



Kanton Bern
Canton de Berne

Rapport sur la politique familiale 2021

Mesures en cours et développement
de la politique familiale
du canton de Berne



Table des matières

1. INTRODUCTION.....	1
2. SITUATION DES FAMILLES DANS LE CANTON DE BERNE.....	2
3. STRATEGIE DE POLITIQUE FAMILIALE : APPROCHES MISES EN ŒUVRE ET DEVELOPPEMENT	4
4. MESURES DE POLITIQUE FAMILIALE EN COURS.....	6
4.1 DEVELOPPEMENT DE LA PETITE ENFANCE	6
4.1.1 Centre de puériculture.....	7
4.1.2 Mise en réseau régionale	8
4.1.3 Portail Famille	8
4.1.4 Détection précoce des situations de mise en danger du bien-être de l'enfant	9
4.1.5 Formation des parents d'accès facilité	10
4.1.6 Programmes de visite à domicile	11
4.1.7 Encouragement linguistique préscolaire en crèche	13
4.1.8 Insertion sociale en crèche.....	15
4.2 ACCUEIL EXTRAFAMILIAL	15
4.3 ACCUEIL PARASCOLAIRE	16
4.4 PRISE EN CHARGE DURANT LES VACANCES SCOLAIRES	17
4.5 ALLÈGEMENT FISCAL POUR LES FAMILLES : DÉDUCTION POUR LA GARDE DES ENFANTS PAR DES TIERS	17
4.6 AUGMENTATION DE LA RÉDUCTION DES PRIMES (ASSURANCE-MALADIE).....	17
4.7 AVANCE DE CONTRIBUTIONS D'ENTRETIEN.....	18
4.8 TÂCHES TRANSVERSALES : ATTEINDRE DES GROUPES CIBLES SPÉCIFIQUES ET PRÉPARER LE PARCOURS ÉDUCATIF	19
4.8.1 Atteindre des groupes cibles spécifiques.....	19
4.8.2 Développement de la petite enfance et formation des parents : préparer le parcours éducatif et professionnel.....	20
5. MESURES NON RETENUES APRÈS EXAMEN	21
5.1 SUBSIDES AU LOGEMENT POUR LES FAMILLES	21
5.2 AUGMENTATION DES ALLOCATIONS FAMILIALES	22
5.3 DÉDUCTIONS FISCALES POUR LES FAMILLES QUI GARDENT ELLES-MÊMES LEURS ENFANTS	23
6. MESURES DE DÉVELOPPEMENT DE LA POLITIQUE FAMILIALE DU CANTON	23
6.1 OPTIMISATIONS IMPORTANTES DE MESURES EXISTANTES	24
6.1.1 Optimisation dans le domaine des structures d'accueil extrafamilial	24
6.1.2 Adapter le modèle de financement des programmes de visite à domicile	24
6.2 MESURES NOUVELLES COMPLÉMENTAIRES.....	25
6.2.1 Pour mille de la masse salariale dévolue au financement de l'accueil extrafamilial	25
6.2.2 Centres familiaux avec service de conseil.....	26
6.2.3 Forfait circonstanciel pour les familles	28
7. RÉCAPITULATIF DES MESURES DE POLITIQUE FAMILIALE	33
7.1 COÛTS ACTUELS ET COÛTS ATTENDUS	34
BIBLIOGRAPHIE	37
ANNEXE	38

Remarque préliminaire importante : le présent rapport montre en particulier que le canton de Berne a déjà déployé de nombreuses mesures importantes et efficaces en matière de politique familiale. Les mesures complémentaires proposées ici mettent en lumière les domaines dans lesquels il est possible d'optimiser cet engagement. Elles ont été conçues avant la pandémie de coronavirus et indiquent la direction que le Conseil-exécutif souhaite prendre pour développer la politique familiale sur le long terme. Ce dernier estime toutefois qu'à l'heure actuelle, les conditions financières ne sont pas réunies et ne pourront pas l'être avant un certain temps, notamment en raison des coûts très élevés induits par la pandémie.

La mise en application de mesures supplémentaires et leur inscription au budget pourront être envisagées lorsque la situation financière et économique du canton le permettra.

1. Introduction

La famille remplit des fonctions importantes à la fois pour l'enfant qui grandit en son sein et pour la société. Elle est garante non seulement du maintien de la relève générationnelle, mais aussi de l'assistance mutuelle et de la solidarité économique, de la protection et de la socialisation (transmission explicite et implicite de normes et de valeurs sociales), de l'éducation et du soutien au développement des enfants.

Les possibilités et les limites des familles (en matière d'argent, de temps ou d'éducation) influencent le développement des enfants notablement et durablement (voir notamment Walter & Grgic 2013). Par une relation empreinte de confiance et de sécurité avec ses parents, des stimulations et des défis adaptés à son âge et son stade de développement, l'enfant acquiert dès le départ et dans tous les domaines des compétences complémentaires (aux plans moteur, socio-émotionnel et cognitif). L'absence de lien et de soutien, le manque de compétences des parents, un milieu de vie peu stimulant, voire dangereux ont au contraire un impact négatif sur les possibilités de l'enfant de s'épanouir et de développer son potentiel individuel dans les interactions avec son environnement.

Des ressources matérielles insuffisantes et des compétences éducatives limitées ainsi que l'absence de mesures de soutien appropriées réduisent les chances et les options de formation des enfants et des adolescent·e·s. En dehors des désavantages individuels dont les enfants ne sont pas responsables, le manque de compétences et de diplômes et une assimilation lacunaire des normes sociales augmentent le risque de chômage, de dépendance aux prestations sociales et de délinquance – autant de phénomènes qui pèsent financièrement sur la société. Du point de vue tant moral qu'économique, il est dans l'intérêt collectif de prendre des mesures aidant les familles à remplir leurs fonctions essentielles.

Les avantages pour la société de voir les familles offrir à leurs enfants des conditions propices à un développement sain et harmonieux justifient des mesures de soutien ciblées de la part des pouvoirs publics. Le principe de subsidiarité est valable dans tous les cas : il appartient d'abord aux parents de prendre soin de leurs enfants. Dans la mesure du possible, les interventions sont donc conçues de façon à leur donner les moyens de s'aider eux-mêmes.

Les conditions d'existence de la famille se sont modifiées au cours des dernières décennies. Dans le sillage de la mondialisation, les salarié·e·s doivent faire preuve de toujours plus de flexibilité et de mobilité, les disparités sociales augmentent, l'immigration accentue l'hétérogénéité de la société, et l'on assiste à la multiplication des projets de vie, des systèmes de valeurs et des formes de familles (voir notamment Höppner 2007, pp. 7-8). Dans ce contexte, les fonctions de la famille sont d'autant plus importantes et, de fait, plus complexes à remplir.

L'amélioration des conditions générales et le maintien d'un cadre favorable pour les familles demeurent un enjeu de taille, qui s'inscrit dans la durée. Les facteurs influençant la situation de vie des familles et des enfants étant très divers, les mesures de politique familiale sont appelées à tenir compte de ces causes multiples. Le cas échéant, elles doivent également s'adapter à l'évolution de la société. Le présent rapport fait le bilan des mesures en cours et présente les ajustements nécessaires dans le canton de Berne.

La motion 109-2015 *Mise en œuvre de la Stratégie de politique familiale* (Schneegg-Affolter) charge le Conseil-exécutif « d'indiquer un plan et un calendrier de mise en œuvre des mesures prévues par la stratégie de politique familiale dans le prochain rapport de mise en œuvre » – en particulier suite à l'abandon du projet d'introduction de prestations complémentaires pour les familles sous la forme envisagée jusqu'ici – et de redéfinir si nécessaire « les priorités des différentes mesures ». Par ailleurs, une déclaration de planification du Grand Conseil demande que le rapport de mise en œuvre soit présenté au Grand Conseil tous les quatre ans en alternance avec le rapport social. Le présent rapport répond comme suit à ces exigences :

Le point 2 propose un résumé des informations sur la situation de vie des familles en Suisse et dans le canton de Berne. Le point 3 explique le choix de la continuité de la politique familiale bernoise au niveau des objectifs et des champs d'action par rapport aux options détaillées dans la stratégie de politique familiale 2009 et dans le premier rapport de mise en œuvre publié en 2014. Le point 4 énumère les mesures déjà appliquées et le point 5 celles qui ont été examinées, mais n'ont pas été retenues pour les motifs exposés. Enfin, le point 6 présente les mesures à privilégier dans le cadre du développement de la politique familiale. Comme indiqué dans la remarque préliminaire au présent rapport, leur réalisation dépendra de la situation financière du canton de Berne. Ces mesures sont donc à considérer dans une perspective de planification à long terme.

2. Situation des familles dans le canton de Berne

Le canton de Berne ne réalise pas d'enquêtes statistiques spécifiques sur la situation des familles. Il s'appuie donc sur des indicateurs provenant de sources externes, en particulier de l'Office fédéral de la statistique (OFS). Souvent, ces données ne sont pas disponibles séparément pour le canton de Berne et sont publiées avec un décalage d'au moins une année selon le type d'informations recueillies et les intervalles entre les enquêtes.

La population résidante permanente du canton de Berne s'élevait à 1 039 474 personnes en 2019. Sur un total de quelque 474 162 ménages privés, 117 548 étaient constitués d'un couple avec au moins un enfant, 25 031 d'un adulte avec au moins un enfant et 2630 de plusieurs familles avec au moins un enfant. En 2019, le canton comptait donc près de 145 000 familles et environ 31 pour cent des ménages étaient des ménages familiaux. Cette proportion est légèrement inférieure à la moyenne suisse, qui s'établit à 34 pour cent. En chiffres absolus, le nombre de ménages familiaux n'a pratiquement pas changé par rapport à 2013. Le pourcentage de ménages familiaux par rapport au total des ménages privés, en augmentation, a baissé d'environ un pour cent, ce qui correspond à l'évolution observée à l'échelle du pays¹.

Il n'est pas possible d'établir de lien de causalité entre le nombre de ménages familiaux et l'impact des mesures de politique familiale, car les différences entre les cantons concernant le choix de fonder une famille ou de changer de domicile s'expliquent aussi par des facteurs indépendants des conditions en matière de politique familiale. Exemples : les différences dans la composition de la population en termes de religion ou de culture d'origine, mais aussi le réseau social des parents ou les possibilités de garde des enfants par des membres de la famille ou de l'entourage.

¹ Source des données : OFS, relevé structurel (RS) de l'année 2019, publié en février 2021. Calculs : canton de Berne, Office de l'intégration et de l'action sociale

Selon les données du relevé structurel de l'OFS, les types de famille se répartissent comme suit dans le canton de Berne :

- Famille monoparentale avec au moins un enfant de moins de 25 ans : 19 524, soit 4,1 pour cent des ménages, 15,4 pour cent des ménages avec enfants < 25 ans² (chiffres pour toute la Suisse : 4,7 % des ménages, 16,2 % des ménages avec enfants < 25 ans)
- Couple avec au moins un enfant de moins de 25 ans : 106 569, soit 22,5 pour cent des ménages, 84,5 pour cent des ménages avec enfants < 25 ans (chiffres pour toute la Suisse : 24,5 % des ménages, 83,8 % des ménages avec enfants < 25 ans)
- Ménage plurifamilial (ménage avec au moins deux noyaux familiaux indépendants) : 2630, soit 0,6 pour cent des ménages, 2,1 pour cent des ménages avec enfants < 25 ans (chiffres pour toute la Suisse : 0,7 % des ménages, 2,5 % des ménages avec enfants < 25 ans)

Le rapport du Conseil fédéral sur les familles 2017 et le rapport statistique qui l'accompagne (OFS 2017) contiennent d'autres indicateurs quantitatifs sur la situation des familles en Suisse. Ces documents s'appuient toutefois sur des données relevées en 2013. La Confédération a effectué en 2018 une nouvelle enquête sur les familles et les générations, dont les résultats complets devraient être publiés courant 2021 (non disponibles au moment de la finalisation du présent rapport). Les premiers résultats (OFS 2019) permettent de dresser le tableau suivant :

Fondation d'une famille	Proportion de personnes âgées de 25 à 80 ans ayant au moins un enfant dans la population suisse :	
	<ul style="list-style-type: none"> - Femmes : 69 % - Hommes : 62 % 	
Rôles dévolus aux femmes et aux hommes dans les ménages avec enfants	Les tâches domestiques sont principalement accomplies par :	Ménages
		avec enfants sans enfants
	la femme	69 % 42 %
	les deux partenaires	26 % 50 %
	l'homme	5 % 8 %
Prise en charge des enfants	Proportion de familles avec des enfants de moins de 13 ans ayant recours à une solution d'accueil extrafamilial : 68 %	
	Proportion de grands-parents s'occupant de leurs petits-enfants au moins une fois par semaine : 40% (grands-mères : 45 %, grands-pères : 33 %)	
	Recours à l'accueil extrafamilial et parascolaire (crèches et écoles à journée continue, parents de jours exclus)	
	par région linguistique	par type de région
	- CH-D : 34 %	- grandes villes : 62 %
	- CH-F : 48 %	- autres régions urbaines : 37 %
	- CH-I : 24 %	- régions rurales : 24 %
Aide à des personnes limitées pour des raisons de santé	Proportion de personnes offrant au moins une fois par semaine une aide sans contrepartie financière à des personnes de leur entourage limitées pour des raisons de santé : 18 %	
	Temps consacré à ce soutien : 1 à 3 heures (46 %), 4 à 9 heures (32 %), 10 à 19 heures (12 %), 20 heures ou plus (10 %).	
Couples mariés	Proportion de couples mariés parmi les couples de plus de 25 ans faisant ménage commun : 81 %	

² Ménages plurifamiliaux exclus, l'âge du plus jeune enfant n'étant pas connu

	Proportion de couples mariés parmi les couples ayant des enfants en commun : 93 %
--	---

Le principal changement à noter au regard du rapport 2017 du Conseil fédéral concerne une répartition du travail légèrement plus équilibrée chez les ménages avec enfants. Si en 2013 les femmes assumaient l'essentiel des tâches domestiques dans 74 pour cent des couples avec enfants, ces valeurs sont passées à 69 pour cent en 2018, comme le montre le tableau ci-dessus. Cette tendance se reflète aussi dans les réponses aux questions sur les valeurs et les attitudes : en 2013, 44 pour cent des hommes déclaraient être d'accord avec l'affirmation selon laquelle « un enfant d'âge préscolaire souffre si sa mère travaille », contre 36 pour cent en 2018. Chez les femmes, on observe sur cette même période un recul de 33 à 27 pour cent des réponses positives à cette question.

L'enquête 2018 n'a pas livré à ce jour de résultats permettant d'évaluer comment les familles gèrent leur situation avec les ressources dont elles disposent : se sentent-elles dépassées par les tâches éducatives ? Manquent-elles de moyens financiers pour acquérir des biens importants ou participer à des manifestations culturelles ? Peuvent-elles compter sur des services à même de les conseiller et de répondre à leurs questions ?

L'enquête de l'OFS sur les revenus et les conditions de vie (SILC) fournit des données sur la situation économique des familles pour l'année 2017. Des membres de différents types de ménages ont été interrogés sur d'éventuelles difficultés financières. Les résultats montrent que la précarité est une réalité en particulier pour de nombreuses familles monoparentales : 27 pour cent d'entre elles ont indiqué avoir de la peine à joindre les deux bouts, contre 13 pour cent des ménages d'une personne sans enfants et 14 pour cent des couples avec enfants. Dans cette dernière catégorie, 22 pour cent des familles comptant au moins trois enfants ont fait état d'une situation financière difficile, contre 11 pour cent seulement des familles avec deux enfants. L'évaluation du revenu des ménages vient confirmer cette appréciation subjective : 22 pour cent des ménages monoparentaux et 20 pour cent des couples avec trois enfants ou plus sont exposés au risque de pauvreté³ malgré la perception de « transferts sociaux » (indemnités de chômage, indemnités journalières en cas de maladie, rentes d'invalidité, allocations familiales, prestations d'aide sociale, réduction des primes ou rentes AVS).

Ces indicateurs quantitatifs montrent que la famille constitue, en Suisse comme dans le canton de Berne, une forme d'organisation essentielle structurant la société par-delà toutes les autres caractéristiques telles que l'origine sociale ou ethnique ou la région de domicile. A la variété des configurations familiales fait écho une grande diversité dans la nature et l'étendue du soutien que l'Etat peut apporter aux familles, au profit de l'ensemble de la société. Les mesures de politique familiale sont donc rarement applicables à toutes les familles de la même façon. Il s'agit plutôt de concevoir des interventions adaptées au groupe cible (p. ex. programmes de soutien de proximité pour les familles difficiles à atteindre) ou aux conditions individuelles (p. ex. tarifs échelonnés selon le revenu ou bons de garde pour l'accueil extrafamilial).

3. Stratégie de politique familiale : approches mises en œuvre et développement

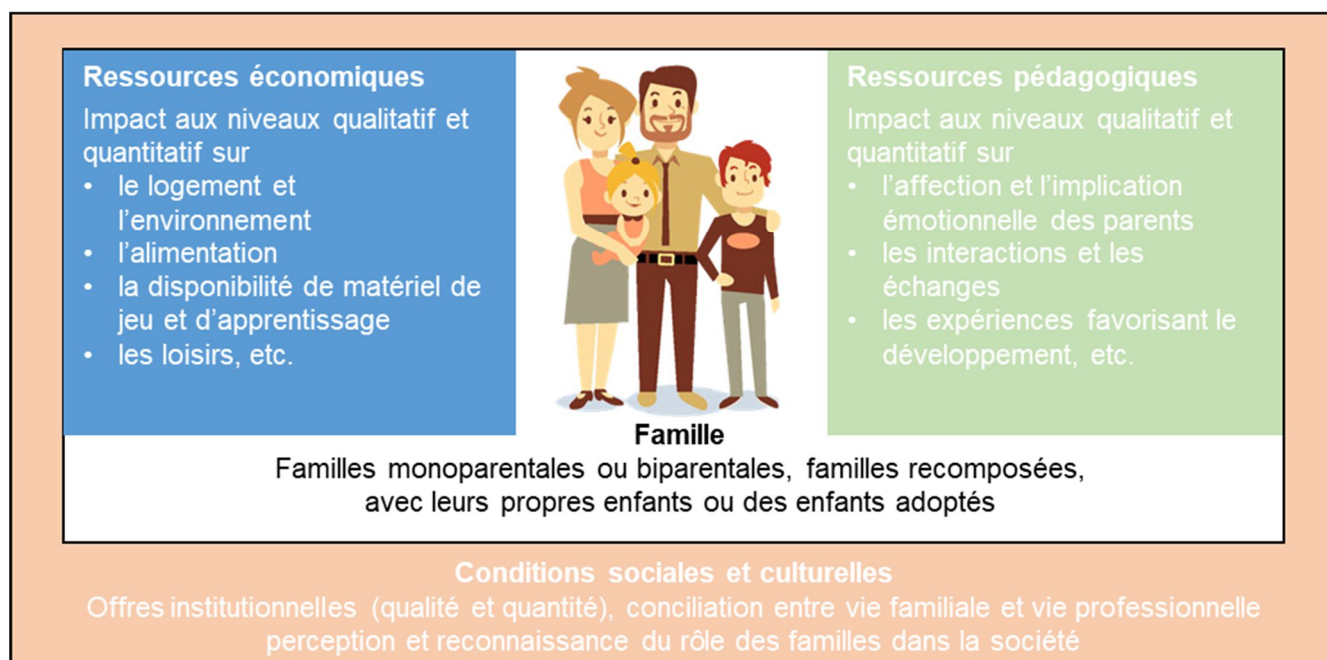
Répondant à la motion 178-2006 *Elaboration d'une stratégie de politique familiale* (Schnegg-Affolter), le rapport du Conseil-exécutif sur la stratégie de politique familiale 2009, dont le Grand Conseil a pris connaissance en 2010, formulait l'objectif de « donner aux familles les moyens d'assumer leur rôle pilier en termes de politique sociale » (ibid., p. 8). L'analyse de la situation des familles présentée dans ce document faisait ressortir une fragmentation accrue des structures familiales et une augmentation croissante du nombre de femmes avec enfants qui exercent une activité lucrative. Les mesures existantes ainsi que celles proposées pour compléter cette offre s'inscrivaient dans quatre domaines : interventions socio-écologiques, interventions pédagogiques, interventions au sein de la famille et interventions

³ Seuil de risque de pauvreté selon l'OFS, basé sur la définition de l'UE = 60 pour cent du revenu disponible équivalent médian

économiques. Parmi celles-ci, les mesures jugées prioritaires étaient les suivantes : introduction de prestations complémentaires pour les familles (ressources économiques), coordination des prestations de conseil destinées aux familles (ressources pédagogiques), développement des structures d'accueil extrafamilial et parascolaire (conditions sociales et culturelles).

Le premier rapport sur la mise en œuvre de la stratégie de politique familiale est paru en 2014. Se fondant sur des données actualisées, ce document montrait que les défis mis en évidence n'avaient rien perdu de leur pertinence et qu'il faudrait appliquer des mesures dans tous les champs d'action identifiés. Plusieurs mesures ont déjà été concrétisées ou sont en cours de réalisation. Le canton a créé des structures pour la coordination des prestations de conseil, mis en place une offre d'accueil parascolaire suffisante pour répondre aux besoins et développé l'accueil extrafamilial. Par contre, pendant la période sous revue, le Grand Conseil a renoncé, en raison de la situation financière du canton, à prévoir des prestations complémentaires pour les familles connaissant des conditions économiques précaires. Au vu des contraintes budgétaires, le rapport soulignait, au chapitre des perspectives, la nécessité de « soutenir les familles de manière à ce qu'elles parviennent à produire elles-mêmes les revenus qui assurent leur subsistance » (ibid., p. 23).

En matière de politique familiale, le canton de Berne s'est donc fixé comme objectif de donner aux familles, par un soutien approprié, les moyens de remplir les fonctions essentielles présentées en introduction. Surtout durant la prime enfance, la famille constitue le milieu de vie principal pour la majorité des enfants, qui dépendent donc des conditions d'existence et des ressources tant matérielles qu'immatérielles de leurs parents. Comme indiqué précédemment, de nombreux facteurs influent sur les conditions de vie des familles, de sorte qu'une politique familiale globale est toujours assortie de toute une palette de mesures. Celles-ci s'inscrivent dans les trois champs d'action ci-après définis dans la stratégie de politique familiale 2009 :



Les expériences engrangées dans la mise en œuvre des mesures de politique familiale depuis la parution du dernier rapport confirment le bien-fondé de cet objectif général et de la répartition des mesures entre les trois champs d'action susmentionnés. **Le canton de Berne maintient donc, pour sa stratégie de politique familiale, l'objectif de renforcer les ressources économiques et pédagogiques des familles et d'agir sur les conditions sociales et culturelles afin de permettre aux familles d'assumer au mieux leurs fonctions et aux enfants de développer leur potentiel.** Le canton de Berne fait ainsi preuve de continuité dans ses intentions et son orientation stratégique, ce qui soutient sa crédibilité vis-à-vis de la population et des familles.

En revanche, une certaine souplesse est nécessaire au niveau des mesures choisies pour appliquer cette stratégie constante. Les mesures de politique familiale interviennent en effet dans des systèmes complexes : l'accent est mis sur les décisions des couples et des familles, sur lesquelles seule une action indirecte est possible par l'adaptation des conditions générales. Les éléments de ce cadre général modifient par ailleurs, par leurs interactions, les effets que ces composantes peuvent avoir sur les choix individuels. Ce constat est valable dans tous les aspects de la vie, mais concerne tout particulièrement les familles, en raison des liens qu'elles entretiennent avec de nombreux autres domaines tels que les finances, le droit, la formation, la culture ou la santé. Enfin, dans bien des secteurs, les individus jouissent d'une grande liberté dans leurs choix et décisions. Les effets des interventions ne sont donc pas toujours entièrement prévisibles et dépendent aussi de l'évolution de la société et de la prise d'autres mesures politiques. Il est donc important de pouvoir développer les mesures de politique familiale à la lumière des expériences réalisées et de les remplacer ou de les compléter le cas échéant par des options mieux adaptées.

Le point 4 ci-après fait le tour des mesures en cours ou déjà adoptées. Les adaptations et les compléments apportés conformément à la stratégie présentée sont exposés au point 6.

4. Mesures de politique familiale en cours

Comme indiqué au point 3, les mesures de politique familiale adoptées en vue de concrétiser la stratégie font l'objet d'ajustements continus. Depuis la parution du dernier rapport de mise en œuvre en 2014, plusieurs progrès ont été réalisés : le développement de la petite enfance (point 4.1) a reçu une assise solide avec la formulation d'une stratégie spécifique à ce domaine (2012). Toutes les mesures proposées ont été évaluées, la plupart d'entre elles ont été concrétisées et celles qui ont fait leurs preuves ont été pérennisées. Ponctuellement, des compléments importants ont également été mis sur les rails. Dans le domaine de l'accueil extrafamilial (point 4.2), une étape significative a été franchie avec l'introduction des bons de garde, qui contribuent à développer l'offre de façon à répondre aux besoins. Une telle couverture est déjà assurée en ce qui concerne l'accueil parascolaire (point 4.3). La participation nouvelle du canton au financement des offres communales proposant des solutions de garde durant les vacances scolaires (point 4.4) devrait en outre aider à combler une lacune problématique dans la prise en charge. Par ailleurs, la hausse des déductions fiscales pour la garde des enfants par des tiers est synonyme d'allègement pour de nombreuses familles (point 4.5), de même que l'augmentation de la réduction des primes (point 4.6). Enfin, des avances de contribution d'entretien (point 4.7) continuent d'être allouées pour pallier les difficultés financières. Le présent chapitre décrit brièvement l'état actuel des principales mesures pour chacun des domaines cités ainsi que les indicateurs clés.

4.1 Développement de la petite enfance

Les enfants ont besoin d'être accompagnés dans leur développement, dans un environnement stimulant qui leur permet d'expérimenter, et donc d'apprendre. Or les familles ne disposent pas toutes dans la même mesure des ressources matérielles et immatérielles nécessaires. Le développement de la petite enfance a pour objectif de favoriser l'épanouissement des enfants en fonction de leur âge et de leurs besoins individuels durant la période précédant l'entrée à l'école. Il s'agit donc de renforcer les ressources des familles pour que les enfants vivent des relations stables et des interactions stimulantes, qu'ils puissent explorer leur environnement par le jeu dans un cadre sûr et se développer aux plans physique et psychique. Les compétences motrices, cognitives, émotionnelles et sociales acquises durant la prime enfance constituent en effet des bases importantes pour l'évolution future et les perspectives d'avenir des enfants. L'exemple le plus parlant concerne l'acquisition de la langue de scolarisation (français ou allemand), qui permet à l'enfant, au moment où il entre à l'école, de profiter dès le départ des apprentissages et d'acquérir un bagage pour son parcours personnel et professionnel. Les programmes

de développement de la petite enfance contribuent à favoriser l'égalité des chances, à promouvoir la santé et à prévenir la pauvreté, ce qui peut être vu comme un investissement payant du point de vue économique.

En 2012, le Grand Conseil a pris connaissance de la Stratégie cantonale de développement de la petite enfance, qui propose toute une série de mesures. Certaines d'entre elles n'ont pas répondu aux attentes, du moins pas sous la forme prévue, tandis que des besoins qui n'avaient pas encore été identifiés ont été relevés dans d'autres domaines. Le Grand Conseil a été informé des adaptations apportées dans le cadre du rapport social 2015 (le développement de la petite enfance représente un champ important de la lutte contre la pauvreté). Ce document présentait deux mesures nouvelles – accueil des enfants en situation d'urgence et promotion des groupes de jeu en collaboration avec les communes – qui n'ont toutefois pas pu être appliquées suite au Programme d'allègement 2018 (les contributions figuraient dans la mesure collective 44.7.7 « Suppression des subventions minimales et autres réductions sur les contrats de prestations »). Le développement de la petite enfance est ancré à titre de tâche cantonale dans la loi sur les programmes d'action sociale (LPASoc), dont l'entrée en vigueur est prévue en 2022. La mise en œuvre des mesures dans ce domaine est présentée dans la version 2020 du rapport *Développement de la petite enfance dans le canton de Berne : Stratégie et mesures* élaboré par la division Famille de l'Office de l'intégration et de l'action sociale (OIAS) de la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI).

Les offres déjà proposées ou mises en place actuellement dans ce domaine sont décrites ci-après.

4.1.1 Centre de puériculture⁴

Organisé à l'échelle cantonale depuis 2009, le Centre de puériculture est un partenaire important pour le développement de la petite enfance dans le canton de Berne. Les parents d'enfants de moins de cinq ans ont à leur disposition une offre de consultation (sur place dans leur région ou par téléphone/courriel selon leurs préférences) leur permettant d'obtenir en temps utile des réponses aux questions qu'ils se posent et aux problèmes qu'ils rencontrent concernant le développement et l'éducation des enfants, les soins, la santé et l'alimentation. Si nécessaire, les professionnelles et professionnels les aiguillent vers le service compétent. Toutes les prestations de soutien proposées ont pour but d'aider les parents à renforcer leurs compétences éducatives pour qu'ils puissent offrir à leurs enfants des conditions propices à leur développement.

Plus de la moitié des parents font appel aux prestations du Centre de puériculture dans les douze mois suivant la naissance de leur enfant. Ces contacts peuvent permettre de détecter les problèmes de santé et de développement chez les nouveau-nés et les enfants et de prendre aussi précocement que possible les mesures nécessaires.

Le Centre de puériculture développe constamment ses offres, tant sur la forme que sur le contenu, en fonction de l'évolution de la société. Désireux d'adapter les prestations aux besoins et de mettre celles-ci à la portée de toutes les familles, il propose une grande diversité de canaux de communication (conseils dispensés par téléphone, en ligne ou en personne lors d'un entretien avec ou sans inscription), fixe des rendez-vous personnels sur 270 sites dans l'ensemble du canton et dispose d'un réseau de personnes clés issues de différents milieux linguistiques et culturels qui peuvent fournir des services d'interprétation et d'explication lors des entretiens. Réussir à atteindre les familles demeure un défi qui appelle encore et toujours des mesures appropriées et des adaptations de l'offre.

⁴ Responsabilité : Office de l'intégration et de l'action sociale de la DSSI

Indicateurs 2019	
Consultations avec gestion des cas (en personne, par téléphone, par courriel)	32 241
Consultations téléphoniques (sans gestion des cas)	11 177
Consultations de groupe/Parents participants	771/4243
Consultations anonymes en ligne, par année	181
Pourcentage de parents ayant bénéficié pour leur premier enfant de consultations avec gestion des cas ⁵	60,1 %
Coûts ⁶	7,5 millions de CHF

4.1.2 Mise en réseau régionale⁷

Pour harmoniser les offres, il est important que les acteurs du développement de la petite enfance se connaissent. Les échanges personnels facilitent en effet les collaborations concrètes sur des cas spécifiques, ce qui est dans l'intérêt des enfants. Il est donc judicieux de mettre en réseau les acteurs à l'échelon régional. Souvent, les organisations de petite taille ne sont en effet actives qu'au niveau régional, voire local. Cette mise en réseau favorise aussi la coordination : les acteurs peuvent aborder des sujets majeurs, développer et cultiver un langage commun et s'accorder sur une orientation commune. Cela permet par ailleurs au canton d'identifier les thèmes critiques pour les différents acteurs et de débattre de ses approches, de ses attentes et de ses problématiques.

A l'heure actuelle, une à deux rencontres sont organisées chaque année dans les 16 régions définies à cet effet. Les réunions sont animées par des professionnelles et professionnels et préparées dans la mesure du possible avec des partenaires locaux, qui peuvent également y participer. Selon les régions, ces séances réunissent entre 20 et 70 personnes représentant les différents champs d'activité : consultations spécialisées, prise en charge, domaine scolaire, secteur formation, rencontre et intégration, offices et autorités. Parmi les acteurs invités à ces rencontres, mentionnons : sages-femmes, pédiatres, maternités, Centre de puériculture du canton de Berne, service psychologique pour enfants et adolescent·e·s, Service éducatif itinérant, associations de parents, responsables de groupes de jeu, crèches, animation de jeunesse, associations de parents de jour, enseignantes et enseignants d'école enfantine, directrices et directeurs d'école, écoles à journée continue, services sociaux régionaux, préfetures, conseillères et conseillers municipaux chargés des affaires sociales, autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA), fondation Santé bernoise et Croix-Bleue.

Les thèmes abordés ainsi que la fréquence des réunions peuvent varier en fonction des besoins des régions.

Indicateurs	
Régions	16
Actrices et acteurs participant aux rencontres, par année	500-600
Coûts annuels ⁸	100 000 CHF

4.1.3 Portail Famille⁹

La motion 094-2010 *Guide des familles sur Internet* demandait à ce que soit proposé un portail en ligne consacré à des sujets intéressant les familles. C'est chose faite depuis fin 2015, avec la mise en ligne par la division Famille des sites internet www.be.ch/famille pour les francophones et www.be.ch/familie pour les germanophones. C'est en particulier la rubrique « Familles » qui met en œuvre la demande de la

⁵ Ce pourcentage ne comprend pas les consultations téléphoniques, les consultations anonymes en ligne, les consultations de groupe, les entretiens informels et les entretiens dans l'espace public avec des parents.

⁶ Les coûts sont admis à la compensation des charges et supportés pour moitié par le canton et pour moitié par l'ensemble des communes.

⁷ Responsabilité : Office de l'intégration et de l'action sociale de la DSSI

⁸ Les coûts sont admis à la compensation des charges et supportés pour moitié par le canton et pour moitié par l'ensemble des communes.

⁹ Responsabilité : Office de l'intégration et de l'action sociale de la DSSI

motion. Ce portail contient par ailleurs une fonction de recherche des crèches, des parents de jour, des écoles à journée continue, des solutions de garde durant les vacances scolaires et des offres de développement de la petite enfance. Les puéricultrices et puériculteurs, qui connaissent la gamme de prestations proposées au plan régional ou même local, mettent à jour les informations concernant ces offres et peuvent également en tirer parti pour recommander aux parents, grands-parents et répondant·e·s des prestations disponibles dans leur région. Le portail remplit ainsi sa fonction : présenter aux parents une vue d'ensemble des offres de leur région et répondre aux principales questions concernant la vie de famille.

Le portail est régulièrement mis à jour et remanié si nécessaire au niveau structurel. Il a fait peau neuve en septembre 2020 et propose désormais une arborescence centrée sur les besoins des utilisatrices et des utilisateurs.

Même si l'actualisation continue du site est une tâche exigeante, il est très important de disposer d'un répertoire général et centralisé facilitant l'utilisation des offres. Une banque de données complète dispense les communes d'établir pour la population des listes d'adresses sur papier ou au format électronique.

Indicateurs	
Nombre de visites par année (interpolation 2020)	43 500
Frais de fonctionnement	Aucun frais supplémentaires à l'heure actuelle (gestion dans le cadre des ressources en personnel du canton et du Centre de puériculture)
Coûts uniques de remaniement en 2020	environ 75 000 CHF

4.1.4 Détection précoce des situations de mise en danger du bien-être de l'enfant¹⁰

La Stratégie cantonale de développement de la petite enfance de 2012 précise, à la page 6, la notion de protection de l'enfant :

« Il ne s'agit pas ici d'encourager mais de protéger en premier lieu les enfants contre les dangers latents et manifestes. La protection de l'enfant comprend toutes les mesures permettant de garantir sa santé et son intégrité physique, psychique et sexuelle. Il convient à cet effet de faire la distinction entre détection précoce et le fait d'écarter les dangers qui menacent déjà le bien-être de l'enfant et auxquels il peut être remédié par une mesure librement consentie ou ordonnée par l'autorité. »

Le fait de confier aux structures de soutien à la famille (Centre de puériculture) et d'accueil extrafamilial (crèches) la tâche de détecter les situations de mise en danger de l'intégrité physique et psychique de l'enfant présente un grand potentiel : il est ainsi possible de réagir en fonction des facteurs de risque, de remédier aux situations problématiques et de placer dans les meilleurs délais les enfants en danger dans un environnement de vie protégé leur garantissant un développement harmonieux. Les actrices et acteurs du développement de la petite enfance doivent être en mesure d'identifier et d'évaluer les premiers signes d'une éventuelle mise en danger du bien-être de l'enfant, et de soutenir les parents au moyen d'une aide coordonnée adéquate.

L'un des piliers de cette mesure est le guide destiné aux spécialistes de la petite enfance (0 à 5 ans) pour la détection précoce des situations de mise en danger du bien-être de l'enfant, qui offre aux acteurs du domaine des repères écrits pour accomplir cette fonction importante¹¹. En complément à cette publication gratuite, des formations sont proposées à divers groupes professionnels, à intervalles réguliers fixés en fonction des besoins. Il existe par ailleurs une « structure de coopération » permettant de discuter d'observations recueillies en lien avec la protection de l'enfant. Ce type de supervision est l'occasion pour

¹⁰ Responsabilité : Office des mineurs de la DIJ. Les ressources financières affectées à cette mission dans le cadre du développement de la petite enfance sont transférées de la DSSI à la DIJ.

¹¹ Il existe une publication analogue pour les écoles accueillant des enfants de 6 à 16 ans. La brochure s'intitule *Détection précoce des situations de mise en danger du bien-être de l'enfant dans les écoles bernoises*.

les spécialistes de la petite enfance de réfléchir sur les constatations relevées et les évaluations effectuées, et de définir en commun les mesures à adopter ou les services à contacter. Gratuits, ces entretiens de conseil se fondent sur les besoins concrets des spécialistes, que les aides à l'évaluation aient été utilisées ou non.

La détection précoce de situations de mise en danger du bien-être de l'enfant comprend aussi le financement du rendez-vous à domicile durant lequel les sages-femmes indépendantes passent le témoin au Centre de puériculture. L'assurance-maladie prend en charge au plus 10 visites par des sages-femmes durant les 56 premiers jours suivant la naissance. Ces visites sont axées non seulement sur les soins à prodiguer aux enfants, mais aussi sur des aspects relevant de la gynécologie (rééducation post-partum, etc.), qui n'incombent pas au Centre de puériculture. Elles permettent souvent aux sages-femmes de voir si les parents sont à la hauteur des exigences posées par l'arrivée d'un enfant et de détecter les facteurs de risque, comme une attitude problématique ou inappropriée de la mère à l'égard de l'enfant, des réactions indiquant que les parents sont débordés, etc. S'il est supposé des parents qu'ils feront recours aux structures ordinaires et qu'ils seront aptes et disposés à chercher et à accepter de l'aide, il suffit que la sage-femme, lorsque le droit aux visites est épuisé, leur signale qu'ils peuvent faire appel au Centre de puériculture pour des questions concernant les soins à prodiguer à l'enfant (allaitement, alimentation, sommeil, p. ex.) ou pour tout autre conseil (aspects psychosociaux, lien maternel, etc.). Toutefois, pour un nombre réduit de familles, il est à craindre, en raison de leur situation (isolement, connaissances insuffisantes de la langue, aucune expérience de recours aux offres institutionnelles, p. ex.), qu'elles ne prendront pas l'initiative de s'adresser au Centre de puériculture. Le système social risque ainsi de « perdre la trace » de ces familles. Pour cette raison, les sages-femmes ont la possibilité d'organiser des rendez-vous pour transmettre ces dossiers au Centre de puériculture et l'informer de la situation de la famille et des domaines dans lesquels un appui semble nécessaire ou judicieux. Les familles qui connaissent déjà la sage-femme et ont confiance en elle font connaissance avec le Centre de puériculture par l'entremise de cette dernière, ce qui augmente fortement la probabilité qu'elles acceptent le soutien proposé, risquant ainsi moins de passer à travers les mailles du filet social.

Indicateurs	
Coachings de spécialistes sur les cas de mise en danger potentielle du bien-être de l'enfant et triage, par année	env. 40
Dossiers transmis au Centre de puériculture par des sages-femmes, par année	env. 100
Coûts annuels ¹²	150 000 CHF

4.1.5 Formation des parents d'accès facilité¹³

De plus en plus de parents admettent se sentir souvent dépassés, impuissants et démunis dans l'éducation au quotidien (voir Tschöpe-Scheffler 2005, p. 249). La formation des parents a par conséquent pour but de leur transmettre des connaissances et des capacités, et de leur proposer des solutions qui leur permettent d'accomplir leurs tâches d'éducation et de socialisation, tâches que le système éducatif formel ne prend pas en charge. Ce sont les familles peu instruites et d'un niveau socio-économique faible ou celles qui, en raison de leur origine culturelle, ne disposent pas des capacités et des connaissances exigées par l'école et la société qui devraient tirer le plus de bénéfices de cette possibilité d'acquérir et de renforcer des ressources par ailleurs insuffisantes (voir Friedrich & Smolka 2012, p. 179).

Alors que les familles instruites bénéficient d'une vaste gamme d'offres sur le marché libre (sites internet gratuits ou financés par la publicité, guides, cours et exposés sur des sujets en lien avec l'éducation, etc.), d'autres parents en sont exclus pour diverses raisons (manque de moyens financiers, maîtrise insuffisante de la langue, habitudes d'apprentissage différentes ou inexistantes, ou préjugés envers ces programmes de soutien). Or, ce sont souvent ces parents qui présentent un besoin particulier d'information, de

¹² Les coûts sont admis à la compensation des charges et supportés pour moitié par le canton et pour moitié par l'ensemble des communes.

¹³ Responsabilité : Office de l'intégration et de l'action sociale de la DSSI

sensibilisation et d'acquisition des capacités requises pour l'accomplissement de leur importante fonction. Dès lors, la formation des parents d'accès facilité a pour but de mettre à la portée également de ces parents et répondants des prestations qui les aident à offrir à leurs enfants un environnement favorable à leur développement.

La relation parents-enfant figure au cœur des préoccupations. De nombreuses études ont prouvé qu'une bonne relation entre la personne de référence et l'enfant est non seulement essentielle, mais peut aussi compenser une situation défavorable (risques biologiques, psychologiques et psychosociaux pouvant influencer sur le développement) (voir notamment Tschöpe-Scheffler 2003, p. 116 ; Wustmann 2004, p. 9). Une bonne relation se définit comme étroite, stable et créatrice d'émotions positives, dans laquelle la personne de référence tient compte des signaux de l'enfant avec sensibilité et répond aux besoins de celui-ci de manière adéquate, de telle sorte qu'il peut construire un modèle relationnel sûr.

Le canton de Berne bénéficie depuis 2014 d'un dispositif de financement : les organismes qui conçoivent des offres peuvent présenter une demande de subvention. Le canton a défini un certain nombre de critères à satisfaire : les prestations doivent notamment être conçues de manière à éliminer ou à contourner les obstacles mentionnés ci-dessus. Grâce à ce dispositif, il entend favoriser la mise sur pied et la réalisation de projets innovants et à ancrage régional ou même local.

A moyen terme, le canton prévoit de consolider les offres existantes et d'étendre celles qui ont fait leurs preuves. Il est envisagé de renoncer au système comprenant de nombreux intervenants au profit d'un seul prestataire. Celui-ci devrait proposer une offre dans l'ensemble du canton en s'appuyant sur les expériences recueillies jusqu'à présent avec les différentes approches utilisées. Il faudrait veiller ce faisant à maintenir ou à créer des liens au niveau local. Actuellement, le dispositif de financement suffit pour répondre aux demandes des organismes intéressés. Toutefois, les offres cofinancées dans ce cadre sont loin de couvrir l'ensemble du canton et un tel projet entraînerait certainement à terme une augmentation des coûts.

Indicateurs	
Offres soutenues (2021)	15 (sur 22 sites)
Parents bénéficiaires (2019)	3559
Coûts annuels ¹⁴	500 000 CHF

4.1.6 Programmes de visite à domicile¹⁵

Les programmes de visite à domicile s'adressent aux familles qui présentent un risque élevé de connaître des difficultés à assumer l'éducation de leurs enfants et à les soutenir dans leur développement. En dépit des intentions louables des parents, des circonstances de vie difficiles comme la pauvreté ou les barrières linguistiques empêchant d'accéder à des ressources importantes peuvent porter atteinte sur le long terme au développement socio-émotionnel et cognitif des enfants en raison d'un manque de stimulations, d'une éducation incohérente et d'un environnement inadapté aux besoins. Les programmes de visite à domicile permettent d'établir le contact avec des parents qui ne feraient pas appel d'eux-mêmes à des offres telles que le Centre de puériculture, car ils n'ont pas connaissance de ces prestations ou ne se risquent pas à les utiliser par crainte de problèmes de compréhension. Ces parents n'ont pas les ressources leur permettant de réfléchir à d'autres solutions éducatives en lisant des livres ou en s'informant sur internet par exemple. Souvent, l'attitude face aux enfants est dictée par les contraintes temporelles et économiques du quotidien et par les expériences de sa propre enfance. L'entourage social, quand il existe, n'est pas en mesure de proposer d'autres modèles. Les éléments dysfonctionnels dans l'éducation (p. ex. utiliser la télévision pour « occuper » les enfants au lieu de favoriser leur développement moteur, linguistique, cognitif et socio-émotionnel par des interactions stimulantes) ne sont pas remis en cause et menacent le

¹⁴ 120 000 CHF sont couverts par des fonds fédéraux provenant du Programme d'intégration cantonal (PIC). Le solde est admis à la compensation des charges et supporté pour moitié par le canton et pour moitié par l'ensemble des communes.

¹⁵ Responsabilité : Office de l'intégration et de l'action sociale de la DSSI

développement des enfants. Les programmes de visite à domicile aident à briser cet isolement et montrent aux familles quel comportement adopter dans la gestion de la vie quotidienne pour favoriser l'épanouissement des enfants. Cette approche ne concerne qu'un petit nombre de familles, mais permet de mettre en route des changements durables et décisifs. En sortant les familles de leur isolement, elle leur donne aussi les moyens de solliciter ensuite les offres ordinaires (telles que les consultations du Centre de puériculture ou du service psychologique pour enfants et adolescent·e·s).

Le programme de visite à domicile *petits:pas* constitue l'une des mesures centrales de la Stratégie cantonale de développement de la petite enfance de 2012. Il ressort de l'expérience engrangée dans ce cadre que ce programme convient surtout aux communes d'une certaine taille. Le canton de Berne a par conséquent conçu un programme complémentaire de visite à domicile en collaboration avec le Centre de puériculture qui dispose d'un réseau cantonal de personnes formées à ce type d'accompagnement. Les communes peuvent ainsi y inscrire des familles sans devoir au préalable créer leur propre structure. Depuis 2020, le canton ne soutient plus le programme *petits:pas* que sur les cinq sites où il fonctionne actuellement et mise, pour le développement de l'offre, sur le programme de visite à domicile *plus*.

Le programme *plus* vise, idéalement dès la naissance du premier enfant, à proposer pendant 25 mois un accompagnement étroit, pratique et concret assuré par des puéricultrices et des puériculteurs spécialement formés pour aider les parents à identifier les besoins individuels de leur enfant, notamment en fonction de son âge, et par là même à mieux y répondre. Le cas échéant, les familles sont également aiguillées vers des services spécialisés et bénéficient d'un soutien lors du premier contact avec ceux-ci. L'intensité de l'accompagnement dépend de chaque famille et de son évolution. Celui-ci est assuré à domicile ou par téléphone et avec des médiatrices et médiateurs plurilingues.

Les expériences recueillies avec le programme de visite à domicile *Zeppelin* à Zurich ont montré que près de 90 pour cent des personnes participantes sont issues de la migration, mais que seul un tiers d'entre elles environ ont besoin d'une ou d'un interprète communautaire. Pour ces familles, un réseau de médiatrices et médiateurs est mis en place. Dans chaque région, on identifie les cercles culturels comptant une proportion élevée d'enfants en bas âge (0 à 3 ans) et pour chacun d'eux, une à deux personnes sont engagées par le Centre de puériculture avec une rémunération horaire. Ces médiatrices et médiateurs accompagnent les professionnelles et professionnels au domicile des familles culturellement et linguistiquement éloignées, jouent le rôle d'interprète et apportent également un soutien dans d'autres domaines en aidant par exemple les familles à accéder à des prestations publiques. Une formation interne est proposée pour les préparer à leurs tâches et à la collaboration avec les professionnelles et professionnels effectuant les visites à domicile. Cette solution est financièrement plus avantageuse que le recours à un service d'interprétariat communautaire (il est fait appel à ces spécialistes dans les cas de mise en danger du bien-être de l'enfant, afin d'éviter que les médiatrices et médiateurs soient dépassés par la situation).

Diverses mesures de mise en relation et d'intégration s'inscrivant dans le cadre du programme permettent un développement positif et durable : des rencontres à plusieurs, la fréquentation d'une crèche ou d'un groupe de jeu, l'accès à d'autres offres de soutien telles que les consultations du Centre de puériculture ou du service psychologique pour enfants et adolescent·e·s.

La participation des familles au programme *plus* est facultative : dans la relation de conseil, les parents sont sur un pied d'égalité et sont considérés comme des partenaires responsables. Ils sont libres d'accepter l'offre de visite à domicile ainsi que d'y renoncer à tout moment.

Encadrement familial socio-pédagogique

L'encadrement familial socio-pédagogique partage avec les programmes de visite à domicile la méthode de travail de proximité, mais s'en distingue par le rapport entre les problèmes et les ressources de leur groupe cible : avec leurs prestations de conseil et de soutien, les programmes de visite à domicile s'adressent à des familles qui fonctionnent encore correctement dans d'autres domaines, mais chez lesquelles des problèmes ont été identifiés et qui ne peuvent garantir à leurs enfants un encouragement et un accompagnement adéquats, de sorte que le développement harmonieux de ces derniers est menacé

à moyen terme. L'encadrement familial socio-pédagogique s'adresse en revanche à des familles qui, du fait de la gravité de leurs problèmes, ont besoin d'un soutien immédiat pour pouvoir assumer leurs obligations envers leurs enfants (en particulier leurs devoirs de protection, d'encouragement et de promotion du développement). En règle générale, c'est le service social qui aiguille les familles vers un encadrement socio-pédagogique ou l'APEA qui l'ordonne. Les programmes de visite à domicile interviennent en amont à titre préventif, pour éviter que des mesures particulières d'encouragement et de protection ne deviennent nécessaires (voir précisions aux pages 13 à 15 du rapport 2017 de la Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ) *Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern* [Optimiser les aides éducatives complémentaires dans le canton de Berne], en allemand uniquement).

L'investissement financier demandé jusqu'ici aux communes pour ces prestations constitue un défi. Comme toutes les offres de développement de la petite enfance, les programmes de visite à domicile ont une visée préventive : le bien-fondé de la mesure est plus difficile à démontrer dès lors que celle-ci a pour but d'éviter qu'un problème se manifeste (contrairement aux mesures prises par exemple en cas de mise en danger du bien-être de l'enfant ou de diagnostic de retard de développement). Il peut donc être difficile d'expliquer au niveau de la politique communale l'importance de ce type de programmes ayant un impact à long terme. Le système actuel dans lequel les communes supportent l'essentiel des coûts freine l'extension de l'offre. De son côté, le canton ne peut pas prendre en charge plus d'un tiers des coûts pour des raisons de politique financière.

Indicateurs	
Communes proposant le programme <i>petits:pas</i> (2021)	5
Familles bénéficiant de <i>petits:pas</i> en 2021 (estimation)	217
Familles susceptibles de bénéficier du programme de visite à domicile <i>plus</i> dans le cadre du budget 2021 ¹⁶	420
Participation du canton aux coûts de <i>petits:pas</i> en 2021 ¹⁶	440 000 CHF
Coûts annuels budgétés pour le programme de visite à domicile <i>plus</i> après introduction dans l'ensemble du canton ¹⁶	env. 1 million de CHF
Total des dépenses planifiées pour les programmes de visite à domicile ¹⁷	env. 1,45 million de CHF

4.1.7 Encouragement linguistique préscolaire en crèche¹⁸

Sur le modèle du dispositif mis en place pour la formation des parents d'accès facilité, le canton cofinance depuis 2014 des offres d'encouragement précoce à l'apprentissage de la langue. Il s'agissait là aussi d'engranger des expériences avec différents types de prestations. Jusqu'en 2017, ces offres étaient encore relativement peu nombreuses et se concentraient essentiellement dans deux villes.

Les expériences recueillies ont permis d'identifier les raisons pouvant expliquer le faible nombre de places proposées. D'une part, étant donné qu'un encouragement à domicile ne serait pas efficient au plan économique, il faut créer des cadres de prise en charge collective propices à l'encouragement linguistique précoce. Or ceux-ci sont soumis à des critères de qualité minimaux pour des raisons évidentes de protection des enfants. Même en réduisant les exigences au minimum, les coûts occasionnés sont relativement importants. Dans les faits, les offres de ce domaine ont surtout vu le jour lorsqu'elles ont pu se greffer sur des cadres de prise en charge existants, comme les structures d'accueil extrafamilial proposées en même temps que les cours de langue. D'autre part, il est difficile de recruter du personnel qualifié pour un engagement temporaire ou limité à quelques heures par semaine.

Il est également apparu que les offres prévoyaient toutes une intervention de moins de trois heures et un programme sur six à douze mois. Les auto-évaluations comme les analyses externes indiquent que la durée et l'intensité de l'offre sont proches du seuil inférieur à partir duquel l'impact des mesures peut être

¹⁶ Inscription et cofinancement par les communes : calculs fondés sur la clé actuelle de répartition du financement

¹⁷ Il s'agit des fonds mis à disposition pour la contribution cantonale correspondant à un tiers des coûts totaux. Ces dépenses sont admises à la compensation des charges et supportées pour moitié par le canton et pour moitié par l'ensemble des communes.

¹⁸ Responsabilité : Office de l'intégration et de l'action sociale de la DSSI

considéré comme significatif. L'évaluation d'autres offres, et en particulier celle de l'encouragement à l'apprentissage de la langue à Bâle, montre aussi que, pour les activités d'une durée comprise entre 0 et 20 heures, chaque heure supplémentaire d'accueil extrafamilial se traduit par une amélioration des connaissances de la langue locale (Grob, Keller et Trösch, 2014). Comme le constate l'étude sur le programme bâlois, en dépit des effets positifs attestés, la fréquentation d'une institution à raison de deux demi-journées par semaine ne suffit pas pour rattraper le retard de connaissances par rapport aux enfants de langue maternelle allemande (ibid., p. 49), même si les personnes chargées de l'encouragement linguistique ont d'excellentes qualifications.

Pour résoudre cette problématique, l'encouragement précoce à l'apprentissage de la langue a été intégré, suite à l'introduction du système de bons de garde, dans le développement de la petite enfance assuré par les crèches et les parents de jour. Au lieu de mettre sur pied des offres spécialement conçues pour les enfants nécessitant un encouragement linguistique, mais ne fréquentant pas de crèche, ceux-ci ont à présent la possibilité d'être pris en charge par une structure d'accueil extrafamilial. Ces dernières visent plusieurs objectifs. Elles donnent aux parents la possibilité d'exercer une activité lucrative, tout en favorisant le développement des enfants sous toutes ses facettes. Par ailleurs, les enfants sont en règle générale bien préparés aux exigences de l'école, y compris pour ce qui est des compétences linguistiques, étant donné qu'ils fréquentent davantage la crèche et que les éducatrices et éducateurs, ou une partie d'entre eux du moins, disposent d'une formation pédagogique de plusieurs années (et savent comment créer, reconnaître et mettre à profit des occasions d'apprentissage). Ce régime est aussi bénéfique pour le personnel des crèches, qui est encouragé à étendre ses connaissances en matière d'encouragement linguistique lors de cours de formation continue et à en généraliser l'application. Il est prévu de lancer une campagne de formation continue à partir de 2021.

Les enfants qui présentent des besoins linguistiques mais qui ne fréquentent pas encore une crèche ou qui ne sont pas accueillis par des parents de jour remplissant les conditions requises ont droit à un bon de garde pour une prise en charge de 40 pour cent indépendamment du taux d'activité de leurs parents. Un service spécialisé, appliquant une procédure d'accès facilité, est chargé de confirmer le besoin d'encouragement. Pour que les parents puissent déposer une demande de bon de garde, il faut que la commune de domicile participe au régime des bons de garde mis en place par le canton. A noter par ailleurs que depuis août 2020, les communes sont exonérées de leur franchise pour les bons attribués aux familles du domaine de l'asile dont les enfants requièrent un encouragement linguistique. Le reste des contributions parentales peut être mis à la charge de l'aide sociale en matière d'asile.

Les possibilités d'accueil extrafamilial subventionné ouvertes aux enfants en question sont évoquées dans le cadre du premier entretien et des entretiens de conseil par les antennes d'intégration, mais aussi par les services sociaux, le Centre de puériculture, les pédiatres ainsi que les autres services spécialisés dans le développement de la petite enfance.

Les communes qui le souhaitent peuvent édicter une base légale pour rendre obligatoire la participation à une offre d'encouragement précoce à l'apprentissage de la langue pour les enfants qui en ont besoin. A cet égard, elles peuvent faire figurer leurs places en crèche parmi leur offre, de sorte que le canton prend automatiquement en charge une part des coûts de l'encouragement linguistique prodigué dans ce cadre. Aujourd'hui déjà, dans le *domaine de l'asile et des réfugiés*, les partenaires régionaux sont tenus de mettre en œuvre les objectifs d'intégration, qui comprennent l'encouragement linguistique des enfants d'âge préscolaire. Concernant les personnes migrantes *en provenance d'Etats tiers* (sans demande d'asile) qui emménagent dans le canton de Berne durant leur première année de séjour en Suisse, le premier entretien inclut l'évaluation des besoins de conseil et d'intégration sur la base de la loi sur l'intégration de la population étrangère (LInt, avec prise en compte explicite du volet enfants/famille). Si nécessaire, elles sont adressées à l'une des quatre antennes d'intégration. Celles-ci ont la possibilité de conclure des conventions d'objectifs, dans lesquelles elles peuvent déterminer des mesures d'encouragement linguistique préscolaire dans le cadre du soutien au développement des enfants. Si les parents n'acceptent pas d'assumer leur mission d'encouragement ou ne sont pas en mesure de le faire, il est possible de

rédiger avec l'autorité de migration une convention d'intégration prévoyant des conséquences en matière de droit des étrangers en cas de non-respect des dispositions¹⁹.

Indicateurs (état : janvier 2021)	
Enfants bénéficiant d'un bon de garde accordé en vue de soutenir l'apprentissage de la langue	316
Enfants bénéficiant d'un bon de garde qui ne parlent pas la langue officielle de la région (français ou allemand) à la maison	1933 (15,5 % des enfants bénéficiant d'un bon de garde)

4.1.8 Insertion sociale en crèche²⁰

Comme exposé au point 4.1.7, les crèches ne servent pas uniquement de lieu d'accueil pour les enfants dont les parents travaillent ; elles favorisent aussi le développement de l'enfant sur le plan moteur, cognitif et socio-émotionnel. Dans le système des bons de garde, les parents peuvent demander un bon pour une prise en charge allant de 20 à 60 pour cent, quel que soit leur taux d'activité, si la fréquentation de la crèche est particulièrement apte à favoriser l'insertion sociale de leur enfant. Tout comme pour l'encouragement linguistique préscolaire, ce besoin est confirmé par un service spécialisé d'accès facilité, qui détermine aussi le taux de prise en charge requis.

Cette mesure est pensée en particulier pour les enfants qui, en l'absence de prise en charge en crèche, grandiraient du fait de leur situation familiale dans un environnement peu stimulant, manquant d'interactions et de possibilités d'occupation adaptées à leur âge, ou dans un relatif isolement et n'auraient par exemple que peu de contacts avec leurs pairs. Ces enfants peuvent ainsi apprendre à évoluer en groupe, à communiquer leurs besoins et, inversement, identifier et respecter ceux d'autrui, à régler les conflits ou encore apprendre à gérer leurs émotions, qu'elles soient positives ou négatives. Ces apprentissages s'inscrivent dans le quotidien de la crèche et sont guidés par du personnel formé à cette fin.

Les communes, le Centre de puériculture, les partenaires régionaux, les services de premiers entretiens et d'autres acteurs du développement de la petite enfance attirent aussi l'attention des parents sur cette offre.

Indicateur (état : janvier 2021)	
Enfants bénéficiant d'un bon de garde accordé en vue de favoriser l'insertion sociale	682

4.2 Accueil extrafamilial²¹

Depuis août 2019, les communes bernoises ont la possibilité de passer au régime des bons de garde. Dans ce système, les parents qui ont besoin d'une prise en charge subventionnée en crèche ou dans une famille d'accueil reçoivent de leur commune un bon dont le montant varie en fonction du revenu, de la fortune, de la taille de la famille ainsi que du taux de prise en charge. La crèche ou l'organisation d'accueil familial de jour déduit le montant du bon de la facture mensuelle. Les parents peuvent faire valoir leur bon dans l'ensemble du canton, pour autant que la crèche ou l'organisation soit admise dans le système.

¹⁹ Cette possibilité ne s'applique pas aux ressortissantes et ressortissants d'Etats de l'UE/AELE ni aux personnes qui rejoignent un membre de leur famille possédant la nationalité suisse ou celle d'un Etat de l'UE/AELE dans le cadre du regroupement familial.

²⁰ Responsabilité : Office de l'intégration et de l'action sociale de la DSSI

²¹ Responsabilité : Office de l'intégration et de l'action sociale de la DSSI

En août 2020, plus de 9000 enfants bénéficiaient d'un bon de garde et 250 communes avaient déjà adhéré au système. Au moins 40 autres ont rejoint leurs rangs au 1^{er} janvier 2021. On enregistre régulièrement des demandes d'adhésion de la part de communes et de fournisseurs de prestations.

Le régime des émoluments est appelé à disparaître avec l'entrée en vigueur de la LPASoc prévue au 1^{er} janvier 2022. D'ici là, les deux systèmes fonctionnent en parallèle. Le canton cofinance chaque bon de garde. Les communes peuvent porter les dépenses découlant des bons de garde à la compensation des charges, déduction faite d'une franchise de 20 pour cent. Le canton incite ainsi les communes à contribuer au développement d'un système adapté aux besoins. Un monitoring des bons de garde est en préparation. Il servira à recueillir des données sur l'organisation concrète dans les communes et à suivre l'évolution des prix des structures et des coûts pour les parents ainsi que celle de l'offre et de la demande.

Indicateurs (état : janvier 2021)	
Communes participant au système des bons de garde	301 (au 1.8.2021 : 307)
Structures participant au système des bons de garde	Organisations d'accueil familial de jour : 27/27 (100 %) Crèches : 322/333 (97 %)
Places en crèche admises dans le système des bons de garde	8831
A titre de comparaison : places subventionnées en 2018 dans le régime des émoluments	3977
Enfants bénéficiant de bons de garde	12 781
Coûts du canton avant compensation des charges (budget 2021, répartition 50/50 entre le canton et les communes)	68,5 millions de CHF

4.3 Accueil parascolaire²²

La révision de la loi sur l'école obligatoire (LEO) a permis d'ancrer légalement le développement des modules d'école à journée continue au niveau législatif en 2008. Aux termes de cet acte, le canton a l'obligation de participer au financement de structures d'accueil adaptées aux besoins. Quant aux communes, elles sont tenues d'établir, une fois par an, les besoins en modules d'école à journée continue de leurs familles, et de proposer ces modules dès qu'il existe une demande ferme pour dix élèves au moins (cf. art. 2, al. 1 de l'ordonnance sur les écoles à journée continue, OEC). Elles sont également libres d'offrir de telles structures si la demande n'atteint pas ce seuil.

Près de 90 pour cent des élèves bernois ont accès à un module d'école à journée continue. Chaque année, le nombre d'heures de prise en charge augmente. Le développement important des écoles à journée continue ces dix dernières années représente un défi pour les communes, qui sont appelées à étendre l'infrastructure pour répondre à la demande croissante, en particulier pour l'accueil de midi. De plus, il est difficile de recruter du personnel qualifié en raison des conditions de travail parfois peu attrayantes dans les écoles à journée continue.

Indicateurs pour l'année scolaire 2019-2020	
Communes proposant des modules d'école à journée continue	164
Pourcentage d'élèves ayant accès à un module d'école à journée continue	90 %
Enfants fréquentant des écoles à journée continue	20 022
Coûts ²³	51 millions de CHF

²² Responsabilité : Office de l'école obligatoire et du conseil de l'INC

²³ Les coûts de traitement normatifs, d'un montant de 39 millions de francs, sont admis à la compensation des charges des traitements du corps enseignant : 70 pour cent à la charge du canton et 30 pour cent à la charge de l'ensemble des communes. Les coûts restants (en particulier les coûts d'infrastructure), d'un montant de 12 millions de francs, sont assumés par les communes-sièges. S'y ajoutent en 2020 quelque quatre millions de francs (payés à 70 % par le canton et à 30 % par les communes) pour la prise en charge des contributions parentales pendant la fermeture des écoles liée au coronavirus (mars-mai 2020).

4.4 Prise en charge durant les vacances scolaires²⁴

Les écoles à journée continue sont fermées pendant les vacances scolaires. Les parents qui travaillent ont également besoin durant cette période de solutions de garde de qualité à un coût supportable. Aujourd'hui, 40 communes du canton ont déjà mis en place des offres d'accueil pendant les vacances, qui sont financées avec la participation des parents.

Lors de sa session de mars 2018, le Grand Conseil bernois a décidé qu'à partir de janvier 2019, le canton pourra participer au financement des coûts supportés par les communes pour l'accueil des élèves d'âge scolaire durant les vacances (modification de la LEO), ce qu'il fait depuis le 1^{er} septembre 2020. Les conditions du cofinancement par le canton ainsi que le montant de la subvention (30,- CHF par jour et par enfant) sont réglés aux articles 20a à 20g de l'ordonnance sur l'école obligatoire (OEO).

Le canton a par ailleurs préparé un guide pour soutenir les communes dans la mise en place de structures d'accueil durant les vacances scolaires.

4.5 Allègement fiscal pour les familles : déduction pour la garde des enfants par des tiers²⁵

Dans le cadre du calcul des impôts, les familles peuvent faire valoir diverses déductions sur le revenu. Au niveau fédéral, la déduction générale se monte à 6500 francs par enfant et les coûts liés à la garde par des tiers peuvent être déduits jusqu'à concurrence de 10 100 francs. La proposition visant à faire passer la déduction générale à 10 000 francs et le plafond pour les frais de garde à 25 000 francs a été refusée en votation populaire le 27 septembre 2020²⁶.

Dans le canton de Berne, la déduction fiscale pour frais de garde a augmenté deux fois depuis le dernier rapport sur la politique familiale publié en 2014. Elle a d'abord été relevée à 8000 francs par enfant au 1^{er} janvier 2017. Dans le cadre de la révision 2021 de la loi sur les impôts (LI), elle a ensuite été portée à 12 000 francs²⁷. Cette mesure a pu recueillir une majorité en raison de l'importance des structures d'accueil extrafamilial, qui permettent aux parents de concilier travail et famille et, partant, contribuent à lutter contre la pénurie de personnel qualifié. De plus, elle ne concerne pas les familles au bénéfice de revenus et d'une fortune suffisants pour assumer elles-mêmes les frais de garde par des tiers et dont l'engagement sur le marché du travail améliore de façon notable la situation financière de la famille même en l'absence de déduction fiscale supplémentaire.

Indicateurs	
Allègement pour les familles à partir de 2021 par rapport aux années précédentes	3,3 millions de CHF
Diminution des rentrées fiscales pour le canton/les communes à partir de 2021 par rapport aux années précédentes	Canton : 2,2 millions de CHF Communes : 1,1 million de CHF

4.6 Augmentation de la réduction des primes (assurance-maladie)²⁸

Au 1^{er} janvier 2020, la déduction sociale pour le premier enfant a augmenté de 10 000 à 15 000 francs. Celle-ci étant prise en compte dans le calcul du droit au subventionnement des primes de l'assurance-maladie, davantage de familles bénéficient aujourd'hui d'une réduction ou perçoivent un subside plus élevé. En outre, la réduction pour les enfants et les jeunes adultes est passée de 25 à 50 pour cent pour

²⁴ Responsabilité : Office de l'école obligatoire et du conseil de l'INC

²⁵ Responsabilité : Intendance des impôts de la FIN

²⁶ <https://www.efd.admin.ch/efd/fr/home/le-dff/legislation/votations/kinderabzug/kinderabzug-dossier.html>

²⁷ <https://www.gr.be.ch/gr/fr/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaefte.gid-524aa45149c44cfe820b1869e1b95028.html>

²⁸ Responsabilité : Office des assurances sociales de la DJJ

un revenu déterminant compris entre 35 001 et 38 000 francs. Les dépenses supplémentaires supportées par le canton pour ces deux groupes cibles s'élèvent à environ 23 millions de francs.

Sachant que dans certains cas, l'augmentation des primes d'assurance-maladie peut conduire des familles au revenu modeste à recourir à l'aide sociale, on a examiné si une hausse supplémentaire des subsides *ciblant les familles qui exercent une activité lucrative* était susceptible de permettre à un nombre non négligeable d'entre elles de sortir de l'aide sociale. En 2018, les coûts totaux des primes d'assurance-maladie pour l'ensemble des familles bénéficiant de l'aide sociale atteignaient quelque 57 millions de francs, dont 23 couverts par la réduction des primes. Le solde d'environ 34 millions a été acquitté en grande partie par l'aide sociale²⁹. Une hausse du subventionnement des primes pourrait donc réduire ces coûts. Pourtant, en admettant que la charge des primes pour les familles reste inchangée, les calculs effectués avec des données du canton de Berne tirées de la statistique suisse de l'aide sociale montrent que le nombre d'unités d'assistance (ménages) dans lesquelles au moins une personne exerce une activité lucrative et dont le besoin de soutien est suffisamment limité pour être couvert par une augmentation des subsides est très faible. Même avec une hausse relativement forte, le nombre de familles exerçant une activité lucrative qui pourraient s'affranchir de l'aide sociale reste largement inférieur à 10 pour cent (voir l'annexe)³⁰. Du reste, on n'attend pas d'effet majeur sur le taux d'aide sociale de la révision des subsides déjà adoptée.

Enfin, il convient de tenir compte de la modification de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) adoptée par le Parlement fédéral en date du 17 mars 2017 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021, qui prévoit une augmentation du subventionnement par les cantons des primes pour les enfants de 50 à 80 pour cent au minimum (art. 65, al. 1bis LAMal). Les dépenses supplémentaires pour le canton en 2021 se montent à environ 7 millions de francs.

Dépenses supplémentaires du canton pour l'augmentation de la réduction des primes au bénéfice des familles et des jeunes adultes en formation	
2020	23 millions de CHF
2021	30 millions de CHF

4.7 Avance de contributions d'entretien³¹

Les enfants ont droit à une avance pour les contributions d'entretien courantes lorsque les parents ne versent pas les pensions dues. Ce droit est aussi accordé aux enfants majeurs en formation, pour autant qu'il existe un titre d'entretien exécutoire et valable au-delà la majorité. La compétence appartient à la commune dans laquelle l'ayant droit a son domicile civil. Les avances de contributions d'entretien qui ne peuvent être recouvrées ainsi que les frais de recouvrement sont compris dans le système de compensation des charges prévu par la législation sur l'aide sociale.

Indicateurs 2019	
Nombre d'enfants bénéficiant d'avances	3800
Montants avancés	24 millions de CHF
Montants remboursés	14 millions de CHF
Frais de recouvrement	0,3 million de CHF

²⁹ Voir la statistique de l'aide sociale de l'OFS pour le canton de Berne. Les données disponibles ne permettent pas de déterminer les cas dans lesquels les primes dépassaient le montant maximal admis.

³⁰ Calculs de l'Office de l'intégration et de l'action sociale de la DSSI sur la base des données de la statistique de l'aide sociale de l'OFS pour le canton de Berne

³¹ Responsabilité : Office des mineurs de la DIJ

4.8 Tâches transversales : atteindre des groupes cibles spécifiques et préparer le parcours éducatif

Il est prévu de mettre en œuvre deux mesures supplémentaires qui s'intègrent à titre de tâches transversales dans celles présentées aux points précédents. Il s'agit d'une part d'atteindre des groupes cibles spécifiques et, d'autre part, d'apporter un soutien aux familles en vue du parcours éducatif et professionnel.

4.8.1 Atteindre des groupes cibles spécifiques³²

Comme indiqué à la fin du point 2, la situation des familles varie beaucoup dans le canton de Berne. Différents types de soutien sont donc nécessaires à des degrés divers. C'est pourquoi le groupe cible est précisé pour chacune des mesures de politique familiale mises en œuvre ou planifiées. Certaines offres sont en principe ouvertes à toutes les familles, comme le Centre de puériculture. Toutefois, même les prestations d'ordre général se déclinent en plusieurs catégories, des informations utiles à tous les parents aux entretiens d'évaluation et de soutien pour les familles connaissant des problèmes importants. Il convient de prévoir dans les offres des mesures particulières lorsque le groupe cible visé inclut des familles qui auront des difficultés à accéder aux prestations pour différentes raisons, par exemple des croyances culturelles induisant une certaine réserve envers les mesures de soutien (en particulier celles proposées par l'Etat). Le manque de compétences linguistiques, l'isolement social ou une mobilité réduite peuvent aussi constituer des obstacles. Les efforts déployés pour atteindre ces familles malgré ces difficultés ne constituent pas une offre à part entière, mais une mesure transversale à prendre en compte dans tous les programmes relevant de la politique familiale. Les exemples sont nombreux :

- Le Centre de puériculture, interlocuteur important des familles ayant des enfants d'âge préscolaire, collabore par exemple avec des « bâtisseuses de ponts », c'est-à-dire des personnes qui, grâce à la traduction et à l'interprétariat culturel, contribuent à rendre l'offre profitable à des parents qui connaissent peu ce type de prestations institutionnalisées ou qui n'en feraient sinon pas usage faute de compétences linguistiques suffisantes.
- Les programmes de visite à domicile *plus* et *petits:pas*, cofinancés par le canton, font également appel à ce type de personnes voire, dans le second cas, engagent des visiteuses et visiteurs à domicile issus de milieux linguistiques et culturels compatibles avec ceux de leurs bénéficiaires. Ces programmes s'adressent explicitement aux familles avec des enfants d'âge préscolaire qui nécessitent un soutien accru et qui, pour diverses raisons telles que l'isolement social ou l'absence de contacts avec des offres de formation et de soutien extrafamiliales, n'auraient pas cherché de l'aide par elles-mêmes. L'ancrage régional et local de ces deux programmes de visite (collaboration avec des pédiatres, des services sociaux, des travailleuses et travailleurs de quartier, etc.) garantit que les familles visées soient identifiées, prises en charge de manière individuelle et orientées vers ces programmes.
- Les offres de formation à bas seuil destinées aux parents qui sont lancées, coordonnées et cofinancées par le canton sont conçues de sorte à contourner les obstacles que peuvent constituer l'insuffisance de moyens financiers, de compétences linguistiques ou de formation. Elles peuvent ainsi également profiter aux parents aux prises avec une situation sociale précaire et peu favorisés sur le plan de la formation. Comme il n'existe pour l'heure aucune méthode simple et universelle permettant d'atteindre ce groupe cible, les critères déjà en place de l'ancrage local et des portes d'entrée vers ce groupe cible revêtent une importance particulière dans le choix des offres à soutenir. Plusieurs offres de ce type sont actuellement proposées, parmi lesquelles les groupes et cafés parents-enfants ou encore les tables rondes de Femmes-Tische.
- Une prise en charge extrafamiliale à hauteur de 40 pour cent peut par ailleurs être envisagée pour promouvoir l'apprentissage de la langue chez des enfants dont les connaissances de la langue de scolarisation ne sont pas suffisamment développées pour leur âge et qui, compte tenu de leur

³² Responsabilité : Office de l'intégration et de l'action sociale de la DSSI

environnement familial, n'ont pas la possibilité de progresser raisonnablement à la maison. Il s'agit là d'un exemple caractéristique d'offre de soutien qui permet aux enfants issus de familles défavorisées sur le plan social et sur le plan de la formation d'être accompagnés avant l'entrée à l'école enfantine : l'intégration de cet encouragement dans une structure ordinaire prévient l'exclusion et la stigmatisation tout en créant des points d'ancrage pour l'insertion sociale.

Les familles issues de la migration constituent un groupe cible spécifique. Les mesures de politique familiale, en particulier celles concernant le développement de la petite enfance, jouent un rôle important dans l'intégration de ces familles. Les mesures de développement de la petite enfance font du reste partie de l'Agenda Intégration Suisse (AIS) et sont ancrées dans le Programme d'intégration cantonal (PIC) bernois ainsi que dans les dispositions du canton relatives à l'utilisation du forfait d'intégration de la Confédération. Concrètement :

- Des ressources du forfait d'intégration sont affectées aux programmes de visite à domicile en vue d'atteindre les familles du domaine de l'asile (0,5 mio CHF par année à partir de 2021).
- La franchise de 20 pour cent supportée par les communes de domicile dans le système des bons de garde est financée par le forfait d'intégration pour les familles du domaine de l'asile qui bénéficient d'un bon car leur enfant a besoin d'un soutien à l'apprentissage de la langue.
- Des moyens du PIC sont utilisés pour cofinancer des offres de formation des parents d'accès facilité (120 000 CHF par année à l'heure actuelle).

Les hommes et plus particulièrement les pères représentent un autre groupe cible spécifique, qui n'est pas abordé par toutes les offres dans la même mesure. Il convient donc de veiller, lors de la mise en place ou du développement de prestations, à inclure les préférences des pères et le point de vue des hommes (le cas échéant en tenant compte également du vécu migratoire). Toutefois, il ne suffit pas de prescrire ce changement. Des efforts constants sont nécessaires pour que cette dimension soit intégrée dans les offres. Le Centre de puériculture est ainsi parvenu à recruter un homme comme conseiller malgré les difficultés à trouver des candidats dans ce champ professionnel traditionnellement féminin. En outre, le rôle de parent fait partie des aspects traités avec les pères dans le cadre des prestations destinées à la population migrante (voir notamment les offres de consultation ad hoc ainsi que les conventions d'intégration pouvant être conclues dans des cas particuliers).

4.8.2 Développement de la petite enfance et formation des parents : préparer le parcours éducatif et professionnel³³

Les parents sont confrontés au défi de transmettre à leurs enfants des compétences fondamentales sur les plans moteur, cognitif, émotionnel et social, mais aussi de les préparer à leurs apprentissages à l'école et dans la formation professionnelle et de les accompagner dans leur parcours. Les corrélations statistiques marquées que l'on constate encore et toujours entre les caractéristiques du milieu familial et la réussite scolaire soulignent le rôle crucial des familles. Soutenir les parents dans cette tâche constitue un axe important de la politique familiale.

Là encore, l'aide requise varie selon les cas. Les familles qui sont en mesure d'offrir à leurs enfants d'âge préscolaire des conditions favorisant un développement sain et harmonieux et qui connaissent bien le système éducatif n'auront généralement pas besoin de beaucoup de soutien. Les conseils qu'elles pourraient être amenées à solliciter sont pour l'essentiel proposés dans le cadre même du système de formation (p. ex. entretiens de conseil lors des changements de degré). En revanche, les familles qui n'ont pas les ressources nécessaires pour encourager leur enfant de manière appropriée et/ou qui ont un faible niveau d'instruction et connaissent mal le système éducatif suisse tireront de grands avantages des offres de développement de la petite enfance (voir le point 4.1) pour bien préparer leur enfant à l'entrée à l'école

³³ Responsabilité : Office de l'intégration et de l'action sociale de la DSSI

et des offres de formation des parents, qui couvrent des aspects tels que l'aide aux devoirs et le soutien pour le choix d'une profession.

5. Mesures non retenues après examen

D'autres mesures de politique familiale ont été examinées à l'occasion du traitement de la motion citée au point 1. Après évaluation, les mesures ci-après ont été rejetées en raison des inconvénients ou des limitations qu'elles présentent.

5.1 Subsidés au logement pour les familles

Principes

La qualité du logement, sa taille et sa situation ont un impact sur les opportunités offertes aux familles et les perspectives de développement des enfants : un voisinage sûr (trafic, criminalité) permet à ces derniers de jouer dehors et d'entraîner leur motricité, un espace calme pour travailler aide les élèves à se concentrer sur leurs apprentissages, etc. En Suisse, environ 21 pour cent des ménages connaissent des conditions de logement insatisfaisantes (près de 30 % dans les régions à forte densité de population et 18 % dans les zones rurales ; Bochsler et al., 2015, p. 61).

L'augmentation des loyers fait partie des facteurs expliquant la hausse des coûts par bénéficiaire de l'aide sociale, parallèlement au nombre croissant de ménages unipersonnels et à l'allongement de la durée de perception des prestations (Evolution des coûts dans l'aide sociale, 2017, p. 57). De plus en plus de personnes ont du mal à assumer la charge que représentent les frais de logement et ont besoin de contributions de l'aide sociale (Brotschi, 2017). Cela étant, le versement d'un subside au logement permettrait aux ménages dont la situation économique est proche du seuil de l'aide sociale de s'affranchir de ce soutien ou d'éviter de devoir y recourir.

La loi fédérale encourageant le logement à loyer ou à prix modérés (LOG) a notamment pour but d'encourager la construction ou la rénovation d'appartements en location pour les ménages à revenu modeste ainsi que les activités d'organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique. Elle prévoit à cet effet l'octroi de prêts et de cautionnements. A noter toutefois que les prêts directs ont été suspendus dans le cadre du Programme d'allègement 2003 du budget de la Confédération.

Mesures possibles

Solvabilisation des familles

Un subside au logement est octroyé en fonction de la taille du ménage et de critères relatifs au revenu et à la fortune (droit aux prestations). Cette contribution est ainsi allouée aux ménages qui en ont le plus besoin. Le subside n'est pas lié à un logement en particulier : il n'est pas nécessaire de déménager si les conditions d'octroi ne sont plus remplies suite à une augmentation du revenu.

Les critères peuvent être fixés de manière à cibler les groupes les plus exposés au risque de pauvreté, par exemple les familles monoparentales et celles comptant plus de trois enfants. Bâle-Ville applique un système de subside au logement destiné aux familles dont au moins un des parents est domicilié dans le canton depuis cinq ans minimum sans interruption. Les réductions de loyer atteignent 30 pour cent en moyenne³⁴. En l'absence de subsides au logement, environ 16 pour cent des ayants droit à Bâle-Ville devraient faire appel à l'aide sociale et le reste des bénéficiaires dépasseraient de peu ce seuil.

³⁴ En 2016, 2,2 pour cent des ménages (2137 familles au total) ont bénéficié de subsides au logement, avec un revenu déterminant moyen variant selon les quartiers entre 52 000 et 63 000 francs. Les ménages ont reçu en moyenne entre 3481 et 6190 francs de subsides sur douze mois (max. 12 000 CHF par année) et les loyers des familles en ville se situaient dans une fourchette comprise entre 7700 et 26 500 francs (Amberg & Bieri, 2016).

Si le canton de Berne adoptait un système analogue, il devrait supporter des coûts directs (pour le versement des subsides) estimés à cinq ou six millions de francs³⁵, sans compter les frais de gestion administrative.

Inconvénients :

- Ce système présuppose l'existence de logements appropriés (offre suffisante d'appartements répondant aux exigences en termes de taille, de qualité et de situation).
- Une augmentation de la capacité de paiement subventionnée par l'Etat favorise les hausses de prix sur les marchés tendus. En France par exemple, où des subsides au logement ont été introduits entre 1992 et 1994, on a constaté que ces contributions avaient eu peu d'impact sur la mobilité des locataires et la disponibilité locale de logements appropriés et qu'une partie au moins des subsides était absorbée par les propriétaires à la faveur d'une hausse de loyer dans ce marché non élastique (Laferrère & Le Blanc, 2004), un effet qui reste observable à long terme (Grislain-Letrémy & Trevien, 2016).

Financement des infrastructures

Le canton construit lui-même des logements à loyer modéré ou participe à de tels projets en tant qu'investisseur et attribue ces objets aux familles à un prix calculé sur la base des coûts. Contrairement à la mesure visant la solvabilisation des familles, les ressources investies reviennent aux pouvoirs publics. Les logements mis à disposition peuvent aussi profiter à des familles se situant dans les catégories de revenus moyens.

Inconvénients :

- La portée de la mesure est limitée (nombre de logements subventionnés) et il est difficile de procéder à une répartition équitable (plus de candidats que d'appartements disponibles).
- Il peut y avoir un risque d'effets d'aubaine lorsque le canton investit (en d'autres termes, les objets auraient aussi été financés et réalisés sans son engagement). Si ce dernier construit beaucoup, il risque de supplanter les investisseurs axés sur le rendement.

Conclusion

Aucune des deux approches proposées visant à promouvoir des logements abordables et adaptés pour les familles ne convainc : le problème principal du financement des infrastructures est la portée réduite de la mesure (celle-ci pouvant toutefois être attrayante pour certaines communes ou villes). Quant à la solvabilisation des familles, la réserve majeure concerne le risque d'une augmentation générale des loyers dans le segment des prix modérés.

La qualité du logement reste une question importante pour les familles et la situation actuelle n'est pas entièrement satisfaisante. En particulier pour les familles monoparentales et les familles nombreuses, le loyer représente une charge croissante qui peut les conduire à faire appel à l'aide sociale. Toutefois, pour les raisons évoquées, il ne paraît pas opportun de prévoir au niveau cantonal une mesure portant spécifiquement sur les loyers.

5.2 Augmentation des allocations familiales

Les allocations familiales constituent un instrument reconnu de la politique sociale pour répartir les coûts élevés liés à l'entretien des enfants entre l'ensemble des actifs, qui profitent pour leur part du bon fonctionnement des familles. Le canton va déjà au-delà des montants minimaux prévus en versant une allocation de 230 francs au lieu de 200 pour les enfants et de 290 francs au lieu de 250 pour les jeunes adultes en formation (art. 1, al. 2 de la loi cantonale sur les allocations familiales [LCAFam]). Une hausse forfaitaire pour tous les parents qui travaillent ne paraît pas indiquée, car elle bénéficierait aussi à ceux qui gagnent bien leur vie. De plus, même une augmentation modeste engendrerait des coûts élevés.

³⁵ 2,2 pour cent de 457 600 ménages (2015) avec une moyenne de 5000 francs

5.3 Déductions fiscales pour les familles qui gardent elles-mêmes leurs enfants

La déduction fiscale pour la prise en charge extrafamiliale en crèche ou chez des parents de jour peut être considérée comme injuste vis-à-vis des parents qui s'occupent eux-mêmes de leurs enfants, qui ont renoncé pour ce faire à exercer une activité lucrative, en partie du moins, et qui n'ont donc pas la possibilité de déduire des frais externes. Autoriser une déduction pour la garde des enfants par les parents permettrait de supprimer ce désavantage. Toutefois, cette mesure présente deux inconvénients en termes de politique sociale et de perspective économique :

- La déduction des frais de garde par des tiers est valable uniquement si les parents travaillent pendant que les enfants sont pris en charge à l'extérieur. Dans ce système, les subventions cantonales sont liées à la capacité économique et les familles qui touchent des revenus élevés n'en bénéficient pas. Une déduction fiscale pour les enfants gardés par les parents serait par contre indépendante de la capacité économique. Elle irait à l'encontre à la fois du principe de la capacité contributive et de l'égalité de droit. En raison de sa nature forfaitaire, non liée aux conditions financières individuelles, la déduction profiterait aussi aux ménages aisés.
- La possibilité de déduire les frais de garde des impôts vise à accroître le nombre de personnes exerçant une activité lucrative et, partant, les ressources fiscales. Au plan économique, cette mesure se justifie du fait que l'accueil des enfants en groupe est plus avantageux que la prise en charge individuelle (par la famille) au niveau du nombre d'heures de travail investies par enfant.

Dans la stratégie de politique familiale 2009, il était déjà fait mention des difficultés à attester la prise en charge par les parents (par rapport à la garde des enfants assurée gratuitement par les grands-parents par exemple). Un projet visant à introduire à l'échelle nationale des déductions pour les familles assurant elles-mêmes la garde de leurs enfants a d'ailleurs été rejeté en votation populaire³⁶ ; dans le canton de Berne, il a été refusé par environ 57 pour cent des votants. Cela étant, il n'est pas judicieux de poursuivre sur cette voie.

6. Mesures de développement de la politique familiale du canton

Comme indiqué au point 3, le canton de Berne maintient sa stratégie de politique familiale visant à améliorer les ressources économiques et pédagogiques des familles et à agir sur les conditions sociales et culturelles pour permettre aux parents d'assumer au mieux leurs fonctions, aux enfants de déployer leur potentiel et aux familles de gagner un revenu suffisant pour subvenir à leurs besoins. Les mesures adoptées pour mettre en œuvre cette stratégie ont fait l'objet d'un suivi continu depuis la parution du dernier rapport et des adaptations ont été apportées le cas échéant (voir les explications au point 4). Ces ajustements sont possibles dans la mesure où ils concordent avec les objectifs politiques approuvés et les ressources disponibles en termes de finances et de personnel, qui en limitent la portée. Il n'est donc pas envisageable dans ce cadre d'introduire des mesures requérant des fonds supplémentaires ou des changements structurels, par exemple dans la collaboration entre les Directions. Le présent rapport répond à la motion 109-2015 *Mise en œuvre de la Stratégie de politique familiale* (Schneegg-Affolter), qui demande de faire le point sur la réalisation des mesures, mais aussi de formuler des propositions, ce qui permet ici d'ouvrir des pistes pour développer plus en profondeur la politique familiale. Comme précisé dans la remarque préliminaire et l'introduction, la mise en application de ces mesures dépendra de la situation financière du canton. A l'heure où paraît le présent rapport, le Conseil-exécutif estime que les perspectives de financement ne sont pas favorables.

Les améliorations présentées ci-après se divisent en deux catégories : d'un côté l'optimisation de mesures existantes et, de l'autre, l'application de mesures nouvelles complémentaires. Dans les deux cas, elles se fondent sur les expériences recueillies dans le cadre de la mise en œuvre des mesures de politique

³⁶ Initiative populaire « Initiative pour les familles : déductions fiscales aussi pour les parents qui gardent eux-mêmes leurs enfants » : <https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis378.html>

familiale et ciblent les lacunes à combler pour atteindre l'objectif stratégique d'améliorer les ressources économiques et pédagogiques des familles ainsi que les conditions sociales et culturelles.

6.1 Optimisations importantes de mesures existantes

L'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants revêt une importance particulière dans la politique familiale du canton. Ces prestations ont en effet un impact à plusieurs niveaux : elles agissent sur les conditions sociales et culturelles en facilitant la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, permettent aux parents d'améliorer leurs ressources économiques par la possibilité d'exercer une activité lucrative et complètent les ressources pédagogiques des familles par le développement de la petite enfance dans le cadre de l'accueil extrafamilial. Ce système offre en outre une base solide pour réaliser d'autres objectifs, tels que l'intégration des enfants présentant des handicaps importants (voir le point 6.1.1).

Si les programmes de visite à domicile ne concernent qu'une petite partie des familles, ils permettent d'aborder des personnes qui, sans cela, n'auraient pas accès à des offres de prévention. D'où l'importance de prendre des mesures pour que ce type de programmes soient proposés si possible dans toutes les communes (voir le point 6.2.2).

6.1.1 Optimisation dans le domaine des structures d'accueil extrafamilial³⁷

Adaptations sur la base d'un monitoring

Un monitoring est en cours d'introduction pour le système des bons de garde. En fonction des résultats, il sera possible de procéder à des ajustements suivant l'évolution de l'offre et de la demande, mais aussi des prix et de la charge financière des familles. Ce suivi permettra également de voir par exemple si l'intégration de l'encouragement linguistique préscolaire en crèche s'avère efficace pour atteindre davantage d'enfants ayant besoin d'un soutien à l'apprentissage de la langue.

Projet pilote : intégration d'enfants en situation de handicap dans des crèches ordinaires

Les crèches et les organisations d'accueil familial de jour qui souhaitent participer au système des bons de garde doivent pouvoir accueillir des enfants présentant des besoins particuliers. Elles sont autorisées à facturer les frais supplémentaires qui en découlent. Pour que les familles n'aient pas à supporter ce surcoût, une indemnité supplémentaire est accordée aux parents d'enfants ayant des besoins particuliers (50,- CHF par journée de prise en charge en crèche / 4,25 CHF par heure de prise en charge chez des parents de jour). En août 2020, 79 enfants bénéficiaient de ce forfait pour frais de garde extraordinaires. Il est probable toutefois que celui-ci ne soit pas suffisant dans toutes les situations. C'est pourquoi il est prévu de lancer un projet pilote afin d'identifier les conditions nécessaires pour que les enfants présentant des handicaps (importants) puissent fréquenter des crèches ordinaires.

6.1.2 Adapter le modèle de financement des programmes de visite à domicile³⁸

Le programme de visite à domicile *petits:pas* ayant été introduit initialement par une commune, qui a joué le rôle de pionnière, ce sont les communes qui supportent l'essentiel des coûts de ces prestations (actuellement, la commune-siège finance directement les deux tiers et seul le tiers payé par le canton est admis à la compensation des charges)³⁹. Cette clé de répartition du financement vaut aussi pour le nouveau programme *plus* proposé par le Centre de puériculture sur mandat du canton.

³⁷ La mise en œuvre devrait relever de l'Office de l'intégration et de l'action sociale de la DSSI.

³⁸ La mise en œuvre devrait relever de l'Office de l'intégration et de l'action sociale de la DSSI.

³⁹ Financement par le canton sur la base de l'article 60 de la loi sur l'aide sociale (LASoc), en corrélation avec la stratégie de développement de la petite enfance (2012). La clé de répartition du financement avait été déterminée en fonction des moyens cantonaux disponibles dans ce cadre.

On constate des réticences importantes à mettre sur pied un programme de visite à domicile. Les coûts élevés sont un frein au développement de l'offre. Les communes étant directement responsables du financement, elles ne peuvent pas imputer ces frais à l'aide sociale pour les familles qui en sont tributaires. Ce système n'incite pas à la prévention : ce n'est souvent que lorsque des problèmes plus importants se manifestent que des mesures sont prises, même en ce qui concerne les familles à risque. Celles-ci pourraient par exemple se voir proposer un encadrement familial socio-pédagogique, dont les coûts sont intégralement pris en charge dans le cadre de l'aide sociale, par le biais des prestations circonstanciées jusqu'à fin 2021, puis seront financés en vertu de la loi sur les prestations particulières d'encouragement et de protection destinées aux enfants (LPEP), probablement à partir de 2022.

Les offres de prévention telles que les programmes de visite à domicile interviennent en amont pour limiter les problèmes et, partant, les coûts. Il est contre-productif d'exiger des communes qu'elles fournissent une contribution aussi importante pour ces prestations, alors que d'autres offres répondant à une indication sont financées par le canton ou par la compensation des charges. Cela étant, il est proposé de réduire la charge financière élevée de 66 pour cent imposée jusqu'à présent aux communes-sièges et de la remplacer par une franchise de 20 pour cent (déjà appliquée notamment pour les structures d'accueil extrafamilial et l'animation de jeunesse), et d'admettre le solde des coûts à la compensation des charges⁴⁰.

Cette mesure devrait permettre d'atteindre un plus grand nombre de familles. Etant donné que le groupe cible reste hors de portée des autres offres, il est difficile d'évaluer avec précision le nombre de familles qui pourraient tirer des bénéfices importants d'un accompagnement dans le cadre d'un programme préventif de visite à domicile. D'après une publication de la Jacobs Foundation⁴¹, il faudrait créer environ 8100 places dans ce type de programme à l'échelle du pays selon un scénario de développement axé sur le « besoin potentiel des familles à risque » (concrètement, il s'agit du nombre de familles bénéficiaires par année, voir l'estimation des coûts dans le rapport). En procédant à une réduction linéaire pour le canton de Berne, avec un groupe cible représentant environ 12 pour cent de la population, on obtient un chiffre de quelque 970 familles (à l'heure actuelle, le canton cofinance l'accès aux prestations pour environ 640 familles à hauteur de 33 %). Les coûts étant évalués à près de 5000 francs par année, il en résulte des coûts complets de quelque 5 millions de francs au maximum. La nouvelle clé de financement prévoit une franchise de 20 pour cent pour les communes, ce qui donne la répartition suivante : environ 2 millions à la charge du canton, 2 millions à la charge de l'ensemble des communes et un million imputé aux communes-sièges. Il sera toujours possible, comme aujourd'hui, de limiter les dépenses en plafonnant le nombre de places.

6.2 Mesures nouvelles complémentaires

Les nouvelles mesures proposées pour remédier aux lacunes observées dans l'éventail des prestations sont exposées ci-après. La mesure présentée au point 6.2.1 a un statut particulier, puisqu'elle ne porte pas sur une offre supplémentaire, mais sur une option permettant d'élargir le financement des structures d'accueil extrafamilial. Il s'agit aussi par ce biais de dégager des ressources pour les mesures proprement dites, à savoir les centres familiaux et le forfait circonstanciel pour les familles.

6.2.1 Pour mille de la masse salariale dévolue au financement de l'accueil extrafamilial⁴²

A l'heure actuelle, le canton de Berne subventionne conjointement avec les communes les coûts des structures d'accueil extrafamilial et parascolaire, les parents contribuant aux frais de prise en charge en fonction de leur capacité économique. Déposée en 2012, la motion Wüthrich (082-2012) demandait

⁴⁰ Ce changement permettrait de placer les programmes de visite à domicile sur un pied d'égalité avec les autres offres de développement de la petite enfance visées à l'article 38, alinéa 1 du projet de LPASoc.

⁴¹ Jacobs Foundation (Ed.) 2016 : *Whitepaper zu den Kosten und Nutzen einer Politik der frühen Kindheit*. Auteurs : Stern, S., Gschwend, E., Iten, R. (INFRAS), Bütler, M., Ramsden, A. (SEW-HSG Universität St. Gallen), Zurich et St-Gall

⁴² La mise en œuvre devrait relever conjointement de la FIN et de la DSSI.

« d'édicter les dispositions légales nécessaires pour permettre aux employeurs et employeuses de participer au financement des structures d'accueil ». Argument principal invoqué : les entreprises profitent elles aussi de ces offres, du fait que les parents retournent rapidement à la vie active, ce qui permet à l'économie de conserver du personnel bien formé et d'éviter la perte de savoir-faire et la nécessité de mettre au courant de nouvelles collaboratrices et de nouveaux collaborateurs. Les calculs effectués en réponse à la motion montrent que le canton pourrait compter sur des rentrées annuelles comprises entre 10 et 30 millions de francs (à la charge des entreprises). Cette intervention a été rejetée par 84 voix contre 61, au motif qu'il était préférable de ne pas renchérir le travail en tant que facteur de production.

Les mesures de politique familiale proposées dans le présent rapport, qui sont importantes et nécessaires, représentent une charge pour le budget de l'Etat (voir en particulier l'introduction d'un forfait circonstanciel pour les familles, point 6.2.3). Au vu de ces dépenses supplémentaires pour le canton, il semble judicieux de demander aux employeurs de contribuer dans le domaine où ils bénéficient clairement des mesures de politique familiale, à savoir l'accueil extrafamilial et parascolaire. Les ressources supplémentaires ainsi libérées permettront d'investir dans d'autres mesures en faveur des familles. A noter que la place économique a bénéficié d'allègements au niveau fiscal suite à la révision 2021 de la LI et à la réduction de la quotité de l'impôt cantonal pour les personnes morales. Une participation des employeurs – relativement modeste vu le contexte – paraît raisonnable et adéquate, dès lors que l'accueil extrafamilial et parascolaire contribue à assurer la disponibilité de personnel qualifié sur le marché du travail.

Par ailleurs, l'argument selon lequel imposer une telle obligation à toutes les branches serait inéquitable en raison de la répartition variable des sexes est de moins en moins pertinent vu le mélange croissant dans les différents secteurs. Les branches dans lesquelles les femmes sont peu représentées tirent elles aussi des avantages d'une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.

Du côté des employeurs, on constate un large consensus sur le rôle important des structures d'accueil extrafamilial et parascolaire pour l'économie. Dans le cadre de la consultation sur l'initiative parlementaire fédérale 17.412 *Egalité des chances dès la naissance* (Aebischer), l'Union patronale suisse s'est prononcée en faveur du projet visant à modifier la loi fédérale sur l'encouragement des activités extrascolaires des enfants et des jeunes (LEEJ) afin d'y inclure les enfants d'âge préscolaire et de créer ainsi une base pour promouvoir l'éducation et l'accueil des jeunes enfants (EAJE). Elle soulignait en particulier que les prestations d'accueil extrafamilial contribuaient à lutter contre la pénurie de personnel qualifié et profitaient aussi bien aux parents qui travaillent, en leur permettant de mieux concilier famille et profession, qu'à « l'ensemble du monde industriel et scientifique suisse »⁴³.

A l'heure actuelle, trois cantons au moins ont introduit ce mode de financement pour les structures d'accueil extrafamilial. Vaud applique un taux (modeste) de 0,8, Fribourg de 0,4 et Neuchâtel de 1,7 pour mille de la masse salariale soumise à l'AVS, ces montants étant prélevés par les caisses de compensation pour allocations familiales⁴⁴.

Avec ce système, il faudrait s'assurer que les employeurs proposant déjà à leur personnel des places en crèche à un tarif réduit soient libérés de cette contribution ou que leurs participations soient prises en compte dans le calcul.

6.2.2 Centres familiaux avec service de conseil⁴⁵

Les entretiens menés avec les communes ont montré qu'il n'est pas toujours aisé d'aiguiller les familles ayant besoin de soutien vers les offres adaptées. On pense ici aux familles difficiles à atteindre, pour lesquelles des prestations de proximité ont été mises en place (voir le point 4.1.6), mais aussi à celles qui seraient prêtes à recourir aux services proposés, mais qui ont du mal à trouver les structures leur donnant accès à ces prestations. Certains parents par exemple ne connaissent pas la solution des devoirs

⁴³ <https://www.arbeitgeber.ch/fr/marche-du-travail/saisir-les-chances-dune-aide-precoce/>

⁴⁴ https://www.admin.ch/ch/ff/gg/pc/documents/2719/accueil-extra-fam-pour-enfants_Rapport-expl_fr.pdf, p. 29

⁴⁵ La mise en œuvre devrait relever de l'Office de l'intégration et de l'action sociale de la DSSI.

surveillés, alors que leurs enfants pourraient grandement en profiter. Ils ignorent parfois l'existence d'aides financières auxquelles ils pourraient prétendre. Même lorsque les prestations sont connues, il peut être difficile d'y accéder. Le manque de connaissances de la langue peut notamment constituer un obstacle pour la personne qui souhaite demander un bon de garde. Les conseils aux familles concernant ces démarches relèvent de la compétence des communes. Dans les villes et les régions où des communes se sont regroupées, ce travail de consultation d'accès facilité pourrait être confié à un service dédié. Cette solution présente les avantages suivants :

- les parents n'ont pas à chercher auprès de quel service ils peuvent obtenir tel ou tel soutien ;
- ils n'ont pas à formuler de manière explicite leur besoin de conseil, mais peuvent simplement décrire leur situation et leurs objectifs ;
- un service formé à répondre à des demandes générales est mieux à même de gérer efficacement les consultations, car il peut développer un certain savoir-faire grâce à une bonne connaissance de l'éventail des offres ou des demandes et formulaires à remplir.

Il est clair en revanche qu'un tel service centralisé facilement accessible ne saurait *remplacer* toutes les prestations de conseil et de soutien. Sa mission consiste avant tout à clarifier l'aide nécessaire, à informer les parents (le cas échéant par des traductions) et à les épauler pour les tâches administratives. Pour des prestations de conseil et de soutien spécialisées, il adresse les parents ou leurs enfants aux services compétents, tels que le Centre de puériculture, les services sociaux, les pédiatres et sages-femmes, les crèches et parents de jour, les groupes de jeu, les groupes parents-enfants, les rencontres et cafés de parents, le service psychologique pour enfants et adolescent·e·s, les programmes de visite à domicile, etc.

Ce service d'orientation et de premier conseil devra impérativement être accessible physiquement. Ce sera donc un lieu ouvert, situé à un emplacement central et desservi par les transports publics. Il devrait être implanté à proximité immédiate d'autres offres pertinentes pour les familles, de façon à créer par ce regroupement géographique une structure que l'on pourrait appeler « centre familial ».

Une certaine prudence s'impose toutefois, car ce terme est utilisé dans différents contextes et désigne souvent rien de plus qu'une rencontre de parents proposée en lien avec une autre prestation pour les familles. Dans le cas présent, il ne s'agit pas uniquement de réunir les offres pour les familles au plan géographique, mais surtout de les mettre en réseau et de les compléter par le service d'orientation et de premier conseil susmentionné. D'où le choix d'utiliser pour ce projet l'appellation « centres familiaux avec service de conseil », comme l'indique le titre du chapitre.

Le fait de regrouper les offres à l'intention des familles présente par définition deux avantages notables :

- Lorsque les parents connaissent l'utilité d'une offre d'accès facilité (p. ex. le Centre de puériculture), ils font plus volontiers appel à d'autres prestations disponibles sur place, qui sont perçues comme faisant partie d'un tout, telles qu'une consultation psychologique ou une rencontre de parents animée par une personne qualifiée. Si le service d'orientation et de premier conseil recommande par exemple une consultation de puériculture, il peut accompagner directement les parents – et l'enfant s'il est présent – dans les locaux du centre situés dans le même complexe et leur présenter leur nouvel interlocuteur en relayant leur demande. Cela permet d'éviter que la famille renonce à se rendre auprès du service conseillé lors de la première rencontre, notamment lorsque des habitudes culturelles font obstacle à l'utilisation de cette offre.
- Le regroupement géographique des prestations destinées aux familles facilite également la communication entre les offres. Comme indiqué au point 4.1.2, il est important d'échanger, indépendamment de cas concrets, sur des défis et des questions d'actualité afin de trouver des solutions et des approches communes.

Les centres familiaux ont pour vocation de réunir en un seul lieu facilement accessible pour les familles un éventail complet de prestations adaptées aux besoins dans le domaine du développement de la petite enfance.

Sachant que ces centres devront être créés au niveau local ou tout au moins régional, il est indispensable que ces structures soient développées par les communes, notamment pour assurer la mise à disposition

de locaux adaptés et la conclusion des contrats avec les organismes responsables. Sur de nombreux points en effet, la commune est l'interlocuteur privilégié pour la population. Le canton pourra soutenir la mise en place de centres familiaux en élaborant un guide à l'intention des grandes communes et des syndicats de communes.

6.2.3 Forfait circonstanciel pour les familles⁴⁶

L'une des mesures centrales proposées dans la stratégie de politique familiale 2009 consistait à introduire des prestations complémentaires (PC) pour les familles afin d'améliorer leurs ressources économiques. L'initiative parlementaire 147-2012 *Prestations complémentaires pour les familles à faible revenu (PCFam)* (Steiner-Brütsch), adoptée par le Grand Conseil par 81 voix contre 61 et une abstention, est venue appuyer cette demande. Le projet de loi élaboré dans son sillage prévoyait de couvrir la différence entre les dépenses reconnues et les revenus (déficit financier), cette prestation étant réservée aux familles qui perçoivent un revenu du travail insuffisant pour subvenir à leurs besoins. Alors que le Grand Conseil avait adopté l'initiative en septembre 2012, il a décidé pour des raisons financières de ne pas entrer en matière sur le projet de loi lors de sa session de juin 2013. La variante proposant de limiter le droit aux prestations aux familles monoparentales et à celles comptant au moins trois enfants a également été rejetée. Selon les options de mise en œuvre présentées, les coûts oscillaient entre 37 et 120 millions de francs.

A l'heure actuelle, Soleure⁴⁷, Genève⁴⁸ et Vaud⁴⁹ appliquent un système de PC pour les familles. Même si les dispositions ont une portée différente dans ces trois cantons, les critères fixés permettent dans tous les cas de soutenir davantage de familles et de leur octroyer une aide plus importante qu'avec uniquement le système d'aide sociale. Comme leur nom l'indique, les contributions sont calculées sur le modèle des PC, dont les montants sont sensiblement plus élevés que ceux alloués par l'aide sociale. Ce système de soutien intervenant en amont, moins de familles sont formellement prises en charge dans le cadre de l'aide sociale. Les familles percevant des PC entrent néanmoins dans la catégorie des « bénéficiaires de l'aide sociale au sens large » selon l'OFS.

En 2018, la motion 136-2018 *Préserver les familles à faible revenu de l'aide sociale grâce aux prestations complémentaires* (De Meuron) a été déposée en vue de mieux soutenir les familles en situation économique précaire dans le canton de Berne. Dans sa réponse, le Conseil-exécutif indique que cette demande reste importante et mérite d'être appuyée. Elle s'inscrit en effet dans la stratégie de politique familiale adoptée, que le présent rapport invite à poursuivre. Le Conseil-exécutif a malgré tout proposé de rejeter la motion pour des raisons de politique financière, tout en ouvrant la possibilité de présenter dans le prochain rapport de mise en œuvre un dispositif alternatif visant à soulager les familles exposées au risque de pauvreté. En raison du manque d'incitation à exercer une activité lucrative, le système des PC pour les familles n'est pas forcément la meilleure option. De plus, cette proposition a peu de chances de réunir une majorité, en particulier au regard des coûts élevés qui en découlent. L'objectif de soutenir les familles qui travaillent tout en connaissant une situation précaire reste largement incontesté. C'est pourquoi il est nécessaire de concevoir une mesure nouvelle et innovante pour le réaliser. La motion a été retirée lors de la session d'été 2019 afin de laisser le champ libre à la « contre-proposition » exposée ci-après, plus simple et moins coûteuse que les PC, prévoyant l'introduction d'un forfait circonstanciel pour

⁴⁶ L'unité administrative appropriée pour la mise en œuvre reste à déterminer ; proposition : l'Office des assurances sociales de la DIJ (voir aussi le dernier paragraphe du chapitre).

⁴⁷ SO : Ont droit aux PC famille les personnes qui remplissent cumulativement les conditions suivantes : domicile/séjour ininterrompu de deux ans dans le canton de Soleure à la date de la demande ; **enfants âgés de moins de 6 ans** ; revenu brut du ménage > 7500 francs (au moins un enfant de moins de 3 ans, un adulte) / > 15 000 francs (pas d'enfant de moins de 3 ans, un adulte) / > 30 000 francs (au moins un enfant de moins de 3 ans, deux adultes) ; les dépenses reconnues sont supérieures aux revenus déterminants.

⁴⁸ GE : Les prestations se composent d'une prestation complémentaire annuelle en espèces et du remboursement des frais de garde d'enfants et de soutien scolaire. Ont droit aux PC famille les personnes qui, cumulativement : ont leur domicile sur le territoire de la République et canton de Genève depuis 5 ans au moins ; vivent en ménage commun avec des **enfants de moins de 18 ans** ; exercent une **activité lucrative salariée** (une personne adulte : 40 %, deux personnes adultes : 90 %). Le montant annuel des PC pour les familles correspond à la part des dépenses reconnues qui excède le revenu déterminant, mais ne doit pas dépasser le montant prévu.

⁴⁹ VD : Ont droit aux PC famille les personnes qui remplissent cumulativement les conditions suivantes : domicile dans le canton de Vaud depuis 3 ans au moins et titre de séjour valable ; **enfants âgés de moins de 16 ans** ; les dépenses reconnues (entre autres : montants annuels destinés à la couverture des besoins vitaux, montant annuel des frais de loyer) sont supérieures aux revenus déterminants. Le montant des PC famille ne peut dépasser le total des montants forfaitaires déterminés (un enfant de moins de 6 ans, couple = 34 794 CHF, un enfant de 6 à 16 ans, couple = 6219 CHF).

les familles. Cette solution pourrait être mise en œuvre dès que le Grand Conseil aura pris connaissance du présent rapport en l'approuvant.

Groupe cible

Des familles qui ne perçoivent pas l'aide sociale peuvent néanmoins connaître une situation financière précaire. Leurs besoins de base sont certes couverts, mais les ressources dépassant le strict nécessaire sont très limitées. Chez les adultes, dans certains cas du moins, la situation peut dépendre du bon vouloir de la personne. On ne saurait en dire autant pour les familles : les enfants ne choisissent pas le foyer dans lequel ils voient le jour et on considère qu'il ne leur incombe pas de contribuer au revenu du ménage avant d'avoir au moins achevé leur scolarité obligatoire.

Si les enfants ne sont pas responsables de la situation économique de leur famille, la précarité a par contre un impact important sur leurs perspectives d'avenir : il est prouvé que le développement des enfants (y compris en termes de parcours professionnel et titres de formation) ne dépend pas uniquement de leur patrimoine génétique, mais aussi de la sécurité de leur environnement et des stimulations qu'il leur offre. Pour cela, les familles doivent disposer d'un minimum de marge financière, au-delà de la simple couverture des besoins de base. Exemples : la qualité du logement (possibilités d'explorer en toute sécurité, espace pour bouger) ou les activités de loisirs (p. ex. accès à des structures culturelles adaptées aux enfants).

Modèle de forfait circonstanciel

Le modèle de PC pour les familles envisagé jusqu'ici se fonde sur le régime des PC à l'AVS et à l'AI : une personne a droit à cette aide lorsque les dépenses reconnues sont supérieures aux revenus disponibles. Il est donc nécessaire d'évaluer pour chaque demande la situation économique individuelle afin de déterminer si les conditions d'octroi sont remplies et de calculer, le cas échéant, le montant de la contribution.

Cette exigence entraîne de lourdes charges administratives d'une part et n'incite pas les bénéficiaires à s'investir pour améliorer leur situation économique d'autre part. Ce dernier point s'avère problématique lorsqu'on transpose ce modèle aux familles, car contrairement aux rentiers AVS et AI, elles seraient en mesure d'agir pour accroître leurs revenus.

Il convient également de se demander comment ces PC pour les familles s'articuleraient avec d'autres prestations liées au besoin, par exemple le subventionnement de l'accueil extrafamilial en fonction du revenu, sachant que la perception de PC aurait pour effet d'augmenter le revenu de la famille. Or il s'agit d'un critère déterminant pour le calcul des subventions cantonales aux coûts des structures d'accueil. Un revenu plus élevé diminue les contributions aux frais de garde. Dans la demande de PC, les familles déclarent les subventions aux frais de garde calculées sur la base des revenus du travail. Une fois les PC obtenues, les subventions vont baisser. Si l'on augmente à nouveau le montant des PC famille pour compenser la différence, cela modifie à nouveau la base de calcul des contributions aux frais de garde, qui diminuent encore.

Afin d'éviter ces problèmes et de simplifier le système, il est proposé de

- définir des critères facilement vérifiables pour la situation économique, qui serviront d'indicateurs du besoin ;
- verser sur cette base une contribution financière *forfaitaire* ;
- fixer un plafond afin d'éviter toute incitation négative concernant l'exercice d'une activité lucrative.

Un tel système peut largement être automatisé de façon à minimiser les coûts administratifs. Il permet aussi au canton de mieux piloter les coûts en ajustant le montant du forfait et d'adapter les ressources financières.

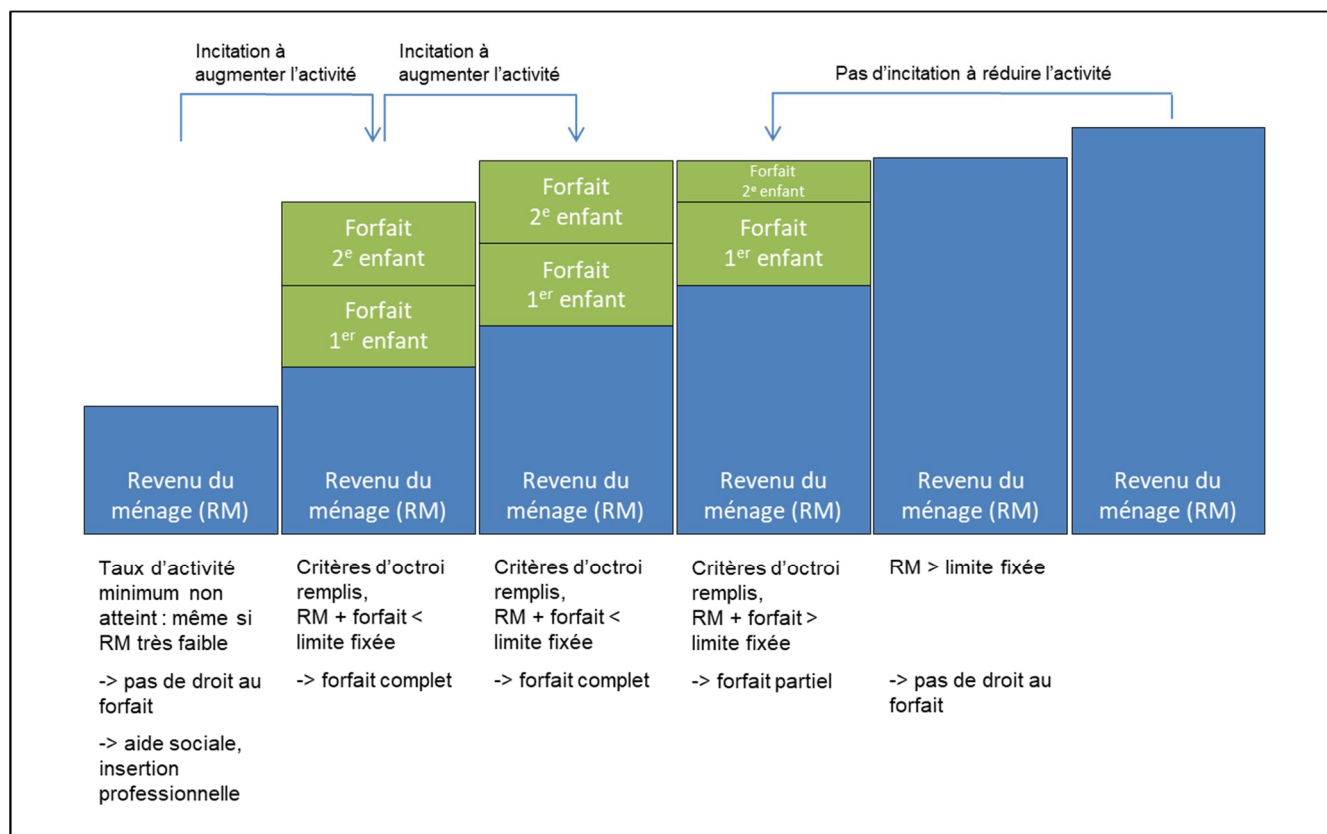
Contrairement aux allocations familiales, auxquelles toutes les familles ont droit par principe, les forfaits circonstanciels sont alloués uniquement à celles qui disposent de moyens financiers modestes en dépit du fait qu'elles travaillent à un degré raisonnable.

Les critères d'octroi sont définis comme suit :

- Familles avec enfants dans la catégorie d'âge prévue : il est proposé de fixer la limite à *16 ans*, sachant qu'au-delà, le développement des jeunes dépend de moins en moins de l'environnement familial. Les personnes seules et les couples sans enfants n'ont pas droit à un forfait circonstanciel.
- Taux d'activité minimum : les PC pour les familles étant conçues comme une forme de soutien à des personnes qui font déjà tout ce qui peut raisonnablement être exigé d'elles pour gagner un revenu suffisant par leurs propres moyens, il convient de prévoir un taux d'activité minimum relativement élevé. Ce critère est défini par souci d'équité avec les familles dont les enfants ne vivent pas dans des conditions précaires car leurs parents travaillent suffisamment. Il sert aussi à éviter que des parents ne fassent pas l'effort de travailler dans une mesure raisonnable faute d'incitation financière. De plus, un seuil élevé réduit le cercle des bénéficiaires et, partant, les coûts pour le canton. Compte tenu de ces considérations, il est proposé de fixer un taux d'activité minimum de *60 pour cent pour les familles monoparentales et de 160 pour cent pour les couples* (les variantes débattues jusqu'ici pour les PC famille prévoyaient un taux de 50% pour les familles monoparentales et de 100% pour les couples). Cela permet de s'assurer, pour les couples, que les deux partenaires contribuent aux revenus. Si nécessaire, ils peuvent recourir aux offres d'accueil extrafamilial subventionnées, la prise en charge pouvant aller jusqu'à 80 pour cent selon la situation. Indépendamment du taux d'activité, cette condition garantit que seules les personnes établies en Suisse et ayant le droit d'y travailler peuvent bénéficier du forfait.
- Limite de revenu : le forfait est alloué uniquement aux ménages qui travaillent à un taux d'activité suffisant sans atteindre la limite de revenu fixée. Il est proposé d'utiliser comme référence le seuil de risque de pauvreté, qui correspond par définition à 60 pour cent du revenu moyen des ménages, ce critère étant adapté à la taille du ménage sur la base de l'échelle modifiée de l'OCDE (pondération : 1 pour la personne la plus âgée, 0,5 pour chaque personne de plus de 14 ans et 0,3 pour chaque personne de moins de 14 ans). Pour l'année 2014 par exemple, les limites auraient été fixées comme suit : 5136 francs par mois pour un ménage comptant deux adultes et deux enfants de moins de 14 ans, 3933 francs par mois pour un ménage comptant un adulte et deux enfants de moins de 14 ans (OFS 2017).

Afin d'éviter que des ayants droit dont le revenu est proche de la limite bénéficient grâce à ces prestations d'un revenu disponible supérieur à celui des familles qui dépassent de peu ce seuil et ne peuvent donc pas prétendre au forfait, celui-ci sera versé uniquement jusqu'à concurrence de la limite de revenu fixée pour le ménage. Les familles dont le revenu est inférieur au plafond calculé pour la taille de leur ménage verront donc leur revenu augmenter jusqu'à la limite admise, mais pas au-delà⁵⁰.

⁵⁰ En théorie, les familles dépassant de peu la limite de revenu pourraient être tentées de réduire leur taux d'activité et de compenser cette perte financière par le forfait destiné aux familles. Cela ne serait toutefois possible que dans les cas où la limite de revenu est atteinte avec un taux d'activité suffisamment élevé pour que la famille ne tombe pas en dessous du seuil minimal exigé après diminution de l'activité lucrative (p. ex. de 180 % à 160 % pour un couple, étant entendu que la baisse de revenu ne doit pas être supérieure au forfait perçu). Il paraît peu probable que de tels cas se produisent.



Le montant du forfait constitue également une variable importante. En se fondant sur la moyenne des contributions dans le canton de Soleure (où les prestations sont calculées individuellement en fonction du besoin), un montant de 800 francs par enfant paraît approprié. Le fait que cette somme soit la même pour chaque enfant et s'additionne de façon linéaire, alors que le besoin réel diminue légèrement à chaque enfant supplémentaire ne pose pas de problème vu que la limite de revenu définie en fonction de la taille de la famille ne peut en aucun cas être dépassée. Si la pratique montre que les contributions effectives sont systématiquement moins élevées en raison des plafonds fixés, ce montant pourra être réduit.

Affranchissement des familles de l'aide sociale

En prenant comme référence le seuil de risque de pauvreté, le revenu obtenu est dans tous les cas suffisamment élevé pour que les familles travaillant à un taux d'activité raisonnable ne dépendent plus de l'aide sociale. Selon des analyses de l'OFS des données concernant l'aide sociale matérielle dans le canton de Berne, 3006 familles (couples ou familles monoparentales avec enfants) étaient tributaires de l'aide sociale en 2016. Etant donné que l'exercice d'une activité lucrative est saisi dans des catégories très générales, il n'est pas possible de calculer avec exactitude le nombre de familles atteignant le taux d'activité minimum. Selon les hypothèses émises quant à la répartition estimée au sein des catégories, entre 150 et 800 familles pourraient s'affranchir de l'aide sociale en cas d'introduction de forfaits circonstanciels. Si ce nombre peut paraître peu élevé, la mesure proposée n'en reste pas moins pertinente :

- Les familles qui ne travaillent pas à un taux raisonnable et qui dépendent de l'aide sociale en dépit de leur activité lucrative (modeste) doivent continuer d'être encouragées à élargir leur activité pour acquérir un revenu suffisant par leurs propres moyens. Dans ce cas, l'aide sociale demeure la forme de soutien adéquate : il s'agit d'une prestation transitoire et, le cas échéant, remboursable. Elle est soumise à des exigences, mais offre aussi des possibilités de soutien pour (mieux) intégrer le marché du travail.
- Lorsque des familles travaillent à un taux raisonnable, mais ont besoin d'un soutien financier car elles gagnent très peu, l'aide sociale n'est pas l'instrument approprié. Il est donc utile et important de mettre en place une mesure permettant à ces familles de travailleurs pauvres de sortir de cette situation stigmatisante, même si leur nombre paraît relativement faible dans le canton de Berne.

- On sait que toutes les personnes qui pourraient avoir droit à l'aide sociale ne la demandent pas. La création d'allocations circonstancielles permet de soutenir des familles qui n'apparaissent pas dans les chiffres ci-dessus de la statistique de l'aide sociale alors qu'elles connaissent une situation difficile.

Coûts pour le canton

Une analyse des données sur les revenus des ménages familiaux (SILC 2017) réalisée avec l'OFS a montré que la région statistique de l'Espace Mittelland (comprenant les cantons de Berne, de Fribourg, de Soleure, de Neuchâtel et du Jura) comptait environ 29 000 ménages monoparentaux avec enfants et environ 195 000 ménages constitués d'un couple avec enfants. Il n'est malheureusement pas possible de différencier les chiffres en fonction de l'âge des enfants. L'enquête SILC regroupe en effet ces derniers dans une seule catégorie jusqu'à l'âge de 25 ans. Par conséquent, les estimations ci-après pourraient être supérieures aux coûts réels (dès lors que la limite pour le droit aux prestations est fixée à 16 ans).

Environ 55 pour cent des familles monoparentales et 28 pour cent des couples remplissent le critère du taux d'activité minimum (resp. 60 % et 160 %). On observe que de nombreuses familles ont choisi un taux d'activité élevé lorsque cette mesure leur permet d'acquérir des revenus dépassant le seuil de pauvreté. Parmi celles qui travaillent suffisamment selon le critère fixé, seuls trois pour cent des familles monoparentales et un pour cent des couples environ ont un revenu inférieur ou égal au seuil de risque de pauvreté.

Il n'est pas possible d'effectuer une analyse distincte pour le canton de Berne, car les chiffres sont disponibles uniquement pour l'ensemble de la région. Il existe probablement des différences non négligeables entre les cantons selon la structure de leur économie. Faute de données plus précises, les pourcentages susmentionnés sont appliqués au canton de Berne pour procéder à l'estimation des coûts.

En se fondant sur ces chiffres, 1080 ménages constitués d'un couple (0,9 % de 120 000 ménages) et 708 ménages monoparentaux (2,9 % de 24 400 ménages) pourraient remplir les conditions d'octroi dans le canton de Berne.

Les données disponibles ne renseignent malheureusement pas sur le nombre d'enfants par famille, ni sur la différence entre le revenu du ménage et le seuil de risque de pauvreté. L'estimation des coûts globaux de la mesure sur la base du nombre approximatif de familles répondant aux critères doit donc être considérée avec une grande prudence. En 2018, 19,1 pour cent des habitantes et habitants du canton de Berne avaient moins de 19 ans, ce qui donne un total d'environ 198 000 enfants et adolescent·e·s. Si l'on répartit ce chiffre entre les quelque 144 400 ménages familiaux recensés dans le canton, on obtient une moyenne de 1,37 enfant par ménage. En admettant que cette moyenne n'est pas différente pour les 1788 familles concernées par la mesure, celles-ci auraient au total environ 2450 enfants. Si chacun d'eux recevait le forfait complet de 800 francs par mois, les coûts nets s'élèveraient à 1,96 million de francs par mois ou 23,52 millions de francs par année (frais d'administration exclus). En prenant comme référence les chiffres des PC pour les familles allouées par le canton de Soleure, qui verse en moyenne ce même montant par ménage bénéficiaire, le total effectif devrait plutôt se situer autour de 17 millions de francs par année (1788 ayants droit x 12 mois x 800 francs).

Cette estimation comprise entre **17 et 23 millions de francs** reste probablement supérieure à la réalité, étant donné qu'une partie des enfants inclus dans le calcul n'auraient pas droit aux prestations en raison de la limite d'âge prévue. Ces coûts seraient en outre abaissés par les économies réalisées dans l'aide sociale. Même en partant de l'estimation maximale de 23 millions de francs environ, ce montant demeure largement inférieur aux coûts calculés pour les modèles de PC famille proposés en 2009, 2012 et 2018. Chargée d'évaluer les coûts en 2010, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) avait indiqué une fourchette entre 37 et 120 millions de francs (selon les modalités d'application).

Organisation

Il est proposé d'introduire dans un premier temps le modèle de forfait circonstanciel à titre de projet pilote, afin de vérifier l'efficacité du système (éviter aux enfants et adolescent·e·s de vivre dans des conditions financières précaires) ainsi que les coûts effectifs.

La politique familiale constitue un domaine interdisciplinaire. L'élaboration et la coordination de la stratégie en la matière relèvent en particulier de la DSSI, sous l'égide de la division Famille de l'OIAS. Toutefois, il pourrait être indiqué de choisir pour la mise en œuvre de cette mesure économique une unité d'organisation ayant déjà accès aux données sur les revenus et, partant, d'envisager un rattachement administratif à l'Office des assurances sociales (OAS) de la DIJ, déjà compétent pour la réduction des primes. Il faudrait prévoir dans la base légale une autorisation pour réunir les données fiscales au niveau des ménages (lien avec GERES).

7. Récapitulatif des mesures de politique familiale

Comme indiqué au point 3, la stratégie du canton de Berne en matière de politique familiale a pour objectif de donner aux familles les moyens d'assumer leur rôle pilier dans la société (relève générationnelle, soins mutuels et solidarité économique, protection, socialisation, éducation et soutien au développement des enfants). Il s'agit pour ce faire d'améliorer les ressources économiques et pédagogiques des familles en fonction des besoins ainsi que les conditions sociales et culturelles.

Le tableau ci-après récapitule les mesures appliquées jusqu'à présent et leur mise en œuvre (voir le point 4 pour des explications détaillées) ainsi que les développements importants proposés au point 6 dans chacun de ces trois domaines :

Ressources économiques	Ressources pédagogiques	Conditions sociales et culturelles
<p>Allègement fiscal pour les familles</p> <p>Déduction pour la garde des enfants par des tiers fixée à 12 000 CHF</p>	<p>Centre de puériculture</p> <p>Centre de consultation d'accès facilité pour les parents d'enfants jusqu'à cinq ans (consultations sur place sur 270 sites, par téléphone ou par voie électronique)</p>	<p>Coordination régionale des offres de développement de la petite enfance</p> <p>Rencontres annuelles/bisannuelles dans 16 régions : mise en place d'une collaboration sur des cas spécifiques, langage commun et orientation coordonnée</p>
<p>Augmentation de la réduction des primes</p> <p>Depuis 2020, allègement supplémentaire pour les familles et les jeunes adultes en formation</p>	<p>Détection précoce des situations de mise en danger du bien-être de l'enfant</p> <p>Publication d'aides à l'évaluation, coaching, transmission de dossiers par les sages-femmes indépendantes au Centre de puériculture</p>	<p>Portail Famille</p> <p>www.be.ch/famille : informations sur des sujets et des offres intéressant les familles, visibilité de l'engagement du canton en faveur des familles</p>
<p>Avance de contributions d'entretien</p> <p>Les mineurs ont droit à une avance pour les contributions d'entretien courantes dues par les parents</p>	<p>Programmes de visite à domicile</p> <p>Offre de prévention de proximité pour les familles à risque. Parallèlement au programme <i>petits:pas</i>, proposé dans cinq communes urbaines, nouveau programme <i>plus</i> ouvert à toutes les communes depuis août 2020.</p>	<p>Accueil extrafamilial</p> <p>Depuis l'été 2019, possibilité de passer au système de bons de garde : chaque bon est cofinancé par le canton.</p>

	<p>Suppression de la part des communes dans le financement des programmes de visite à domicile <i>Proposition nouvelle</i></p>	<p>Projet pilote pour l'intégration d'enfants en situation de handicap dans des crèches ordinaires <i>Proposition nouvelle</i></p>
<p>Forfait circonstanciel pour les familles <i>Proposition nouvelle</i></p>	<p>Formation des parents d'accès facilité Mise en place et subventionnement d'offres locales et régionales permettant de soutenir les parents et de les aider à développer leurs compétences</p>	<p>Accueil parascolaire Obligation pour les communes de proposer des offres en cas de besoin avéré ; cofinancement par le canton</p>
	<p>Encouragement linguistique préscolaire en crèche Remplace depuis 2020 le dispositif mis en place pour l'encouragement linguistique préscolaire : octroi d'un bon de garde aux enfants qui présentent des besoins linguistiques pour une prise en charge de 40 %, que les parents travaillent ou non</p>	<p>Prise en charge pendant les vacances scolaires Depuis janvier 2019, cofinancement par le canton des offres d'accueil proposées par les communes pendant les vacances scolaires</p>
	<p>Insertion sociale en crèche Octroi d'un bon de garde aux enfants qui présentent des besoins d'insertion sociale pour une prise en charge entre 20 et 60 %, que les parents travaillent ou non</p>	<p>Centres familiaux avec service de conseil <i>Proposition nouvelle</i></p>

7.1 Coûts actuels et coûts attendus

Les mesures déjà appliquées sont majoritairement financées par le biais de la compensation des charges de l'aide sociale. Les coûts sont donc supportés pour moitié par le canton et pour moitié par l'ensemble des communes. Une franchise est perçue de la part des communes pour les offres qui leur apportent un avantage concurrentiel (en particulier accueil extrafamilial). Enfin, les mesures qui, pour certains segments, concernent spécifiquement la population migrante sont cofinancées pour ce groupe cible par les fonds fédéraux du forfait d'intégration et/ou par le Programme d'intégration cantonal (PIC). Le tableau ci-après reprend les mesures de politique familiale présentées dans le rapport 2014 (fondé sur les chiffres de 2012) et indique les données actualisées de l'année 2020. Les frais de ces mesures sont déjà inscrits depuis longtemps dans la planification financière. Seules les dépenses à la charge du canton figurent dans le tableau. Si une mesure engendre d'autres coûts, des précisions sont données dans une note de bas de page.

Niveau d'intervention socio-politique	Dépenses 2012 ⁵¹ (part du canton, en mio de CHF)	Dépenses 2020 ⁵² (part du canton, en mio de CHF)	Direction cantonale compétente
Interventions socio-écologiques			
Promotion de l'égalité entre femme et homme et élimination de toute forme directe ou indirecte de discrimination sexuelle par le biais d'un travail de fond et de campagnes d'information et de sensibilisation	0,010	0,000 ⁵³	CHA
Accueil extrafamilial (depuis 2019, comprend également l'encouragement linguistique précoce et l'insertion sociale)	26,600	34,250 ⁵⁴	DSSI
Accueil parascolaire	16,100	28,300 ⁵⁴	INC
Prise en charge durant les vacances scolaires	-	0,000 ⁵⁵	INC
Interventions pédagogiques			
Centre de puériculture	3,300	3,750 ⁵⁴	DSSI
Mise en réseau régionale	-	0,050 ⁵⁴	DSSI
Portail Famille	-	0,075	DSSI
Détection précoce des situations de mise en danger du bien-être de l'enfant	-	0,075 ⁵⁴	DSSI/DIJ
Formation des parents (depuis 2014, accent placé sur la formation des parents d'accès facilité)	<i>Données précises non disponibles</i>	0,250 ⁵⁴	DSSI
Programmes de visite à domicile (2012 : uniquement programme <i>petits:pas</i> , phase pilote)	0,135	0,300 ⁵⁴	DSSI
Consultations de couple et de famille	0,454	0,446 ⁵⁴	DSSI
Conseils et aide 147 (Pro Juventute) et service d'appel d'urgence pour parents	0,088	0,093 ⁵⁴	DSSI
Animation de jeunesse	8,590	8,548 ⁵⁴	DSSI
Promotion de la santé et prévention des dépendances	3,400	3,972 ⁵⁴	DSSI
Promotion de la jeunesse	4,788	0,000 ⁵⁶	DIJ
Services psychologiques pour enfants et adolescent·e·s	13,100	13,986	INC
Foyers scolaires spécialisés et foyers pour enfants et adolescent·e·s à caractère non scolaire ⁵⁷	32,738 ⁵⁸	35,205 ⁵⁹	DSSI

⁵¹ Chiffres repris du rapport sur la politique familiale 2014. Il convient de prendre en compte les remarques dans les notes de bas de page précisant ce que recouvrent ces montants. Selon les cas, les chiffres ne sont qu'en partie, voire pas du tout comparables. Cela étant, nous avons renoncé à indiquer la somme pour les deux années de référence.

⁵² Chiffres tirés des comptes 2020 si disponibles, sinon il s'agit des montants budgétés.

⁵³ Aucun projet concernant spécifiquement les familles n'a été réalisé en 2020. Néanmoins, les prestations proposées par le Bureau de l'égalité, notamment en matière de conseils et d'informations, couvrent aussi des sujets liés aux familles.

⁵⁴ Ce chiffre comprend uniquement la part du canton des dépenses admises à la compensation des charges.

⁵⁵ Les contributions cantonales pour l'année scolaire 2020-2021 sont versées fin 2021.

⁵⁶ Pas de dépenses en 2020

⁵⁷ Comprend les subsides pour la prise en charge à caractère résidentiel.

⁵⁸ Une analyse du montant indiqué dans le rapport 2014 (CHF 65,476 mio) a montré qu'il s'agissait des dépenses *avant* admission à la compensation des charges. Cette erreur a été corrigée dans le présent tableau pour une meilleure comparabilité des données (suppression de la part des communes correspondant à 50%).

⁵⁹ Contrairement au chiffre de 2012, ce montant comprend uniquement les dépenses du canton après admission à la compensation des charges, y compris pour les trois institutions cantonales (extrapolation sur la base des contrats de prestations 2020 pour l'hébergement et la prise en charge ; analyse des comptes 2020 des institutions cantonales, unité d'imputation concernant l'hébergement).

Interventions au sein de la famille			
Maisons d'accueil pour femmes	1,110 ⁶⁰	1,542 ^{54, 61}	DSSI
Protection de l'enfant et tutelle (enfants placés, solutions privées de placement à la journée, avance des pensions alimentaires)	1,094	10,3 ⁶²	DIJ
Soutien à la jeunesse	3,964	2,378	DIJ
Service bernois d'intervention contre la violence domestique	<i>Données précises non disponibles</i>	0,434	DSE
Interventions économiques			
Réduction des primes de l'assurance-maladie pour les familles	180,000	165,450 ⁶³	DIJ
Allocations familiales	586,497 ⁶⁴	9,00 ⁶⁵	DIJ
Déductions fiscales pour les enfants (diminution de recettes)	272,000	282,400	FIN
Subsides de formation (sans les prêts)	26,000	33,923	INC

Le tableau qui précède ne comprend pas les coûts et les recettes attendus liés aux mesures proposées en vue d'optimiser l'engagement en matière de politique familiale (sous réserve de la disponibilité des ressources financières requises de la part du canton de Berne, comme indiqué dans la remarque préliminaire et l'introduction au présent rapport). Ces données sont exposées ci-après :

Mesure	Coûts/recettes attendus (en mio de CHF)	
	Canton	Communes
Réduction de la participation des communes au financement des programmes de visite à domicile à une franchise de 20%	2,03 ⁶⁶	-2,03
Allègement grâce au pour mille de la masse salariale dévolue au financement de l'accueil extrafamilial	-5 – -15	-5 – -15
Forfait circonstanciel pour les familles	8,5 – 11,5	8,5 – 11,5
Projet pilote pour l'intégration d'enfants en situation de handicap dans des crèches ordinaires	0,075	0,075

La poursuite des mesures en cours et, partant, leur financement, ne sont pas remis en question. Le calendrier de mise en œuvre des nouvelles mesures et des adaptations proposées entraînant des coûts supplémentaires dépendra des ressources financières, en particulier au niveau cantonal. L'application de mesures nouvelles sur la base de ce rapport pourra être débattue dans le cadre de la présentation du budget.

⁶⁰ Ce chiffre provient des comptes 2011.

⁶¹ Chiffre des comptes annuels, sans les remboursements uniques de réserves et les contributions aux coûts extraordinaires occasionnés par la pandémie de COVID-19

⁶² Uniquement coûts supportés par le canton pour l'avance de pensions alimentaires, chiffres 2019

⁶³ Ce montant ne comprend pas les soldes de primes pour les bénéficiaires de l'aide sociale ou des PC qui sont versées depuis 2012 via le budget de l'aide sociale et des PC.

⁶⁴ Ce chiffre concernant l'année 2012 comprend les contributions des employeurs et des employés et n'indique donc pas les dépenses du canton (contrairement à l'intitulé de la colonne).

⁶⁵ Seules les allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative et les allocations familiales dans l'agriculture sont effectivement financées par le canton. Il n'est donc pas possible de comparer ce chiffre avec celui de 2012.

⁶⁶ Conformément à l'article 29b de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC), ce transfert de charges est compensé par une imputation du même montant.

Bibliographie

- Amberg, Helen ; Bieri, Oliver (2016). *Evaluation Familienmietzinsbeiträge Basel-Stadt. Bericht zuhanden des Amts für Sozialbeiträge des Kantons Basel-Stadt*. Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern.
- Brotschi, Markus (2017). *Hohe Mieten und Scheidungen belasten die Sozialhilfe*. Tagesanzeiger du 7 septembre 2017.
- Division Famille de la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration du canton de Berne (2020). *Développement de la petite enfance dans le canton de Berne : Stratégie et mesures*. Rapport de l'administration, version avril 2020.
- Evolution des coûts dans l'aide sociale*. Rapport du Conseil fédéral du 6 septembre 2017 donnant suite aux postulats 14.3892 Groupe socialiste et 14.3915 Bruderer Wyss du 25 septembre 2014.
- Friedrich, Lena ; Smolka, Adelheid (2012). *Konzepte und Effekte familienbildender Angebote für Migranten zur Unterstützung frühkindlicher Förderung*. Zeitschrift für Familienforschung, 24 (2), pp. 178-198.
- Grislain-Létrémy, Céline ; Trevien, Corentin (2016). *The Impact of Housing Subsidies on the Rental Sector : The French Example*. Institut national de la statistique et des études économiques, document de travail n° G2014/08.
- Grob, Alexander ; Keller, Karin und Trösch, Larissa M. (2014). *ZweitSprache – mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergarten*. Wissenschaftlicher Abschlussbericht. Bâle : Université de Bâle.
- Hümbelin, Oliver (2016). *Nichtbezug von Sozialhilfe und die Bedeutung von regionalen Unterschieden*. Social Sciences Working Paper n° 21. Berne : Université de Berne.
- Laferrère, Anne ; Le Blanc, David (2004). *How do housing allowances affect rents ? An empirical analysis of the French case*. Journal of Housing Economics, 13 (1), pp. 36-67.
- OFS, Office fédéral de la statistique (2017). *Les familles en Suisse, rapport statistique 2017*. Neuchâtel : Office fédéral de la statistique.
- OFS, Office fédéral de la statistique (2019). *Enquête sur les familles et les générations 2018 : Premiers résultats*. Neuchâtel : Office fédéral de la statistique.
- Rapport sur les familles 2017*. Rapport du Conseil fédéral du 26 avril 2017 en réponse aux postulats 12.3144 Meier-Schatz du 14 mars 2012 et 01.3733 Fehr du 12 décembre 2001.
- Tschöpe-Scheffler, Sigrid (2005). *Unterstützungsangebote zur Stärkung der elterlichen Erziehungsverantwortung : Starke Eltern haben starke Kinder*. Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation, 25 (3), pp. 248-262.
- Walter, Sabine ; Grgic, Mariana (2013). *Verhaltens- und Kompetenzentwicklung im Kontext der Familie*. Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, 16 (3), pp. 503-531.
- Wustmann, Corinna (2006). *Das Konzept der Resilienz und seine Bedeutung für das pädagogische Handeln*. In : Bohn, Irina (Ed.) : Dokumentation der Fachtagung « Resilienz - Was Kinder aus armen Familien stark macht » am 13. September 2005 in Frankfurt am Main (pp. 6-14). Frankfurt a.M. : ISS.

Annexe

Calculs relatifs à l'affranchissement de l'aide sociale par une augmentation sélective de la réduction des primes

Une analyse a été effectuée pour déterminer le nombre de familles exerçant une activité lucrative qui pourraient s'affranchir de l'aide sociale grâce à une augmentation de la réduction des primes de l'assurance-maladie. Les chiffres de référence sont ceux de la statistique suisse de l'aide sociale 2016 concernant le canton de Berne⁶⁷. Ces données font état de 6796 unités d'assistance (ménages) constituées de personnes élevant seules leur(s) enfant(s) ou de couples avec au moins un enfant (familles). Sur ce total, 2982 unités d'assistance comptent au moins une personne exerçant une activité lucrative. Le montant mensuel moyen versé à ces familles s'élève à 2211 francs, avec un écart-type de 1344 francs, ce qui signifie que 68 pour cent environ des familles soutenues reçoivent entre 867 et 3555 francs par mois. En cas d'augmentation maximale des subsides à 867 francs pour les familles qui travaillent, seules celles qui percevaient jusqu'à présent moins de 867 francs par mois n'auront plus besoin de l'aide sociale. Cela représente environ la moitié des 32 pour cent restants, soit 16 pour cent (l'autre moitié recevant plus de 3555 CHF). On obtient un chiffre maximal de 473 familles environ qui pourraient profiter de la mesure. Toutefois, seules 306 sont des familles monoparentales. Les primes mensuelles d'assurance-maladie pour les enfants se montent en général à une centaine de francs. Les bénéficiaires de l'aide sociale ayant déjà droit à la réduction maximale pour leur catégorie d'âge et leur région de primes, même une prise en charge intégrale des primes des enfants libérerait tout au plus un montant supplémentaire de 50 francs par enfant et par mois. Pour les adultes, l'augmentation du revenu disponible en cas de réduction supplémentaire des primes dépend du modèle d'assurance choisi. A l'heure actuelle, le subside pour les bénéficiaires de l'aide sociale est compris entre 183 et 221 francs par mois (art. 10a, al. 1, lit. a en corrélation avec l'art. 11, al. 1 de l'ordonnance cantonale sur l'assurance-maladie, OCAMal). Même s'il devait doubler, ce qui représenterait une hausse de 200 francs par mois, ce montant ne suffirait pas pour atteindre les 867 francs nécessaires. *La mesure consistant à augmenter la réduction des primes permettrait de libérer au maximum 200 francs par adulte et 50 francs par enfant et ne profiterait qu'à 214 familles, soit environ 7,3 pour cent (voir le tableau ci-dessous).*

	Familles exerçant une activité lucrative	Montant supplémentaire libéré	Nombre de familles pour lesquelles le montant supplémentaire libéré suffirait à couvrir l'aide nécessaire
Familles monoparentales avec 1 enfant	1110	250	80
Familles monoparentales avec 2 enfants	635	300	39
Familles monoparentales avec 3 enfants ou plus	165	350	11
Couples avec 1 enfant	320	450	28
Couples avec 2 enfants	371	500	31
Couples avec 3 enfants ou plus	359	550	25
Total	2982		214

⁶⁷ L'interprétation des montants versés doit être considérée avec prudence, car les données sur la répartition ne suivent pas entièrement une configuration normale. Cela reste toutefois la seule option d'analyse en l'absence d'autres paramètres de répartition.