



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 155-2025
Type d'intervention : Motion
Motion ayant valeur de directive : ☒
N° d'affaire : 2025.GRPARL.351

Déposée le : 11.06.2025

Motion de groupe : Non
Intervention de l'organe du GC : Non
Déposée par : de Meuron (Thun, Les VERT-E-S) (porte-parole)
Beutler-Hohenberger (Gwatt, PEV)
Riesen (La Neuveville, PS)
Gasser (Ostermundigen, PVL)
Rappa (Burgdorf, Le Centre)
Ammann (Bern, LG)
Patzen (Bern, Les VERT-E-S)
Esseiva (Bern, PLR)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Non
Urgence accordée :

N° d'ACE : 1094/2025 du 22 octobre 2025
Direction : Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
Classification : Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif : **Vote point par point**
Point 1 : adoption et classement
Point 2 : rejet

Pour combattre avec efficacité la pauvreté infantile, apportons un soutien ciblé aux familles !

Le Conseil-exécutif est chargé des mandats suivants :

1. Créer les bases légales pour que les familles à revenu modeste puissent bénéficier de prestations ad hoc (prestations complémentaires ou forfaits circonstanciels pour les familles) en tenant compte des prestations existantes (notamment les mesures relatives à l'accueil extrafamilial) et en évitant que cela produise une incitation négative à exercer une activité lucrative.
2. Dans le cadre de la révision totale de l'ordonnance sur l'aide sociale qui est prévue, prendre en compte les mesures proposées au printemps 2025 par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) dans le domaine de la promotion de l'enfance et de la jeunesse.

Développement :

Environ 103 000 enfants vivent en situation de pauvreté en Suisse, et 103 000 autres en sont menacés. Les enfants qui grandissent dans une famille touchée par la pauvreté risquent

d'avantage de connaître la pauvreté à l'âge adulte. Les enfants ne peuvent pas subvenir à leurs besoins au sens où ils dépendent de la situation économique de leurs parents. Souvent, ces enfants vivent dans des familles monoparentales ou des familles nombreuses qui, du fait d'un taux d'emploi limité par la garde des enfants, du secteur peu rémunérateur dans lequel elles travaillent ou de leur formation, ne parviennent pas à dégager un revenu suffisant pour assurer leur subsistance et entrent dans la catégorie des familles de travailleurs pauvres. Les enfants en situation de pauvreté ne peuvent pas prendre part à la société dans la même mesure que les autres, ce qui les désavantage dans leur épanouissement personnel¹. Ce sont ces familles que cible la présente motion : l'objectif est de leur éviter d'entrer à l'aide sociale en proposant un dispositif clairement limité dans le temps et d'un montant défini (comme un forfait circonstanciel pour les familles ou des prestations complémentaires cantonales). Une telle aide contribue à éviter la stigmatisation sociale, allège les charges administratives et promeut l'indépendance des familles concernées.

Même si la politique, au niveau national comme au niveau cantonal, a fondamentalement reconnu qu'il était nécessaire de prendre des mesures pour soulager les familles, seuls les cantons du Tessin (1997)², de Soleure (2010)³, de Vaud (2011)⁴ et de Genève (2012)⁵ ont déjà introduit des prestations complémentaires pour les familles. En 2024, le canton de Fribourg a voté massivement en faveur de la mise en place d'un tel dispositif, le projet ayant récolté près de 70 % de « oui ». La loi entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2026.

Même si les modèles diffèrent d'un canton à un autre, tous reposent sur le calcul des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI. Les principales différences se situent dans les limites d'âges fixées pour les enfants et la prise en compte du revenu professionnel. Certains cantons posent comme condition un revenu professionnel minimum, d'autres calculent le revenu professionnel effectif. Le canton du Tessin verse quant à lui une allocation familiale complémentaire pour les enfants jusqu'à l'âge de 15 ans ainsi qu'un subside pour l'accueil extrafamilial des enfants jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de la scolarité obligatoire⁶. Ces dispositifs sont financés par les cantons et les communes et/ou par les cotisations du travail, de l'employeur, des indépendants, des personnes juridiques et des personnes sans activité lucrative. Tous ces cantons voient leur nombre de bénéficiaires de l'aide sociale diminuer. Ce système est considéré comme établi et efficace dans ces cantons. En dépit de ce constat, la Confédération et les autres cantons peinent à introduire des prestations axées sur les besoins des familles qui pourraient atténuer la pauvreté infantile. Les raisons le plus souvent invoquées sont la situation politico-financière actuelle ou, pour la Confédération, le fait que la politique familiale relève des cantons.

Le canton de Berne a lui aussi renoncé jusqu'ici à introduire des prestations complémentaires pour les familles pour des raisons de politique financière⁷. La motion passée M 136-2018, « Préserver les familles à faible revenu de l'aide sociale grâce aux prestations complémentaires », qui poursuivait un objectif comparable au nôtre, a été retirée en 2019. Cette décision s'expliquait par l'intention de creuser la question dans le cadre du rapport sur la politique familiale annoncé pour 2021. De plus, il était prévu de développer un « forfait circonstanciel pour les familles », qui devait être examiné comme alternative aux prestations complémentaires traditionnelles. Le rapport sur la politique familiale de 2021 propose de mettre en place un « forfait circonstanciel pour les familles » au lieu d'une prestation complémentaire pour les familles à revenu modeste⁸. Après adoption du rapport, ce forfait est censé être mis en

¹ Caritas, Prise de position, 2019

² www.denknetz.ch

³ *Evaluation der EL für Familien im Kanton Solothurn*, rapport final de mars 2014

⁴ www.guidesocial.ch

⁵ www.familles-geneve.ch

⁶ www.4.ti.ch

⁷ www.rrgr-service.apps.be.ch

⁸ Rapport sur la politique familiale 2021 du canton de Berne

œuvre comme projet pilote. À ce jour, aucun projet pilote en ce sens n'a été lancé. L'accent a plutôt été mis sur l'accueil extrafamilial des enfants, sur la base d'interventions parlementaires. Des bons de garde ont par exemple été introduits avec un nouveau plafond de revenus, lesquels profitent également aux familles à revenu modeste. La Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) a elle aussi reconnu l'importance des prestations complémentaires pour les familles et a élaboré un document de base détaillé à ce sujet. La CSIAS recommande aux cantons d'examiner et de faire avancer l'introduction de ces prestations complémentaires⁹.

Environ un tiers des bénéficiaires de l'aide sociale sont des enfants et des jeunes. Dans les cantons dotés de prestations complémentaires pour les familles, la part des enfants et jeunes à l'aide sociale diminue drastiquement. Cette aide, qui vient avant l'aide sociale, est donc importante, car elle évite à ces jeunes la stigmatisation et les protège des conséquences de la pauvreté chronique ; elle donne plus d'autonomie aux familles pour leur intégration – si importante – dans la société ; et parce qu'elle est efficace, elle est judicieuse pour l'économie nationale.

Du point de vue des expertes et experts dans le domaine, les prestations complémentaires pour les familles que délivrent les cantons constituent un dispositif efficace pour lutter contre la pauvreté des familles et leur éviter de dépendre de l'aide sociale. Combinée avec d'autres mesures ciblées (notamment un accueil extrafamilial à un prix abordable, des réductions de primes adaptées aux situations individuelles, un logement peu cher et un service de conseil à bas seuil), cette solution pourrait permettre d'obtenir un effet durable. Ces mesures ne sont pleinement efficaces que si elles sont bien coordonnées et harmonisées entre elles. Les expériences faites par les cantons qui ont déjà introduit des modèles de ce type montrent qu'il vaut la peine d'investir dans un soutien qui soit à la fois précoce, axé sur les besoins, social et économique. Les enfants ne doivent pas encourir un risque de pauvreté ; ils doivent au contraire être encouragés dans leur épanouissement – car ils sont notre futur pilier social et économique.

Dans un tel contexte, le canton de Berne devrait prendre des mesures ciblées pour protéger efficacement les enfants de la pauvreté et leur éviter de se retrouver à l'aide sociale. Investir dans un soutien précoce et préventif est rentable, tant du point de vue social qu'économique. Cela réduit sur le long terme les coûts dans le domaine de l'aide sociale, de l'éducation et de la santé, et promeut l'égalité des chances dès le plus jeune âge. Pour une solution axée sur les résultats, des modèles éprouvés dans d'autres cantons peuvent servir de référence. La prochaine étape possible pourrait être la mise en œuvre du projet pilote évoqué dans le rapport sur la politique familiale. Cela permettrait d'élaborer des critères et d'acquérir des connaissances qui serviraient de base solide à une réglementation. L'objectif est de se doter d'un dispositif efficace, simple et préventif pour réduire la pauvreté infantile, éviter le recours à l'aide sociale et renforcer la participation des enfants dans la société.

Le deuxième mandat concerne toute personne mineure qui reste à l'aide sociale : lors de son assemblée annuelle en mai 2025, la CDAS a décidé de mesures visant à offrir de meilleures possibilités d'épanouissement aux enfants touchés par la pauvreté, lesquelles devraient leur permettre de subvenir à leurs besoins et de les sortir de la pauvreté une fois adultes. Concrètement, les directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales ont décidé que les normes CSIAS prévoiraient à l'avenir pour les familles un supplément de 50 francs par mois par enfant – avec une limite de 200 francs par famille en cas de cumul. Cet argent devrait donner plus de marge de manœuvre aux familles¹⁰. Lorsqu'il révisera intégralement l'ordonnance sur l'aide sociale, le canton devra faire en sorte que les mesures proposées par la CDAS, si elles

⁹ Prestations complémentaires pour familles, CSIAS, 2025

¹⁰ Communiqués de presse - CDAS du 16 mai 2025

sont mises en œuvre dans les normes CSIAS, soient également appliquées dans le canton de Berne. Cela aidera les familles, en attendant l'introduction des prestations complémentaires, puis cela aidera les enfants et les jeunes qui restent à l'aide sociale. Il est fort probable que cette mesure décidée à l'issue de l'assemblée générale de la CDAS sera largement mise en œuvre, et – parce qu'il en va de l'avenir des enfants – le canton devrait activement œuvrer pour cela. Cette motion permet au Parlement d'envoyer un signal clair au gouvernement quant à la direction à suivre.

Réponse du Conseil-exécutif

Le chiffre 2 de la présente motion a valeur de directive. Sa réalisation relève des compétences du Conseil-exécutif à édicter des ordonnances (art. 88, al. 2 ConstC). Le gouvernement dispose ainsi d'une latitude relativement grande en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs fixés, les moyens à mettre en œuvre et les modalités pratiques. Il lui appartient de décider en dernier ressort.

Le Conseil-exécutif partage le point de vue des motionnaires selon lequel une attention particulière doit être portée aux besoins spécifiques des enfants et des jeunes bénéficiant de l'aide sociale. C'est la raison pour laquelle les bases légales actuelles tiennent pleinement compte des droits constitutionnels de ces derniers.

La mise en œuvre des points 1 et 2 de la présente motion conduirait dans les deux cas à une hausse généralisée du budget des ménages. Il ne serait pas possible de garantir que ces moyens supplémentaires soient utilisés en faveur des enfants concernés. Aussi, le gouvernement privilégie une démarche globale pour lutter contre la pauvreté de manière durable en recourant à des mesures ciblées dans différents domaines de la vie. Le canton de Berne compte déjà de nombreux instruments qui contribuent à ce que, dans la mesure du possible, le fardeau de la pauvreté ne se transmette pas d'une génération à l'autre.

Dans ce contexte, on peut citer les offres d'encouragement destinées aux enfants et aux jeunes, telles que les prestations de développement de la petite enfance ou les bons de garde pour les enfants présentant des besoins d'ordre linguistique ou social, qui sont ancrées dans la loi sur les programmes d'action sociale (LPASoc ; RSB 860.2), mais aussi les mesures visant la protection de l'enfant selon la loi sur les prestations particulières d'encouragement et de protection destinées aux enfants (LPEP ; RSB 213.319) ainsi que diverses mesures de la Direction de l'instruction publique et de la culture (INC) destinées à favoriser la scolarité et la préparation professionnelle. À noter que les prestations dans ces différents domaines ont été étoffées à maintes reprises ces dernières années (p. ex. dans le domaine du travail social en milieu scolaire).

En outre, l'ordonnance de Direction sur le calcul des prestations circonstanciées (ODPCirc ; RSB 860.111.1) précise que les activités de loisirs des personnes mineures peuvent être prises en charge dans le cadre de l'aide sociale sous la forme de prestations circonstanciées. Cette mesure importante de lutte contre la pauvreté permet de verser à chaque personne concernée jusqu'à 600 francs par an (soit CHF 50 par mois) en plus du forfait pour l'entretien. Enfin, la loi sur l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés (LAAR ; RSB 861.1) accorde une attention particulière aux besoins spécifiques des personnes mineures non accompagnées requérant l'asile. Ainsi, une organisation spécialisée est chargée de fournir à ce groupe de personnes un encadrement et un logement adaptés au bien de l'enfant. L'insertion scolaire et professionnelle de ces jeunes constitue en outre une priorité absolue, quel que soit leur statut en matière d'asile.

Point 1 :

Des mesures de soutien telles que les prestations complémentaires ou les forfaits circonstanciels pour les familles ont été rejetées plusieurs fois par le Grand Conseil. L'initiative parlementaire 147-2012 (Steiner-Brütsch, PEV) « Prestations complémentaires pour les familles à faible revenu » a certes été adoptée lors de la session de septembre 2012. Le Grand Conseil n'est cependant pas entré en matière sur le projet de loi correspondant lors de la session de juin 2014, d'une part en raison de la situation financière tendue du canton de Berne ainsi que des coûts supplémentaires évalués entre 37 et 120 millions de francs (selon l'option mise en œuvre) et, d'autre part, pour la raison mentionnée plus haut, à savoir qu'il ne peut pas être garanti que ces fonds seraient utilisés en faveur des enfants.

Lors de la session d'automne 2021, le Grand Conseil a pris connaissance du rapport sur la politique familiale, lequel offre une vue d'ensemble des mesures en cours et du développement prévu dans ce domaine dans le canton de Berne. En parallèle, il a adopté plusieurs déclarations de planification qui ont été classées comme « liquidées » lors de la session de printemps 2023. Si le projet pilote portant sur le forfait circonstanciel pour les familles, mentionné par les motionnaires, a été évoqué dans ledit rapport comme une mesure possible de lutte contre la pauvreté des enfants et jeunes bénéficiant de l'aide sociale, une des déclarations de planification exigeait toutefois explicitement de renoncer à son introduction. Il n'a donc pas été réalisé.

Une autre déclaration de planification demandait au Conseil-exécutif de s'abstenir d'élaborer d'autres solutions pour renforcer les ressources économiques des familles, arguant qu'il était préférable de disposer d'un état des lieux des dépenses globales dans le domaine de la sécurité sociale avant de concevoir de nouvelles stratégies.

Le gouvernement reconnaît le bien-fondé des revendications des motionnaires concernant les familles à faibles revenus mais, pour les motifs exposés ci-dessus, il considère qu'elles sont déjà satisfaites. Partant, le Conseil-exécutif propose l'adoption et le classement du point 1 de la présente motion.

Point 2 :

Sur le principe, le Conseil-exécutif salue les mesures proposées par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) qui visent à offrir de meilleures possibilités d'épanouissement aux enfants touchés par la pauvreté. Néanmoins, pour les raisons exposées précédemment, il n'est pas favorable à ce que les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) prévoient le versement d'un supplément de 50 francs par enfant et par mois en sus du forfait pour l'entretien.

La démarche globale poursuivie par le gouvernement permet d'envisager différentes voies pour lutter de manière efficace contre la pauvreté. Étendre les prestations circonstancielles, lesquelles sont versées de manière ciblée, ont fait toutes leurs preuves et sont d'ores et déjà inscrites à l'article 15 ODPCir, semble nettement plus pertinent que d'opter pour une hausse généralisée du forfait pour l'entretien. Par comparaison avec la proposition des motionnaires, cette forme de soutien aurait non seulement l'avantage d'éviter que le forfait soit affecté à un autre usage, mais elle permettrait aussi une réaction (plus) rapide si une intervention devait s'avérer nécessaire. Il suffirait pour cela que la Direction concernée adapte une ordonnance de Direction en vertu de ses compétences. Ni le Conseil-exécutif (chiffre 2) ni le Grand Conseil (chiffre 1) n'aurait à créer de nouvelles bases légales en la matière, contrairement à ce que demandent les motionnaires.

La Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) examinera prochainement la possibilité d'engager ou non davantage de moyens financiers dans le cadre de ces prestations de soutien et, le cas échéant, définira la forme de l'engagement.

Le Conseil-exécutif propose le rejet du point 2 de la présente motion.

Destinataire

– Grand Conseil