

**Direction de la santé
publique et de la
prévoyance sociale
du canton de Berne**

Office des affaires
sociales

**Gesundheits-
und Fürsorgedirektion
des Kantons Bern**

Sozialamt

Rathausgasse 1
3011 Berne
Tél. +41 31 633 78 11
Fax +41 31 633 78 92
www.gef.be.ch
info.soa@gef.be.ch



Rapport sur mise en œuvre de la stratégie de politique familiale du canton de Berne

Avril 2014

ACE 574/2014 du 30 avril 2014

Table des matières

1	Résumé.....	5
2	Introduction.....	6
2.1	Place du présent rapport dans le débat sur la politique familiale.....	6
2.2	Stratégie de politique familiale du canton de Berne : objectifs, groupes cibles, avantages et mesures	7
2.3	Contenu et structure du rapport	8
3	Mode de travail de la Conférence de la famille	9
4	Bilan des mesures de la stratégie de politique familiale	10
4.1	Priorités niveau 1	10
4.1.1	Introduction de prestations complémentaires pour les familles.....	10
4.1.2	Coordination des prestations de conseil destinées aux familles	11
4.1.3	Développement des structures d'accueil extrafamilial et extrascolaire	12
4.1.3.1	Développement des structures d'accueil extrascolaire	12
4.1.3.2	Développement des structures d'accueil extrafamilial.....	14
4.2	Priorités niveau 2.....	16
4.2.1	Allègement fiscal pour les familles	16
4.2.2	Amélioration des structures d'accueil adaptées aux situations particulières	16
4.3	Priorités niveau 3 et mesures d'accompagnement.....	17
4.3.1	Augmentation de la réduction des primes de l'assurance-maladie	17
4.3.2	Introduction de subsides au logement.....	17
4.3.3	Augmentation des allocations familiales.....	17
4.3.4	Mesure d'accompagnement : promotion d'un environnement professionnel compatible avec les besoins des familles.....	18
4.3.5	Mesure d'accompagnement : encouragement de l'offre en matière de formation et de formation continue adaptée aux besoins des familles.....	18
4.3.6	Mesure d'accompagnement : encouragement de l'offre culturelle et de loisirs à l'attention des familles, promotion d'un habitat adapté aux familles	19
5	La situation des familles dans le canton de Berne en bref	20
6	Appréciation politique et mesures à prendre	22
6.1	Rétrospective : appréciation de la politique familiale menée depuis 2009.....	22
6.2	Perspectives : conclusions pour la politique familiale des années à venir	22
	Annexes.....	25
A.	Développement des mesures de politique familiale du canton.....	25
I.	Nouvelles mesures de politique familiale prises par les Directions cantonales depuis l'élaboration de la stratégie de politique familiale 2009 ...	25
II.	Prestations cantonales en rapport direct avec la politique familiale	25
B.	Situation des familles dans le canton de Berne.....	27

I.	Evolution démographique	28
II.	Structure des ménages et formes familiales.....	29
III.	Familles et travail	32
IV.	Situation financière des familles	36
V.	Pauvreté des familles et aide sociale	40
VI.	Familles et logement.....	42
Glossaire Ménage / Famille		43
Bibliographie.....		45

Liste des abréviations

BEVNAT	Statistique du mouvement naturel de la population
BFEG	Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes
BIT	Bureau international du travail
CHA	Chancellerie d'Etat du canton de Berne
COFF	Commission fédérale de coordination pour les questions familiales
CSIAS	Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS.
EBM	Enquête sur le budget des ménages
ECO	Direction de l'économie publique
ESPA	Enquête suisse sur la population active
ESS	Enquête suisse sur la structure des salaires
FIN	Direction des finances
FSU	Fédération suisse des urbanistes
INS	Direction de l'instruction publique
JCE	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
OAFJ	Organisation d'accueil familial de jour
OEC	Ordonnance sur les écoles à journée continue
OFS	Office fédéral de la statistique
OPIS	Ordonnance sur les prestations d'insertion sociale
PCFam	Prestations complémentaires pour familles
POM	Direction de la police et des affaires militaires
RSt	Relevé structurel
SAP	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
STATPOP	Statistique de la population et des ménages

1 Résumé

Le présent rapport rend compte de la mise en œuvre de la stratégie de politique familiale du canton de Berne, quatre ans après que le Grand Conseil en a pris connaissance.

L'ambition affichée par la stratégie de politique familiale est d'établir des conditions générales qui permettent aux familles d'assumer leur rôle pilier en termes de politique sociétale. Après analyse de la situation des familles dans le canton et des mesures existantes, elle identifie les trois défis majeurs ci-après, sur la base desquels elle définit 13 mesures classées par ordre de priorité, dessinant la trame de la future politique familiale :

- permettre aux Bernois de concilier vie familiale et vie professionnelle, notamment en proposant une palette suffisante de structures d'accueil subventionnées ;
- soutenir les familles dans leur mission d'éducation et leur fonction de socialisation, en assurant la coordination des prestations de conseil qui leur sont destinées ;
- enrayer l'appauvrissement et la précarisation des familles, entre autres en leur offrant des prestations complémentaires.

Tout d'abord, le présent rapport expose comment ces mesures ont été mises en œuvre. On peut observer à cet égard que malgré la rigueur financière qui pèse sur le canton dans certains domaines cruciaux (structures d'accueil extrafamilial et extrascolaire, coordination des prestations de conseil), des progrès ont été enregistrés, bien que plusieurs mesures, même classées en tête des priorités, n'aient pu être implémentées ou n'aient pu l'être qu'en partie, pour l'essentiel à cause de la situation difficile des finances cantonales. Ensuite, le rapport met en évidence au moyen d'une comparaison entre les données antérieures à l'adoption de la stratégie et les données actuelles, que les défis et les mesures qui y sont cités restent d'une brûlante actualité. Si, en raison d'un manque de ressources ou de conditions générales peu favorables, les familles ne parviennent pas à assumer pleinement leurs fonctions capitales, cela entraîne de graves conséquences sur le plan économique et social. Il semble dès lors impératif de continuer à investir dans la politique familiale, même en période d'austérité.

2 Introduction

2.1 Place du présent rapport dans le débat sur la politique familiale

Le gouvernement a défini la promotion de la santé et de la sécurité sociale comme l'un de ses axes prioritaires pour la législature 2011-2014 : « Le canton de Berne veille à l'assistance sanitaire intégrée de la population dans toutes les régions. Il s'assure qu'elle soit de qualité et économiquement supportable. Il réduit la pauvreté et améliore la situation des familles. [...] Les conditions générales proposées aux familles doivent être améliorées » (cf. Conseil-exécutif du canton de Berne 2010a – Rapport de législature – p. 3 et 4). A ce titre, il s'est notamment fixé pour objectif que toute personne puisse subvenir seule à ses besoins. Pour le réaliser, il faut créer des conditions générales permettant de concilier vie familiale et vie professionnelle et, partant, prendre des mesures relevant de la politique familiale. La stratégie économique 2025 du canton de Berne insiste elle aussi sur l'importance de la compatibilité entre travail et famille pour son développement économique (cf. beco 2011). Cet exemple illustre le caractère déterminant de la politique familiale, tant pour les individus formant la société que pour le développement du canton dans son ensemble.

Le 4 novembre 2009, le Conseil-exécutif adoptait la stratégie de politique familiale du canton de Berne, dont le Grand Conseil prenait acte en mars de l'année suivante. Ce document repose sur deux motions adoptées au cours de la session de mars 2007, demandant, pour la première, qu'une conférence interdirectionnelle soit créée dans le but de coordonner la politique familiale menée par le canton (M 177/2006) et, pour la seconde, que soit établi un plan d'action concret et global de soutien de la famille (M 178/2006) (cf. Conseil-exécutif du canton de Berne 2009, p. 6). Il explicite les objectifs de la politique familiale du canton, en détaillant la situation des familles et en y associant des mesures.

Une déclaration de planification relative à la stratégie de politique familiale 2009 demande au Conseil-exécutif de présenter chaque année au Grand Conseil, dans la forme qui convient, un rapport sur le travail de la Conférence de la famille, les mesures mises en œuvre, leurs effets et les coûts qu'elles ont occasionnés. La Conférence de la famille, souhaitée par le parlement et instaurée par le Conseil-exécutif en août 2010, a notamment pour mandat d'accompagner la rédaction des rapports sur la politique familiale du canton. Elle a décidé que le Grand Conseil serait informé chaque année de la mise en œuvre de la stratégie de politique familiale par le rapport de gestion et qu'un rapport plus détaillé serait rendu une fois par législature, le présent rapport étant le résultat de cette décision.

Le Rapport de législature 2010 prévoit de mettre en œuvre la stratégie de politique familiale au cours de la législature 2011-2014 (cf. Conseil-exécutif du canton de Berne 2010a, p.10). Etant donné que le présent rapport s'attache à rendre compte de la mise en œuvre des mesures définies dans cette stratégie, il permet également de procéder à l'évaluation de la réalisation des objectifs de législature arrêtés en matière de politique familiale.

La situation financière du canton s'étant dégradée, il a dû consentir à des mesures d'économie n'épargnant pas la politique familiale. En ce sens, le présent rapport entend également servir de base à la définition des priorités et à l'identification des champs d'action prioritaires des années à venir. Il convient de relever ici que malgré le résultat positif des comptes 2013 et les mesures d'allègement de l'examen des offres et des structures (EOS 2014), l'équilibre des finances cantonales demeure précaire. Les excédents du compte de fonctionnement prévus par le plan intégré mission-financement 2015-2017 permettent tout juste de rester dans les chiffres noirs. Si les perspectives – conjoncturelles notamment – sont positives, d'importants risques financiers demeurent. Autant d'incertitudes qui ne laissent aucune marge de manœuvre pour de nouvelles dépenses.

2.2 Stratégie de politique familiale du canton de Berne : objectifs, groupes cibles, avantages et mesures

Les objectifs de la politique familiale du canton sont définis comme suit dans la stratégie : les prestations fournies par la famille lui sont non seulement utiles à elle-même, mais elles sont également bénéfiques à l'ensemble de la société. La politique familiale a ainsi pour objectif de soutenir les prestations familiales, notamment financièrement. Les questions de politique familiale constituent un champ politique propre, dont le but est de formuler des décisions bien pensées offrant aux familles le meilleur cadre de liberté possible dans le choix du modèle familial (cf. Conseil-exécutif du canton de Berne 2009, p.16).

Sans oublier cet axiome fondamental : l'importance de la famille au sein de la société est telle qu'il se justifie de formuler des conditions générales lui donnant les moyens d'assumer ses fonctions et ses tâches (ibid. p. 15).

Ces deux extraits de la stratégie décrivent la politique familiale poursuivie par le canton, politique qui ne s'adresse pas uniquement à certaines familles (pauvres ou aisées, p. ex.). Il s'agit au contraire de soutenir toutes les familles dans l'accomplissement de leurs tâches, en leur offrant le meilleur cadre de liberté possible dans le choix du modèle familial.

Par conséquent, la politique familiale vise un public très vaste et très hétérogène, aux exigences multiples. Alors qu'un soutien économique sera prioritaire pour une famille pauvre, par exemple, afin qu'elle puisse prendre le meilleur soin possible de ses enfants, une autre pourra préférer la consultation qui l'aide à maîtriser une situation difficile. Et une troisième souhaite bénéficier de conditions générales lui permettant de concilier vie professionnelle et vie familiale au terme d'une longue période de formation.

Ces trois exemples montrent que les besoins des familles sont aussi divers que les mesures pour y répondre. La société a tout à gagner à permettre aux familles d'accomplir ses fonctions (éduquer, contribuer à la socialisation et à la reproduction biologique et sociale, servir de cadre affectif et jouer un rôle économique (cf. stratégie 2009, p. 6).

Ainsi, favoriser la conciliation vie familiale - vie professionnelle présente de grands avantages pour la politique économique¹. Les enfants coûtent cher, en particulier aux personnes élevant seules leurs enfants et aux familles nombreuses, qui sont particulièrement menacées par la pauvreté. Ce risque peut empêcher les gens de fonder une famille, de sorte que la fonction reproductive de la famille ne puisse même pas s'exercer. Les enfants qui grandissent dans la pauvreté se développent moins bien en raison du manque de stimulation de leur environnement (p. ex. manque de matériel de jeu approprié, rareté de contact avec la nouveauté, telle la visite d'un zoo) et en raison d'une plus grande exposition au risque dont ils subissent les conséquences directes et indirectes (p. ex. quartier moins sûr, que les enfants ne peuvent pas explorer par leurs propres moyens, alimentation moins saine, moins de mouvement, cf. p. ex. Niklas, Möllers & Schneider 2011). C'est une nécessité pour l'individu de pouvoir développer tout son potentiel et les chances que lui offre la vie. Mais pouvoir utiliser ses talents présente aussi un avantage économique. Améliorer la situation économique des familles pauvres permet de prévenir des dépenses de santé directes et empêche aussi les dépenses indirectes dues, par exemple, aux moins bonnes formations obtenues par les enfants des familles modestes (cf. p. ex. Becker & Lauterbach 2010). Il paraît donc indiqué d'empêcher les enfants de grandir dans la pauvreté. L'accueil extrafamilial est une contribution non négligeable pour permettre aux familles de subvenir à leur existence, bien qu'il ne suffise pas dans tous les cas. Il s'agit de maintenir les possibilités de soutenir de manière ciblée les familles qui, même en travaillant à temps plein, ne parviennent pas à gagner le minimum vital (« working poor »).

Des ressources économiques suffisantes ainsi qu'un cadre de vie social et culturel favorable constituent une base majeure du fonctionnement familial au même titre que les ressources éducatives des parents. De nombreuses études ont montré que le comportement parental (p. ex. lecture à haute voix, emploi d'un langage complexe, chaleur des interactions) est essentiel au développement cognitif, émotionnel et social des enfants (cf. p. ex. Bradley 2002). Ainsi, le

¹ Concilier vie familiale et vie professionnelle fait partie des mesures de la stratégie de croissance de 2007. Cette exigence figure comme but et base majeure de développement dans la stratégie économique cantonale 2025 (cf. voir beco 2011).

renforcement des ressources éducatives des parents profite autant à l'enfant qu'à l'ensemble de la société, en prévenant des dépenses en aval (p. ex. à l'école).

Le train de mesures préconisées par le Conseil-exécutif dans la stratégie de politique familiale est aussi multiple et varié que les besoins et les situations des familles elles-mêmes (cf. Conseil-exécutif du canton de Berne 2009, p. 9 et présent rapport p. 9).

2.3 Contenu et structure du rapport

Une déclaration de planification relative à la stratégie de politique familiale 2009 demande que le Conseil-exécutif rende compte des mesures mises en œuvre, de leur effet et de leur coût. Tandis que le chapitre 3 expose le mode de travail de la Conférence de la famille, le chapitre 4 fait le point sur l'avancement des travaux et le chapitre 5 résume la situation des familles bernoises, présentée en détail à l'annexe B. Enfin, le chapitre 6 dresse le bilan de la politique familiale actuelle du canton et pointe les lacunes à combler.

Notons que le rapport sur les mesures prévues par la stratégie et leur évaluation politique sont à considérer dans le contexte de la situation actuelle de la famille dans le canton de Berne (annexe B) et des mesures de politique familiale implémentées (annexe A).

Les principes théoriques et concepts sous-tendant la politique familiale étant développés dans la stratégie de politique familiale (cf. Conseil-exécutif du canton de Berne 2009, p. 14 à 20), ils ne sont pas l'objet du présent document. Quant à la notion de « ménage familial » employée par l'Office fédéral de la statistique depuis 2010, elle est rapidement expliquée à l'annexe B.

3 Mode de travail de la Conférence de la famille

Lors de sa séance du 23 juin 2010, le Conseil-exécutif a, comme le prévoyait la stratégie de politique familiale, adopté le règlement de la Conférence de la famille, entré en vigueur le 1^{er} août de la même année. L'article 1 définit sa mission comme suit :

Art. 1 Mission

¹ *La Conférence de la famille coordonne et met en réseau les activités, instances, organisations et projets de l'administration cantonale liés à la politique familiale en visant à fixer les priorités dans les mesures de soutien de la famille.*

² *Elle accompagne la rédaction des rapports sur la politique familiale du canton.*

Le 3 novembre 2010, le Conseil-exécutif a nommé les membres la composant pour une durée de quatre ans, soit jusqu'à fin octobre 2014.

La Conférence de la famille s'est réunie cinq fois entre 2011 et 2012. Lors de la dernière séance de l'année 2012, organisée en novembre, il fut annoncé que la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) tirerait un bilan et formulerait éventuellement des propositions, sa composition, son mode de travail et sa mission ne donnant pas satisfaction. En effet, cette assemblée constatait qu'elle ne pouvait atteindre les objectifs fixés, notamment en raison des missions et compétences restreintes qui étaient les siennes, et partant, doutait de son utilité. Compte tenu de l'importance de la politique familiale et de sa pertinence pour d'autres champs politiques, la SAP reste cependant convaincue qu'il est nécessaire de veiller à la coordination et aux échanges tant au niveau stratégique qu'opérationnel, ne serait-ce que pour suivre les tendances en la matière et s'assurer qu'aucune Direction ne perde de vue cette thématique. De plus, en vertu de la stratégie de développement de la petite enfance, la Conférence de la famille devait officier en tant que canal de coordination stratégique dans ce domaine, tâche qui garde elle aussi sa pertinence.

Pour l'ensemble de ces raisons, la SAP a suspendu la Conférence de la famille et proposé de retravailler sa conception. Concrètement, il s'agit de repenser sa mission, sa composition et son mode de travail, en examinant en particulier l'opportunité d'y intégrer du personnel d'autres Directions et des personnes étrangères à l'administration cantonale.

Jusqu'à ce que ce projet soit abouti, les thèmes stratégiques de la politique familiale sont discutés par la Commission pour la politique sociale et la politique de couverture du minimum vital, qui a pour mission de conseiller le Conseil-exécutif, l'administration et les communes dans la mise en œuvre de la loi sur l'aide sociale. S'agissant de l'accompagnement de la rédaction des rapports, il a été confié, pour la période de transition – soit à compter de juin 2013 –, à un comité de pilotage composé de membres de la commission précitée et de collaborateurs du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes.

Ce comité sera convoqué à l'été 2014 afin d'envisager avec lui des modèles différents pour la Conférence de la famille, dans le but de relancer cette assemblée sous une nouvelle forme à l'horizon 2015.

4 Bilan des mesures de la stratégie de politique familiale

La stratégie de politique familiale adoptée en 2009 développe et classe par ordre de priorité les mesures de politique familiale suivantes (cf. Conseil-exécutif du canton de Berne 2009).

Tableau 1 : Aperçu des mesures inscrites dans la stratégie de politique familiale (M1-M11)

Amélioration des ressources des familles (sous-objectif 1)		Amélioration des conditions sociales et culturelles (sous-objectif 2)
Ressources économiques	Ressources éducatives	
Priorité niveau 1 (M1) Introduction de prestations complémentaires pour les familles Priorité niveau 2 (M4) Allègement fiscal pour les familles Priorité niveau 3 (M6) Augmentation de la réduction des primes de l'assurance-maladie Priorité niveau 3 (M8) Introduction de subsides au logement Priorité niveau 3 (M10) Augmentation des allocations familiales	Priorité niveau 1 (M2) Coordination des prestations de conseil destinées aux familles	Priorité niveau 1 (M3) Développement des structures d'accueil extrafamilial et extrascolaire Priorité niveau 2 (M5) Structures d'accueil adaptées aux situations particulières Mesure d'accompagnement (M7) Promotion d'un environnement professionnel compatible avec les besoins des familles Mesure d'accompagnement (M9) Encouragement de l'offre en matière de formation et de formation continue adaptée aux besoins des familles Mesure d'accompagnement (M11) Encouragement de l'offre culturelle et de loisirs à l'attention des familles, promotion d'un habitat adapté aux familles

Voici comment ces diverses mesures ont été mises en œuvre :

4.1 Priorités niveau 1

4.1.1 Introduction de prestations complémentaires pour les familles

Cette mesure prévoit de réduire le risque structurel que courent les familles de tomber dans la pauvreté en leur versant des prestations complémentaires en fonction de leurs besoins, afin de couvrir la différence entre le revenu et les dépenses de leur ménage. Ces prestations s'adressent à des familles entrant dans la catégorie des *working poor* et ont pour vocation d'alléger la charge pesant sur l'aide sociale.

Cette mesure a été examinée et fait l'objet d'un projet de loi qui sera débattu au Grand Conseil en juin 2014. La commission du Grand Conseil compétente de même que le Conseil-exécutif recommandent pour l'heure de renoncer aux prestations complémentaires pour les familles.

Pour réaliser la motion Steiner-Brütsch (219/2008), qui appelle au versement de prestations complémentaires pour les familles (PCFam), la SAP a élaboré un modèle, qui s'adresse aux familles monoparentales et biparentales et les incite à exercer une activité lucrative. Les PCFam se distinguent donc de l'aide sociale, puisque celle-ci vise à garantir le minimum vital de toute personne dans le besoin, qu'elle travaille ou non, et à encourager son insertion sociale et professionnelle. Les coûts qu'entraînerait ce modèle sont estimés entre 71 et 144 millions de francs, l'importance de la fourchette résultant notamment de la limite d'âge du plus jeune enfant (six, douze ou seize ans) fixée pour avoir droit aux PCFam.

Dans sa réponse à l'interpellation Steiner-Brütsch (212/2011), le Conseil-exécutif a décidé² de renoncer à préparer un projet de loi au cours de la période de planification financière actuelle compte tenu de la pression pesant sur le budget du canton. Toutefois, lors de la session de septembre 2012, le Grand-Conseil a approuvé l'initiative parlementaire Steiner-Brütsch (147/2012) qui exige précisément l'introduction des PCFam. Aussi sa commission *Prestations complémentaires pour les familles à faible revenu* a-t-elle rédigé un projet de loi qui sera débattu au Parlement en juin 2014. Celui-ci prévoit que seules les familles comptant au moins un enfant d'âge préscolaire pourraient bénéficier de prestations complémentaires et que celles-ci couvriraient uniquement les principaux postes de dépenses du foyer (couverture des besoins vitaux, frais de logement, primes d'assurance-maladie, frais de prise en charge extrascolaire, ainsi que frais d'obtention du revenu et prestations alimentaires). Une variante a en outre été envisagée, aux termes de laquelle seules les familles avec des enfants d'âge préscolaire présentant le plus haut risque de pauvreté bénéficieraient de cette aide financière, c'est-à-dire les familles monoparentales et les familles biparentales avec au moins trois enfants. Ces modèles coûteraient entre 25,7 et 66,7 millions de francs par an. La commission a néanmoins conclu, au vu de l'état des finances du canton, que les PCFam ne pouvaient être instaurées pour l'instant. Si le Conseil-exécutif n'abandonne pas, à long terme, l'objectif d'introduire les PCFam, il estime la marge de manœuvre financière trop ténue pour qu'elles soient supportables actuellement. A noter encore que cette mesure est jugée délicate à mettre en pratique et que des craintes se font jour quant aux incitations problématiques et aux difficultés d'exécution qu'elle pourrait engendrer, notamment dans la variante précitée³.

4.1.2 Coordination des prestations de conseil destinées aux familles

Cette mesure prévoit de travailler à l'amélioration de la coordination structurelle ou de la gestion des cas entre les différents services existants offerts aux familles, car le personnel concerné se trouve souvent confronté à des difficultés complexes qu'il ne saurait résoudre seul.

Cette mesure est en cours de mise en œuvre.

La mise en réseau et la gestion par cas constituent la pierre angulaire du Case Management Formation professionnelle (CMFP), une prestation destinée aux adolescents dès la 7^e année scolaire et aux jeunes adultes jusqu'à 25 ans connaissant des difficultés d'insertion professionnelle, ainsi qu'à leurs parents ou représentants légaux. Ces familles bénéficient d'un accompagnement ciblé par une ou un case manager, qui les suit pendant tout le processus d'intégration dans le monde du travail, les met en contact avec les divers protagonistes impliqués, les aiguille vers des solutions transitoires et les soutient par des mesures individuelles. Lancé par l'ancien Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT), le CMFP est géré dans le canton de Berne par la Direction de l'instruction publique (INS). Ses services sont gratuits pour les personnes intéressées.

S'agissant du domaine préscolaire, la stratégie de développement de la petite enfance (cf. Conseil-exécutif du canton de Berne 2012a, p. 49) reprend la proposition inscrite dans la stratégie de politique familiale qui consiste à confier au Centre de puériculture un rôle majeur dans la coordination technique et opérationnelle des différentes prestations offertes. A ce titre, il est prévu que ce centre organise régulièrement, sur mandat du canton, des rencontres régionales de mise en réseau qui réunissent les acteurs du domaine préscolaire afin de

² ACE 2111/2011

³ ACE 1626/2013

rendre plus facile l'accès à une collaboration concrète dans l'intérêt de l'enfant, d'éviter les doublons et d'exploiter les synergies. Ces réunions ont notamment pour vocation de développer le caractère institutionnel des contacts avec le personnel médical (médecins et sages-femmes). Il est prévu de réaliser ces mesures (mesures 2.1 et 2.2 de la stratégie de développement de la petite enfance, cf. *ibid.*, p. 49) d'ici fin 2015 au plus tard.

La mesure 6.1 de la stratégie de développement de la petite enfance, intitulée « Collaboration en mode décentralisé entre le Centre de puériculture et le Service psychologique pour enfants et adolescents » (cf. *ibid.*, p. 56) est également pertinente à cet égard. A compter de l'automne 2014, le Service psychologique offrira régulièrement des consultations dans les locaux du Centre de puériculture, ce qui permettra au personnel de ce dernier d'adresser, au besoin, les parents à des collègues formés à la psychologie et à la thérapie, qui peuvent intervenir immédiatement même en cas de problèmes « mineurs ». Cette mesure rend le Service psychologique pour enfants et adolescents plus accessible et donne aux parents l'occasion de tirer profit simplement des services et compétences des deux corps de métier.

Un autre projet prévoit que le canton coordonne et promeuve activement la formation des parents à partir de 2015, afin de jeter les bases d'une collaboration et d'une coordination des offres destinées aux familles au-delà de la petite enfance. La mise à disposition des ressources humaines nécessaires est à l'étude.

Enfin, une plate-forme d'information électronique, actuellement au stade de la conception, sera mise en place pour renseigner les familles notamment sur les prestations à leur disposition en matière de petite enfance, de formation des parents et de garde. Une telle plate-forme répond largement au volet information de la stratégie de développement de la petite enfance (mesure 2.1) de même qu'à la motion 094/2010, intitulée « Guide des familles sur Internet », qui appelle le Conseil-exécutif à donner un accès central et clair à tous les services et informations concernant les familles.

Avec 20 case managers se partageant 13 postes à temps plein pour l'ensemble du canton, le coût du CMFP se monte à environ 2,5 millions de francs en 2014⁴. Le budget annuel alloué aux rencontres de mise en réseau s'élève pour sa part à quelque 100 000 francs. Quant aux consultations du Service psychologique pour enfants et adolescents données dans les locaux du Centre de puériculture, elles ont été devisées à environ 830 000 francs. S'agissant des ressources en personnel nécessaires pour mettre en œuvre les travaux dans le domaine de la formation des parents, elles sont estimées à quelque 170 000 francs. Enfin, 150 000 francs ont été réservés pour la mise sur pied de la plate-forme d'information. Les fonds correspondants sont inclus dans le budget de mise en œuvre de la stratégie de développement de la petite enfance.

4.1.3 Développement des structures d'accueil extrafamilial et extrascolaire

Cette mesure prévoit le développement des structures d'accueil extrafamilial et extrascolaire, avec pour objectif d'assurer la prise en charge de 20 pour cent des enfants en âge préscolaire à raison de 2,5 jours par semaine d'ici à 2019.

Cette mesure a été mise en œuvre dans le domaine de l'accueil extrascolaire ; pour ce qui est des structures d'accueil extrafamilial, l'implémentation n'est pas encore achevée.

Les paragraphes qui suivent abordent séparément le développement des structures d'accueil extrafamilial et extrascolaire, en détaillant leurs coûts et l'effet visé.

4.1.3.1 Développement des structures d'accueil extrascolaire

La révision de la loi sur l'enseignement obligatoire (LEO) a offert la base du développement des modules d'école à journée continue au niveau législatif en 2008. Aux termes de cet acte, le canton a désormais l'obligation de participer au financement de structures d'accueil en nombre suffisant. 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

⁴ Selon l'ACE 1178 du 15.8.2012 concernant la poursuite du CMFP

du 28 mai 2008 sur les écoles à journée continue, OEC). Elles sont également libres d'offrir de telles structures si la demande n'atteint pas ce seuil.

Effets

La compétence pour les différentes structures d'accueil extrascolaire (écoles gardiennes, cantines scolaires, école à journée continue, qui tombent désormais dans la catégorie des structures scolaires à journée continue) ayant été transférée de la SAP à l'INS entre 2008 et 2010, aucun rapport exhaustif n'a pu être établi à ce sujet pour cette période. La première évaluation disponible concerne l'année scolaire 2011-2012 et celle de l'année scolaire 2012-2013 met en évidence que

- 83% de tous les élèves ont accès à un module d'école à journée continue, dont 53% à une offre à temps complet. Durant l'année scolaire 2012-2013, 142 communes ou syndicats de communes (soit près de la moitié de toutes les communes du canton) ont géré 222 modules d'école à journée continue. Après 2010, où presque 70 écoles à journée continue avaient ouvert leurs portes, seules six communes ont mis au point une nouvelle offre de cette nature pendant les années 2011-2012 et 2012-2013. Selon les dernières enquêtes, cette tendance décroissante se poursuit : en 2013-2014, pas plus de trois communes ont introduit un tel dispositif. Les services en charge de ce dossier à l'INS partent du principe qu'au cours des prochaines années, peu de nouvelles offres verront le jour, alors que les établissements existants continueront de voir augmenter le nombre d'enfants inscrits ;
- 15% des enfants des crèches et 22% des écoliers du degré primaire ayant accès aux modules à journée continue en font usage ;
- 75% des enfants accueillis proviennent des écoles du degré primaire ;
- la prise en charge lors de la pause de midi est la prestation la plus demandée, suivie de l'encadrement durant l'après-midi ;
- dans près de 90% des écoles à journée continue, le personnel dispose d'une formation pédagogique ou socio-pédagogique ;

Coûts

Les communes reçoivent du canton, par enfant et par heure de prise en charge effective, une subvention basée sur les traitements normatifs du corps enseignant financés par la compensation des charges. Dès qu'il existe une demande suffisante pour un module d'école à journée continue (10 enfants), tous les parents ont droit à une place et à un tarif subventionné en fonction de leur capacité contributive. Il n'existe pas de listes d'attente.

Durant l'année scolaire 2012-2013, le canton a consacré quelque 17,6 millions de francs aux écoles à journée continue, ce qui représente une augmentation de 31 pour cent ou 4,2 millions de francs par rapport à l'année 2010-2011. En 2012-2013 également, les émoluments versés par les parents au titre de la prise en charge se sont montés à près de 12 millions de francs, soit environ 32 pour cent des coûts de traitement normatifs. Les parents ont en outre payé 6,6 millions de francs sous forme de contributions aux repas. Quant aux communes, qui financent une partie de frais de traitement du corps enseignant portés à la compensation des charges, leurs dépenses en la matière se sont élevées à 14,4 millions de francs pendant la même période.

Toujours pendant l'année scolaire 2012-2013, 18 communes ont proposé, à leurs propres frais ou à des tarifs permettant simplement de couvrir les coûts, une prise en charge des enfants et adolescents durant les vacances scolaires, parmi elles les villes de Berne, de Thoun et de Bienne ainsi que quelques grandes communes de ces agglomérations.

Perspectives

La hausse des inscriptions dans les modules à journée continue s'est poursuivie pour l'année scolaire 2013-14 : Cela s'explique notamment par le fait que, depuis le 1^{er} août 2013, tous les enfants sont tenus, dès l'âge de quatre ans, de suivre un cursus de deux ans à l'école enfantine, si bien que d'une année scolaire à l'autre, la hausse des inscriptions a été particulièrement forte. Désormais, les familles dont les enfants fréquentent l'école enfantine peuvent en effet les inscrire auprès d'une structure d'accueil extrascolaire et non plus seulement, comme jusqu'à présent, dans une crèche ou chez des parents de jour. L'avenir montrera si cette mesure fera baisser la demande en matière d'accueil extrafamilial.

4.1.3.2 Développement des structures d'accueil extrafamilial

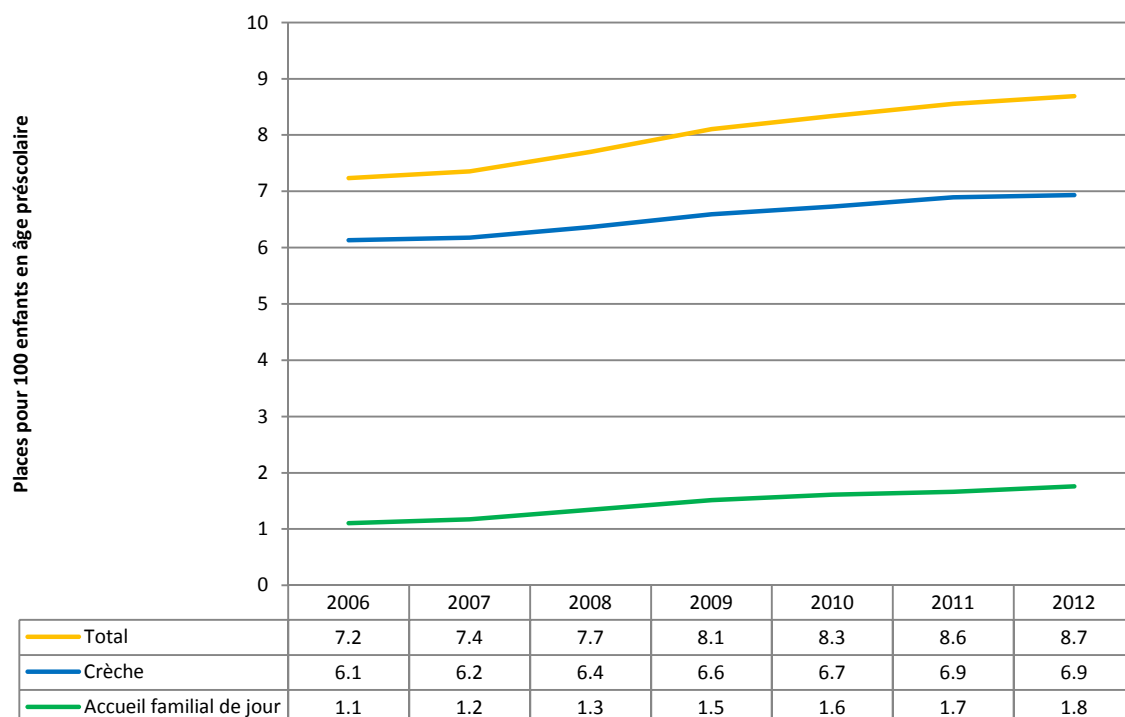
Bien que le canton de Berne ne soit pas en reste en ce qui concerne le subventionnement des places en crèche et des heures de prise en charge en accueil familial de jour, l'offre ne permet pour l'heure pas encore de couvrir les besoins, contrairement à ce qui est le cas des structures d'accueil extrascolaire. Le budget pour le développement des structures d'accueil extrafamilial cofinancées par le canton est fixé d'année en année.

A l'heure actuelle, le canton de Berne subventionne 3285 places de crèche et 810 places d'accueil familial de jour (soit 1 748 684 heures d'accueil chez des parents de jour). Il existe en outre 3064 places de crèche privées de même que quantité d'heures d'accueil familial de jour non subventionnées (état octobre 2013).

Effets

Depuis l'entrée en vigueur, en 2005, de l'ordonnance sur les prestations d'insertion sociale (OPIS ; RSB 860.113), qui règle l'accueil extrafamilial, l'offre en structure d'accueil extrafamilial subventionnée s'est étoffée chaque année jusqu'en 2012 (cf. graphique 1), cette progression ayant été stoppée en 2013 par les coupes budgétaires. Si, pour 2014, l'ouverture de quelques places supplémentaires n'est pas exclue, elle ne peut être garantie pour les années suivantes. Quant au nombre de places de crèches et d'heures d'accueil familial de jour subventionnées, il a augmenté de près d'un tiers et de plus de deux tiers entre 2006 et 2013, respectivement.

Le degré d'occupation des structures d'accueil extrafamilial et le nombre de demandes de soutien financier déposées au cours des dernières années montrent que la demande de places d'accueil continue d'excéder l'offre. Dès lors, en se fondant sur les valeurs arrêtées au niveau international (UNICEF, UE) ainsi que sur les estimations formulées par le Conseil-exécutif en matière de structures d'accueil extrafamilial dans le cadre de la modification de la loi sur l'école obligatoire, la stratégie de politique familiale (Conseil-exécutif du canton de Berne 2009, p. 64) a posé l'objectif prioritaire suivant : subventionner, d'ici 2019, le tarif de la contribution parentale de 20% des enfants en âge préscolaire (de zéro à quatre ans) à raison de 2,5 jours par semaine. Pour l'atteindre, il faudra créer dix places d'accueil extrafamilial subventionnées pour 100 enfants en âge préscolaire.

Graphique 1 : Couverture des besoins des structures d'accueil extrafamilial subventionnées par le canton

Source : Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne, Office fédéral de la statistique (STATPOP, ESPOP)

Interprétation et présentation : Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne

Depuis 2006, le nombre de places d'accueil extrafamilial subventionnées a progressé de 1,3 place pour 100 enfants en âge préscolaire, si bien que le canton en offre actuellement 8,7 pour 100 enfants de cette tranche d'âge. Autrement dit, 17,4% de ces enfants devraient actuellement bénéficier d'une place d'accueil subventionnée 2,5 jours par semaine (2006 : 14,4%). Ces places sont en fait occupées à raison de 20% à 30% par des enfants en âge de fréquenter l'école enfantine ou primaire, ce qui signifie que les enfants en âge préscolaire en ont effectivement moins à leur disposition. Précisons toutefois que la situation varie sensiblement d'une région à l'autre. L'analyse de la couverture des besoins au niveau des arrondissements administratifs révèle qu'elle est déjà supérieure à l'objectif des 20% en particulier dans les zones urbaines (Berne-Mittelland, Bienne), tandis qu'elle y est inférieure dans les zones rurales. Notons encore que, dans les arrondissements de Thoun et du Jura bernois, la couverture des besoins ne suit pas cette tendance générale, puisqu'elle est inférieure à la moyenne dans le premier et supérieure dans le second, ce qui résulte en premier lieu des besoins différents observés dans ces régions.

Coûts

Depuis l'adoption de la stratégie de politique familiale en 2009, dix millions de francs ont été alloués au développement des structures d'accueil extrafamilial subventionnées (2010 : 3 mio ; 2011 : 3 mio ; 2012 : 2 mio ; 2014 : 2 mio).

Pour 2014, le canton et les communes ont inscrit 57,6 millions de francs à leur budget pour ces structures, cette somme se répartissant comme suit : 14,5% pour le soutien des parents dont l'enfant est pris en charge en accueil familial de jour et 85,5% pour ceux dont l'enfant est inscrit en crèche.

Les frais pour les structures d'accueil extrafamilial sont calculés en fonction des coûts normatifs définis par place ou heure d'accueil dans l'OPIS, sachant que le tarif appliqué aux parents dépend de leur capacité contributive. En moyenne, les parents financent la place de garde de leur enfant à hauteur de 30%, les 70% restants – après déduction de la franchise de 20% des communes – se répartissant à parts égales entre le canton et l'ensemble des communes (compensation des charges de l'aide sociale).

Le chapitre 6 présente les moyens nécessaires pour atteindre l'objectif fixé pour 2019.

4.2 Priorités niveau 2

4.2.1 Allègement fiscal pour les familles

Cette mesure prévoit d'alléger la charge fiscale qui pèse sur les familles en adaptant les déductions dans un souci de simplicité, de rapidité et de transparence, sachant qu'il peut aussi bien s'agir d'augmenter les déductions fiscales existantes que d'en introduire de nouvelles.

Cette mesure a été examinée en 2014 dans le cadre de la révision de la loi sur les impôts et rejetée par le Conseil-exécutif et le Grand Conseil.

La loi sur les impôts du canton de Berne (LI) prévoit déjà nombre de déductions en faveur des familles. C'est donc à dessein que le Grand Conseil a renoncé à augmenter les déductions lors de la révision de cet acte qu'il a entreprise en 2014.

A ce sujet, rappelons les faits suivants :

1. Lorsque le Grand Conseil a débattu de la stratégie de politique familiale, le 17 mars 2010, il a adopté une déclaration de planification de l'Union démocratique fédérale (UDF [Früh, Lamboing]) qui demandait que la priorité maximale soit attribuée à l'allègement fiscal pour les familles, le délai d'exécution choisi étant celui de la prochaine révision de la LI, soit celle devant entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2014 (cf. Chancellerie d'Etat du canton de Berne 2010, p. 282 ss).
2. Lors de la révision de la LI, le Grand Conseil a suivi la proposition du Conseil-exécutif et renoncé à accorder davantage de déductions fiscales aux familles. Dans le rapport, le gouvernement faisait valoir que les efforts consentis dans ce domaine au cours des dernières années avaient déjà été importants, si bien qu'un allègement supplémentaire ne se justifiait pas. Il s'exprimait alors dans les termes suivants : « Les deux dernières révisions fiscales ont déjà fortement baissé l'impôt des 100 000 familles du canton de Berne (19% des foyers fiscaux font valoir la déduction pour enfant). En 2008, la déduction pour enfant était encore de 4400 francs. Relevée à 7000 francs au 1^{er} janvier 2012, elle a globalement augmenté de plus de 50 pour cent. En comparaison, rares sont les cantons qui connaissent une déduction pour enfant plus élevée que le canton de Berne. En outre, si l'on tient compte des déductions supplémentaires que les contribuables peuvent faire valoir pour leurs enfants dans le canton de Berne (frais de formation des enfants à concurrence de 6200 francs par enfant, majoration de 700 francs par enfant de la déduction pour assurances, majoration de 500 francs par enfant de la déduction pour revenus modestes et majoration de 1200 francs par enfant de la déduction pour ménage indépendant), les déductions accordées pour chaque enfant pour l'année fiscale 2012 peuvent y atteindre la somme globale de 15 600 francs, projetant ainsi le canton de Berne parmi les cantons connaissant les déductions les plus élevées pour les enfants. [...] Vu le montant déjà élevé des déductions octroyées aux familles, le Conseil-exécutif propose de ne pas relever les déductions accordées pour les enfants dans le cadre de la présente révision » (Direction des finances du canton de Berne 2012, p. 13).

Entre temps, la déduction pour enfant a néanmoins été portée à 8000 francs, une mesure entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2013. Appelé à se prononcer sur l'initiative « Des impôts équitables – pour les familles » le 23 septembre 2012, le corps électoral bernois a par ailleurs accepté le contre-projet élaboré par le Grand Conseil, qui ne modifie en rien les barèmes d'imposition du revenu et de la fortune et relève la déduction pour enfant de 7000 à 8000 francs. Il en résultera une baisse des recettes fiscales estimée à 13 millions de francs.

4.2.2 Amélioration des structures d'accueil adaptées aux situations particulières

Cette mesure prévoit de combler, au moyen de fonds publics, les lacunes en matière de structures d'accueil extrafamilial et extrascolaire pendant les vacances scolaires ou en cas de maladie (parent ou enfant). Dans une première étape, il convient néanmoins de se faire une idée précise de l'ampleur de cette demande.

Cette mesure n'a pas pu être implémentée en raison du manque de financement.

De toute évidence, les parents ont besoin de structures pouvant accueillir leurs enfants en âge scolaire pendant les vacances.

L'accueil des enfants en âge scolaire pendant les vacances ne fait l'objet d'aucune réglementation dans le canton de Berne. Nombre de parents sont soumis à de fortes pressions étant donné qu'il leur incombe de trouver seuls une solution de garde pour leurs enfants pour les treize semaines de vacances que compte le calendrier scolaire. Résultat : les parents sont parfois contraints de se priver de vacances en famille afin de couvrir les besoins eux-mêmes, à tour de rôle, pendant ces périodes. Si l'on entend proposer des structures d'accueil ouvertes pendant les vacances scolaires à des tarifs abordables pour tous, le canton ou les communes devraient participer au financement, à l'instar des modules d'école à journée continue.

Certaines communes – Berne, Köniz et Münsingen par exemple – ont déjà mis en place de telles solutions, performantes et bien fréquentées ; ils les subventionnent jusqu'à hauteur de 80% pour que les parents puissent placer leurs enfants dans des structures de qualité pendant qu'ils travaillent.

Relevons par ailleurs que le dernier rapport social du canton de Berne souligne avec sa mesure 9 le caractère primordial de l'accueil des enfants pendant les vacances scolaires (cf. Conseil-exécutif du canton de Berne 2012b, p. 71 et 82).

4.3 Priorités niveau 3 et mesures d'accompagnement

4.3.1 Augmentation de la réduction des primes de l'assurance-maladie

Cette mesure prévoit de réduire la différence entre la charge moyenne pour le paiement des primes familiales et la réduction moyenne de ces dernières en accordant une augmentation supplémentaire de la réduction des primes.

La mise en œuvre de cette mesure n'est pas prévue.

Il faut relever ici que la mesure de l'examen des offres et des structures (EOS 2014) portant sur la réduction des primes d'assurance-maladie affecte nombre de familles défavorisées. Le Conseil-exécutif a décidé de procéder à des économies de quelque 20 millions de francs dans ce domaine à compter du 1^{er} janvier 2014. Cette coupe budgétaire sera effectuée par la réduction de l'assiette donnant droit à ces prestations, donc par l'exclusion des personnes à faible revenu situées dans la partie supérieure de la fourchette. Le revenu déterminant maximal permettant de faire valoir le droit à la réduction des primes est abaissé de 38 000 francs pour les familles avec enfants et 35 000 francs pour les couples et les personnes seules à 31 000 francs pour les deux groupes. Cette modification supprime donc la catégorie des familles, qui avait été introduite en 2012, et réduit le nombre d'ayants droit parmi les couples et personnes seules. Cette modification touche au total plus de 40 000 personnes, dont quelque 6000 familles avec enfants (environ 10 000 personnes). La nouvelle catégorie avait été créée en 2012 pour tenir compte du fait que le fardeau pesant sur les familles avec enfants était particulièrement lourd et que lorsque celles-ci ne pouvaient plus prétendre aux prestations, l'effet de seuil était nettement plus marqué pour elles que pour les ayants droits n'ayant pas d'enfants.

4.3.2 Introduction de subsides au logement

Cette mesure prévoit de réduire les dépenses obligatoires pesant sur les familles en leur octroyant un subside qui complète de manière ciblée les aides prévues par le droit fédéral dans le cadre de l'encouragement à la construction de logements.

La mise en œuvre de cette mesure n'est pas prévue pour l'instant.

4.3.3 Augmentation des allocations familiales

Cette mesure prévoit d'augmenter les allocations familiales pour alléger la charge que constitue pour les familles le coût des enfants.

La mise en œuvre de cette mesure n'est pas prévue pour l'instant.

4.3.4 Mesure d'accompagnement : promotion d'un environnement professionnel compatible avec les besoins des familles

Cette mesure prévoit de promouvoir de manière plus ciblée le temps partiel au canton, notamment pour les cadres, et de sensibiliser les employeurs des secteurs privé et public, de même que les associations et les représentants des travailleurs, à l'importance d'une culture d'entreprise favorable à la famille (grâce notamment à la plate-forme d'information cantonale pour la famille et l'emploi).

Cette mesure est en cours d'implémentation.

En 2011, le canton de Berne a été le premier canton à recevoir le label « Famille & Profession », décerné par le *Bureau UND Equilibre entre famille et emploi pour les hommes et les femmes*, qui distingue les employeurs affichant une culture d'entreprise progressiste, innovante et durablement favorable à la famille, notamment au niveau de l'équilibre entre vie familiale et vie professionnelle. La remise de cette récompense marque la fin d'une longue procédure au cours de laquelle le Bureau UND a d'abord passé au crible les conditions de travail du personnel cantonal, puis formulé différentes recommandations, que l'administration s'est attachée à mettre en œuvre. Notons que le canton de Berne a obtenu une bonne note globale.

En 2010, la Direction de l'économie publique (ECO) a lancé un projet visant à encourager la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale dans les petites et moyennes entreprises (PME), dans le cadre duquel elle motivait ces dernières à faire un état des lieux dans ce domaine. Celles qui se sont portées volontaires ont reçu un outil de vérification développé par le Bureau UND, qui les a assistées tout au long de la démarche. Cette offre, gratuite, s'articulait selon les quatre étapes suivantes : entretien initial avec la direction, cycle d'entrevues avec des collaborateurs et collaboratrices, rédaction par le Bureau UND d'un rapport d'évaluation à l'intention de la direction et soutien de son personnel pour la mise en œuvre des mesures préconisées. A noter que les entreprises participantes étaient par ailleurs invitées à se mettre en réseau et à échanger leurs expériences. Ce programme, qui a mobilisé 20 sociétés en 2010 et 2011, leur a permis de trouver des solutions adaptées aux défis qu'elles rencontraient. Au vu du succès rencontré, l'ECO et le Bureau cantonal de l'égalité entre la femme et l'homme ont reconduit l'opération, rebaptisée « Entreprises et familles : un duo gagnant » en 2012 et 2013.

La plate-forme d'information cantonale pour la famille et l'emploi (www.fambe.sites.be.ch) est le résultat de la mise en œuvre de la mesure n°6 « concilier la vie familiale et la vie professionnelle » de la stratégie de croissance cantonale 2007. Cette interface, régulièrement mise à jour, s'adresse aux parents, aux entreprises et aux communes et entend leur donner une vue d'ensemble des différentes informations et offres permettant de concilier travail et famille.

4.3.5 Mesure d'accompagnement : encouragement de l'offre en matière de formation et de formation continue adaptée aux besoins des familles

Cette mesure prévoit d'encourager l'accès des parents à des formations ou formations continues adaptées aux besoins de la famille. A ce titre sont proposés des systèmes d'enseignement à distance favorisant un aménagement flexible du temps consacré à la formation.

Cette mesure n'a pas été explicitement mise en œuvre.

L'Office de l'enseignement secondaire du 2^e degré et de la formation professionnelle propose des formations qui présentent des aspects favorables à la famille : sites de formation décentralisés permettant de raccourcir les trajets, participation aux frais des programmes destinés aux personnes désirant reprendre une activité professionnelle, entre autres. Cette offre n'a toutefois pas subi d'adaptations explicites dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de politique familiale.

4.3.6 Mesure d'accompagnement : encouragement de l'offre culturelle et de loisirs à l'attention des familles, promotion d'un habitat adapté aux familles

Cette mesure prévoit d'encourager l'offre culturelle à l'attention des familles (prix d'entrée, heures d'ouverture), ainsi qu'un environnement qui soit adapté à leurs besoins, notamment en termes de logement. De plus, elle ambitionne de favoriser le niveau de sécurité routière autour des immeubles d'habitation et dans l'enceinte scolaire.

Cette mesure n'a pas été explicitement mise en œuvre.

Entre 2007 et 2011, un concours Pôles de développement « logement » (PDE « logement ») a eu lieu à cinq reprises dans le cadre du projet de pôles de développement économique, dans le but d'orienter l'urbanisation vers des emplacements centraux et bien desservis par les transports publics, de promouvoir l'aide au logement dans le canton et d'encourager des projets de construction de logements de qualité. Au total, 16 projets, émanant pour l'essentiel de communes d'agglomération, ont été distingués.

Si le jury n'a pas explicitement évalué les projets à l'aune de leur caractère favorable pour les familles, les besoins spécifiques des futurs habitants – souvent précisément des familles – y ont joué un rôle majeur.

Dès lors, PDE « logement » a contribué indirectement à atteindre les objectifs formulés dans la stratégie de politique familiale 2009, en particulier en ce qui concerne la promotion d'un logement adapté aux familles. En effet, tous les projets primés (dont certains n'ont pas encore été réalisés) accordent une importance particulière aux éléments suivants :

- à titre général, ils visent la création de nouveaux logements, en partie explicitement à prix abordables ;
- ils créent une vaste offre de logements destinés à diverses catégories de population, ayant souvent pour objectif déclaré une mixité sociale harmonieuse (familles, ménages d'une ou de deux personnes, résidences pour personnes âgées, ménages plurigénérationnels, etc.) ;
- ils se distinguent par leur approche innovante, privilégiant par exemple les modes d'habitation expérimentaux ou la composition modulable, qui peuvent revêtir un intérêt certain pour les familles ;
- ils accordent une importance déterminante à l'existence et à l'aménagement des espaces extérieurs, ainsi qu'à leur utilisation (places de jeu couvertes, espaces verts et espaces de détente de proximité p. ex.) ;
- ils comprennent des infrastructures adaptées aux besoins des familles (crèches et installations communautaires).

5 La situation des familles dans le canton de Berne en bref

La stratégie de politique familiale de 2009 décrit en détail la situation des familles dans le canton de Berne en se fondant sur des données statistiques (cf. Conseil-exécutif du canton de Berne 2009, p. 22 ss). C'est notamment sur cette base qu'elle identifie les lacunes de la politique familiale bernoise et détermine le degré de priorité des mesures concrètes à prendre. De même, le présent rapport, qui s'attache à faire le point sur la mise en œuvre de ces dernières et en livre une appréciation politique, repose sur la situation actuelle des familles. Examiner la politique familiale avec, en toile de fond, la mode de vie actuel des familles bernoises, a permis de se pencher sur les lacunes identifiées dans la stratégie et, lorsque cela s'imposait, de revoir les mesures prioritaires⁵. A titre de vérification, l'analyse des données statistiques qui suit passe au crible les constantes et les changements dans la vie familiale des Bernoises et des Bernois⁶.

La situation des familles n'a pas significativement évolué depuis la rédaction de la stratégie de politique familiale, probablement en raison du peu de temps écoulé. On peut néanmoins relever que les tendances et les schémas observés en 2009 se poursuivent et se confirment :

- Tendance au vieillissement de la population : le rapport de dépendance des personnes âgées, qui indique le rapport numérique entre individus âgés de plus de 64 ans (pour l'essentiel retraités) et personnes de 20 à 64 ans (pour l'essentiel actives), a grimpé de 21 en 1970 à environ 32 en 2012. Même si la natalité est actuellement en progression, selon les projections cantonales, ce rapport atteindra les 54 à l'horizon 2035, ce qui signifierait qu'il y aurait moins de deux actifs par retraité.
- Tendance à l'accroissement du nombre de ménages sans enfant : par rapport à l'ensemble des ménages privés, la part des ménages sans enfant explose. En 1970, un ménage sur deux comptait encore au moins un enfant, de sorte que près de trois quarts des personnes vivant dans un ménage privé résidaient sous le même toit qu'un ou plusieurs enfants. En 2010, il ne restait qu'un petit tiers de ménages considérés comme des ménages familiaux, et seule une moitié environ de tous les individus vivant en ménage privé cohabitait encore avec un enfant ou plusieurs.
- Tendance à l'accroissement du nombre de familles monoparentales : depuis 1970, la part de ces familles par rapport à l'ensemble des ménages familiaux avec enfant a presque doublé, tandis que la part des couples mariés avec enfant a reculé de 10 pour cent.
- Tendance à l'accroissement du nombre de mères exerçant une activité professionnelle à temps partiel, y compris dans les ménages biparentaux : la présence des mères sur le marché du travail continue de progresser, façonnant un nouveau modèle familial. Alors que la tradition voulait que dans les couples avec enfants, le père travaillait à plein temps tandis que la mère n'avait pas d'activité professionnelle, les couples avec enfants travaillent aujourd'hui tous les deux, le père à plein temps et la mère à temps partiel. Notons cependant qu'en comparaison des couples sans enfant, la répartition des tâches entre les pères et les mères reste plus traditionnelle. Par ailleurs, élever des enfants coûte de l'argent : tandis que les mères élevant seules les leurs disposent du revenu équivalent médian le plus faible, celui des couples sans enfant est le plus élevé. En 2010, une mère âgée entre 41 et 45 ans élevant seule ses enfants pouvait compter en moyenne sur 34 636 francs, alors qu'un couple marié sans descendance disposait de 64 848 francs. A noter que les femmes, qu'elles vivent seules ou élèvent seules leurs enfants, ont en moyenne moins de moyens que les hommes dans une configuration équivalente.
- Le portrait de la précarité des familles dressé dans le rapport social 2012 (cf. Conseil-exécutif du canton de Berne 2012b) a peu évolué : à l'aune du taux d'assistance, les femmes élevant seules leurs enfants forment de loin la catégorie des personnes les plus affectées par la pauvreté. En effet, en 2012, environ une mère sur quatre au sein de ce

⁵ Les mesures de politique familiale ont été analysées et retouchées tout au long de la législature comme le prévoyait la stratégie du Conseil-exécutif dans le rapport de législature 2010 (cf. Conseil-exécutif du canton de Berne 2010a, p. 31).

⁶ S'agissant de la pauvreté des familles, les comparaisons prennent pour référence les statistiques sur lesquelles se fonde le rapport social 2012 (cf. Conseil-exécutif du canton de Berne 2012b). Pour une analyse plus approfondie de l'évolution de la situation des familles dans le canton de Berne, consulter l'annexe B.

groupe a été soutenue au moins une fois par l'aide sociale. Si l'on prend pour référence le revenu équivalent médian disponible des Bernoises et des Bernois, la deuxième catégorie la plus précaire après les femmes est constituée des familles biparentales avec quatre enfants ou plus : en 2010, 20 pour cent de celles-ci étaient considérées comme pauvres ou menacées de pauvreté.

- Il ne vaut pas toujours la peine de travailler : dans certaines constellations, l'augmentation du taux d'activité n'est pas rentable en raison de l'impact fiscal et de l'accroissement des frais de garde. Relevons que cela concerne essentiellement les familles au revenu moyen à élevé comptant plus d'un enfant en âge préscolaire, lorsque le taux d'occupation supplémentaire dépasse un certain seuil.

6 Appréciation politique et mesures à prendre

6.1 Rétrospective : appréciation de la politique familiale menée depuis 2009

Compte tenu de la crise de l'économie et des finances qui sévissait alors, le Conseil-exécutif a sciemment privilégié, dans la stratégie de politique familiale 2009, les mesures d'ordre économique, et ce, qu'il s'agisse d'améliorer les ressources financières et pédagogiques des familles ou les conditions sociales et culturelles de la vie de famille (cf. Conseil-exécutif du canton de Berne 2009, p. 69). Il a ainsi défini trois mesures de niveau de priorité 1 : l'introduction de prestations complémentaires pour les familles, la coordination des prestations de conseil qui leur sont destinées et le développement des structures d'accueil extrafamiliales). Lorsque le Grand Conseil a débattu de cette stratégie, il a souhaité mettre l'accent sur les allègements fiscaux en faveur des familles.

Pour mettre en œuvre intégralement l'ensemble des mesures prioritaires, il aurait fallu dégager, selon le mode d'implémentation retenu pour les prestations complémentaires, entre 30 et 150 millions supplémentaires environ par année. D'un point de vue budgétaire, cela n'était pas possible : entre 1998 et 2011, le gouvernement et le parlement ont réussi, en s'imposant 14 plans de rigueur, à enregistrer des excédents et, partant, à réduire sensiblement les dettes du canton. Or, en conséquence de la conjoncture difficile, des réductions d'impôts qui avaient été décidées, de la baisse des dividendes redistribués par la Banque nationale suisse (BNS), du report de charges de la Confédération sur les cantons et de l'augmentation des dépenses dans le domaine de la santé et des assurances sociales sur laquelle le canton n'a pas pris, la marge de manœuvre était trop étroite au cours des dernières années pour envisager de nouvelles tâches. Dans pareil contexte, on ne peut que se réjouir du développement des structures d'accueil extrascolaire et extrafamilial, de l'amélioration de la coordination des prestations de conseil et du maintien des prestations dans divers domaines en lien avec la politique familiale.

Au printemps 2012, un déficit structurel considérable se dessinait pour les finances du canton – de l'ordre de 400 à 500 millions de francs – pour les années de planification à compter de 2014. Fort de ce constat, le Conseil-exécutif a lancé en juin 2012 un vaste examen des offres et des structures (EOS 2014), afin de redresser le budget du canton dans les meilleurs délais et de respecter les exigences constitutionnelles qu'imposent les deux freins à l'endettement. Résultat de cette démarche : un plan de mesures proposé par le gouvernement et soutenu en grande partie par le parlement, qui prévoit entre autres des coupes radicales se traduisant par une réduction des prestations, des adaptations structurelles et une hausse des recettes. Les familles n'ont pu être totalement épargnées par ces mesures d'austérité. Ainsi, celle qui porte sur la réduction des primes d'assurance-maladie affecte nombre d'entre elles, de condition modeste. Une autre mesure de l'EOS 2014 qui les touchera est le changement de régime applicable aux avances sur les pensions alimentaires. En effet, il est prévu d'en réserver l'octroi aux familles dont le revenu et la fortune sont inférieurs à un plafond donné.

Cela étant, le programme EOS a permis au canton d'afficher dès 2014 un budget équilibré et d'éliminer, au moins sur le papier, les déficits que présentait le plan intégré mission-financement 2015 à 2017.

Réunie en séance le 5 décembre 2013, une nette majorité de la Commission pour la politique sociale et la politique de couverture du minimum vital a déploré que la politique familiale menée par le canton au cours des dernières années stagne, voire recule en matière de réduction individuelle des primes, soulignant que cette politique risquait d'induire des dépenses élevées et que malgré les contraintes budgétaires, il fallait continuer de soutenir les familles afin qu'elles puissent remplir leur fonction.

6.2 Perspectives : conclusions pour la politique familiale des années à venir

On ne saurait donc esquiver la question des mesures correctives à apporter à la politique familiale et sociale.

En se fondant sur le modèle préconisé pour les mesures de politique familiale dans la stratégie du Conseil-exécutif tout en tenant compte des contraintes budgétaires, il semble

judicieux de renforcer les ressources éducatives des familles et de soutenir ces dernières de manière à ce qu'elles **parviennent à produire elles-mêmes les revenus qui assurent leur subsistance**. Lorsque cet objectif est atteint, le gain est double : d'abord pour la famille qui a une meilleure qualité de vie, ensuite pour la société, qui en retire divers avantages (cf. objectifs de la stratégie de politique familiale et point 2.2 du présent rapport). Pour les familles sévèrement frappées par la pauvreté, un correctif serait souhaitable afin d'amortir l'impact des coupes budgétaires imposées dans le domaine de la réduction des primes d'assurance-maladie. De plus, si l'on entend jeter les bases d'une **politique familiale durable et efficace**, on gagnera à continuer de **sensibiliser le public aux avantages** que celle-ci comporte à moyenne et longue échéance plutôt qu'à court terme, afin de montrer à quel point son utilité est supérieure à son coût.

Pour terminer, voici une brève présentation des mesures visées dans ce contexte.

Améliorer les ressources éducatives des familles

La stratégie de politique familiale prévoit, à titre de mesure concrète visant à améliorer les ressources éducatives des familles, de renforcer la coordination des prestations de conseil qui leur sont destinées et de confier cette tâche essentielle au Centre de puériculture. Ce point a été repris et précisé dans la stratégie de développement de la petite enfance et les crédits nécessaires à la mise en œuvre de cette dernière ont été accordés sur la base d'une déclaration de planification adoptée par le Grand Conseil. Il en résulte que le Centre de puériculture s'emploiera à instaurer, sur mandat du canton, des rencontres régionales visant à mettre en réseau les différents intervenants du domaine de la petite enfance. Le lancement de ces réunions est prévu pour l'automne 2014 et le printemps 2015. Si l'on tient compte des autres mesures de la stratégie de développement de la petite enfance destinées à renforcer les familles et en particulier leurs ressources éducatives (cf. point 4.1.2 du présent rapport), on peut affirmer que cet objectif est en cours de réalisation.

Un revenu permettant de subvenir à ses besoins grâce à la conciliation travail - famille : encourager l'encadrement des enfants pendant les vacances et le développement des structures d'accueil extrafamilial

Les parents ne sauraient concilier avec succès vie familiale et vie professionnelle s'ils ne peuvent compter sur un nombre suffisant de places en structures d'accueil extrafamilial et extrascolaire à prix abordable. Pour une bonne partie des familles, c'est une condition *sine qua non* pour parvenir à joindre les deux bouts. Pour bon nombre d'entre elles, un second revenu ne présente aucun avantage en raison des tarifs des crèches et des barèmes fiscaux, à moins qu'elles ne puissent profiter de tarifs réduits, comme le confirment les calculs du bureau Infras (cf. annexe p. 36). Dès lors, si l'on ambitionne d'encourager l'activité professionnelle, notamment pour permettre aux familles d'assurer seules leur subsistance, le subventionnement des structures d'accueil pour enfants s'impose. S'agissant du domaine extrascolaire, le canton peut cofinancer une offre adéquate. Pour ce qui est de l'offre destinée aux enfants d'âge préscolaire, malgré les efforts consentis ces dernières années, le nombre de places de crèche et d'accueil familial de jour subventionnées reste largement en deçà des besoins, comme le révèle l'examen à intervalles réguliers des requêtes de financement supplémentaire déposées par les communes concernant les structures d'accueil extrafamilial. Ces besoins non couverts étant impossibles à chiffrer précisément, la stratégie de politique familiale 2009 proposait une approximation, aux termes de laquelle dix ans plus tard (soit en 2019), 20 pour cent des enfants en âge préscolaire bénéficieraient d'une place d'accueil extrafamilial subventionnée deux jours et demi par semaine.

Pour atteindre cet objectif, à supposer que le coût des places de crèche reste stable, douze millions supplémentaires devraient être alloués à ce poste en vue d'augmenter l'offre actuelle de 20 pour cent. A l'horizon 2019, cela signifie qu'après 2014, une hausse des subventions de deux millions de francs par année resterait nécessaire⁷.

⁷ Ce calcul se fonde sur le scénario « moyen » des projections démographiques, qui prévoit que le nombre d'enfants d'âge préscolaire augmente de quelque 1,8% entre 2010 et 2019. Il repose en outre sur les deux hypothèses suivantes : 1) le développement des modules d'école à journée continue fera baisser à quelque 10% la part des heures d'accueil nécessaires pour les enfants fréquentant l'école enfantine ou obligatoire ; 2) les contributions parentales restent fixées à 30% environ.

Si l'on entend soutenir de manière durable la compatibilité de la vie familiale et de la vie professionnelle, une autre mesure est incontournable : proposer aux parents une prise en charge de leurs enfants pendant les vacances scolaires, à un tarif abordable, prestation qui figure d'ailleurs déjà parmi les mesures prioritaires de la stratégie de politique familiale 2009. A ce jour, seules quelques rares communes ont mis en place une offre ad hoc.

Les calculs du bureau Infras mentionnés plus haut ont montré que dans certaines constellations, il peut ne présenter aucun intérêt pour une famille de travailler pour un second revenu en raison des coûts des structures d'accueil extrafamilial et de la fiscalité. Dans ces circonstances, un remède pourrait être l'augmentation des déductions fiscales pour la prise en charge des enfants par des tiers.

Consolidation de la politique familiale : information et communication

Comment développer la politique familiale dans le présent contexte budgétaire ? Si les conditions offertes aux familles et, partant, les décisions que celles-ci prennent à titre individuel, ont des répercussions sur d'autres champs politiques – relevant du domaine social, économique, de l'égalité ou de la formation – l'inverse est vrai aussi. Ces rapports de cause à effet ont été abordés dans la stratégie de politique familiale 2009 et il convient de les mettre en évidence lors du débat sur les mesures à prendre. Ce faisant, il s'agit d'insister sur l'utilité, notamment économique, de ces mesures et sur les conséquences qu'elles auront à long terme dans chaque domaine politique, plutôt que sur leur coût. On gagnera donc, pour les années à venir, à mettre l'accent sur la communication des raisonnements relatifs à la politique familiale et sur l'information active du public à ce sujet.

Annexes

A. Développement des mesures de politique familiale du canton

I. Nouvelles mesures de politique familiale prises par les Directions cantonales depuis l'élaboration de la stratégie de politique familiale 2009

Projet « Entreprises et familles : un duo gagnant. Vérification de la conciliation pour les PME bernoises » (ECO/CHA) : ce projet lancé en 2010 a pour but de soutenir jusqu'en 2014 les petites et moyennes entreprises désireuses de faire le point sur la conciliation vie professionnelle - vie familiale dans leur établissement, de développer et mettre en œuvre des mesures et de tisser un réseau avec d'autres sociétés afin d'échanger leurs expériences. Au total, 27 entreprises ont répondu à l'appel (cf. aussi chap. 4.3.4).

Introduction du programme de visites à domicile petits:pas (SAP) : petits:pas est l'adaptation suisse du programme Opstapje mis au point aux Pays-Bas. Il s'agit d'un instrument ludique et scolaire destiné aux familles défavorisées sur le plan social et celui de l'instruction, ayant des enfants en âge préscolaire. Il est proposé en Suisse depuis 2007 par les associations et les communes affiliées à l'association a:primo. La formation des parents grâce à des modules d'apprentissage et l'intégration de la famille dans le tissu social se trouvent au cœur des activités proposées. petits:pas s'articule autour de deux actions : les visites à domicile et les rencontres de groupe. Comme les visites sont menées par des aides volontaires issues d'un milieu culturel et linguistique proche de celui du groupe cible et formées en conséquence, l'offre atteint des familles qui ne recourent pas aux prestations de soutien à la famille.

Après une phase pilote pendant laquelle le programme petits:pas a été mené dans quatre sites bernois entre 2007 et 2012, le canton dégage depuis 2014 un montant total de 840 000 francs pour le subventionner. Lorsqu'une demande est acceptée, la SAP prend en charge un tiers des coûts effectifs du programme, jusqu'à concurrence toutefois d'un tiers des coûts globaux du programme petits:pas selon le budget modèle de l'association a:primo.

Service d'appel d'urgence pour parents (SAP) : après avoir procédé à une analyse des besoins dans le cadre de la motion Schär (M038-2008, « SOS parents 24 heures sur 24 »), le canton finance un tel service depuis 2011 pour une phase pilote de deux ans. Cette ligne téléphonique permet aux parents de prendre en tout temps contact avec des spécialistes, afin de poser leurs questions sur l'éducation et le développement des enfants et adolescents, de livrer leurs inquiétudes, de demander conseil lorsqu'ils sont débordés ou surmenés et de se confier lorsqu'ils sentent un jeune en danger ou menacé (violence, négligence, maltraitance physique, sexuelle ou psychologique, etc.). Cette offre devrait être poursuivie à partir de 2014.

Introduction des APEA (JCE) : le Conseil fédéral a adopté en juin 2006 le projet de loi sur la révision totale du droit de la tutelle et son message à l'intention des Chambres fédérales. Le but de la révision était de renouveler fondamentalement le droit de la tutelle en vigueur depuis près d'un siècle. Parmi les éléments centraux du projet figure la volonté de favoriser le droit de la personne à disposer d'elle-même, de renforcer la solidarité au sein de la famille et d'améliorer la protection des personnes incapables de discernement vivant en institution. L'un des changements majeurs est en outre la professionnalisation des autorités. Le 19 décembre 2008, l'Assemblée fédérale a adopté le nouveau droit de la protection de l'enfant et de l'adulte, qui est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2013. Les tutelles, qui relevaient jusqu'alors du conseil communal, ont été remplacées par les nouvelles autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) au niveau des arrondissements administratifs, si bien que le canton est désormais compétent en la matière. Précisons qu'il existe onze autorités cantonales de protection de l'enfant et de l'adulte ainsi qu'une autorité bourgeoise.

II. Prestations cantonales en rapport direct avec la politique familiale

Le tableau 2 dresse un aperçu des prestations cantonales en rapport direct avec la politique familiale offertes en 2013, réparties en quatre catégories, selon le niveau d'intervention socio-politique pertinent. Sont marquées d'un astérisque (*) les prestations introduites après la présentation de la stratégie de politique familiale 2009. Lorsque les chiffres étaient disponibles, les dépenses indiquées sont extraites des comptes de 2012.

Tableau 2 : Prestations cantonales 2012 en rapport direct avec la politique familiale

Niveau d'intervention socio-politique	Dépenses (comptes 2012)	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	10 256	CHA
Structures d'accueil extrafamilial subventionnées par le canton	26 600 000	SAP
Ecoles à journée continue	16 100 000	INS
Interventions pédagogiques		
Prestations de conseil destinées aux mères et aux pères	3 330 150	SAP
Formation des parents	Données précises non disponibles	SAP
Programme de visites à domicile petits:pas (phase pilote)*	135 000	SAP
Consultations de couple et de famille	454 000	SAP
Conseils et aide 24h/24 147 (Pro Juventute) et service d'appel d'urgence pour parents*	88 200	SAP
Animation de jeunesse	8 590 000	SAP
Promotion de la santé et prévention des dépendances	3 400 000	SAP
Promotion de la jeunesse	4 787 538	JCE
Services psychologiques pour enfants et adolescents	13 100 000	INS
Foyers scolaires spécialisés et foyers pour enfants et adolescents à caractère non scolaire* ⁸	65 476 456	SAP
Interventions au sein de la famille		
Maisons d'accueil pour femmes	Env. 1 110 000 (2011)	SAP
Protection de l'enfant et tutelle (enfants placés, solutions privées de placement à la journée, avance des pensions alimentaires)	1 093 709	JCE
Soutien à la jeunesse	3 964 263	JCE
Service bernois d'intervention contre la violence domestique	Données précises non disponibles	POM
Interventions économiques		
Réduction des primes de l'assurance-maladie	Env. 230 000 000	JCE
Allocations familiales	586 497 439	JCE
Déductions fiscales pour les enfants (diminution de recettes)	272 000 000	FIN
Subsides de formation (sans les prêts)	26 000 000	INS

⁸ Comprend les subsides pour la prise en charge à caractère résidentiel.

B. Situation des familles dans le canton de Berne

Autant que possible, l'analyse de la situation actuelle des familles reprend la même structure que celle de la stratégie de politique familiale du canton de Berne (cf. Conseil-exécutif du canton de Berne 2009, p. 22 ss). Elle vise à actualiser le portrait des familles qui y était brossé (l'année de référence la plus récente étant alors souvent 2000), afin d'évaluer dans quelle mesure les tendances à l'œuvre dans les principaux champs thématiques de la politique familiale se sont confirmées ou inversées. A noter que le chapitre 5 ci-avant s'attache à synthétiser les données présentées ici (portrait statistique succinct).

Remarque liminaire concernant les données statistiques

La notion de famille

En raison des unités sur lesquelles se fondent les enquêtes – dans les relevés, les familles sont appréhendées à ce jour en tant que foyers –, il est possible que la notion de famille, telle qu'elle est définie dans la stratégie de politique familiale 2009, diffère de celle de ménage familial sur laquelle reposent les statistiques.

Dans la stratégie de politique familiale, la famille désigne un groupe de deux personnes au moins, appartenant à deux générations différentes, habitant normalement sous le même toit et unis par des liens de filiation, par le mariage ou par l'adoption (cf. glossaire).

Quant au ménage familial au sens où l'entend l'Office fédéral de la statistique (OFS)⁹, il s'agit d'un ménage privé comprenant au moins un noyau familial, ce dernier étant composé au minimum a) d'un couple (marié, lié par un partenariat enregistré ou vivant en union libre, hétérosexuel ou homosexuel) avec ou sans enfants ou b) d'un père ou d'une mère avec ses enfants. Dès lors, les ménages constitués d'un couple sans enfant sont considérés comme des ménages familiaux, alors qu'un des éléments de la notion de famille était la coexistence de différentes générations.

Par souci de comparabilité avec les données statistiques figurant dans la stratégie de politique familiale 2009, le terme de ménage familial sera toujours employé dans la présente annexe avec la précision « avec enfants » ; partant, les couples sans enfant ne sont pas pris en compte comme ménage familial.

Degré de régionalisation

Lorsque les données de qualité existent, l'analyse porte sur des statistiques ciblant le canton de Berne ; si elles présentent des différences significatives avec celles du reste de la Suisse, celles-ci sont mises en parallèle.

Données fiscales du canton de Berne

Il paraît indiqué d'illustrer la situation financière de la population bernoise à l'aide des données fiscales (cf. graphiques 10, 11 et 13). En effet, ces données sont précises, exhaustives et traduisent la réalité économique des ménages du canton. Cependant, alors que les statistiques raisonnent en général en termes de ménages, l'unité de base de ce système est le sujet fiscal, si bien que l'analyse de certaines formes de ménages ne peut qu'être limitée. Citons en particulier le cas des couples vivant en union libre, que les données fiscales ne permettent pas d'identifier.

Etant donné que les données fiscales renseignent uniquement sur le revenu et la fortune imposables, deux éléments font défaut : d'une part les prestations sociales liées au besoin (les prestations complémentaires à l'AVS/AI ou à l'aide sociale p. ex.), de l'autre, une bonne partie des contributions d'entretien et de soutien versées à titre privé. Or, nombre de jeunes adultes notamment sont soutenus de cette manière par leurs parents ou leurs proches, raison pour laquelle les données fiscales ne permettent pas de déterminer avec fiabilité leur revenu total. Aussi les considérations relatives à la pauvreté et la précarité se concentrent-elles sur les ménages dont la personne de référence du dossier fiscal est âgée de 26 ans et plus (cf. point 4 du 4^e rapport social 2012).

Imprécisions et incertitudes statistiques

⁹ Cette définition du ménage familial, utilisée par l'OFS depuis 2010, se base sur les normes Eurostat.

*Rupture méthodologique dans le relevé statistique portant sur la structure des ménages (graphiques 3 et 4) : jusqu'en 2000 – et dans la stratégie de politique familiale – les données statistiques portant sur la structure des ménages se fondaient sur les résultats du recensement fédéral de la population (REC) mené tous les dix ans par le biais de questionnaires. Depuis 2010, l'OFS réalise chaque année un recensement en exploitant les données figurant dans les registres des habitants cantonaux et communaux, démarche qu'il complète en procédant à des enquêtes par échantillonnage (relevé structurel, [RSt]). On ne saurait dès lors comparer sans autre forme de procès les données de l'ancien recensement et celles du nouveau, ne serait-ce que parce que la typologie des ménages privées utilisée a changé (p. ex., les personnes saisies dans le type de ménage *Personne seule avec père ou/et mère* du REC sont comprises, dans le RSt, à la fois dans les deux types de ménages suivants : *Couple avec enfants* et *Père ou mère seul(e) avec enfant(s)*). A l'inverse, le RSt répertorie désormais également les *ménages multifamiliaux*, alors qu'ils étaient « dissimulés » dans plusieurs ménages familiaux dans le REC)¹⁰.*

Les *enquêtes par échantillonnage* (l'enquête suisse sur la population active [ESPA] ou le RSt, p. ex.) présentent souvent un intervalle de confiance à 95% – en particulier lorsque leur degré de régionalisation est élevé, à savoir lorsqu'elles concernent une région ou un canton – ou ne se prêtent pas aux extrapolations parlantes en raison du nombre parfois peu élevé des observations. Le présent document privilégie la précision du discours aux dépens des données dont l'intervalle de confiance à 95% est supérieur à 10%.

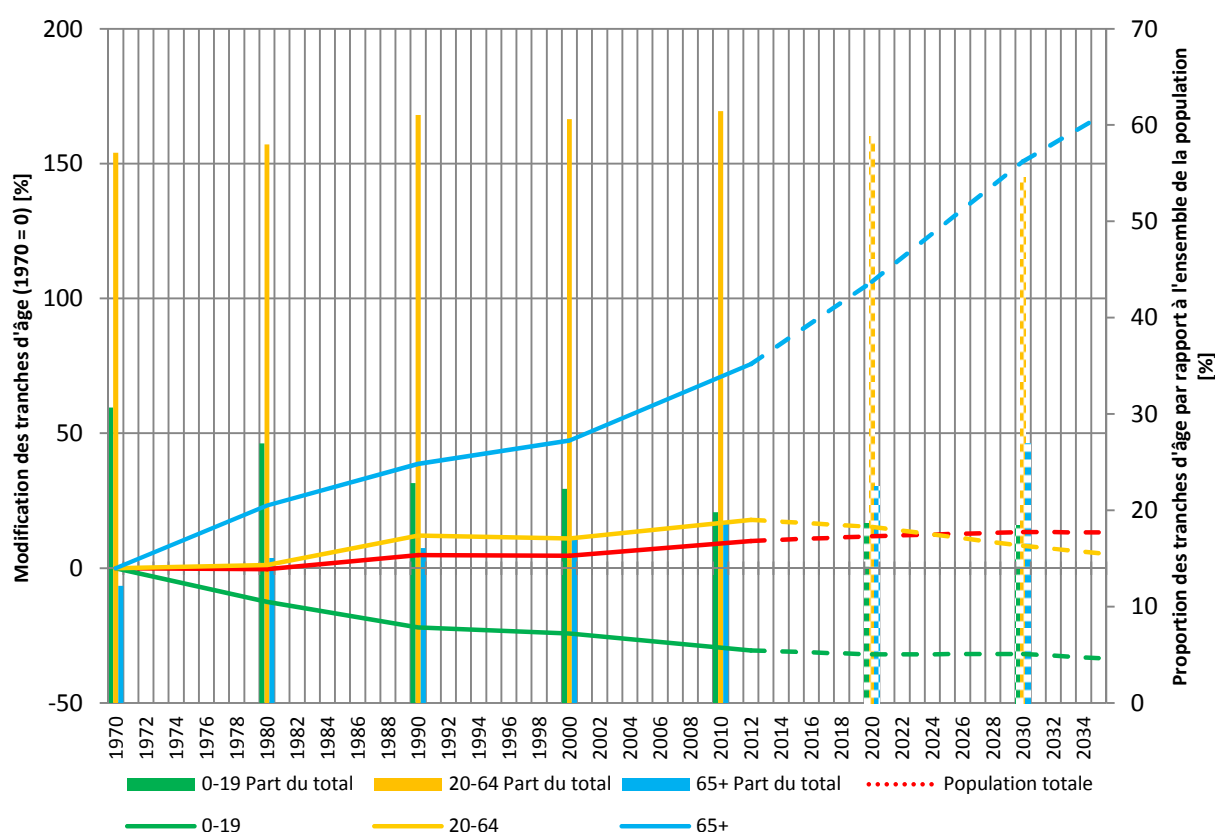
I. Evolution démographique

Les tendances décrites dans la stratégie de politique familiale 2009 se confirment :

- En 2012, quelque 40% de la population résidente permanente du canton de Berne était en âge de travailler. Ayant augmenté d'environ 72% depuis 1970, la part des personnes âgées de plus de 65 ans a enregistré la plus forte hausse. En comparaison avec l'ensemble de la Suisse et les cantons de référence – Argovie, St-Gall, Vaud et Zurich – le vieillissement de la population était ainsi plus marqué dans le canton de Berne en 2012 (cf. beco 2013, p. 66). Selon les projections démographiques actuelles (scénario « moyen »), cette tendance devrait se poursuivre (cf. OFS 2010).
- Après avoir atteint peu après le tournant du siècle son plus bas niveau, tant dans le canton de Berne que dans le reste du pays (canton 2003 :1,32 ; Suisse 2001 :1,38), le taux de natalité est reparti à la hausse (canton 2011 :1,49 ; Suisse 2011 :1,52 ; cf. OFS 2014b).

¹⁰ L'OFS s'emploie à rendre compatibles, à des fins de comparaison, les données de l'ancien et du nouveau recensement d'ici fin 2014 (courrier du 5.9.2013).

Graphique 2 : Population résidente permanente dans le canton de Berne : évolution des différentes tranches d'âge (indexé)



Source : 1970-2012 : Office fédéral de la statistique (Recensement, STATPOP), dès 2015 : Direction des finances du canton de Berne

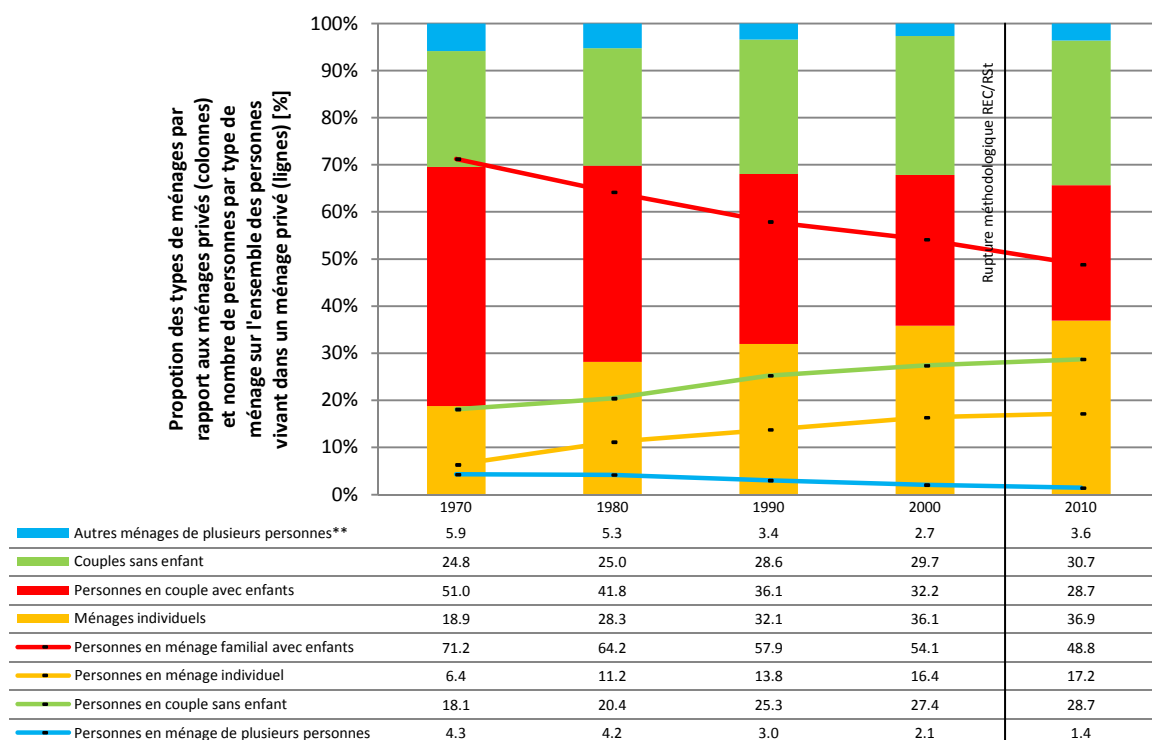
Interprétation et présentation : Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne

Exemple de lecture : en 2000, la population résidente permanente du canton de Berne se répartissait comme suit : 22% avait entre 0 et 19 ans (année 2000, colonne verte), 60% entre 20 et 64 ans (année 2000, colonne jaune) et les 18% restants plus de 64 ans (année 2000, colonne bleue). Entre 1970 et 2000, la part des 0-19 ans a reculé de quelque 23% (année 2000, ligne verte), tandis que celle des plus de 64 ans grimpait de près de 50% (année 2000, ligne bleue).

II. Structure des ménages et formes familiales

Les tendances décrites dans la stratégie de politique familiale 2009 se confirment :

- La proportion des ménages familiaux avec enfants par rapport à l'ensemble des ménages privés est en net recul : alors qu'en 1970, plus de la moitié de tous les ménages privés étaient des familles avec enfants, tout juste 29% l'étaient encore en 2010.
- Depuis 1970, la part des ménages composés d'un seul individu sur la totalité des ménages privés a pratiquement doublé.
- Tandis qu'en 1970, près de trois personnes sur quatre vivant dans un ménage privé cohabitaient avec des enfants, en 2010, ce n'est plus le cas que d'environ une personne sur deux.

Graphique 3 : Part des différents types de ménages et nombres de personnes* par rapport aux ménages privés dans le canton de Berne

Source : Office fédéral de la statistique (Recensement, relevé structurel)

Interprétation et présentation : Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne

*2010 : env. 3,8% des personnes ne peuvent être codés dans la statistique.

** comprend de 1970 à 2000 : ménages non familiaux ; en 2010 : ménages non familiaux et ménages de plusieurs personnes de type indéterminé.

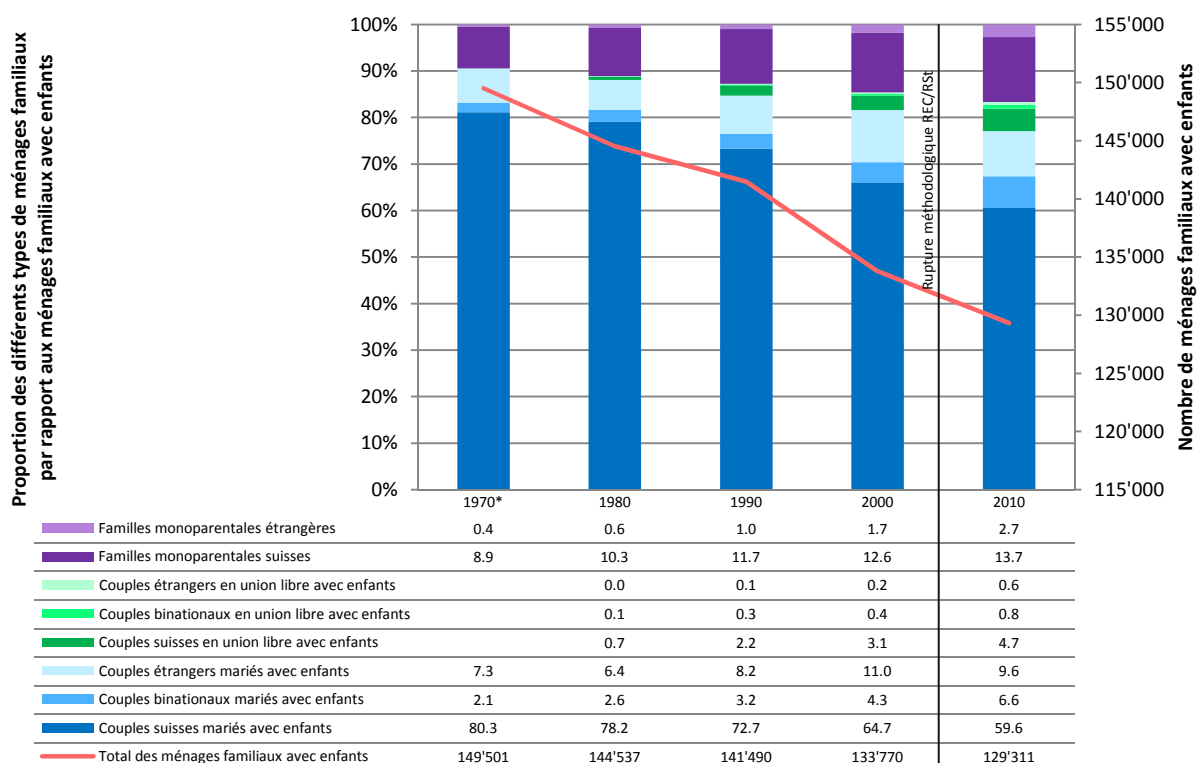
Exemple de lecture : en 2000, les ménages privés du canton de Berne étaient composés comme suit : 36,9% de ménages individuels (5^e colonne depuis la gauche, section jaune), 28,7% de ménages familiaux avec enfants (5^e colonne depuis la gauche, section rouge), 30,7% de couples et 3,6% d'autres ménages constitués de plusieurs personnes.

Ménages familiaux avec enfants

Les tendances décrites dans la stratégie de politique familiale 2009 se confirment :

- Au sein de la catégorie des ménages familiaux avec enfants, la proportion des ménages monoparentaux a quasiment doublé depuis 1970, alors que celle des couples mariés avec enfants a baissé de 10%.
- Au cours des 40 dernières années, la catégorie des ménages composés d'époux suisses avec enfants n'a cessé de reculer, alors que la part des couples binationaux et étrangers avec enfants était en légère hausse jusqu'en 2000. Notons qu'entre 2000 et 2010, cette tendance s'est inversée pour les couples mariés étrangers avec enfants, qui affichent une légère baisse.
- Entre 2000 et 2010, la proportion des couples en union libre avec enfants est passée de 2,4% à 6,1%.

Graphique 4 : Part des différents types de ménages familiaux par rapport à l'ensemble des types de ménages familiaux avec enfants, suivant la nationalité de la personne de référence (colonnes), canton de Berne. Nombre de ménages familiaux avec enfants (ligne), canton de Berne



Source : Office fédéral de la statistique (Recensement, relevé structurel)

Interprétation et présentation : Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne

*Les couples vivant en union libre ne sont recensés que depuis 1980.

Population statistique : les ménages familiaux avec enfants (à partir de 2010), les ménages multifamiliaux et les ménages composés d'une personne seule vivant avec ses parents ou l'un d'entre eux (1970-2000) ne sont pas représentés séparément. Ils sont toutefois toujours comptabilisés dans la population statistique, leur proportion représentant entre 0,7% et 2%.

Exemple de lecture : en 2010, la part des ménages monoparentaux dont la personne de référence était étrangère s'élevait à 2,7% du total des ménages familiaux avec enfants (colonne de droite, section violet clair). La même année, le canton comptait 129 311 ménages familiaux avec enfants (extrémité droite de la courbe rouge).

Divorce et autorité parentale

Les tendances décrites dans la stratégie de politique familiale 2009 se confirment :

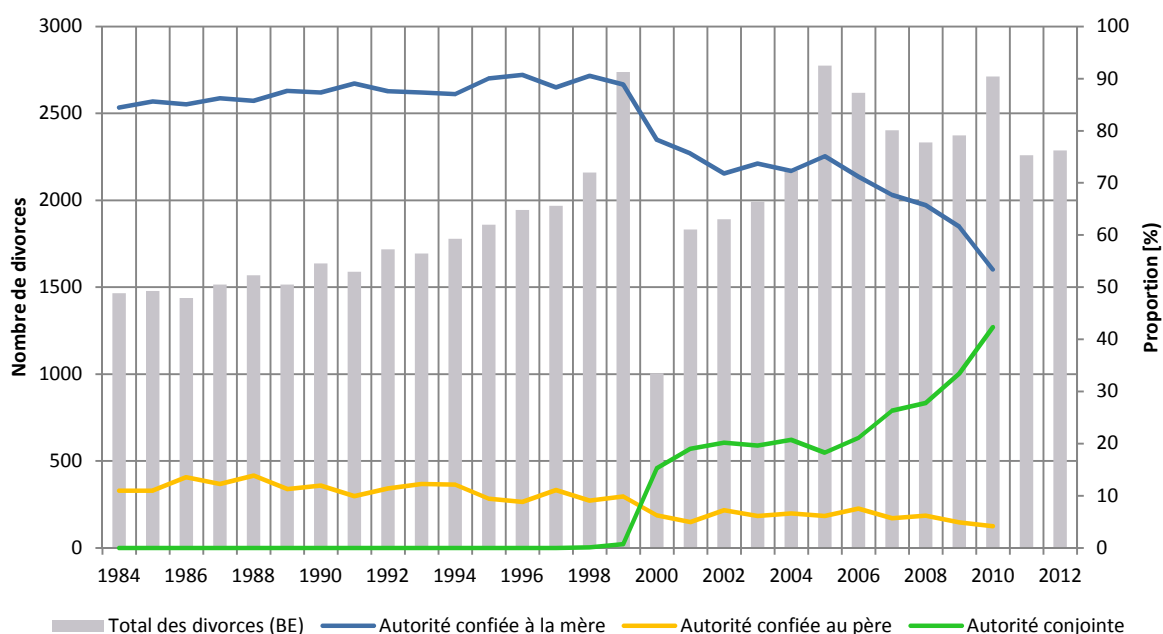
- A l'exception de la baisse sensible enregistrée en 2000 suite à la révision du droit du divorce, le nombre des cas de divorce n'a cessé de progresser au cours des 30 dernières années.
- Cette révision a entre autres provoqué une mutation profonde du système d'autorité parentale, puisqu'elle permet aux parents de continuer à exercer le droit de garde conjointement après le divorce. Par conséquent, la proportion des cas dans lesquels la mère se voyait accorder ce droit a reculé de 40% environ, qui se sont reportés sur les cas d'autorité parentale conjointe. En 2010, à Berne comme dans le reste de la Suisse, l'autorité parentale a été confiée pour moitié environ à la seule mère, pour l'autre aux deux parents. Quant à la proportion des pères obtenant seuls l'autorité parentale, elle affiche une baisse supplémentaire pour se situer à 4% environ¹¹.

Bien qu'il soit désormais possible d'exercer conjointement l'autorité parentale et que cette option ait été retenue dans environ un cas sur deux en 2011, la part des femmes à la tête

¹¹ On ne saurait déduire de l'augmentation significative de la proportion de couples exerçant conjointement l'autorité parentale que l'incidence du genre est nulle sur la répartition des responsabilités vis-à-vis de l'enfant. L'étude menée par Büchler et Simoni (2008) dans le cadre du Fonds national suisse montre en effet que même lorsque les couples exercent conjointement l'autorité parentale, ils s'en tiennent dans 71% des cas (1000 anciens couples interrogés) à la répartition des rôles antérieure à la séparation, soit un père qui subvient aux besoins en travaillant à plein temps et une mère qui se partage entre une activité professionnelle et la garde des enfants.

d'un ménage monoparental demeure supérieure à 90% (calculs du Bureau Bass sur la base des données fiscales 2010). Il est encore trop tôt pour dire si la dernière révision de loi¹² adoptée à cet égard, qui prévoit que l'autorité parentale conjointe devienne la règle, changera cet état de fait.

Graphique 5 : Répartition de l'autorité parentale suite à un divorce (lignes) et nombre de divorces (barres) dans le canton de Berne



Source : Office fédéral de la statistique (BEVNAT)

Interprétation et présentation : Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne

Exemple de lecture : en 2010, dans le canton de Berne, l'autorité parentale était confiée à 52% aux mères (année 2010, ligne bleue), à 42% aux deux parents (année 2010, ligne verte). Dans le reste des cas, elle était attribuée aux pères (4%) ou à des tiers non représentés ici.

III. Familles et travail

Répartition de l'activité professionnelle au sein des couples avec enfants

Les tendances décrites dans la stratégie de politique familiale 2009 se confirment :

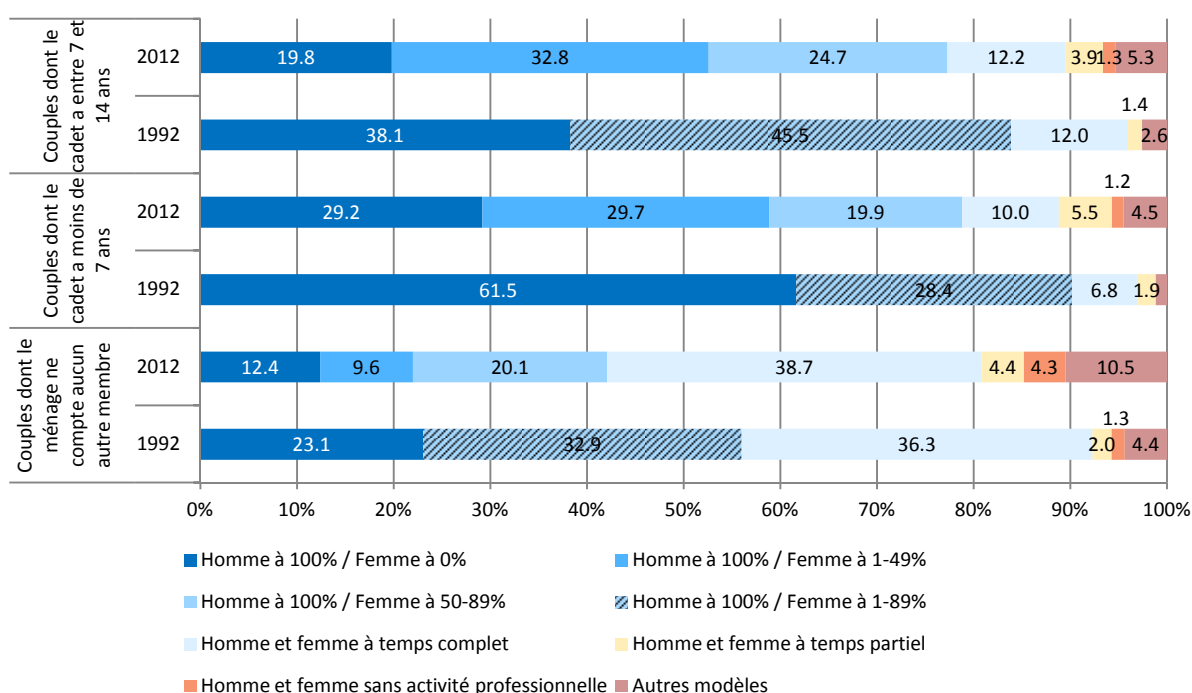
- La part des couples perpétuant le modèle traditionnel d'un père travaillant à plein temps tandis que la mère s'occupe du foyer est en chute libre. La configuration la plus répandue aujourd'hui voit le père travailler à temps complet et la mère à temps partiel. Dans quelque 5% des couples seulement, les deux parents exercent une activité professionnelle à temps partiel.
- Si la présence des pères sur le marché du travail a peu évolué depuis 1992 (en 2012, elle frôlait encore la barre des 90%), en comparaison, celle des mères a nettement augmenté, passant de 55% à plus de 70% en 2012 pour les mères dont l'un des enfants au minimum est âgé de moins de sept ans. Précisons qu'en 2012, la majorité des mères exerçaient une activité professionnelle à temps partiel, pour l'essentiel à moins de 50%.
- En 1992 déjà, le taux d'activité professionnelle des mères élevant seules leurs enfants dépassait largement celui des mères vivant en couple : il avoisinait en effet les 80% pour les mères élevant seules au minimum un enfant de moins de six ans, tandis qu'il se situait autour des 45% pour les mères en couple. Depuis, la plus forte progression du taux d'activité professionnelle a été observée en particulier dans les couples : en 2012, 70%

¹² Lors de la session de juin 2013, le Parlement national a approuvé une nouvelle modification des textes régissant l'autorité parentale, dont l'entrée en vigueur est prévue pour juillet 2014, selon laquelle le régime de l'autorité parentale conjointe doit devenir la règle, que les parents aient été ou non mariés.

des mères vivant en couple et élevant au minimum un enfant âgé de moins de six ans travaillaient, contre 80% chez les mères à la tête d'un foyer monoparental.

- Si la répartition des rôles au sein des couples sans enfant semble obéir moins strictement au modèle traditionnel qu'au sein des couples avec enfants, les exceptions à la règle sont nombreuses. En effet, en 2011, dans l'Espace Mittelland, 34% des femmes sans enfant travaillaient à temps partiel, tandis que 17% n'exerçaient aucune activité professionnelle ; du côté des hommes, seuls 20% ne travaillaient pas à temps complet. Ce constat résulte probablement du fait que la répartition des rôles perdure tendanciellement au-delà du départ des enfants du ménage de leurs parents.
- Les régions rurales¹³ sont légèrement plus imprégnées du modèle traditionnel ; en effet, en ville, les femmes sont un peu plus nombreuses à travailler à plein temps ou à avoir un taux d'occupation élevé, alors que les hommes recourent légèrement plus souvent au temps partiel.
- Le niveau de formation a un impact sur la participation au marché du travail tant des pères que des mères : plus il est élevé, plus nombreux sont ceux et celles qui exercent une activité professionnelle. Alors que les pères au bénéfice d'un niveau de formation élevé travaillent davantage à temps partiel, cette tendance se vérifie chez les mères uniquement jusqu'à un diplôme du niveau secondaire II. Au-delà, la proportion des mères travaillant à moins de 50% décroît à nouveau au profit des temps complets.

Graphique 6 : Répartition de l'activité professionnelle au sein des couples* en fonction de l'âge du cadet (Suisse)



Source : Office fédéral de la statistique (ESPA)

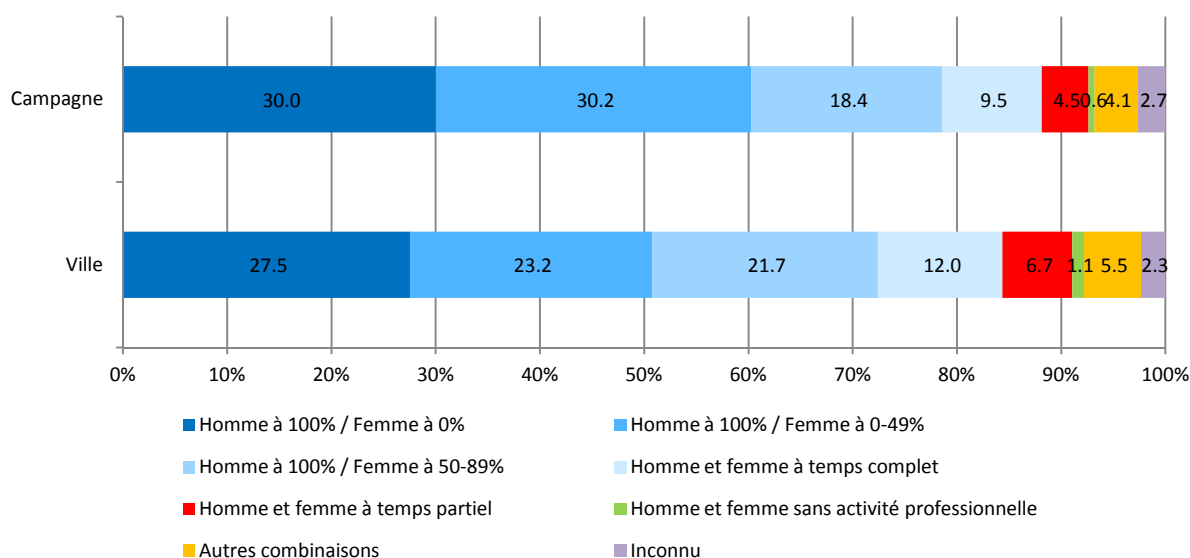
Interprétation et présentation : Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne

*Femme âgée entre 25 et 63 ans / homme âgé entre 25 et 64 ans, sans les chômeurs au sens du BIT

Exemple de lecture : en 2012, dans 29,2% des couples suisses élevant au minimum un enfant de moins de six ans, le père travaillait à temps complet (soit entre 90% et 100%) tandis que la mère n'exerçait aucune activité professionnelle (segment bleu foncé de la troisième ligne depuis le haut).

¹³ Pour distinguer zones urbaines et rurales, l'OFS se fonde sur les critères suivants : le nombre d'habitants et l'évolution de la population, le lien de continuité de la zone bâtie, le rapport entre la population active occupée et la population résidente, la structure économique et les relations avec la zone centrale de l'agglomération via les pendulaires (cf. OFS 2014a).

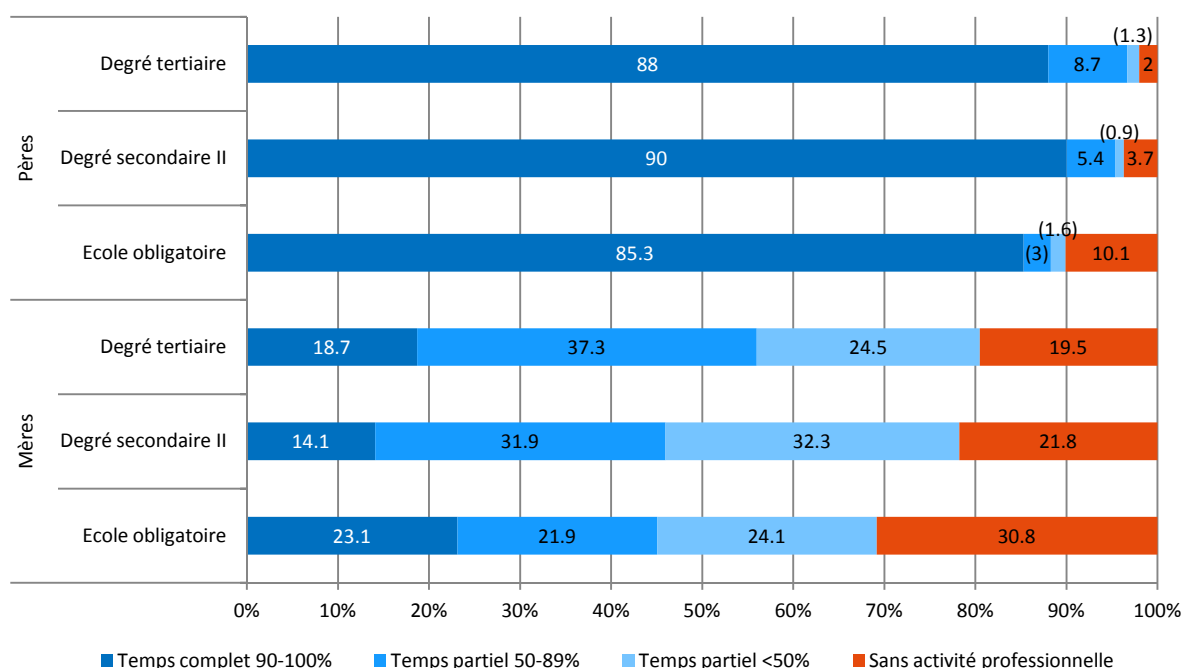
Graphique 7 : Répartition de l'activité professionnelle au sein des couples élevant au minimum un enfant de moins de sept ans, en fonction de la zone de résidence (urbaine ou rurale) en Suisse, en 2011



Source : Office fédéral de la statistique (relevé structurel)

Interprétation et présentation : Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne

Graphique 8 : Activité professionnelle des pères et des mères après la fin de leur formation, en Suisse en 2011



Source : Office fédéral de la statistique (ESPA)

Interprétation et présentation : Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne

Population statistique : pères et mères ayant au minimum un enfant de moins de 25 ans. Sans les chômeurs ni les apprentis.
(Effectif) : le résultat reposant sur moins de 50 observations dans l'échantillon, il doit être interprété avec prudence.

Exemple de lecture : en 2011, 30,8% des ayant terminé l'école obligatoire n'exerçaient aucune activité professionnelle (segment orange de la dernière ligne).

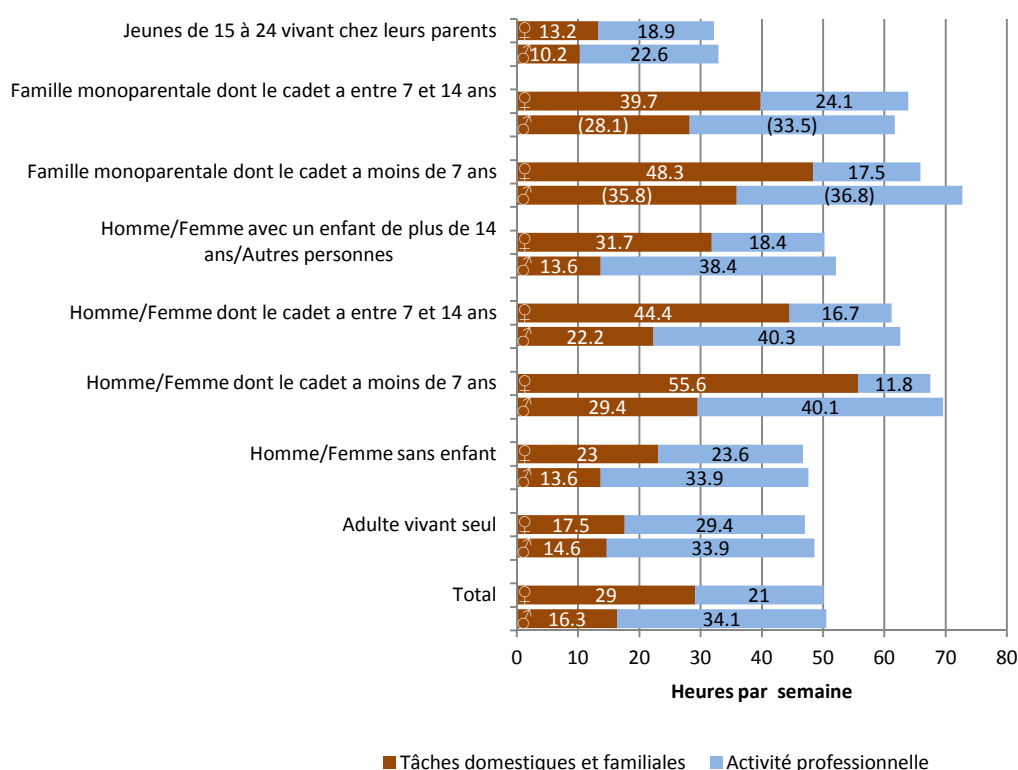
Répartition des tâches domestiques et familiales

- Les hommes et les femmes en âge d'exercer une activité professionnelle – qu'ils aient ou non des enfants – fournissent à peu près le même nombre d'heures de travail par semaine (env. 50 heures). En revanche, la proportion entre activité lucrative et tâches domestiques et familiales est très différente. Alors que les hommes – indépendamment de leur situation familiale –, ont en grande majorité une activité professionnelle à plein temps

(soit entre 90% et 100%), celle des femmes dépend fortement de la situation familiale : plus les enfants grandissent, plus leur taux d'occupation augmente et le nombre d'heures consacrées aux tâches domestiques et familiales recule (cf. BFEG 2010, p. 11).

- L'accomplissement des tâches domestiques et familiales par les hommes et les femmes s'inscrit souvent dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler le « travail de care non rémunéré ». La notion de « care » peut être définie comme suit : la prise en charge – contre rémunération ou non – d'une ou plusieurs personnes pour répondre à leurs besoins physiques, psychiques, émotionnels et liés au développement personnel (cf. *ibid.*, p. 34). Au total, 2,8 milliards d'heures de travail ont été dévolues à la prise en charge d'enfants et d'adultes en Suisse en 2010. Le travail non rémunéré de prise en charge dans les familles d'enfants et d'adultes nécessitant des soins constitue quatre cinquièmes de ce total, dont plus de 90% (soit quelque 2,1 milliards d'heures) sont consacrées aux enfants (cf. *ibid.*, p. 7).

Graphique 9 : Temps moyen consacré à l'activité professionnelle et aux tâches domestiques et familiales selon la situation de la famille, en Suisse en 2010



Source : Office fédéral de la statistique (ESPA)

Interprétation et présentation : Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne

Population statistique : personnes en âge de travailler, c.-à-d. entre 15 ans et l'âge ordinaire de la retraite.

(Effectif) : le résultat reposant sur moins de 50 observations dans l'échantillon, il doit être interprété avec prudence.

Tâches domestiques et familiales : les statistiques utilisées tiennent compte du temps consacré à préparer les repas, faire la vaisselle, mettre la table, faire les courses et le ménage, ranger, faire la lessive et le repassage, faire des travaux manuels, s'occuper des animaux domestiques et des plantes, faire du jardinage, s'acquitter des tâches administratives, donner à manger aux enfants en bas âge, les laver et jouer avec eux, faire les devoirs avec les enfants, les accompagner et les véhiculer ainsi que prendre en charge et dispenser des soins à des adultes dépendants.

Tarifs de crèche, régime fiscal et incitations au travail : vaut-il la peine d'exercer une activité lucrative supplémentaire ?

Le système tarifaire des structures d'accueil extrafamilial et extrascolaire est calculé en fonction de la capacité économique des parents, afin que leur coût reste supportable pour toutes les familles. Cet objectif est-il atteint ? Une étude menée par la Conférence romande de l'égalité (égalité.ch) en 2009¹⁴, un rapport rédigé par la CSIAS (Ehrlé, Knupfer, Bochsler &

¹⁴ Le Conseil-exécutif avait déjà relevé dans sa réponse à la motion Kast (173-2008) « Tarif des crèches et des écoles à journée continue » qu'il y avait lieu d'examiner les solutions aux problèmes soulevés par cette étude. C'est à ce titre qu'il a confié au bureau Infras le soin d'effectuer des calculs.

Yann 2012) et les récents calculs effectués par le bureau de recherche Infras sur mandat du canton de Berne dressent le tableau suivant : les tarifs des crèches augmentant de manière linéaire avec le revenu, ils ne génèrent quasiment aucun effet de seuil (cf. Ehrler et al. 2012, p. 57 ss). Il n'en reste pas moins que suivant les situations familiales et professionnelles, ce système peut avoir des effets pervers sur l'activité. Il y a en particulier lieu de prendre des mesures en faveur des familles de la classe moyenne, comme le font ressortir les calculs d'Infras (2013).

A Berne, les parents exerçant une activité professionnelle paient plus qu'ils ne gagnent en raison des frais de garde élevés et de la charge fiscale lorsqu'ils remplissent les trois conditions suivantes :

- ils ont deux enfants ou plus en âge préscolaire,
- le revenu de leur ménage se situe déjà dans la moyenne ou au-delà,
- leur taux d'occupation supplémentaire dépasse un certain seuil (assez bas).

Les calculs d'Infras montrent d'une part que, dans certaines situations, augmenter le taux d'occupation des parents ne vaut pas la peine, en tous cas à court terme et sur le plan financier, en raison des frais de crèche supplémentaires et de l'impact fiscal. D'autre part, ils révèlent que le subventionnement des frais de garde revêt un caractère crucial pour les familles. En effet, en son absence, un nombre bien plus important encore de familles n'auraient pas intérêt à augmenter leur taux d'occupation.

Les auteurs de ce rapport suggèrent deux pistes qui permettraient, sinon d'éliminer ces effets pervers sur l'activité, au moins de les atténuer :

- déductions fiscales pour les frais de garde auprès de tiers : si les familles pouvaient déduire de leur revenu imposable cantonal les dépenses consenties pour la prise en charge de leurs enfants dans les structures d'accueil extrafamilial et extrascolaire jusqu'à concurrence de 10 000 francs – voire sans limite – au lieu des 3100 francs actuels, leur situation s'améliorerait sensiblement.
- rabais de quantité : les principaux bénéficiaires de l'introduction d'un rabais de quantité – qui tiendrait compte du nombre d'heures de garde nécessaires en raison de l'activité professionnelle – seraient les familles disposant d'un revenu modeste à moyen. Quant à celles qui ne peuvent prétendre, en raison du niveau de leurs revenus, au subventionnement du tarif de l'accueil extrafamilial, cette mesure n'aurait aucun effet incitatif en ce qui concerne l'exercice d'une activité lucrative supplémentaire.

IV. Situation financière des familles

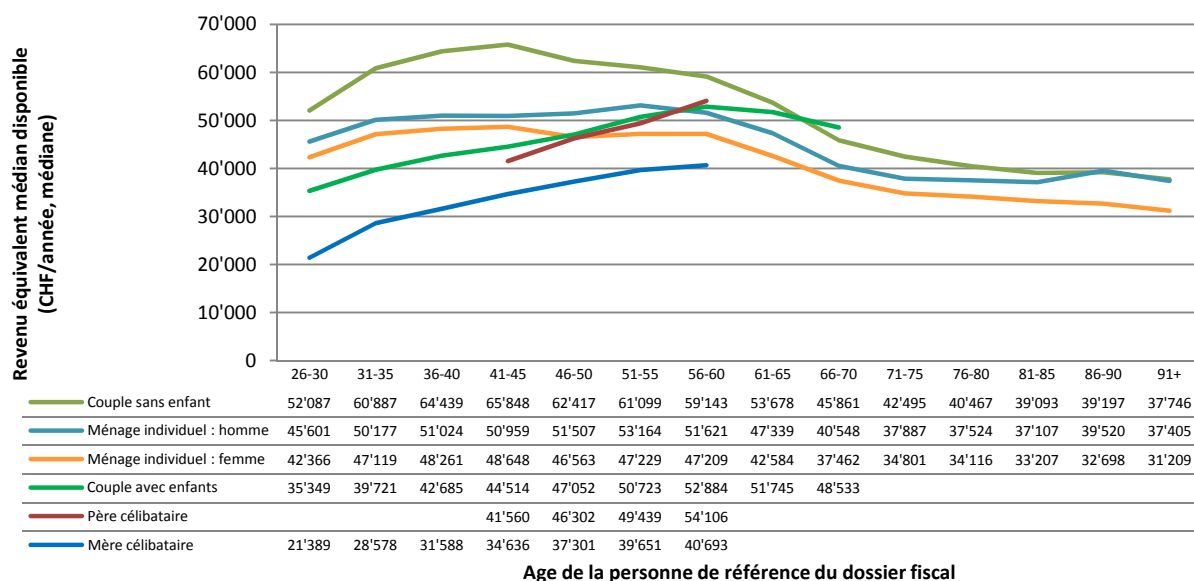
Revenus des différents types de ménages

Le schéma qui sous-tendait la situation décrite dans la stratégie de politique familiale 2009, qui date de 2006, n'a pas changé jusqu'en 2010 :

- les couples sans enfant disposent du plus haut revenu équivalent médian (cf. graphique 10) ;
- les ménages de couple avec enfants disposent d'un revenu à peu près équivalent à celui des couples sans enfant (cf. graphique 11) ;
- les mères élevant seules leurs enfants disposent en moyenne d'un revenu comparable à celui des femmes vivant seules. Cependant, la répartition révèle qu'une mère élevant seule ses enfants sur dix doit composer avec moins de 21 000 francs par année, alors que les 10% des femmes vivant seules affichant le revenu le plus bas disposent d'un revenu annuel de moins de 23 000 francs (cf. graphique 11) ;
- C'est dans les ménages de couples (avec ou sans enfant) que la variance du revenu est la plus importante (cf. graphique 11) ;
- Le recul des revenus observé dans tous les couples mariés dont la personne de référence du dossier fiscal est âgée entre 61 et 65 ans résulte en général du fait que le revenu perçu à la retraite n'égale pas tout à fait le revenu rétribuant l'activité professionnelle ; de plus,

les prestations complémentaires à l'AVS ne sont pas comprises dans les données fiscales.

Graphique 10 : Revenu équivalent médian disponible par type de ménage, canton de Berne (2010)



Source : Données fiscales du canton de Berne

Calculs : Bureau BASS

Présentation : Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne

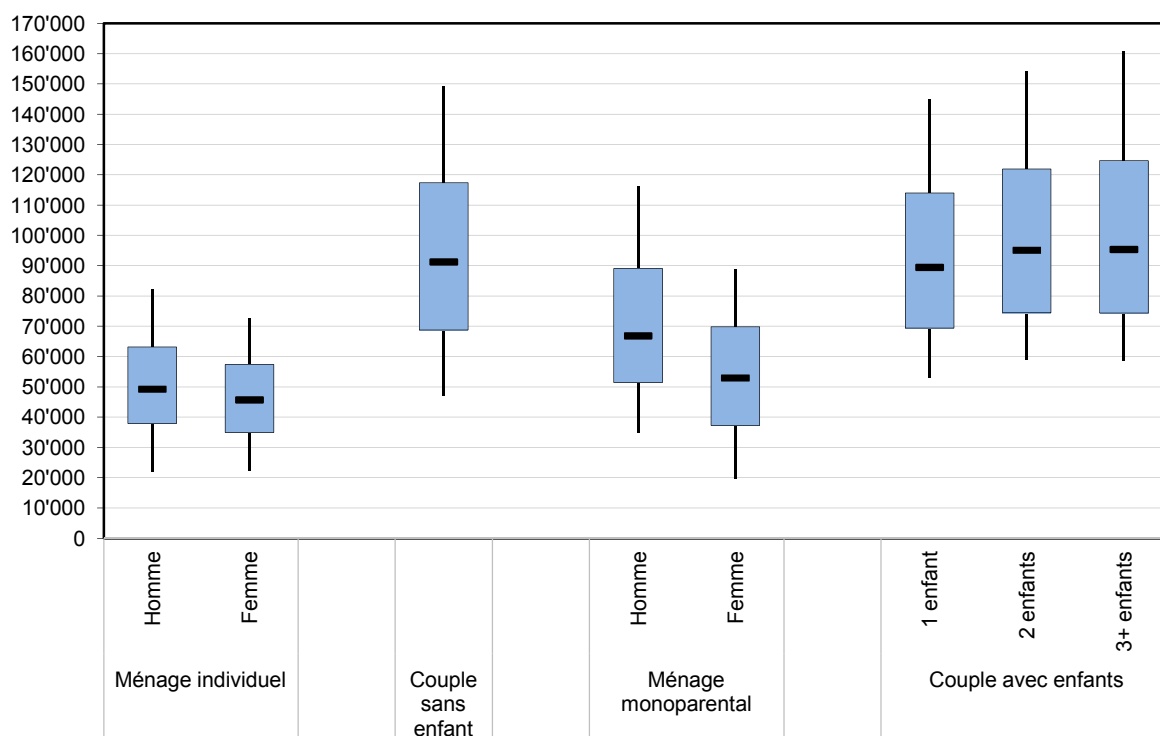
Les valeurs reposant sur un nombre de cas inférieur à 100 ne sont pas représentées.

Population statistique : ménages dont la personne de référence du dossier fiscal est âgée de 26 ans et plus, sans les ménages collectifs et les ménages de plusieurs personnes. Lorsqu'il s'agit d'un couple marié, la personne de référence du dossier fiscal est toujours le mari.

Revenu disponible du ménage : revenu du ménage, déduction faite des impôts (sans l'impôt ecclésiastique), des cotisations sociales, de la moitié des frais professionnels et des pensions alimentaires versées.

Revenu équivalent médian pondéré avec l'échelle d'équivalence modifiée de l'OCDE/Eurostat : attribution de la valeur 1 à la première personne, de la valeur 0,5 à toute personne supplémentaire âgée de 14 ans et plus et de la valeur 0,3 à toute personne supplémentaire âgée de moins de 14 ans

Exemple de lecture : en 2010, le revenu disponible équivalent d'une mère âgée entre 26 et 30 ans élevant seule ses enfants s'élevait à 21 389 francs en moyenne (ligne du bas, bleue, première rubrique en partant de la gauche).

Graphique 11 : Revenu disponible par type de ménage, canton de Berne (2010)

Source : Données fiscales du canton de Berne
Calculs et présentation : Bureau BASS

La présentation ne tient compte que des personnes de référence du dossier fiscal âgées entre 26 et 50 ans. C'est une tranche d'âge au sein de laquelle la proportion des personnes vivant dans des ménages multifamiliaux avec d'autres adultes (entre autres des couples non mariés avec ou sans enfant) est particulièrement importante. Cela concerne 42% de tous les ménages (au sens des données fiscales). Les quelque 50 000 personnes concernées ne figurent pas ici car leurs données fiscales ne permettent d'établir avec fiabilité la situation de leur ménage.

Exemple de lecture : en 2010, le revenu médian d'une mère âgée entre 26 et 40 ans élevant seule ses enfants tournait autour de 53 000 francs (marque horizontale dans le cinquième rectangle en partant de la gauche). Sur l'ensemble de ces ménages, 25% disposaient respectivement d'un revenu inférieur à 37 000 francs et supérieur à 70 000 francs (au-dessous et au-dessus du rectangle), et 10% d'un revenu respectivement inférieur à 20 000 francs et supérieur à 89 000 francs (au-dessous et au-dessus de la ligne verticale).

Le budget des familles : dépenses pour le logement, les impôts et les primes d'assurance-maladie

- En Suisse, le ménage biparental moyen, avec enfants, allouait dans les années 2009 à 2011 quelque 18% de son revenu disponible au logement et à l'énergie¹⁵, de même qu'à l'aménagement du logement et à l'entretien du ménage¹⁶ (cf. tableau 3). Les montants absolus indiqués dans la répartition des dépenses doivent être considérés avec circonspection, dans la mesure où il s'agit de valeurs moyennes qui sont tirées vers le haut par rapport à la médiane par des revenus particulièrement élevés, mais rares. A noter que dans le canton de Berne, suivant le nombre de pièces du logement, les loyers nets ont augmenté d'environ 25% (pour les studios) à quelque 60% (pour les appartements de deux pièces ou plus) entre 2000 et 2011 (OFS 2014c).
- Toujours de 2009 à 2011, la charge fiscale et les primes de l'assurance-maladie ont représenté en moyenne suisse respectivement plus de 10 et de 5% du budget familial ; dans le canton de Berne, la part de ces primes s'est située entre 7 et 9%.

¹⁵ Comprend le loyer net/les intérêts hypothécaires et les charges d'entretien pour les résidences principale et secondaire, de même que les travaux de réparation et l'entretien.

¹⁶ Comprend l'ameublement, la décoration et le revêtement des sols, réparations comprises, le linge de maison, les appareils électro-ménagers, l'outillage pour la maison et le jardin ainsi que les dépenses du ménage.

Tableau 3 : Détail des dépenses mensuelles d'un ménage composé d'un couple avec enfants*, valeur moyenne et répartition en pour cent (100% : revenu brut), 2009-2011

Revenu brut (CHF / mois)	Montant en CHF**	Répartition	Qualité des estimations***
	11 890	100%	b
Dépenses de consommation	6 868	57,8%	b
Nourriture et boissons non alcoolisées	909	7,6%	b
Boissons alcoolisées et tabac	101	0,9%	c
Restauration et hôtellerie	654	5,5%	c
Vêtements et chaussures	338	2,8%	c
Logement et énergie	1 772	14,9%	b
Aménagement du logement et entretien du ménage	362	3,0%	c
Dépenses de santé	279	2,3%	c
Transports	968	8,1%	c
Communications	226	1,9%	b
Loisirs et culture	815	6,9%	c
Frais d'école et de formation	85	0,7%	e
Autres biens et services	359	3,0%	c
Dépenses de transfert obligatoires	3 291	27,7%	c
Cotisations sociales	1 373	11,5%	b
Impôts	1 264	10,6%	c
Primes de l'assurance-maladie de base	653	5,5%	a
Transfert monétaire à d'autres ménages	89	0,8%	d
Transfert monétaire à d'autres ménages	89	0,8%	d
Autres assurances, taxes et redistributions	622	5,2%	c
Primes de l'assurance-maladie complémentaire	146	1,2%	c
Autres primes d'assurance	232	1,9%	b
Taxes	101	0,9%	d
Dons, cadeaux et invitations	143	1,2%	d
Primes d'assurance-vie	408	3,4%	c
Primes d'assurance-vie	408	3,4%	c

Source : Office fédéral de la statistique (Enquête sur le budget des ménages [EBM])

*Sont considérés comme des enfants tous les membres du ménage âgés de moins de 18 ans ainsi que ceux âgés entre 18 et 24 ans suivant une formation.

**La somme des valeurs peut présenter une légère différence par rapport au total en raison des écarts d'arrondis.

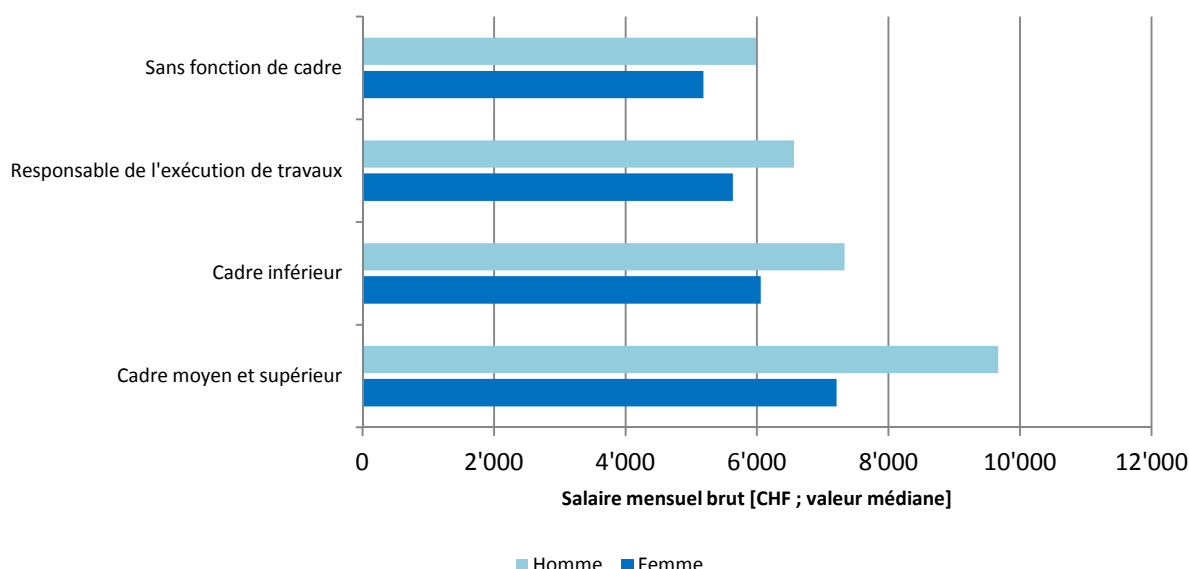
***Estimations :

a : coefficient de variation < 1%

b : coefficient de variation ≥ 1 à < 2%c : coefficient de variation ≥ 2 à < 5%d : coefficient de variation ≥ 5 à < 10%e : coefficient de variation $\geq 10\%$ **Ecarts salariaux entre femmes et hommes**

- Bien que le niveau de formation des hommes et des femmes soit similaire, celles-ci gagnent toujours – en équivalents plein temps – sensiblement moins que les hommes. Dans les postes de cadre, l'écart se creuse significativement.
- A l'échelle de la Suisse, 37,6% de l'écart salarial moyen ne peut être imputé à des caractéristiques objectives, ce qui suggère qu'il relève de facteurs discriminatoires (cf. BFEG 2013).

Graphique 12 : Salaire mensuel brut médian (en équivalents plein temps) des femmes et des hommes dans le canton de Berne (2010, secteurs public et privé)



Source : Office fédéral de la statistique (enquête suisse sur la structure des salaires [ESS])

Interprétation et présentation : Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne

Exemple de lecture : en 2010, les femmes occupant un poste de cadre subalterne ont perçu, à taux d'occupation égal, un salaire médian inférieur de 17,4% à celui des hommes occupant un poste de cette nature (cadre subalterne masculin, 5^e ligne en partant du haut : 7332 francs ; cadre subalterne féminin, 6^e ligne en partant du haut : 6058 francs).

V. Pauvreté des familles et aide sociale¹⁷

Pauvreté et risque de pauvreté

Dans le canton de Berne, en 2010, étaient réputées pauvres ou menacées de pauvreté les personnes ayant un revenu disponible équivalent médian inférieur à 1927 francs et 2313 francs par mois (ménage individuel)¹⁸.

Le schéma des ménages pauvres et menacés de pauvreté dans la stratégie de politique familiale 2009 n'a pour ainsi dire pas évolué jusqu'en 2010 :

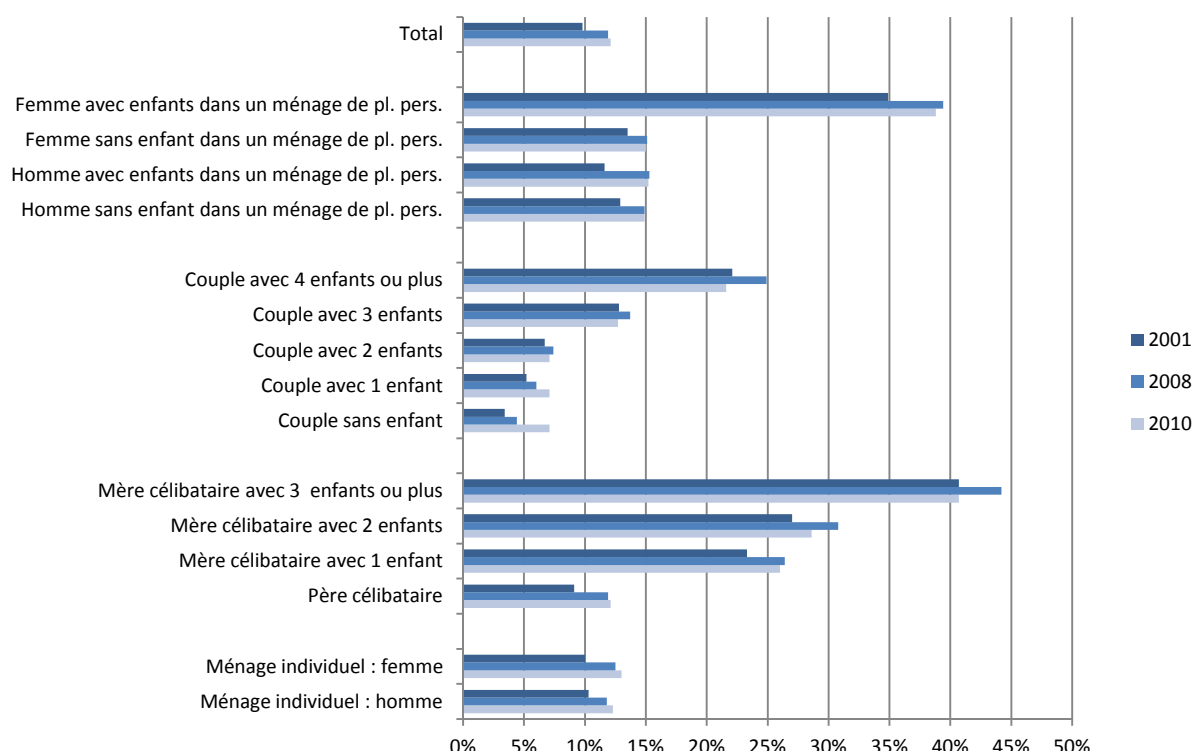
- Elever des enfants coûte de l'argent et expose davantage les familles à la pauvreté. Plus un ménage compte de membres à soutenir, autrement dit, plus le nombre de personnes à disposer d'un revenu y est petit, plus sa situation matérielle est faible. En toute logique, les couples sans enfant affichent donc le taux de risque de pauvreté le plus bas, les ménages monoparentaux et les familles nombreuses le plus élevé.
- Le taux de risque de pauvreté des ménages dont la personne de référence est en âge de travailler se situait à 12,1% en 2010, ce qui correspond à environ 40 000 ménages ou 75 000 personnes (calculs du bureau BASS).
- La pauvreté peut être « héréditaire » au sens social du terme et entraver le développement personnel et scolaire des enfants et d'adolescents – notamment dans les familles durablement touchées par ce fléau – en cela qu'elle peut limiter les chances d'épanouissement et augmenter les risques dès les premières phases de la vie (cf. rapport social du Conseil-exécutif du canton de Berne 2012b, p. 50). Si l'on prend pour

¹⁷ On invoque souvent les taux d'aide sociale et de pauvreté pour décrire la pauvreté financière des ménages. Comparer ces indicateurs n'est toutefois pas totalement pertinent : l'aide sociale est une prestation liée au besoin, autrement dit, elle est fonction des conditions d'existence de la ou du bénéficiaire. Par ailleurs, l'examen du droit à l'aide sociale prend en compte la quasi-totalité de la fortune, alors que le seuil du risque de pauvreté ne comptabilise que pour partie la fortune nette. Ce seuil est en outre relatif, dans la mesure où il se réfère au revenu disponible moyen. L'Union européenne fixe le seuil du risque de pauvreté à 60% du revenu équivalent médian disponible. Sont considérées comme pauvres les personnes qui n'ont pas les moyens financiers d'acquiescer les biens et les services nécessaires à une vie sociale intégrée.

¹⁸ Cette définition, fondée sur le revenu équivalent médian disponible, correspond à une pauvreté après transfert des assurances sociales mais avant transfert des prestations liées au besoin (cf. rapport social du Conseil-exécutif du canton de Berne 2012b, p. 38).

référence la pauvreté de revenu, en 2010, 24% des enfants et des adolescents étaient pauvres ou menacés en pauvreté dans le canton de Berne (calculs du bureau BASS).

Graphique 13 : Proportion des ménages pauvres et menacés de pauvreté, selon le type de ménage, canton de Berne



Source : Données fiscales du canton de Berne

Calculs et présentation : Bureau BASS

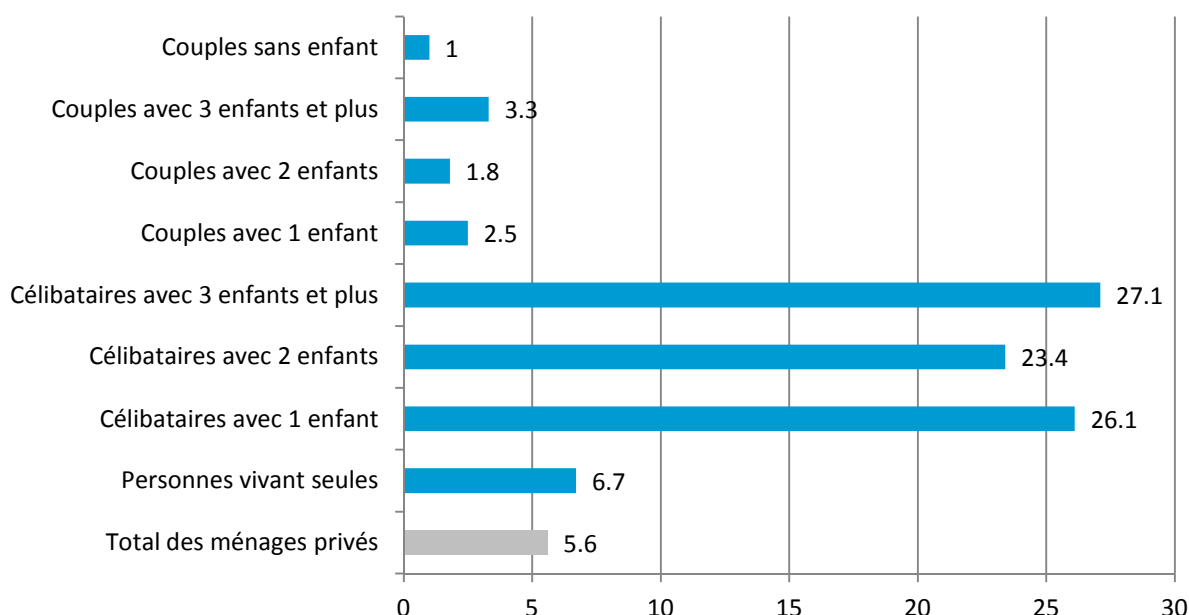
Population statistique : ménages dont la personne de référence est en âge de travailler (dont l'âge se situe entre 26 ans et le départ ordinaire à la retraite).

Définition de la pauvreté et du risque de pauvreté selon le rapport social 2012 : est considéré comme pauvre un ménage disposant de moins de 50% du revenu disponible équivalent moyen de l'ensemble de la population du canton de Berne, seuil qui est fixé à 60% pour les personnes menacées de pauvreté. Comme la situation économique d'un ménage dépend non seulement de son revenu, mais aussi de sa fortune, le calcul prend en compte l'utilisation de 5% de la fortune nette comme revenu.

Exemple de lecture : en 2010, plus de 40% des mères (dont l'âge se situe entre 26 ans et l'âge ordinaire de la retraite) élevant seules trois enfants ou plus dans le canton de Berne étaient pauvres ou menacées de pauvreté (ligne inférieure de la 6^e rubrique en partant du bas). La même année, 12% de tous les ménages privés que compte le canton, dont l'âge de la personne de référence se situait entre 26 ans et l'âge de la retraite, était pauvre ou menacée de pauvreté (ligne inférieure de la première rubrique).

Même si la statistique de l'aide sociale ne peut pas être comparée sans autre forme de procès à celle de la pauvreté (cf. note 17), le tableau qui se dessine est similaire en ce qui concerne les divers types de ménage :

- environ un tiers de tous les ménages monoparentaux (pères et mères) et non moins d'un ménage individuel sur 15 ont été soutenus au moins une fois par l'aide sociale en 2011 (cf. OFS 2014d) ;
- les ménages individuels étaient proportionnellement les plus nombreux à toucher l'aide sociale avec 64%, suivis par les ménages monoparentaux avec 19,4% (cf. OFS 2014d) ;
- le taux d'assistance par type de ménage et la proportion des ménages privés au bénéfice de l'aide sociale sont restés plus ou moins stables au moins depuis 2005.

Graphique 14 : Taux d'assistance des ménages privés selon leur structure, canton de Berne (2012)

Source : Office fédéral de la statistique (statistique de l'aide sociale)

Interprétation : Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne

Exemple de lecture : en 2012, 26,1% des ménages monoparentaux avec un enfant installés dans le canton de Berne ont été soutenus par l'aide sociale au moins une fois (3^e ligne en partant du bas).

Pension alimentaire et pauvreté

Comme le relevait déjà la stratégie de politique familiale 2009, pension alimentaire et pauvreté sont étroitement corrélées (données pour l'année 2010, calculs du bureau BASS sur la base des données fiscales du canton de Berne) :

- parmi les femmes jeunes vivant seules, celles qui perçoivent une pension alimentaire sont plus fréquemment pauvres ou menacées de pauvreté que les autres, ce qui résulte en premier lieu du fait que ladite pension leur est octroyée essentiellement en fonction de leurs besoins. En revanche, on observe l'inverse chez les femmes plus âgées vivant seules. Elles semblent pouvoir faire valoir le droit à une compensation lorsque mari et femme se sont répartis les tâches pendant de longues années.
- Les mères qui élèvent seules leurs enfants en bénéficiant d'une pension alimentaire sont moins fréquemment frappées de pauvreté ou d'un risque de pauvreté que celles qui ne peuvent compter sur ce revenu, quel que soit leur âge.
- Si les pensions alimentaires réduisent la pauvreté et le risque de pauvreté, elles ne l'éliminent pas pour autant. En effet, parmi les mères âgées de moins de 40 ans qui élèvent seules leurs enfants, la proportion de ménages pauvres ou exposés au risque de pauvreté atteint entre 31% et 57% suivant le nombre d'enfants.
- En valeur médiane, les pensions alimentaires représentent environ 25% du revenu du ménage.

VI. Familles et logement

- Lorsqu'elles sont amenées à choisir leur lieu de résidence, nombre de jeunes familles accordent une importance majeure à la mobilité, la plupart d'entre elles recherchant un appartement situé dans un quartier calme, pourvu d'espaces verts et fonctionnel, à savoir accessible en transports publics, proche des écoles et des commerces, sans oublier la sécurité routière (FSU 2010).
- Les modèles de logements expressément adaptés aux familles, qui réunissent les qualités énumérées ci-dessus tout en proposant des locaux conçus pour elles et à loyers abordables, sont rares et limités aux nouvelles constructions implantées en périphérie des villes.

Glossaire Ménage / Famille

Couple vivant en concubinage

Couple vivant en union libre

Couple consensuel

Partenariat consensuel

Couple de personnes non mariées qui vivent ensemble maritalement.

couple marié

Famille

Groupe de deux personnes au moins, appartenant à deux générations différentes, habitant normalement sous le même toit et unis par des liens de filiation, par le mariage ou par l'adoption.

Ménage

Groupe de personnes qui partagent le même logement.

ménage privé

Ménage constitué d'un couple

Couple

Ménage familial formé d'un couple, marié ou non.

couple marié ; couple vivant en union libre

Ménage de plusieurs personnes

Ménage privé constitué de plusieurs personnes indépendamment de leur degré de parenté.

Les ménages de plusieurs personnes comprennent les ménages familiaux et les ménages non familiaux.

ménage d'une personne

Ménage d'une personne

Ménage privé constitué d'une seule personne.

Ménage de plusieurs personnes

Ménage familial

Ménage privé comprenant au moins un noyau familial.

Un ménage familial peut aussi comprendre d'autres personnes que celles faisant partie du noyau familial.

ménage non familial ; noyau familial ; ménage monofamilial ; ménage multifamilial

Ménage monofamilial

Ménage familial qui comprend un seul noyau familial.

Ménage multifamilial

Ménage monoparental

Ménage familial comprenant une mère seule ou un père seul avec son ou ses enfants.

Ménage multifamilial

Ménage plurifamilial

Ménage avec au moins deux noyaux familiaux indépendants.

Les ménages multifamiliaux sont rares en Suisse.

Ménage non familial

Ménage de plusieurs personnes sans noyau familial.

Les ménages non familiaux sont généralement formés d'un groupe de personnes adultes et de même génération vivant sous le même toit.

ménage familial

Ménage plurigénérationnel

Ménage privé comprenant des personnes de générations différentes.

Ménage privé

Ménage comprenant une personne vivant seule ou un groupe de personnes vivant dans le même logement.

ménage d'une personne ; ménage multifamilial ; ménage familial ; ménage non familial

Noyau familial

Elément minimal d'un ménage familial, qui se compose d'un couple marié ou non avec ou sans enfants, d'un père ou d'une mère avec ses enfants, ou encore d'un adulte vivant avec ses parents ou avec l'un de ses parents.

ménage familial

Population résidente permanente

Ensemble des personnes dont le domicile civil se situe en Suisse à un moment donné.

Sont assimilées à la population résidente permanente toutes les personnes de nationalité suisse avec domicile principal en Suisse, ainsi que tous les ressortissants étrangers avec une autorisation de résidence valable au moins 12 mois ou séjournant au moins depuis 12 mois en Suisse, à savoir les titulaires d'une autorisation d'établissement, les titulaires d'une autorisation de séjour (y compris les réfugiés reconnus), les titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée

équivalent à une durée cumulée minimale de 12 mois, les personnes dans le processus d'asile totalisant au moins 12 mois de séjour et les diplomates et fonctionnaires internationaux, y compris les membres de leurs familles.

Taux d'activité net

Rapport entre les personnes actives et la population de 15 à 64 ans, exprimé en pourcentage.

Bibliographie

- AFC Administration fédérale des contributions (2011) : *L'imposition de la famille*. Berne : Conférence suisse des impôts.
- Becker, Rolf ; Lauterbach, Wolfgang (2010) : *Bildung als Privileg. Erklärungen und Befunde zu den Ursachen der Bildungsungleichheit*. Wiesbaden : VS.
- beco Economie bernoise (2011) : *Stratégie économique 2025 du canton de Berne*. Berne : beco Economie bernoise.
- beco Economie bernoise (2013) : *Rapport sur la situation économique 2013* (en allemand, résumé en français). Berne : beco Economie bernoise.
- BFEG Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (2012a) : *Reconnaissance et revalorisation du travail de care. Agir pour l'égalité*. Berne : Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes.
- BFEG Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (2012b) : *La protection sociale du travail de care non rémunéré. Les besoins d'adaptation de l'Etat social liés à l'évolution du partage du travail entre femmes et hommes*. Berne : Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes.
- BFEG Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (2013) : *Vers l'égalité des salaires : faits et tendances*. Berne : Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes.
- Bradley, Robert H. (2002) : Environment and Parenting. Dans Marc H. Bornstein (Ed.) : *Handbook of Parenting*. Hillsdale, N.J. : Lawrence Erlbaum.
- Chancellerie d'Etat du canton de Berne (2010) : *Journal du Grand Conseil du canton de Berne. Session de mars 2010*. Berne : Chancellerie d'Etat du canton de Berne.
- Conseil-exécutif du canton de Berne (2009) : *Stratégie de politique familiale du canton de Berne*. Berne : Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne.
- Conseil-exécutif du canton de Berne (2010a) : *Rapport de législature 2010. Programme gouvernemental de législature 2011 à 2014*. Berne : Chancellerie d'Etat du canton de Berne.
- Conseil-exécutif du canton de Berne (2010b) : *Rapport présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la modification de la loi sur les impôts (LI)*. Berne : Direction des finances du canton de Berne.
- Conseil-exécutif du canton de Berne (2012a) : *Stratégie cantonale de développement de la petite enfance*. Berne : Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne.
- Conseil-exécutif du canton de Berne (2012b) : *Rapport social 2012. La lutte contre la pauvreté dans le canton de Berne*. Berne : Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne.
- Egalité.ch Conférence romande de l'égalité (2009) : *Quand le travail coûte plus qu'il ne rapporte. Etude sur l'impact de la fiscalité et des frais de crèche sur l'activité professionnelle des femmes en Suisse romande*. Berne : Conférence romande de l'égalité.
- Ehrler, Franziska ; Knupfer, Caroline ; Bochsler, Yann (2012) : *Effets de seuil et effets pervers sur l'activité. Une analyse des systèmes cantonaux de transferts sociaux et de prélèvements*. Rapport de base en réponse au Postulat du conseiller aux Etats Claude Hêche (09.3161), à l'attention de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS). Berne : Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS.
- FSU Fédération suisse des urbanistes/Organe de la Conférence suisse des aménagistes cantonaux (COSAC) (2010) : Collage. La ville adaptée aux familles et aux enfants. Périodique d'urbanisme, d'aménagement et d'environnement. Fédération suisse des urbanistes : Berne.
- Infras (2013) : *Auswirkungen der Besteuerung und Kinderbetreuungskosten auf das verfügbare Einkommen erwerbstätiger Eltern*. (non publié)
- Niklas, Frank; Möllers, Kristin; Schneider, Wolfgang (2013) : Die frühe familiäre Lernumwelt als Mediator zwischen strukturellen Herkunftsmerkmalen und der basalen Lesefähigkeit am Ende der ersten Klasse. *Psychologie in Erziehung und Unterricht*, 60 (2), p. 94-111.

- OFS Office fédéral de la statistique (2010) : *Scénarios de l'évolution de la population des cantons de 2010 à 2035 – Nombre de personnes par classes d'âge dans les cantons selon le scénario « moyen » AR-00-2010*. Disponible sur Internet à l'adresse : http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/03/blank/key_kant/01.Document.90308.xls (consulté le 17.02.2014).
- OFS Office fédéral de la statistique (2014a) : *Statistique suisse – Agglomérations et aires métropolitaines*. Page internet, adresse : http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/regionen/11/geo/analyse_regionen/04.html (consulté le 17.02.2014).
- OFS Office fédéral de la statistique (2014b) : *Statistique suisse – Etat et structure de la population*. Page internet, adresse : <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/02.html> (consulté le 17.02.2014).
- OFS Office fédéral de la statistique (2014c) : *Statistique suisse – Conditions d'habitation*. Page internet, adresse : <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/09/03.html> (consulté le 17.02.2014).
- OFS Office fédéral de la statistique (2014d) : *Statistique suisse – Prestations sous condition de ressources*. Page internet, adresse : <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/13/03.html> (consulté le 17.02.2014).