

Rapport d'information du Conseil d'État au Grand Conseil
concernant la situation de l'asile dans le canton de Neuchâtel

(Du 4 juillet 2016)

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

La situation migratoire que traverse l'Europe aujourd'hui fait l'objet d'une large couverture médiatique et politique. Elle impacte également la Suisse, qui a enregistré des nombres de demandes d'asile historiquement élevés depuis l'été 2014, avec au surplus de très fortes variations de semaine en semaine. Pour les cantons, qui sont chargés d'accueillir et d'accompagner l'intégration des personnes qui leur sont attribuées, ces évolutions ont provoqué d'importantes difficultés organisationnelles, logistiques et financières. Dans l'urgence et au prix d'un engagement sans faille du service des migrations, des autres services concernés, de nombreux partenaires et de la société civile, notre canton est parvenu à s'adapter. Il a assumé ses responsabilités légales dans des conditions parfois difficiles, mais toujours respectueuses de la dignité humaine.

En plus de présenter la situation du domaine de l'asile, ses récentes évolutions et ses impacts, ce rapport aborde différentes perspectives d'avenir relatives à l'organisation du système dans le canton et au plan national.

Enfin, le rapport évoque plusieurs défis que devra relever le canton de Neuchâtel durant les années à venir, compte tenu de la situation actuelle. Au-delà de l'adaptation de nos structures ordinaires de formation, de santé ou administratives aux besoins d'une population aux origines toujours plus diversifiées, le principal défi que nous devons relever est celui de l'intégration professionnelle. Celle des centaines de personnes qui obtiennent chaque année une décision favorable et qui sont dès lors amenées à envisager leur avenir ici. Pour toutes ces personnes, un échec constitue tout à la fois un frein à l'intégration sociale, une menace de repli et de marginalisation, un sentiment de découragement et d'inutilité, un risque accru pour la santé. Et pour les collectivités, l'échec est synonyme de coûts d'assistance très importants, mais constitue également une source de déséquilibres et de tensions au sein de la société. Or, l'expérience démontre que la volonté, aussi forte soit-elle, ne suffit que très rarement aux personnes accueillies à réussir leur intégration professionnelle dans un pays comme le nôtre, avec les exigences de son marché du travail et l'excellent niveau de formation de sa population, normalement scolarisée dès l'âge de 4 ans. Il s'agit donc d'offrir aux personnes accueillies un accompagnement qui permette au mieux de valoriser leurs compétences professionnelles et personnelles acquises dans le pays d'origine ou durant leur périple, mais également d'envisager les mesures à prendre pour que notre société offre réellement une chance d'intégration aux personnes qui obtiennent protection et qui séjourneront donc durablement en Suisse.

1. INTRODUCTION

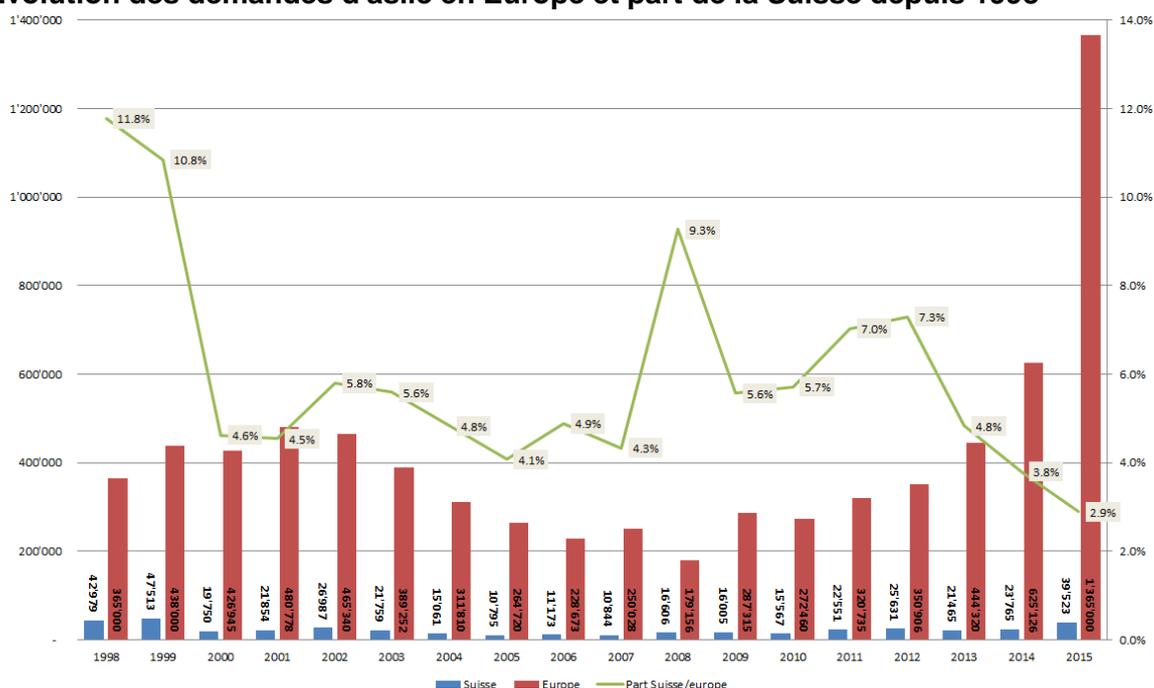
Le phénomène de la migration dans le domaine de l'asile s'inscrit, par définition, dans un environnement international qui dépasse les frontières de la Suisse. Les guerres, foyers de conflits et tensions qui éclatent ou dégèrent à l'échelon planétaire, les conditions économiques ou climatiques qui règnent dans certains pays, les décisions politiques prises par la communauté internationale, une partie de celle-ci ou certains États seulement, déterminent le déclenchement de mouvements migratoires dont l'ampleur et l'intensité varient selon des facteurs qui échappent largement au contrôle de la Suisse. Les cantons, qui sont également tributaires des décisions prises au niveau fédéral, doivent ainsi composer avec un ensemble de paramètres dont ils n'ont pas la maîtrise, dans un effort constant d'adaptation aux circonstances. Ils font face aux enjeux et aux défis qui se présentent en fonction de l'évolution de la situation.

2. L'ÉVOLUTION DES FLUX MIGRATOIRES DANS LE DOMAINE DE L'ASILE

2.1. Au niveau européen

Après une période relativement instable au tournant du millénaire, la situation migratoire dans le domaine de l'asile en Europe est restée stable et de faible intensité pendant plusieurs années. Entre 2005 et 2010, la situation s'est ainsi maintenue dans une fourchette oscillant entre 230'000 et 290'000 demandes d'asile par année. Toutefois, le phénomène dit des "printemps arabes" a engendré une instabilité croissante dans le Nord de l'Afrique et au Moyen-Orient, qui s'est traduite par une hausse progressive des demandes d'asile à partir de 2011. Depuis deux ans, le flux s'est accéléré, avec plus de 1'360'000 demandes d'asile déposées en Europe en 2015, essentiellement en raison du conflit syrien et de la situation géopolitique dans la zone du Proche et Moyen-Orient. En fonction des périodes, des pays de provenance et de la praticabilité des routes migratoires utilisées par les personnes cherchant refuge en Europe, la part des demandes déposées en Suisse a fortement fluctué.

Évolution des demandes d'asile en Europe et part de la Suisse depuis 1998

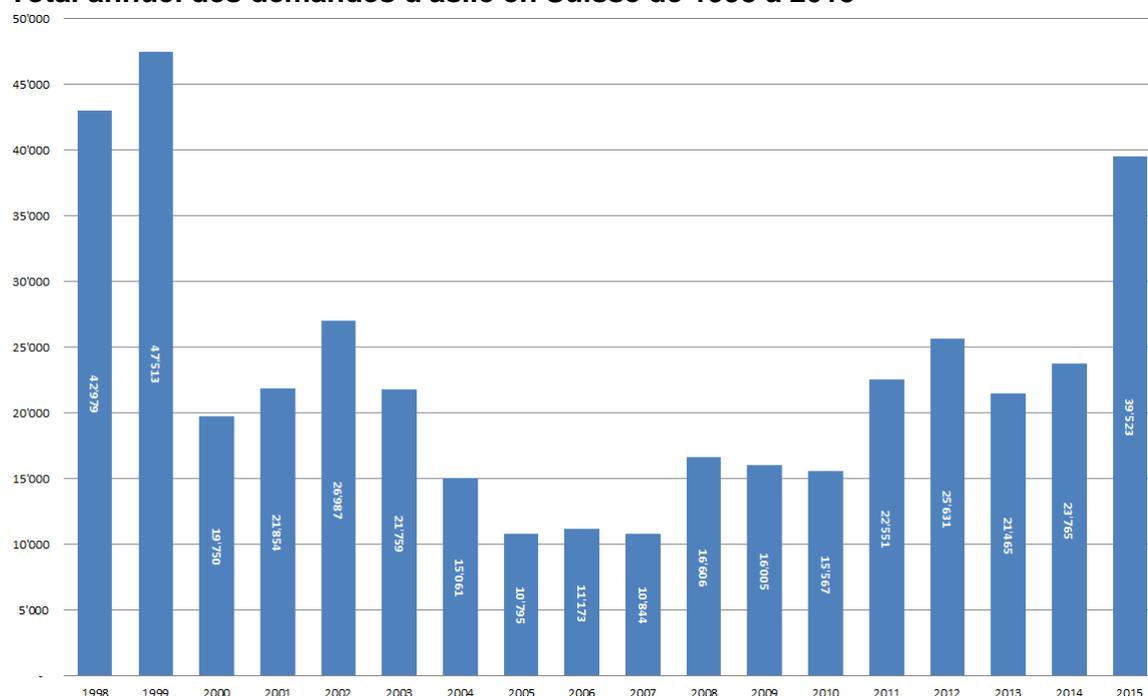


Source: SEM

2.2. Au niveau suisse

Au centre de l'Europe, la Suisse ne peut échapper aux effets de l'évolution du phénomène des flux migratoires dans le domaine de l'asile que connaît le continent européen. Ainsi que le démontre le tableau ci-dessous, la Suisse a clairement été impactée par les événements liés aux "printemps arabes" dès 2011 et par les mouvements migratoires provoqués par la situation de guerre sévissant en Syrie ainsi que l'instabilité géopolitique qui s'étend dans plusieurs pays de la zone proche et méditerranéenne. Entre le creux de 2005 à 2007 et la situation vécue l'an dernier, le nombre des demandes d'asile déposées en Suisse annuellement a pratiquement été multiplié par quatre pour atteindre le chiffre de quelque 40'000 requêtes de protection en 2015. Ce dernier chiffre est certes très important, mais doit être relativisé en comparaison européenne puisqu'il ne représente que le 2,9% de l'ensemble des demandes d'asile enregistrées en Europe l'année passée (à l'époque de la guerre du Kosovo, les quelques 48'000 demandes d'asile déposées en Suisse en 1999 correspondaient à plus de 10% du total des requêtes d'asile présentées en Europe – voir le graphique précédent).

Total annuel des demandes d'asile en Suisse de 1998 à 2015

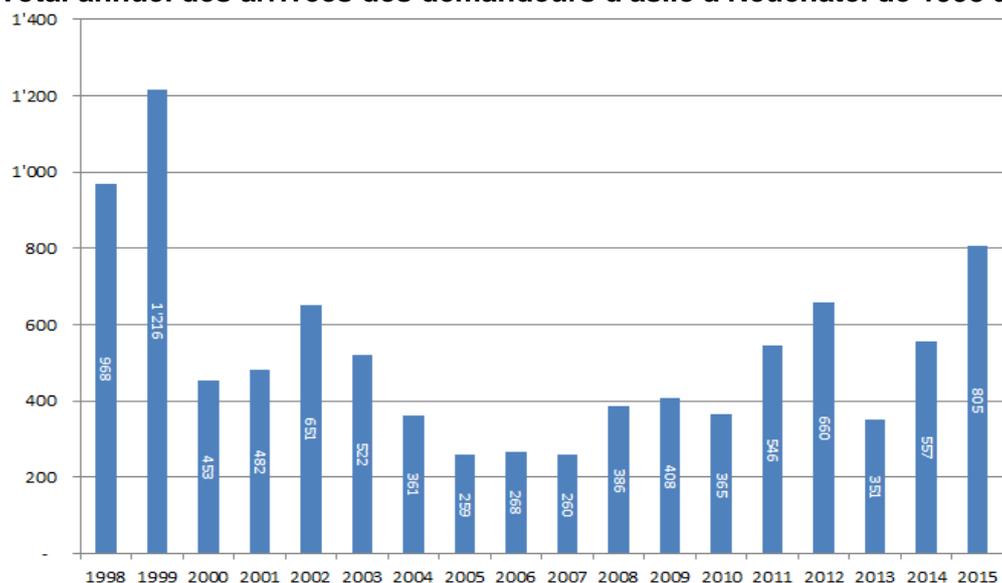


Source: SEM

2.3. Au niveau du canton de Neuchâtel

L'attribution des personnes ayant déposé une demande d'asile en Suisse se fait par la Confédération, selon une clé calculée au prorata de la population des cantons. Pour le canton de Neuchâtel, cette part représente 2,4% des arrivées. Ainsi, entre 2004 et 2010, le canton de Neuchâtel a accueilli entre 200 et 400 requérants d'asile par année. En 2015, le contraste est saisissant, puisque ce ne sont pas moins de 800 personnes issues du domaine de l'asile qui ont été accueillies dans le canton, dont plus de 300 durant le dernier trimestre. Le tableau ci-dessous offre une image complète des variations des flux migratoires ayant impacté le canton de Neuchâtel en termes d'arrivées de requérants d'asile et avec lesquelles notre canton, à l'instar des autres, a dû composer sans disposer de véritable marge d'anticipation durant la dernière décennie.

Total annuel des arrivées des demandeurs d'asile à Neuchâtel de 1998 à 2015

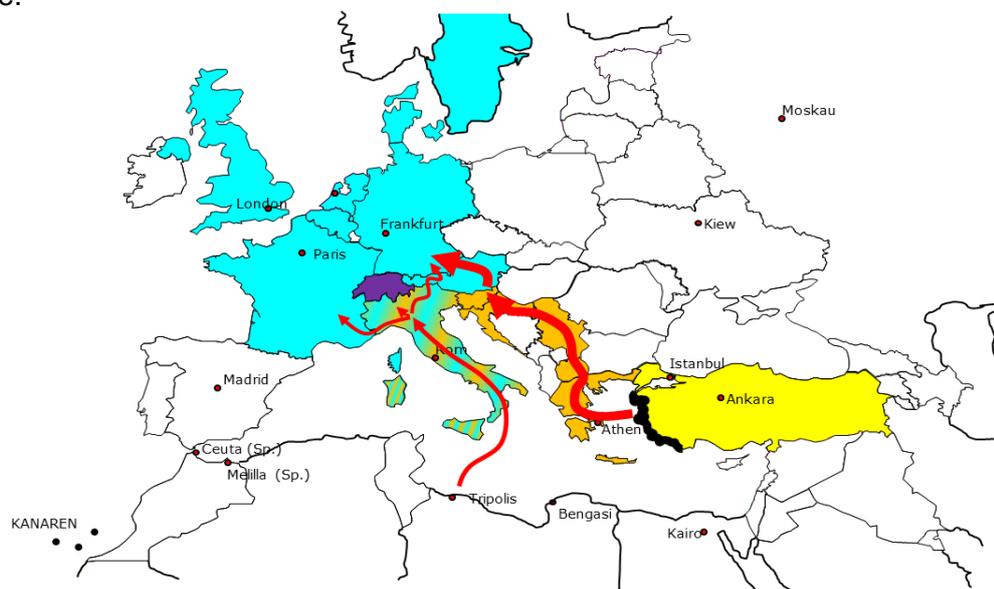


Source: SMIG

2.4. La situation aujourd'hui

En regard de la fin de l'année 2015, on observe depuis le début de cette année un net recul des demandes d'asile déposées en Suisse et, par conséquent, des arrivées dans le canton. Toutefois, en comparaison avec les quatre premiers mois de l'année passée, le nombre des demandes d'asile reste supérieur aujourd'hui (durant les quatre premiers mois de 2016, quelque 10'063 demandes d'asile ont été déposées, soit 4'198 demandes de plus que l'année dernière durant la même période).

Le recul des demandes d'asile en Suisse est dû à l'arrêt, début mars 2016, de la migration, jusque-là tolérée, sur la route balkanique. Par ailleurs les mauvaises conditions climatiques de ce début d'année freinent les mouvements migratoires empruntant la voie de la Méditerranée. On notera enfin que l'accord conclu récemment entre l'Union européenne et la Turquie en vue de mettre fin à la migration irrégulière vers la Grèce produit ses effets. Tant que cet accord sera respecté, les flux migratoires de la Turquie en direction de la Grèce devraient rester faibles. Pour l'heure, il ne semble pas que des voies migratoires alternatives soient utilisées pour se rendre de Turquie en Europe.



Source: SEM

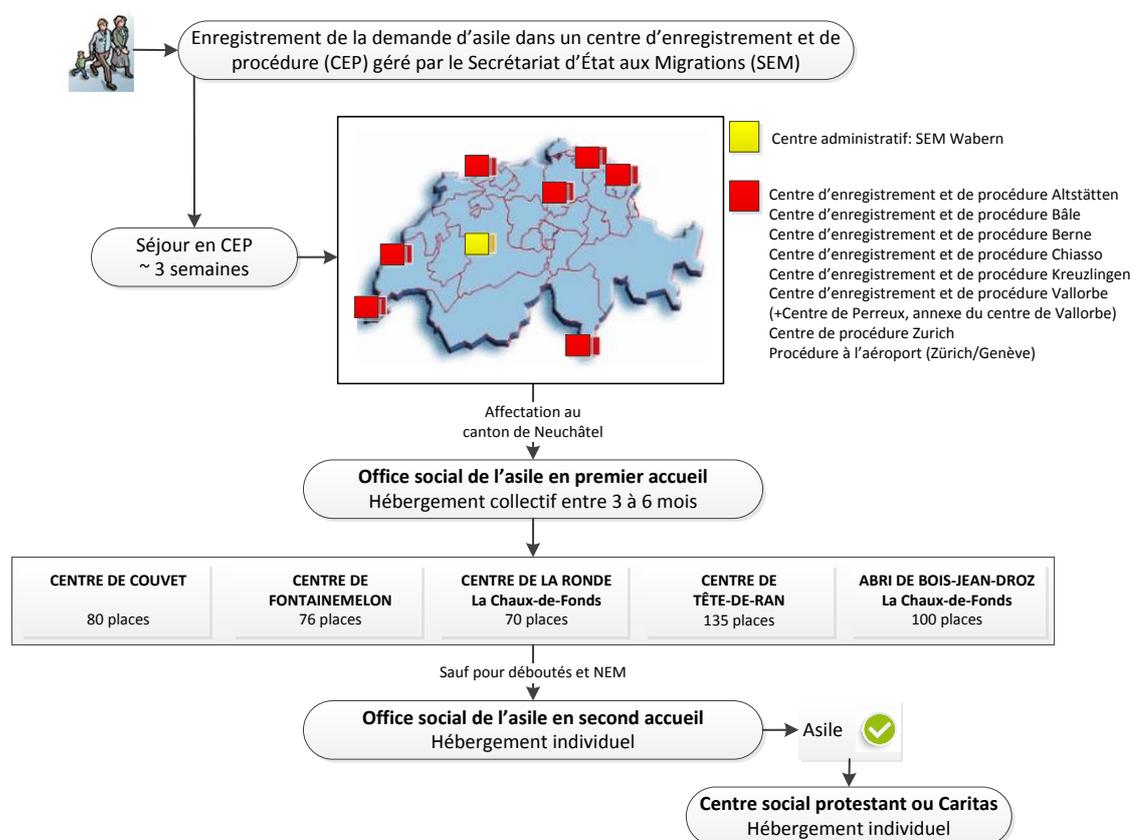
2.5. Perspectives et prévisions

Depuis le début du mois d'avril de cette année, le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) considère que compte tenu de la situation migratoire actuelle, il n'est pas possible de faire des prévisions fiables concernant l'évolution du nombre de demandes d'asile. Dans sa planification, le SEM part cependant de l'hypothèse que la Suisse enregistrera en 2016 le même nombre de demandes qu'en 2015, soit environ 40'000. Si le SEM a renoncé à faire état de prévisions et de pronostics, il informe désormais à un rythme hebdomadaire les cantons de l'évolution de la situation migratoire.

3. LE CADRE LÉGAL ACTUEL

Le cadre légal régissant le domaine de l'asile est composé de toute une série de traités internationaux auxquels la Suisse est liée et qui ont été conclus sous l'égide des Nations Unies, du Conseil de l'Europe ou encore avec les États membres de l'Union européenne. Au niveau suisse, plusieurs lois fédérales et ordonnances d'exécution, ainsi que des directives émises par le Secrétariat d'État aux migrations réglementent ce domaine. Enfin, au niveau cantonal, différentes dispositions d'application viennent compléter ces bases légales. L'essentiel de ces instruments, internationaux, fédéraux et cantonaux, est énuméré en annexe au présent rapport.

Traitement d'une demande d'asile actuelle et affectation au canton de Neuchâtel



4. LA RESTRUCTURATION DU DOMAINE DE L'ASILE EN SUISSE

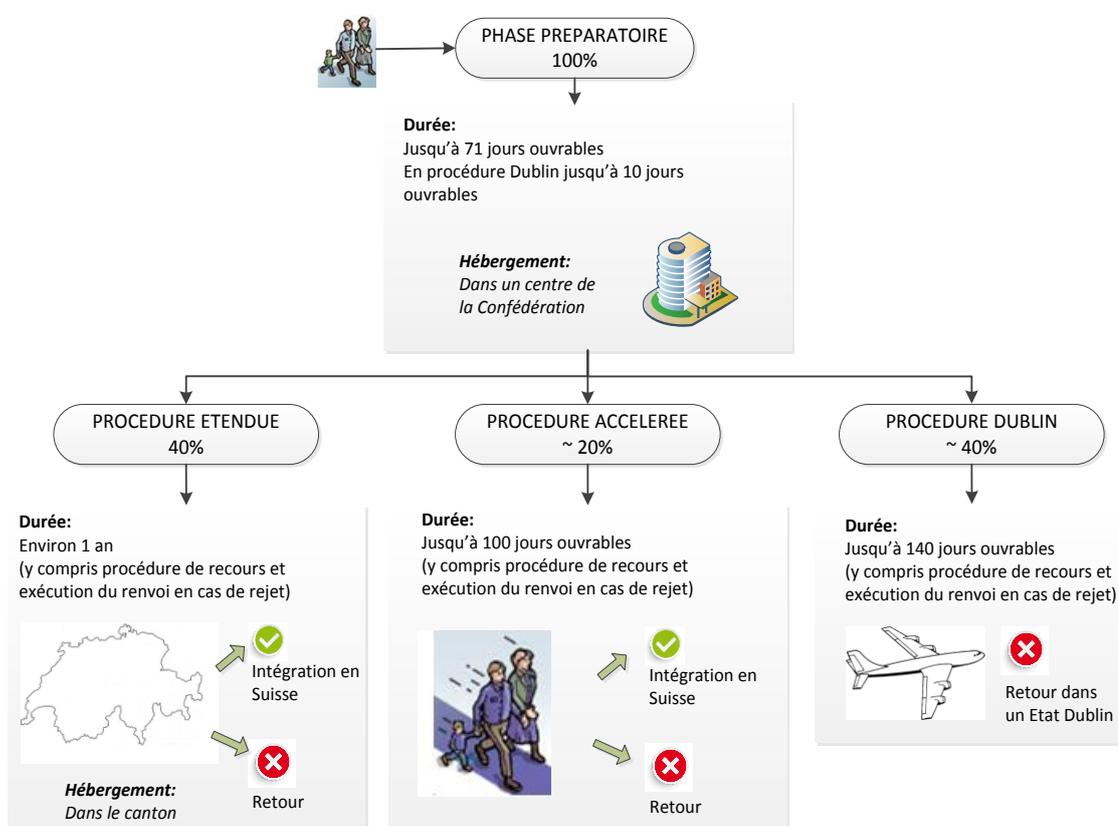
4.1. Au niveau fédéral

La réforme du régime de l'asile, acceptée lors de la votation populaire du 5 juin 2016, vise l'accélération du déroulement des procédures d'asile, tout en s'assurant qu'elles restent conformes aux principes de l'État de droit. Pour satisfaire à cet objectif de célérité, tous les intervenants de la procédure d'asile seront réunis sous un même toit, dans des centres fédéraux. La Confédération, les cantons et les représentants des communes ont convenu lors de deux conférences nationales sur l'asile de 2013 et 2014 de coopérer à la mise en œuvre de cette réforme. Il est notamment prévu que la Confédération dispose à l'avenir de 5'000 places d'hébergement, réparties dans six régions. Chaque région abritera un centre de procédure et jusqu'à trois centres de départ.

Selon cette réforme, dont l'entrée en vigueur est prévue en 2019, 60% des procédures d'asile devraient se dérouler dans les centres de la Confédération et aboutir à une décision exécutoire dans un délai maximal de 140 jours, exécution du renvoi comprise (40% procédures Dublin + 20% procédures accélérées). En conséquence, les cantons devraient être soulagés de certaines tâches en matière d'hébergement et d'encadrement social puisqu'ils ne se verront attribuer que le 40% du total des demandeurs d'asile, à savoir ceux dont la requête d'asile exige un examen en procédure étendue.

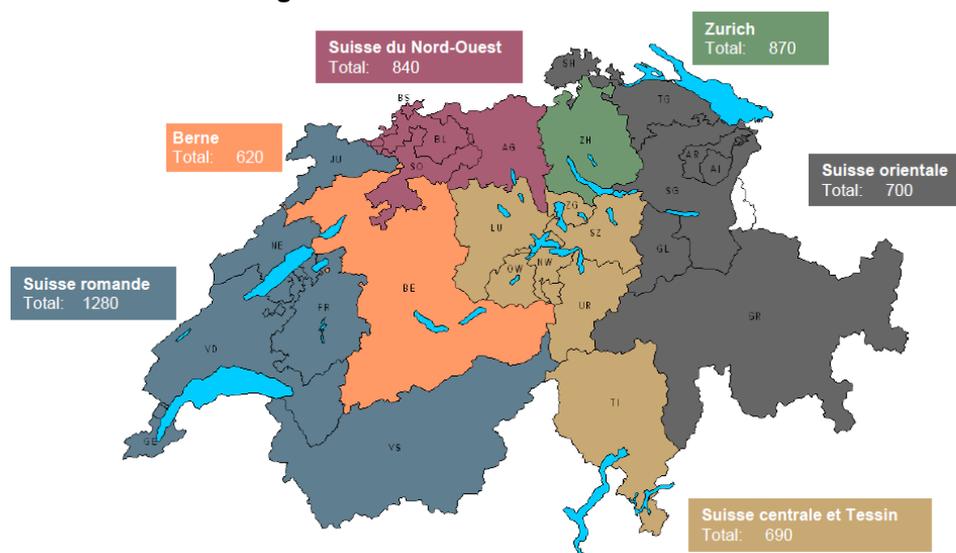
Fonctionnement schématique de la nouvelle organisation :

Traitement d'une demande d'asile après l'entrée en vigueur de la réforme



Source SEM

Carte suisse des six régions :



Source SEM

4.2. Implication du canton de Neuchâtel

La Confédération exploite actuellement un centre fédéral pour requérants d'asile à Perreux, sur le territoire de la Ville de Boudry. D'une capacité d'accueil de 250 places aujourd'hui, ce centre deviendra le centre fédéral de procédure de la région de la Suisse romande à l'entrée en vigueur de la réforme, avec une capacité de 480 places.

Le Conseil d'État s'est engagé proactivement pour concrétiser ce projet, avec l'appui de la commune de Boudry. En effet, notre canton disposait à Perreux d'un site adapté, répondant aux besoins du centre de procédure. De plus, les cantons qui abritent un centre fédéral sur leur territoire bénéficient de compensations en termes d'attributions de requérants d'asile à accueillir dans le système cantonal. C'est particulièrement intéressant pour Neuchâtel, car la situation du chômage dans le canton fait qu'il est plus difficile qu'ailleurs pour les personnes qui obtiennent l'asile de réussir leur intégration professionnelle. Par ailleurs, notre canton a une longue tradition d'accueil et d'ouverture, qui en fait un lieu bien adapté pour les premières semaines de séjour en Suisse.

Parallèlement, l'activité du centre génère quant à elle des retombées importantes en termes d'emploi (150 places de travail prévues à Perreux en plus des agents de sécurité mandatés par la Confédération), d'économie de proximité (investissements consentis par la Confédération en termes d'infrastructure, de biens et de services). Enfin, la Confédération verse un loyer au canton, puisque ce dernier est propriétaire du site, et elle supporte les frais engendrés en matière de sécurité à raison de 1'000 francs par place et par année (480'000 francs par an lorsque le centre sera à pleine capacité). A ce sujet, il est intéressant de noter que même si les centres de procédure sont de grande taille, ils présentent potentiellement moins de difficultés que les centres de départ (les personnes sont accueillies pour un court séjour, il n'y a en principe pas de renvois effectués depuis ces centres).

L'entrée en vigueur de la réforme modifiera sensiblement le système actuel, puisque seuls 40% des demandeurs d'asile seront attribués aux cantons. En raison des compensations, Neuchâtel se verra attribuer un nombre réduit de requérants concernés par une procédure étendue et pour la plupart appelés à séjourner durablement en Suisse. Les besoins du canton en logements pour requérants d'asile (centres et appartements) devraient donc être allégés, de même que les charges en matière d'intégration sociale et professionnelle, et conduire à des économies au niveau des infrastructures et des effectifs en personnel.

A noter pour conclure que la présence du centre fédéral de procédure à Perreux n'exclut pas l'installation d'autres centres d'accueil fédéraux temporaires ou permanents sur le territoire cantonal.

5. HÉBERGEMENT ET ENCADREMENT DES PERSONNES ATTRIBUÉES AU CANTON DE NEUCHÂTEL

5.1. Premier accueil

Hébergement

Après un passage de quelques jours à quelques semaines dans un centre d'enregistrement et de procédure de la Confédération, les requérants d'asile sont attribués aux cantons par le SEM au prorata de leur population.

À leur arrivée dans le canton de Neuchâtel, les requérants d'asile sont logés dans des structures de premier accueil en hébergement collectif.

Le tableau ci-dessous présente la liste des différentes structures de premier accueil en hébergement collectif qui ont dû être ouvertes, respectivement fermées, depuis 1987 dans le canton. On retiendra en particulier les nombreux mouvements qui ont marqué ces quatre dernières années. Ceux-ci attestent de l'intensité des activités et des efforts déployés en vue de s'adapter constamment et rapidement à l'évolution du nombre d'arrivées de requérants d'asile dans le canton (on notera que le canton a également dû recourir à la solution hôtelière durant plusieurs mois à partir du deuxième semestre 2015 jusqu'au printemps dernier pour y loger jusqu'à 80 personnes).

CENTRES D'ACCUEIL	Type	Places	Ouverture	Fermeture
Les Cernets (Les Verrières)	Centre	80	1987	2005
Couvet	Centre	80	1990	2000
La Prise-Imer (Rochefort)	Centre	90	1991	1995
La Prise-Imer	Centre	90	1998	2004
Fontainemelon	Centre	80	1999	2000
Couvet	Centre	80	2004	ouvert
Les Gollières (Les Hauts-Geneveys)	Abri PC	50	2008	2009
Fontainemelon	Centre	80	2009	ouvert
Bois-Jean-Droz (La Chaux-de-Fonds)	Abri PC	50	2011	2012
Perreux	Centre	150	2012	2013
La Tène	Abri PC	50	2014	2015
Les Gollières	Abri PC	50	2015	2016
La Tène	Abri PC	50	2015	2016
Bevaix	Abri PC	50	2015	2016
Bois-Jean-Droz (augmentation des places)	Abri PC	100	2015	ouvert
La Ronde (La Chaux-de-Fonds)	Centre	70	2016	ouvert
Tête-de-Ran	Centre	150	2016	ouvert

Le séjour en premier accueil, d'une durée moyenne de 6 mois, se déroule dans des conditions d'hébergement relativement "spartiates". A titre d'exemple, au centre de Fontainemelon, les hommes célibataires partagent des dortoirs à huit et y disposent d'un espace restreint, d'environ 2,5 m² par personne ; au centre de Couvet, les résidents séjournent à deux dans des chambres d'environ 10 m². La durée de séjour en centre,

l'état psychique des résidents (en raison des causes qui les ont incités à quitter leurs pays, des difficultés rencontrées sur le chemin de l'exil, de l'incertitude quant à leur avenir et quant à leurs proches, etc.), le nombre relativement limité d'activités, l'impossibilité d'accéder au marché du travail durant les trois premiers mois de séjour en Suisse, etc., constituent dans ce cadre de promiscuité un « cocktail » délicat à gérer. Le comportement des résidents s'avère néanmoins le plus souvent exemplaire. Le 1^{er} accueil n'est par contre aucunement adapté à l'hébergement et à l'encadrement des cas difficiles (violents et/ou relevant de la psychiatrie ou encore avec handicap physique sévère) : ceux-ci ne sont qu'occasionnels mais constituent une difficulté de taille.

En abri de protection civile, les conditions d'hébergement ne sont évidemment pas meilleures. Les femmes et les enfants n'y sont d'ailleurs pas logés. Le Conseil d'État a toujours considéré qu'il ne pouvait s'agir que d'une solution d'urgence et provisoire. Dans ce sens, il n'a pas ménagé ses efforts au cours de ces dernières années pour tenter de trouver des structures d'accueil à caractère pérenne et mieux adaptées au logement des requérants d'asile à leur arrivée dans le canton. L'ouverture récente des centres de La Ronde et de Tête-de-Ran, et en parallèle la fermeture des abris de La Tène, des Gollières et de Bevaix, confirment la volonté affichée du Conseil d'État de ne retenir la solution des abris de protection civile qu'en dernier recours et faute de mieux, cela d'autant que l'exploitation de structures d'hébergement collectif en abris de protection civile se révèle particulièrement coûteuse puisqu'elle nécessite l'engagement de mesures de sécurité importantes et des services "traiteur" pour les repas de même que l'intervention d'entreprises de blanchisserie (ce qui n'est pas le cas pour les autres structures de premier accueil où un système de veille est assuré par des collaborateurs du service des migrations (SMIG) et où les résidents se confectionnent leurs repas et lavent leur linge eux-mêmes).

Accès aux soins

Les requérants d'asile bénéficient d'une couverture LAMal selon le modèle "médecin de famille". Ils ont donc accès au réseau de soins neuchâtelois dans les limites de l'assurance de base, ainsi qu'aux soins dentaires selon des directives établies. Des infirmières de Médecins du Monde interviennent également selon une planification définie dans un certain nombre de structures de premier accueil afin d'assurer une prise en charge et un suivi appropriés des résidents qui rencontreraient des problèmes de santé. Ces activités sont regroupées dès juin 2016 dans une "Maison de la santé" sise à La Chaux-de-Fonds, dans laquelle d'autres prestations seront amenées à se développer en collaboration avec HNE, le CNP et les médecins de famille. La finalité du dispositif est d'assurer l'accès à la santé dans le respect du droit des patients, conformément à la Loi de santé cantonale, en favorisant l'autonomie des personnes vulnérables tout au long du processus d'intégration en Suisse. Les objectifs spécifiques sont de garantir l'accès aux soins, de promouvoir la santé, de prévenir les problèmes prioritaires de santé et prendre les mesures de santé publique appropriées et finalement de renforcer l'autonomie des personnes vulnérables en matière de santé.

Encadrement et aide matérielle

Au cours de leur séjour en premier accueil, les requérants d'asile sont encadrés par du personnel du SMIG (collaboratrices et collaborateurs sociaux, enseignants ou enseignantes, notamment) et pris en charge au niveau de l'aide matérielle, qui leur est versée principalement pour l'achat de nourriture, mais dans laquelle ils doivent puiser pour tout autre besoin (300 francs par mois pour les requérants d'asile adultes et 240 francs par mois pour les personnes ayant reçu une réponse négative à leur demande d'asile). Le personnel d'encadrement accompagne les résidents dans certaines démarches administratives, veille au respect des règles de vie en centre (règlements des centres d'accueil et de maison), organise, outre des cours de français, des activités culturelles, sportives ou sociales, des animations, des ateliers ou encore par exemple des travaux d'occupation ou d'utilité publique, pour lesquels les requérants d'asile sont

modestement rémunérés. Enfin, il convient de relever que le personnel d'encadrement est aussi appelé à accompagner, par son écoute et ses conseils, les résidents lorsque ceux-ci reçoivent une réponse négative de la Confédération au sujet de leur demande d'asile et qu'ils sont en conséquence tenus de quitter la Suisse.

5.2 Second accueil

L'office social de l'asile en second accueil (OSAS) a pour mission de soutenir et de prendre en charge les requérants d'asile (permis N) et personnes admises provisoirement (permis F) qui sont placés en appartements, soit actuellement environ 900 personnes. Ces personnes dépendent administrativement de l'OSAS jusqu'à l'obtention d'un permis plus favorable (asile, permis B humanitaire), ou jusqu'à leur départ, volontaire ou contraint. Cette période peut s'étendre sur plusieurs années.

Hébergement

Les requérants d'asile sont transférés en appartement en fonction de leur durée de séjour en 1^{er} accueil, de l'état de leur procédure, et des disponibilités en appartements.

L'OSAS loue actuellement plus de 430 appartements, répartis dans tout le canton. Pour répondre aux besoins de ces derniers mois, l'office a été amené à augmenter sa capacité d'hébergement d'environ 150 personnes, en louant 70 logements supplémentaires entre début 2015 et juin 2016, ceci sans renfort en personnel. L'office s'occupe de prospecter auprès des gérances, de signer les baux, de meubler les appartements, et de maintenir ceux-ci en état entre chaque déménagement. Les appartements loués doivent correspondre à plusieurs critères : coûts raisonnables, équilibre entre les régions du canton, proximité des écoles et des transports publics, adéquation aux besoins. Le manque de prévisions pertinentes en matière d'arrivées et de leurs structures (familles, célibataires) vient encore compliquer la gestion de l'hébergement: les studios conviennent mal aux familles, et les logements de 3 ou 4 pièces ne sont pas adaptés pour y loger à long terme des groupes de célibataires. D'autre part, les normes d'hébergement restrictives obligent par exemple à loger deux personnes par studio, avec parfois des problèmes de cohabitation. Des visites à domicile sont donc organisées pour sensibiliser les occupants aux règles d'entretien et de bon voisinage.

Accès aux soins

Comme en premier accueil, les personnes de l'asile qui ont été transférées en appartement sont assurées en contrat collectif, selon le modèle "médecin de famille". Elles ont accès au réseau de soins neuchâtelois dans les limites de l'assurance LAMal de base, et aux soins dentaires selon des directives établies. Les assistants sociaux prennent les rendez-vous nécessaires, orientent vers les partenaires, participent aux réseaux de santé si la situation l'exige, et informent les bénéficiaires du recours aux hôpitaux en cas d'urgence.

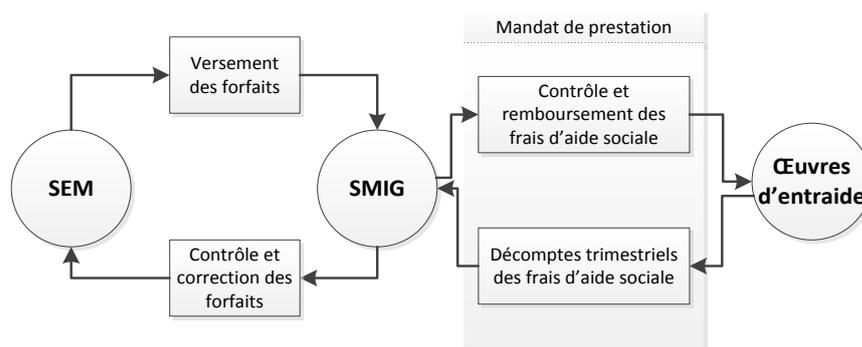
Encadrement et aide matérielle

L'OSAS, composé de deux bureaux d'accueil, l'un situé à La Chaux-de-Fonds, l'autre à Neuchâtel, fonctionne comme service social pour la population relevant de l'asile, avec des spécificités au niveau des normes d'assistance et du soutien personnalisé. En effet, la population suivie demande une grande disponibilité et une attention soutenue, mais ceci dans un cadre toujours clairement posé. Les assistantes sociales et assistants sociaux délivrent l'aide matérielle et établissent un budget dès qu'une personne exerce une activité lucrative. Ils informent et soutiennent les requérants d'asile dans leurs démarches administratives et dans leur parcours vers l'intégration. Ils offrent écoute et conseils pour les problèmes de la vie quotidienne. Les normes d'assistance sont particulièrement restrictives: une personne seule sans activité lucrative recevra un montant mensuel de 485 francs, montant qui doit couvrir l'alimentation, les frais d'hygiène, l'habillement et les déplacements.

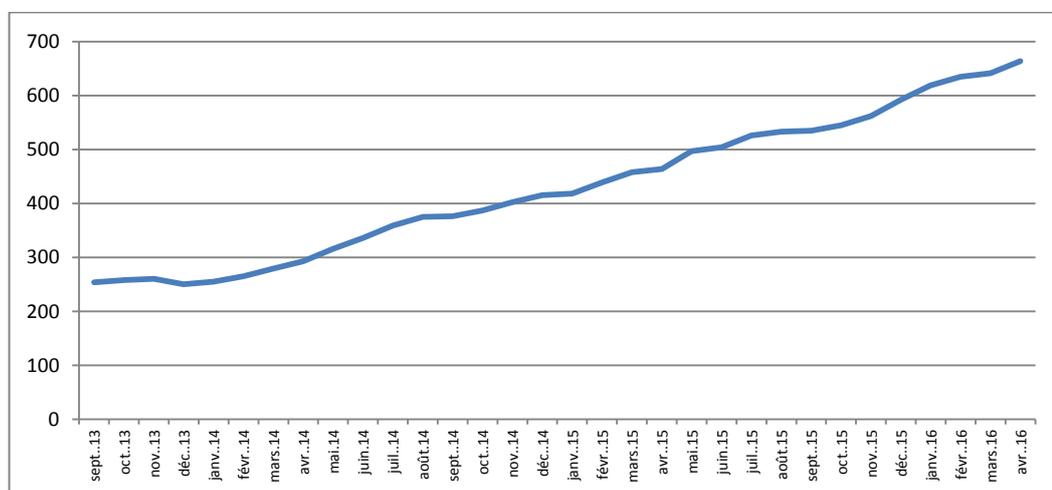
5.3 Réfugiés statutaires et réfugiés admis provisoirement

Conformément à l'article 80 de la loi sur l'asile, les cantons peuvent déléguer à des tiers la prise en charge sociale et financière des personnes relevant du domaine de l'asile qui séjournent en Suisse. Le canton de Neuchâtel a délégué sur cette base l'octroi de l'aide sociale pour les réfugiés (permis B et F) aux deux œuvres d'entraide que sont Caritas Neuchâtel et le Centre Social Protestant Neuchâtel. Ces institutions fonctionnent de la même manière que les guichets sociaux régionaux (GSR) et les normes appliquées pour l'octroi de l'aide sociale sont les normes cantonales. L'aide sociale couvre globalement l'aide matérielle, les frais d'hébergement, les frais de santé et les frais d'intégration.

Le SMIG est chargé de recevoir les forfaits de la Confédération, de les contrôler mensuellement et de vérifier trimestriellement les dépenses des œuvres d'entraide relatives à l'octroi des prestations sociales aux bénéficiaires.

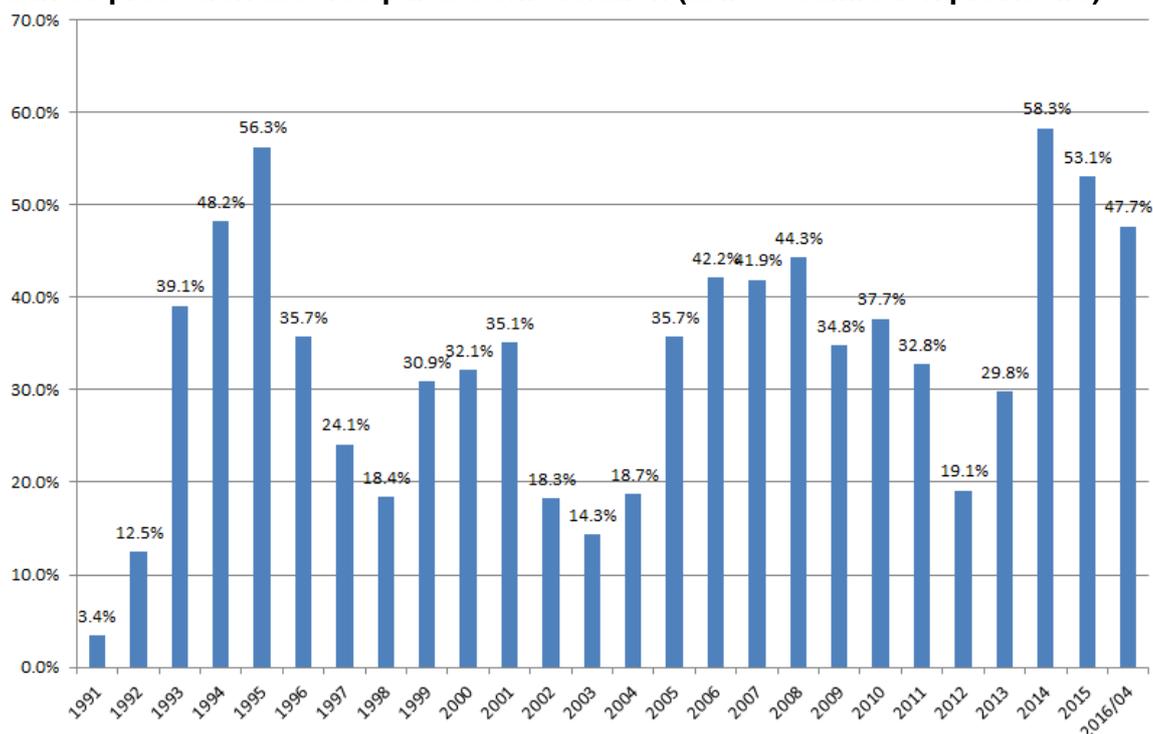


L'évolution du nombre de personnes dans le canton ayant obtenu la qualité de réfugiés (B ou F) est en constante augmentation depuis 2013 (en moyenne +50% par an), comme le démontre le graphique suivant:



Ce phénomène s'explique par le taux de protection élevé accordé par la Confédération ces dernières années aux personnes qui demandent l'asile en Suisse. Il s'ensuit que ces personnes séjournent durablement en Suisse et dans le canton.

Taux de protection accordé par la Confédération (asile et admission provisoire)



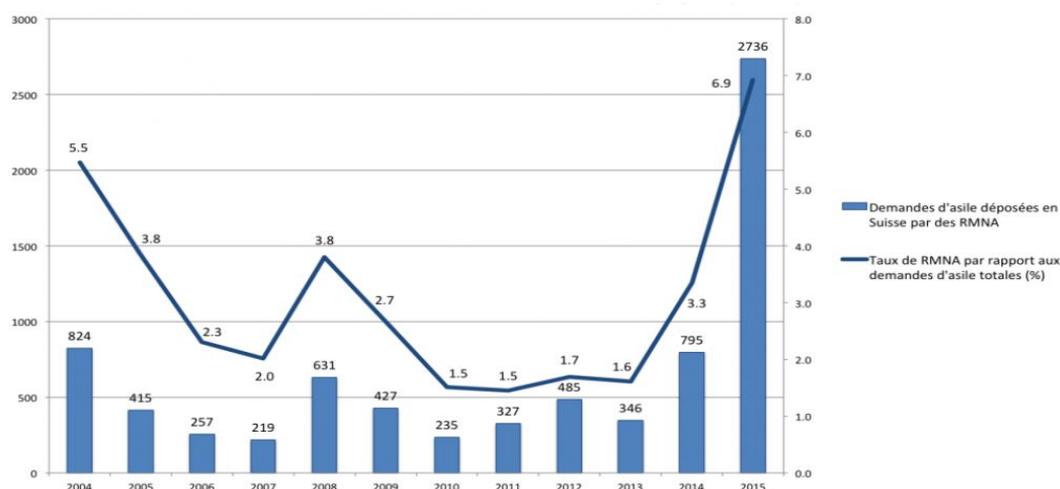
Source SEM

En sus du forfait social, un forfait d'intégration d'un montant unique de 6'000 francs par personne est perçu par le canton (via le service de la cohésion multiculturelle (COSM)) pour la mise en place de mesures visant à favoriser l'intégration (cf. chapitre intégration). Les assistants sociaux des œuvres d'entraide orientent les réfugiés statutaires et les réfugiés admis provisoirement vers ces mesures.

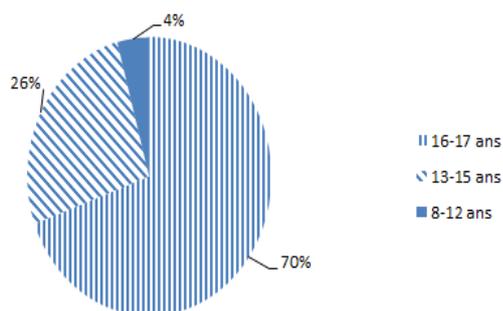
5.4. Mineurs non accompagnés

Si elle n'est pas nouvelle, la thématique de la prise en charge des mineurs non accompagnés (MNA) est devenue préoccupante en raison de l'augmentation significative du nombre des demandes d'asile déposées par des MNA depuis le printemps de l'année dernière, ainsi que le démontre le graphique suivant.

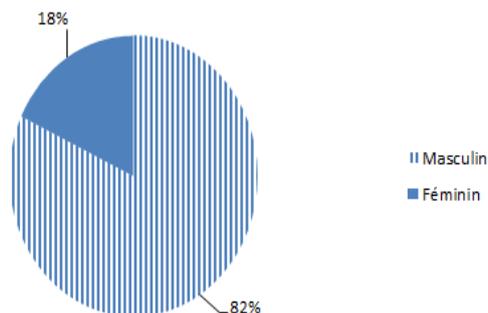
Évolution du nombre des demandes d'asile de mineurs non accompagnés (MNA)



% des âges des MNA en 2015



% des sexes des MNA en 2015



Les MNA attribués par le SEM au canton de Neuchâtel sont pris en charge par le SMIG de manière très similaire aux adultes. Cette prise en charge comprend l'hébergement – les premiers mois durant en 1^{er} accueil (sauf exception) – l'assurance maladie, une assistance financière (destinée principalement à l'achat de nourriture) et l'accès à quelques heures par semaine de cours (français et us et coutumes).

L'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) désigne un tuteur qui, en sa qualité de représentant légal, est chargé du suivi du MNA sur plusieurs plans: hébergement, formation, santé, loisirs, procédure d'asile, contacts avec le Centre Social Protestant Neuchâtel, etc. Cette fonction de tuteur est assumée par les assistantes sociales et les assistants sociaux de l'office de protection de l'enfant (OPE).

Entre début 2014 et avril 2016, le nombre de MNA séjournant en 1^{er} accueil dans le canton de Neuchâtel est passé de 27 à 62, soit une augmentation de 126%. Au 30 avril de cette année, 14 MNA séjournaient au centre d'accueil de Fontainemelon, 14 au centre d'accueil de Couvet, 17 en appartement ou en familles d'accueil, 16 en institution et 1 en détention.

Le flux migratoire étant croissant à l'échelle européenne, l'hypothèse selon laquelle cette augmentation va se poursuivre à l'avenir est vraisemblable. De plus, les pays de provenance des MNA sont souvent des pays enlisés dans des conflits (Erythrée, Syrie, Afghanistan) pour lesquels le principe de non-refoulement est appliqué. Cela implique que de nombreux MNA vont être amenés à rester en Suisse à moyen ou long terme.

Après leur séjour en 1^{er} accueil, les MNA sont dirigés vers (i) des familles d'accueil, ou (ii) des appartements relevant du 2^e accueil (s'ils approchent de leur majorité), ou (iii) des institutions spécialisées telles La Fondation Sombaille Jeunesse. Il est fréquent cependant que le séjour en 1^{er} accueil se prolonge sur de nombreux mois faute d'options.

Les conditions d'hébergement offertes dans les centres d'accueil de Fontainemelon et Couvet sont inadéquates pour des MNA. Bien que les MNA ne soient pas placés en chambre avec des adultes, la proximité entre adultes et MNA est grande dans ces deux centres d'accueil. Si la majorité des résidents des deux centres sont parfaitement corrects en termes de comportement, une minorité pose ou est susceptible de poser de réels problèmes en lien avec l'alcool, la drogue, la violence, le vol, etc. Il n'est pas possible pour le personnel de ces deux structures de valablement protéger les MNA (et les jeunes adultes) de l'influence néfaste (et potentiellement criminogène) de cette minorité. Par ailleurs, les centres de Fontainemelon et Couvet ne disposent que de très peu d'espace: il n'y a ni salle de jeux digne de ce nom, ni espace vert, ni salle de gymnastique, ni lieu de prière, ni atelier, etc. Le potentiel de développement à cet égard est quasi nul. On notera également que faute de temps et de ressources en personnel, les centres d'accueil ne sont pas en mesure d'organiser des activités récréatives, culturelles et/ou sportives spécifiquement pour les MNA.

Au niveau de l'encadrement et des formations offertes par les centres d'accueil de Fontainemelon et Couvet, les conditions ne sont pas adéquates non plus. Aucun des collaborateurs de ces deux structures n'a une formation d'assistant social ou d'éducateur – à plus forte raison avec une spécialisation relevant du domaine de l'enfance. Les MNA sont ainsi encadrés en très grande partie comme le sont les adultes. A Fontainemelon, un collaborateur social est chargé de les suivre et d'être en contact avec leurs tuteurs. Les spécificités des MNA ne sont donc identifiées et prises en compte que dans une moindre mesure.

Le Conseil d'État est conscient que la situation qui vient d'être décrite n'est pas satisfaisante et qu'il convient de s'en préoccuper. Il est en effet essentiel de veiller à ce que les droits de l'enfant soient respectés. Les MNA sont avant tout des enfants, personnes vulnérables qui nécessitent des mesures d'accompagnement plus conséquentes, particulières et spécifiques que les requérants d'asile adultes. Enfin, les MNA, du fait de leur parcours de vie, présentent souvent des spécificités qui leur sont propres (analphabétisme, voyage long jusqu'à la Suisse, manque de cadre familial, etc.) et qui rendent parfois leur intégration plus difficile.

Soucieux d'améliorer la situation, le Conseil d'État a décidé, comme première mesure, d'affecter temporairement la structure de La Ronde à La Chaux-de-Fonds à l'hébergement en premier accueil des MNA et de familles pour l'essentiel. Il a en outre autorisé le SMIG à engager deux éducateurs en salaire occasionnel pour assurer un meilleur encadrement des MNA. Il souhaite également examiner, pour la phase du second accueil, les possibilités de renforcer temporairement les capacités de placement à La Fondation Sombaille Jeunesse - Maison des Jeunes ou dans d'autres institutions, sans que cela n'implique de développer durablement les capacités d'accueil actuelles de ces structures. Enfin, il convient de relever que le service de protection de l'adulte et de la jeunesse (SPAJ) a lancé au printemps de cette année un appel pour favoriser le placement de MNA en familles d'accueil. La démarche a été couronnée de succès puisqu'une vingtaine de MNA ont pu ou pourront être placés dans les familles d'accueil ayant répondu à l'appel.

Il est à noter également que la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), lors de sa dernière assemblée plénière des 19 et 20 mai 2016, a adopté des recommandations relatives aux personnes mineures non accompagnées dans le domaine de l'asile¹. Ces recommandations s'adressent en premier lieu aux instances cantonales et communales compétentes, ou aux tiers mandatés pour ces tâches.

¹http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Aktuell/Medienmitteilungen/2016.05.20_Faktenblatt_MNA_f.pdf

6. DÉPARTS DE SUISSE SUITE À UNE DÉCISION NÉGATIVE EN MATIÈRE D'ASILE

6.1. Retours volontaires

La politique suisse en matière de retour encourage particulièrement les retours volontaires. Depuis de nombreuses années, le SEM recourt à un dispositif d'aide au retour mis en place pour encourager les requérants d'asile déboutés à quitter la Suisse sur une base volontaire. Loin de se limiter à une aide financière sous forme de paiements en espèces aux personnes ayant reçu une décision négative sur leur demande d'asile, l'aide au retour comprend aussi l'organisation et le financement du voyage de retour, les services de conseil au retour, une aide au retour médicale ainsi qu'un soutien pour la mise en œuvre des projets de réintégration aux candidats au retour volontaire.

Le SMIG est doté d'un bureau conseil en vue du retour (CVR) dont les tâches des collaborateurs (1.5 EPT) sont essentiellement les suivantes :

- conseiller tous les requérants d'asile dont la demande d'asile est rejetée ;
- collaborer étroitement avec le SEM à l'attribution des aides financières et avec l'organisation internationale des migrations (OIM) ;
- organiser les départs volontaires ;
- diffuser les informations sur l'aide au retour auprès du public cible.

Les bénéficiaires des prestations du CVR sont :

- les requérants d'asile en cours de procédure ;
- les requérants d'asile déboutés ;
- les requérants d'asile admis provisoirement ;
- les réfugiés ;
- les personnes ayant fait l'objet d'une non entrée en matière, y compris celles concernées par une procédure dite "Dublin" ;
- les personnes étrangères victimes ou témoins de traite d'êtres humains (prostitution, trafic d'organes, etc.) ;
- les personnes étrangères victimes d'exploitation dans l'exercice de leur activité lucrative (esclavage, etc.).

Les personnes qui ont commis un crime ou des délits à plusieurs reprises, de même que celles qui ont commis un abus manifeste ou qui contreviennent à leur obligation de collaborer sont en revanche exclues de toute forme d'aide au retour. On notera enfin qu'aucune aide financière cantonale n'est engagée pour favoriser les retours volontaires.

6.2 Renvois sous la contrainte et détention administrative

Le SMIG exécute les décisions rendues par les autorités fédérales. La division "Rapatriements" du SEM assiste les cantons dans leurs tâches. En sa qualité d'organe d'exécution, le SMIG, par son office du séjour et de l'établissement (OSET), ne dispose d'aucune compétence pour prolonger le délai de départ fixé par le SEM, respectivement

pour surseoir à l'exécution du renvoi d'un requérant d'asile débouté. Le requérant d'asile débouté doit mettre à profit le délai de départ qui lui a été imparti par l'autorité fédérale pour préparer au mieux son retour dans son pays d'origine ou de provenance. A défaut de collaboration, le requérant d'asile débouté s'expose à des mesures de contrainte du droit des étrangers (art. 73 ss, LEtr).

La procédure Dublin

Le but de la procédure Dublin est qu'un seul État lié par les accords de Dublin soit amené à examiner la demande d'asile d'un requérant. La procédure Dublin n'harmonise pas les procédures d'asile dans l'espace Dublin, mais détermine l'État Dublin responsable de l'exécution des différentes procédures d'asile. Une fois établie la responsabilité d'une demande d'asile, la législation nationale de l'État Dublin concerné est applicable. Dès le moment où le SEM conclut de manière formelle que la Suisse n'est pas compétente pour se prononcer sur une demande d'asile en application des accords de Dublin, il prononce une décision de non-entrée en matière et il revient à l'OSET d'organiser le transfert des personnes concernées vers l'État Dublin compétent (souvent le premier État traversé en arrivant sur le continent européen).

Le renvoi sous la contrainte

Dès lors que le requérant débouté s'oppose à son renvoi, après avoir bénéficié de tous les conseils du bureau CVR, l'OSET entame une procédure de renvoi, dite de contrainte. Les personnes qui quittent la Suisse de manière non volontaire, donc sous contrainte, sont toujours accompagnées par des agents de police spécialement formés à cet effet. Dans le cas d'un rapatriement sous escorte, la personne concernée est arrêtée et conduite sous escorte policière jusqu'à l'aéroport. Si elle n'est pas disposée à quitter la Suisse par la voie aérienne de manière autonome, elle est escortée par des agents de police jusqu'à son entrée dans le pays de destination.

La détention administrative

La détention administrative en vertu du droit des étrangers est une mesure de contrainte visant à garantir l'exécution du renvoi des personnes étrangères dépourvues d'un droit de séjour en Suisse. La détention administrative ne peut être ordonnée qu'à des conditions très strictes. En effet, les personnes placées en détention en vertu du droit des étrangers ne doivent pas être regroupées avec des personnes en détention préventive ou avec des personnes exécutant une peine pénale. Le régime de la détention administrative doit en effet être clairement distinct du régime de l'exécution des peines, car les personnes ne sont pas privées de leur liberté parce qu'elles ont commis une infraction mais dans le but de garantir l'exécution de leur renvoi.

Le canton de Neuchâtel est membre du concordat romand sur l'exécution de la détention administrative à l'égard des étrangers. L'établissement concordataire de détention administrative de Frambois est situé à Vernier, dans le canton de Genève. Un deuxième établissement de détention similaire se trouve à Favra dans ce même canton. Le canton de Neuchâtel n'étant plus doté d'infrastructures permettant la détention administrative sur son territoire depuis 2013, il doit se résoudre systématiquement à placer les personnes sous le coup d'un renvoi dans les établissements précités, même pour de très courtes périodes de moins de 72 heures par exemple.

6.3 Aide d'urgence

Les requérants d'asile déboutés (RAD) et les personnes ayant reçu une décision de non-entrée en matière (NEM) ne peuvent plus prétendre à l'aide matérielle dès lors qu'un délai de départ leur a été imparti. Ces personnes ont néanmoins droit, si elles se trouvent dans le dénuement et en font la demande, à une aide d'urgence. Celle-ci consiste en un logement en centre collectif et à 8 francs par jour pour couvrir les dépenses usuelles

(nourriture, produits d'hygiène et vêtements), ainsi que la prise en charge des frais de soins médicaux d'urgence. Si en 2015 plus d'une trentaine de personnes ont accepté un départ volontaire au travers des services du CVR et que plus de 80 personnes ont fait l'objet d'un renvoi sous la contrainte, il convient de relever l'existence de situations de personnes qui ne peuvent être renvoyées (faute de document de voyage, de collaboration des pays d'origine ou de provenance par exemple) et qui restent soumises au régime de l'aide d'urgence de nombreux mois, voire des années.

7. INTÉGRATION

En Suisse, l'intégration des personnes étrangères doit notamment "permettre aux étrangers dont le séjour est légal et durable de participer à la vie économique, sociale et culturelle" (art. 4, al. 2, LEtr). Les mesures visant à faciliter l'intégration sont d'abord du ressort des structures ordinaires (écoles, formation, santé, etc.), qui adaptent les structures aux nouvelles arrivées et à leurs spécificités, qu'il s'agisse d'une migration économique ou via le canal de l'asile. L'encouragement spécifique de l'intégration vise à combler les lacunes.

Dans ce chapitre sont présentées principalement les mesures mises en place par l'État pour répondre aux besoins des personnes arrivées par le biais de l'asile, qui ont obtenu l'autorisation de séjourner durablement en Suisse et qui demeureront pour une longue période ou définitivement à Neuchâtel. L'augmentation actuelle des arrivées et le manque de mesures adéquates doivent être anticipés faute de quoi les conséquences financières et sociales à moyen et long terme sur bon nombre de structures étatiques et sur l'ensemble de la société seront lourdes.

7.1 Accueil et information

Les personnes arrivant dans le canton de Neuchâtel sont régulièrement informées et sensibilisées, que ce soit par le personnel d'encadrement dans les centres de 1^{er} accueil, par les assistants sociaux au second accueil ou dans les œuvres d'entraide, ou encore par les tuteurs du SPAJ pour les MNA. En sus, lorsqu'elles obtiennent un permis de séjour (F ou B), elles sont systématiquement invitées à des entretiens de primo-information au COSM (sur base volontaire) ainsi qu'à des soirées d'accueil dans une grande partie des communes du canton. Au besoin, des séances d'information sont organisées pour certains groupes (par exemple pour les Erythréens en 2015). En tout temps, elles peuvent aussi faire appel au centre de consultations sociales du COSM. Les personnes relevant du domaine de l'asile sont ainsi régulièrement accompagnées tout au long de leur parcours d'intégration.

7.2 Accueil des enfants et scolarité

Des mesures sont mises en place pour promouvoir l'intégration sociale des enfants migrants entre 0 et 4 ans ainsi que de leurs parents afin de favoriser l'équité des chances dans les structures d'accueil scolaires et parascolaires. Certaines places sont spécifiquement réservées à des enfants réfugiés. Dès l'âge de 4 ans, les enfants bénéficient d'une scolarisation. Dès l'âge de 15-16 ans, ils sont intégrés au dispositif mis en place par la formation professionnelle.

7.2.1 Scolarité en 1er accueil

Les familles requérant l'asile avec enfant-s en âge de scolarité obligatoire sont placées prioritairement au centre de requérants de Couvet afin que leur-s enfant-s puisse-nt être scolarisés dans la classe cantonale de 1^{er} accueil intégrée dans le collège de Longereuse à Fleurier (centre scolaire du Val-de-Travers). L'organisation et le suivi de la classe sont assurés par le service de l'enseignement obligatoire et financé entièrement par l'État.

Cette structure est pérenne avec une enseignante engagée de manière durable. Une salle de classe ordinaire est également réservée à ces élèves. Le but de la scolarisation lors du 1^{er} accueil consiste à favoriser l'intégration de ces élèves dans les classes ordinaires, prioritairement par l'apprentissage du français, la sociabilisation et l'appropriation de la vie scolaire. Cette scolarisation offre également à l'école la possibilité de bénéficier d'une période d'observation. Cette organisation est également flexible. En effet, en cas de diminution du nombre d'élèves requérants d'asile, des périodes dévolues à la classe d'accueil peuvent être allouées pour appuyer des enfants requérants d'asile en second accueil intégrés dans le centre scolaire du Val-de-Travers.

Néanmoins, l'expérience montre que l'effectif élevé de cette classe et les grandes différences d'âge entre les élèves (variation de 4 à 15 ans), obligent la mise en place de groupes. Avec les 20 périodes hebdomadaires actuelles attribuées à cette classe, les élèves de chaque groupe suivent 8 ou 9 périodes d'enseignement par semaine, ce qui n'est pas suffisant. Une augmentation de 17 périodes hebdomadaires permettrait de scolariser les élèves en principe chaque jour de la semaine et favoriserait les prises en charge spécifiques notamment en collaboration avec les classes ordinaires. Les élèves âgés de 7 à 15 ans pourraient alors être scolarisés à hauteur de 15 périodes par semaine sans compter les prises en charge spécifiques (ex : leçon de mathématiques dans une classe ordinaire).

Au vu de la multiplication des lieux d'hébergements, il sera nécessaire d'ouvrir une seconde classe cantonale idéalement à La Chaux-de-Fonds afin de scolariser les requérants en âge de scolarité obligatoire hébergés à La Chaux-de-Fonds, à Tête-de-Ran et à Fontainemelon. Des discussions sont actuellement en cours avec l'EOCF (Ecole obligatoire de La Chaux-de-Fonds).

7.2.2 Scolarité en second accueil

Lorsque la famille de l'élève a été placée en second accueil dans le canton de Neuchâtel, celle-ci prend son domicile dans une des communes du canton. L'élève intègre alors un centre scolaire dans le cadre d'une intégration durable, dans une année scolaire correspondant en principe à son âge.

En fonction du cycle dans lequel l'élève est scolarisé et/ou de son lieu de scolarisation, il pourra intégrer dans un premier temps une classe d'accueil ou bénéficié, s'il est allophone, d'un soutien langagier correspondant à 2 périodes hebdomadaires durant 20 semaines pour le cycle 1, entre 2 et 4 périodes hebdomadaires durant 20 semaines pour le cycle 2 et entre 1 et 2 période-s quotidienne-s durant 10 semaines pour le cycle 3. Chacune de ces mesures est renouvelable une fois en fonction des difficultés de l'élève. Il s'agit par ce soutien de veiller à un enseignement intensif de la langue française tout en veillant à la progression dans les autres disciplines. L'enseignant de soutien langagier prend alors en compte non seulement le développement du langage oral mais également du langage écrit de l'élève. En parallèle, ces élèves peuvent également bénéficier d'un soutien pédagogique qui comprend des cours complémentaires permettant de rattraper des lacunes dans différentes disciplines scolaires. Au terme de ces mesures, les enseignant-e-s de soutien évaluent les mesures d'aide mises en place et en informent les directions de centre scolaire concernées.

7.2.3 MNA en âge de scolarité obligatoire

La plupart des MNA sont âgés de 15 ans ou plus. Ceux en âge de scolarité obligatoire bénéficient des mêmes mesures que celles prévues pour les élèves migrants intégrés en second accueil. L'ouverture d'une 2^e classe cantonale de 1^{er} accueil à La Chaux-de-Fonds permettrait non seulement de scolariser les élèves en âge de scolarité obligatoire qui seront hébergés en 1^{er} accueil à La Chaux-de-Fonds, à Tête-de-Ran ou à Fontainemelon mais également de bénéficier d'une aide supplémentaire pour les MNA en âge de scolarité obligatoire qui passeront en principe à La Chaux-de-Fonds les six premiers mois suivant leur arrivée.

7.2.4 Dispositif JET et pré-JET

Un dispositif est prévu pour les jeunes allophones arrivés tardivement à Neuchâtel. Si elles ne sont pas réservées spécifiquement aux jeunes relevant de l'asile, certaines, comme les classes d'alphabétisation, répondent à des besoins très spécifiques auxquels le canton doit s'adapter.

Les jeunes arrivés par le biais de l'asile et ayant dépassé l'âge de la scolarité obligatoire sont orientés vers les classes JET. Les demandes d'admission en classe JET continuent d'affluer et début juin plus de 100 candidats étaient en liste d'attente. Malgré le dispositif pré-JET mis en place, environ 40 candidats ne peuvent pas non plus être admis actuellement. L'ampleur de la demande oblige donc le Conseil d'État à renforcer cette capacité.

Le dispositif pré-JET passera, dès la rentrée d'août 2016, à 6 classes (5 classes pré-JET de 15 élèves et 1 classe d'alphabétisation de 12 élèves). Sa capacité sera alors de 87 élèves, ce qui est proche de l'actuelle liste d'attente. Les cours se donneront sur 5 demi-journées au lieu de 4 actuellement. Les élèves bénéficieront ainsi de cours de français tous les jours de la semaine.

Chaque jeune sera suivi par un conseiller de l'office d'orientation scolaire et professionnelle (OCOSP) du service des formations postobligatoires et de l'orientation (SFPO) dès son admission en classe pré-JET. Le conseiller décèlera les intérêts et les capacités du jeune, afin de définir de cas en cas les objectifs spécifiques de la formation. Il s'agit en particulier de définir quels sont les jeunes susceptibles de mener à bien un projet d'insertion en formation. Sur recommandation du conseiller OCOSP et des enseignants pré-JET, ces jeunes gens seront admis en classe JET en fonction de la capacité d'accueil ou directement en formation initiale. L'admission des MNA dans ces structures est prioritaire.

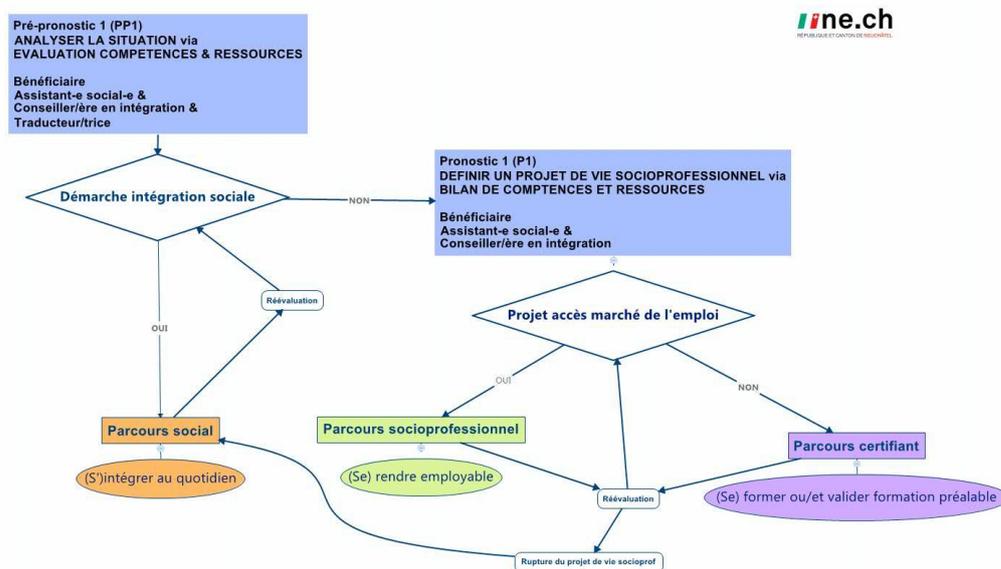
Les jeunes en liste d'attente peuvent bénéficier des cours de français du premier accueil ou accéder à certaines mesures du reste du dispositif (cf. point suivant). Certains MNA suivent encore quelques heures de cours dispensées par Caritas Neuchâtel en attendant de pouvoir être insérés dans ce type de classes. Des associations se mobilisent aussi pour apporter soutien à ces jeunes, que ce soit au niveau de l'apprentissage de la langue ou afin de leur assurer une occupation en dehors des cours. Cependant ces mesures additionnelles ne sont pas adaptées à leur situation particulière et ne constituent pas un tremplin vers la formation professionnelle. Des réflexions sont en cours en vue de mettre en place des programmes d'intégration orientés pour les MNA.

7.3 Formation et intégration professionnelle

Les requérants d'asile (permis N) après trois mois de séjour à Neuchâtel et les personnes admises à titre provisoire ont accès au marché du travail pour autant que leur employeur en fasse la demande (demande d'autorisation de travail) auprès de l'office de la main-d'œuvre (OMOE). Les employeurs qui engagent des réfugiés permis B ne sont pas soumis à la demande d'autorisation.

L'insertion professionnelle, qui peut être l'aboutissement du parcours de formation, dépend évidemment étroitement des places disponibles sur le marché du travail. Elle reste un immense défi et la majorité des personnes relevant du domaine de l'asile n'accèdent pas au marché du travail. Ceci pour plusieurs raisons: d'une part parce que les mesures mises en place ne suffisent pas pour une population parfois peu ou pas scolarisée, allophone voire analphabète, dont les diplômes s'ils existent ne sont pas reconnus, de même que les qualifications. Sans compter les problématiques de santé physique ou psychique, la difficulté à faire le deuil du retour au pays, le manque de réseau et les discriminations.

Depuis 2016, un nouveau plan d'action Asile, né de la collaboration entre le COSM, le SMIG et les œuvres d'entraide, a été mis en place pour assurer un dispositif d'insertion socio-professionnelle cohérent et clair, en phase avec la stratégie IP (Intégration professionnelle²), qui permet d'évaluer rapidement les ressources et les besoins des bénéficiaires et de tenir compte des besoins du marché du travail. Ce plan vise à optimiser l'intégration socio-professionnelle des personnes en les plaçant au centre de la dynamique de prise en charge et de suivi. Il repose sur la mise en équilibre des besoins et des ressources des individus (disponibilité, état de santé, garde d'enfant, formation acquise dans le pays d'origine, compétences de base, etc.), de leur projet de vie et des réalités quotidiennes (connaissance des institutions, besoins du marché du travail, etc.) avec un objectif d'autonomie sur le plan social et/ou professionnel.



ine.ch
REPUBLICAINE ET CANTONALE

Source: COSM

² http://www.ne.ch/medias/Documents/15/10/15.047_rapport%20IP.pdf

Ce plan se décline en trois parcours qui permettent de définir l'objectif d'intégration, respectivement d'autonomie, visé à plus ou moins court terme :

- parcours social dont l'objectif est de (s') intégrer au quotidien (cf. intégration sociale) ;
- parcours socioprofessionnel dont l'objectif est d'améliorer (son) l'employabilité ;
- parcours certifiant passant par la formation professionnelle (ou générale³ dans certains cas) dont l'objectif est de (se) former/valider sa formation ;

Une grande partie des mesures d'intégration mises en place dès l'arrivée s'inscrivent dans cette perspective. Des conseillers en insertion socio-professionnelle (CISP) viennent soutenir les assistants sociaux pour accompagner les personnes qui s'inscrivent dans les parcours socioprofessionnels et certifiants.

7.3.1 Apprentissage du français pour les adultes

Des cours de français, d'alphabétisation et de sensibilisation aux us et coutumes sont dispensés dès l'arrivée dans le canton. En premier accueil, il s'agit de 5 à 6 heures par semaine (dans les centres d'accueil de Fontainemelon et Couvet). Le premier accueil constitue en quelque sorte un "terrain d'atterrissage" pour une population aux parcours divers et le plus souvent très difficiles liés aux contextes d'origines.

En second accueil, des cours de français sont aussi dispensés aux requérants d'asile par deux enseignants de l'OSAS. Actuellement plus de 200 élèves bénéficient de ces cours, organisés tant à Neuchâtel qu'à la Chaux-de-Fonds. En soutien et destinés aux requérants d'asile pour lesquels les offres ne sont pas suffisantes, des cours sont aussi organisés par des bénévoles à l'Université de Neuchâtel et à la HEP de la Chaux-de-Fonds ("Français pour tous").

Dès l'obtention d'une admission provisoire ou d'un statut de réfugié, les personnes concernées ont accès à une offre plus large de cours de français et de compétences de base financés par le COSM. Ceux-ci s'inscrivent dans le plan d'action destiné à faciliter l'intégration professionnelle des personnes relevant de l'asile (cf. ci-dessus) et le français est considéré non pas comme un préalable mais comme une mesure parmi d'autres. Ainsi, une personne ne suivra pas le même cours selon qu'elle peut envisager une insertion professionnelle à moyen terme (parcours socioprofessionnel), qu'elle vise une formation (parcours certifiant) ou qu'elle nécessite plus de temps pour entrer dans cette démarche (parcours social).

En 2016, des cours de différents niveaux (de l'alphabétisation à B1) permettent à plus de 300 personnes d'améliorer leurs connaissances du français et des compétences de base. Certaines des offres sont spécifiquement orientées vers une meilleure connaissance du marché de l'emploi. L'objectif est de permettre aux personnes d'être autonomes au quotidien, d'accéder au marché de l'emploi ou d'entreprendre une démarche de formation certifiante.

7.3.2 Mesures spécifiques

Dès leur arrivée et en fonction de leurs compétences et motivation, les personnes sont invitées à participer à des travaux d'utilité publique, ainsi qu'à des programmes de formation et d'occupation.

³ La formation d'enseignement général regroupe des filières menant à la maturité spécialisée par le certificat de culture générale et à la maturité gymnasiale.

Le SMIG a mis en place depuis plusieurs années des programmes à caractère occupationnel dont l'objectif est double, à savoir, d'une part, l'acquisition du français au travers d'une activité tournée vers la société neuchâteloise, et, d'autre part, l'occupation des requérants d'asile afin d'éviter une présence trop passive en centre d'accueil.

Ces travaux d'utilité publique (TUP) visent à occuper les requérants d'asile par des activités organisées par les entités publiques et parapubliques. Une indemnité journalière est versée par le mandant au requérant. Les TUP sont de courtes et de longues durée (maximum 6 mois) et se déclinent sous diverses formes, à savoir: travaux de voirie, installation des scènes lors de festival, location de vélo (NeuchâtelRoule), nettoyage des établissements scolaires, réfection de murs en pierres sèches, etc. D'autres ateliers visent l'écriture et l'expression publiques.

Dès le permis de séjour ou l'admission provisoire obtenu, les personnes pouvant s'inscrire dans un projet professionnel à court ou moyen terme ont la possibilité de s'inscrire dans des mesures spécifiques ou mises en place par les structures ordinaires (SASO, SEMP) en collaboration avec le secteur public ou privé et financées par les forfaits fédéraux d'intégration versés par la Confédération.

Les formations/mesures visent notamment :

- l'acquisition d'un réseau et l'intégration sociale (par exemple Ateliers Phénix, les Couturiers du Temps, la Joliette) ;
- l'acquisition de compétences et l'augmentation de l'employabilité (par exemple un stage, un placement ISP, une formation certifiante) ;
- la mise en place d'un projet personnel par des mesures de coaching et des bilans de compétences (par exemple CAP, Découvrir, ECHELLE, OCOSP, JobService).

La question de la mise en équilibre des besoins de la personne d'une part et, d'autre part, ceux du marché du travail afin de réaliser le projet d'intégration professionnelle et de vie nécessite la mise en place d'un suivi de proximité. Ainsi, le conseiller en insertion socioprofessionnel (CISP), pierre angulaire du plan d'action Asile, devrait permettre: de mieux tenir compte de l'expérience acquise dans le pays d'origine (en vue notamment d'une reconnaissance des diplômes et compétences); de connaître l'apport de chaque mesure dans le parcours de la personne; de la reconnaissance des mesures par les milieux économiques; d'élargir le réseau des entreprises prêtes à accueillir des personnes dans des stages de validation de compétences ou d'observation, etc.

Plus spécifiquement pour les jeunes entre 16 et 25 ans, *My Connection*, projet soutenu financièrement par la Confédération, vise la mise en place d'une structure permettant d'optimiser l'attribution des places d'apprentissage pour les jeunes, n'ayant pas effectué leur scolarité obligatoire en Suisse, de langue étrangère et dont le statut permet une intégration durable. L'objectif est d'améliorer la correspondance entre l'offre et la demande. Autrement dit, arriver à "connecter" un jeune vers la bonne place d'apprentissage. Outre les critères évoqués ci-dessus, les jeunes devront disposer des compétences de base nécessaires, dans leur langue d'origine, pour débiter une formation professionnelle (AFP ou CFC), ne présentant pas d'atteintes relevant de la compétence de l'office de l'assurance invalidité (OAI) et ne souffrant pas d'addiction grave. Certains des jeunes arrivés par le biais de l'asile pourront bénéficier de l'un des 20 suivis prévus dès l'année scolaire 2016-2017, avec pour objectif une intégration dans une formation professionnelle en mode dual.

7.3.3 Intégration sociale

L'intégration sociale des migrants reste un enjeu fondamental pour réussir "le vivre ensemble" dans la mesure où un nombre important de personnes relevant du domaine de l'asile sont appelées à rester durablement en Suisse, respectivement dans le canton

de Neuchâtel. Les liens sociaux permettent d'appréhender plus rapidement son environnement et d'accroître son réseau, facilitant l'intégration tant sociale que professionnelle et impactant aussi la santé des personnes.

En sus des cours de sensibilisation donnés en 1^{er} accueil, des cours d'intégration et de connaissances civiques, dispensés au COSM et basés sur la charte de la citoyenneté et les principes de la Constitution neuchâteloise sont accessibles à toutes les personnes allophones. Cette offre sera renforcée dès la rentrée d'août 2016 afin de permettre à la majorité des personnes réfugiées et admises provisoirement d'y prendre part.

Par ailleurs, de nombreux projets associatifs et réalisés par les collectivités migrantes qui visent à favoriser la connaissance mutuelle, la promotion de la diversité ou encore la prévention des discriminations sont soutenus. Ceci va de l'appui logistique, du réseautage, du conseil au projet aux aides financières (via le programme d'intégration cantonal-PIC). Une grande partie des projets associatifs soutenus ont pour public cible la population de l'asile ou la sensibilisation à cette question, d'autres s'adressent à l'ensemble de la population permettant notamment de renforcer l'intégration dans le tissu social neuchâtelois.

Les projets et actions mis en place veillent notamment à :

- renforcer la connaissance et compréhension du système et de l'environnement (par exemple via le programme d'intégration et de connaissances civiques du COSM, les projets la Suisse et moi de RECIF, ou la visite des musées de l'association Médiane) ;
- créer et renforcer les liens (par exemple via le programme AlterConnexion de la Ville de Neuchâtel et des Montagnes neuchâteloises, le projet TandemA de RECIF ou les actions de l'association BelHorizon) ;
- lutter contre le racisme et les discriminations (par exemple via le projet du comptoir des médias, la Semaine d'action contre le racisme ou encore la Journée du réfugié).

Depuis plusieurs mois, une multitude d'actions citoyennes se sont initiées dans l'ensemble du canton, que ce soit à proximité des centres d'accueil ou des abris de protection civile ou au sein d'associations déjà existantes. Elles contribuent grandement à renforcer la cohésion sociale.

8. INCIDENCES

8.1 Logement et logistique

Face à l'augmentation significative du nombre d'arrivées de requérants d'asile dans le canton depuis 2014, le Conseil d'État n'a eu d'autre choix que de recourir provisoirement à des abris de protection civile afin de garantir l'hébergement des personnes attribuées au canton par la Confédération. En plus de représenter une solution coûteuse et peu confortable pour les personnes accueillies et le personnel d'encadrement, les structures de protection civile ne sont pas adaptées pour l'accueil des familles. Les centres de Couvet et Fontainemelon étant régulièrement saturés, le SMIG a ainsi été amené à héberger un nombre croissant de familles dans différents hôtels du canton, ce qui représente également une solution coûteuse et mal adaptée aux besoins. Les services de l'État n'ont pas ménagé leurs efforts durant plusieurs mois pour rechercher des solutions plus appropriées au premier accueil des requérants d'asile. L'ouverture récente de la Ronde à La Chaux-de-Fonds et du centre d'accueil de Tête-de-Ran devrait permettre de sortir progressivement de la logique d'urgence qui a prévalu durant ces 24 derniers mois.

Au niveau du second accueil, l'exercice consiste à entretenir en permanence un nombre suffisant d'appartements afin de garantir les transferts qui s'imposent tout en veillant à limiter le pourcentage de logements vacants ou indisponibles. Il s'agit donc de s'adapter constamment au marché du logement pour conclure de nouveaux baux lorsque le nombre de requérants d'asile augmente, et de résilier les contrats dans le cas contraire. En outre il convient d'assurer les déménagements, l'ameublement des appartements et la rénovation ou le maintien en état de ceux-ci.

8.2 Ressources en personnel

Le SMIG emploie actuellement 140 personnes réparties sous trois types d'engagement, à savoir en contrat de droit public, en contrat de droit privé et des placements en emploi temporaire.

L'effectif du SMIG comptabilise 80 emplois plein temps (EPT) en contrat de droit public destinés à l'accomplissement des activités du SMIG en période stable, notamment au niveau des effectifs des requérants d'asile.

Comme évoqué précédemment, depuis 2014, de nouvelles structures d'hébergement se sont ouvertes et l'engagement de personnel supplémentaire en contrat de droit privé a été rendu nécessaire. A ce jour, il s'agit approximativement de 30 EPT en contrat de droit privé non répertorié dans les EPT ordinaires du service.

8.3 Impacts financiers

8.3.1 Premier et second accueil

Les aspects financiers du SMIG se distinguent en deux axes principaux, à savoir le domaine des étrangers, prestations découlant de la loi fédérale des étrangers (LEtr), et le domaine de l'aide sociale pour les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés.

Les variations financières constatées entre le budget et les comptes dépendent principalement du domaine de l'aide sociale et des effectifs des bénéficiaires. Il s'agit de paramètres non prévisibles et non négociables puisque la loi sur l'asile (LAsi) oblige les cantons à héberger et à assurer la subsistance de toute personne ayant déposé une demande d'asile et attribuée à un canton.

Au niveau du canton de Neuchâtel, les principaux impacts financiers découlent de l'augmentation des demandes d'asile en Suisse qui le force à ouvrir, souvent dans l'urgence, de nouvelles structures d'accueil afin de garantir l'hébergement des personnes qui lui sont attribuées selon une clé de répartition cantonale fixée à 2,4% par les autorités fédérales.

Même si le SEM verse au canton un forfait mensuel par personne pour financer les frais d'hébergement, d'assistance et de soins, la mise en place de nouvelles structures engendrent des coûts fixes importants couverts approximativement à 75% par les forfaits du SEM. Il faut admettre que les structures d'hébergement collectifs en abri PC coûtent chers et le canton s'efforce de trouver des solutions différentes d'hébergement (c'est d'ailleurs le cas pour 2016, puisque deux nouveaux centres d'accueil ont récemment été ouverts à La Chaux-de-Fonds (La Ronde) et à Tête de Ran).

Par rapport aux centres d'accueil de Couvet ou Fontainemelon, les principales charges supplémentaires des structures d'hébergement en abri de protection civile se situent au niveau des frais de sécurité (recours à une entreprise privée spécialisée dans ce domaine), des coûts liés au service "traiteur" pour la livraison des repas et de ceux concernant le service de buanderie. A ceci s'ajoute, mais cette fois de manière identique pour tous les centres d'hébergement, des ressources supplémentaires pour chaque nouvelle structure d'accueil, principalement les ressources en personnel qu'il faut engager pour assurer l'encadrement des requérants d'asile. Plus concrètement, 4 abris PC sont restés ouverts en 2015 (La Chaux-de-Fonds, Les Hauts-Geneveys, La Tène et Bevaix) et un seul abri restera temporairement en exploitation à compter du 1^{er} juillet (La Chaux-de-Fonds).

En termes de perspective, l'incertitude quant à l'évolution de la situation sur le front de l'asile durant la seconde moitié de l'année 2016 est élevée. Des scénarios de crise sont actuellement étudiés sous l'impulsion de la Confédération pour des niveaux d'arrivées encore beaucoup plus élevés qu'en 2015, pour le cas où la voie "terrestre" d'accès à l'Europe se rouvrirait. A l'inverse, il est également possible que les blocages de la politique européenne aient pour conséquence de limiter fortement le nombre d'arrivées à un niveau similaire, voire inférieur à 2015. Les impacts pour l'organisation du premier accueil au niveau cantonal sont donc très difficiles à anticiper. La situation fait l'objet de suivi régulier de la part de la cellule ad hoc constituée par le Conseil d'Etat en décembre 2015 dans le but d'assurer au SMIG un renfort en termes logistiques, de conduite et de planification. Cette cellule implique plusieurs membres de l'État-major cantonal de conduite ORCCAN.

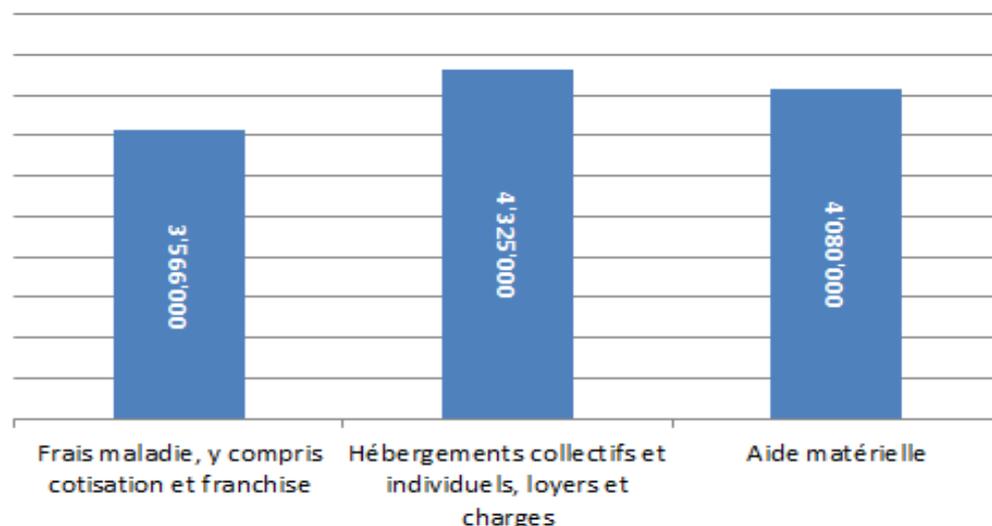
Les impacts financiers induits pour le canton et les communes sont difficiles à prévoir, puisqu'ils ne dépendent pas seulement du nombre d'arrivées, mais également de manière très importante du taux d'occupation des centres. En effet, les forfaits fédéraux sont versés en fonction du nombre de personnes accueillies, tandis qu'une part non négligeable des charges correspond aux frais de fonctionnement des structures ouvertes. Ainsi, un centre d'accueil tel que celui de Couvet pourra accueillir 90 personnes avec une charge nette mensuelle pour le canton et les communes de 95'350 francs, tandis que la charge nette s'élèvera à 118'075 francs si le même centre n'accueille "que" 45 personnes.

La stratégie consiste donc non seulement à mettre en place des structures dont les coûts par personne accueillie sont les plus faibles, mais également d'assurer la plus grande

flexibilité possible du dispositif d'ensemble, afin que le taux d'occupation des structures exploitées reste en permanence le plus élevé possible. La capacité à ouvrir et refermer des structures entières est évidemment un facteur, mais une autre variable sur laquelle il est possible de travailler consiste à moduler la durée de séjour en premier accueil.

S'agissant des autres dépenses, incluant les frais relatifs à l'hébergement en appartement, les primes, franchises et participation concernant la caisse maladie ainsi que les frais d'assistance, elles sont majoritairement variables et dépendent du nombre de personnes bénéficiaires de l'aide sociale.

Les dépenses globales dans le cadre de l'aide sociale se répartissent de la manière suivante:

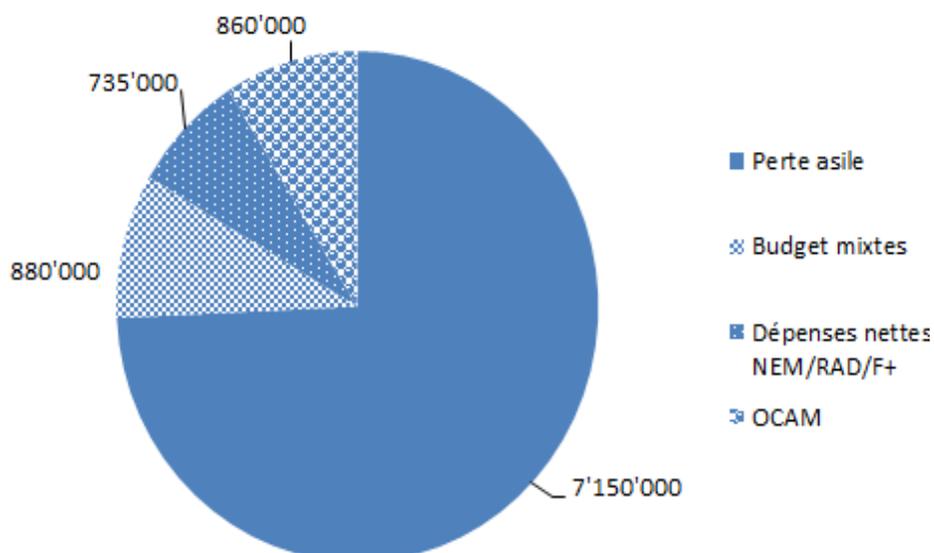


8.3.2 Impacts sur la facture sociale

Les charges de l'asile sont répercutées partiellement dans la facture sociale et sont regroupées en trois axes distincts :

- les dépenses liées aux personnes déboutées, aux personnes NEM et aux personnes admises provisoirement dont la durée de séjour en Suisse est supérieure ou égale à 7 ans font partie intégralement de la facture sociale, déduction faite des forfaits uniques et par personne versés par la Confédération ;
- le service des migrations calcule trimestriellement les dépenses des requérants d'asile en procédure et des personnes admises provisoirement dont la durée de séjour en Suisse est inférieure à 7 ans pour définir la part non couverte par les forfaits de la Confédération. Cette part est ensuite intégrée dans la facture sociale ;
- les budgets mixtes représentent la part des dépenses non couvertes par la Confédération pour des entités familiales bénéficiaires de l'aide sociale et composées de personnes pour lesquelles le service des migrations touche des forfaits de la Confédération et d'autres pour lesquelles aucun forfait n'est versé.

En 2015, la part de la facture liée à l'asile s'est montée à 9'625'000 francs et se répartit ainsi :



Le canton perçoit un forfait global mensuel de la part de la Confédération de 1'427 francs pour les personnes ayant obtenu un statut de réfugié avec octroi d'asile (réfugiés statutaires: permis B) et dont la durée de séjour est égale ou inférieure à 5 ans (on parle dès lors des statuts "B-"). Ce même forfait est également perçu pour les personnes qui ont obtenu la qualité de réfugié mais sans octroi d'asile et bénéficiant d'une admission provisoire (permis F) dont la durée de séjour en Suisse est égale ou inférieure à 7 ans (on parle alors de statut "F-"). Au-delà de ces périodes de séjour, l'ensemble des dépenses d'aide sociale est à la charge des collectivités neuchâteloises ("B+" et "F+"). Le manque d'intégration sociale et professionnelle des personnes réfugiées et admises provisoirement aura rapidement un impact sur la facture sociale (après 5 et 7 ans, dès que les personnes ne sont plus à la charge de la Confédération).

Le coût minimal social d'un jeune non intégré durant sa potentielle vie professionnelle (20-65 ans) peut être estimé à 1'350'000 francs. Ce coût repose sur une base minimale de 2'500 francs par mois, d'où sont exclus d'autres frais potentiels (santé, délinquance, mesures d'insertion et d'occupation, impact sur ses propres enfants, etc.). En 2012, par exemple, parmi les jeunes arrivés tardivement en Suisse (entre 16 et 24 ans) bénéficiaires de l'aide sociale, le quart provenait d'Afrique. 70% de ces derniers étaient arrivés par le biais de l'asile et 40% d'entre eux n'avaient suivi que l'école obligatoire.

8.3.3 Impacts pour les autres services et les structures ordinaires

Les structures ordinaires (écoles, formation, santé, emploi, etc.) sont les premières à s'engager pour l'intégration des personnes qui résident dans le canton de Neuchâtel et l'impact sur leur budget se fait ou se fera sentir. L'encouragement spécifique n'est pas prévu pour couvrir l'ensemble des frais et, si une démarche est actuellement en cours au sein de la CdC pour demander un ajustement à la Confédération, les cantons seront amenés, s'ils veulent éviter un drame humain et social, investir rapidement dans l'intégration.

Ainsi, le fait de ne pas mettre en œuvre les mesures adéquates pour répondre aux nouvelles arrivées aura des conséquences financières importantes pour le canton. Ci-dessous sont cités quelques exemples de frais supplémentaires qui seront occasionnés dans le futur (ou qui devraient l'être) afin de diminuer les risques de marginalisation et de désœuvrement, en particulier les jeunes, et de favoriser rapidement l'intégration sociale et professionnelle de l'ensemble de la population arrivée en Suisse par le biais de l'asile.

8.4 Enseignement obligatoire

Comme il n'est pas possible de faire des prévisions stables concernant l'évolution du nombre de demandes d'asile, la scolarité obligatoire se doit de mettre en place une structure qui soit à la fois pérenne et flexible afin de répondre aux défis de la migration et de l'intégration ainsi qu'à l'évolution du nombre de demandeurs d'asile. Les coûts nouveaux à prévoir pour la scolarisation des élèves en 1^{er} accueil se montent à 230'000 francs (70'000 francs pour le passage de 20 à 37 périodes dans la classe sise à Fleurier, et 160'000 francs pour l'ouverture d'une 2^e classe de 1^{er} accueil à La Chaux-de-Fonds comprenant le traitement de l'enseignant-e, le matériel scolaire et les activités scolaires).

Dans le cadre du second accueil, les cercles scolaires bénéficient, outre les mesures mentionnées dans la directive d'application de l'enveloppe complémentaire prévue par l'arrêté concernant le subventionnement des classes dans la scolarité obligatoire, du 17 octobre 2012, d'un forfait annuel de 250 francs pour les frais supplémentaires occasionnés par ces enfants de requérants d'asile ou de parents qui n'ont pas encore droit au regroupement familial. En outre, pour les enfants de requérants d'asile ou de clandestins qui sont intégrés dans une classe spéciale, une aide financière supplémentaire est versée par l'Etat aux cercles scolaires. Cette aide correspond au traitement de l'enseignant-e de ladite classe divisé par le nombre d'élèves concernés. Cela représente un montant annuel qui oscille entre 500'000 et 600'000 francs par an que l'État verse aux communes en guise d'aide à l'accueil d'enfants "réfugiés" ou "sans papier". Au niveau du subventionnement, il convient également de noter que dans les cercles scolaires, les enfants de requérants d'asile et les clandestins rentrent dans le ratio des classes et donc dans les effectifs de celles-ci.

8.5 Formation postobligatoire

Dans le domaine de la formation postobligatoire, pour espérer une grande efficacité, le parcours certifiant passant par la formation professionnelle doit bénéficier de nouvelles ressources. Pour le centre de formation neuchâtelois pour adultes (CEFNA), il s'agit de valider l'ouverture de deux classes pré-JET supplémentaires ainsi que le passage de 4 à 5 demi-journées de cours. Ce double effort nécessite de mobiliser 340'000 francs par année. L'encadrement de l'office cantonal d'orientation scolaire et professionnelle (OCOSP) doit quant à lui bénéficier d'un 60% supplémentaire, soient 80'000 francs par année. Le dispositif est prévu pour que les coûts ne soient pas pérennes, mais puissent être contractés si la situation migratoire devait changer.

8.6 Manque de cours de français et de compétences de base

Le nombre de cours de français proposé dans le canton est trop restreint pour permettre aux personnes d'atteindre rapidement un niveau suffisant. Ceci dès l'arrivée, avec le plus souvent des périodes d'attente entre les cours, qui retardent l'apprentissage.

Un cours de français permettant d'augmenter d'un niveau (A0 à A1 par exemple) coûte environ 3'000 francs. De plus en plus d'employeurs exigent un niveau A2 voire B1 pour un engagement. Les forfaits versés par la Confédération s'élevant à 6'000 francs par personne (une fois), l'offre de cours de français n'est actuellement pas suffisante pour permettre aux personnes de rejoindre les dispositifs ordinaires et d'entreprendre une démarche d'insertion. Ces coûts se répercutent ensuite, outre les frais sociaux, sur les budgets d'insertion socio-professionnelle des autres services.

En ce qui concerne la situation particulière des jeunes, la question est encore plus problématique. Les mesures existantes, y compris réalisées par des bénévoles, ne sont pas suffisantes pour répondre à la nécessité d'occuper ces jeunes afin de leur redonner un rythme et de faciliter leur intégration tant scolaire que sociale. Des mesures complémentaires, adaptées aussi aux jeunes exclus du dispositif (en raison de leur comportement par exemple), devraient permettre à ces jeunes de ne pas être livrés à eux-mêmes. Faute de financement elles ne sont actuellement pas mises en place.

Autre problématique, l'augmentation constante de personnes (notamment jeunes) ayant été peu ou pas scolarisés dans leur pays et dont la langue maternelle est très éloignée du français (y compris dans l'écriture). Les cours intensifs d'alphabétisation ont un coût important et nécessitent une continuité dans les mesures. L'offre devrait pouvoir s'étendre à un niveau A0 (actuellement inexistant) afin de répondre aux besoins de ces profils particuliers.

Le manque de compétences linguistiques est un frein sérieux à l'intégration professionnelle et sociale. Outre celles-ci, la culture générale, l'expérience et les compétences professionnelles, de même que la capacité à surmonter les problèmes de santé, la capacité d'insertion sur le marché du travail des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés dépend également de facteurs tels que la fiabilité, le sens de l'organisation, le souci de la qualité et d'autres attitudes exigées par le marché suisse du travail. Or l'on sait d'expérience que les compétences linguistiques, professionnelles, techniques et sociales ne s'améliorent que progressivement et sur une longue période par la pratique ou par un entraînement spécifique dans des situations proches de la pratique.

La réforme de la LAsi et l'accélération attendue de certaines procédures aura par ailleurs pour conséquence de faire entrer les personnes plus rapidement dans le dispositif de mesures soutenues par la Confédération, raccourcissant la période de sensibilisation effectuée au sein du 1^{er} et 2^{ème} accueil. Ceci sans que les montants octroyés pour l'intégration socioprofessionnelle n'augmentent (pour rappel, il s'agit d'un versement unique de CHF 6000.- par personne). Il est donc primordial que le canton mette les moyens nécessaires pour agir en amont et limiter, à terme, la facture sociale.

8.7 Santé

Compte tenu des problématiques complexes de santé et de la vulnérabilité des populations migrantes, le défaut de compétences linguistiques peut entraver considérablement les prises en charges médicales en l'absence de recours à des dispositifs de traductions permettant une prise en charge efficiente, respectant par ailleurs le consentement éclairé du patient. Par conséquent, l'éventuelle interruption de processus thérapeutiques pour des motifs d'absence de compétences linguistiques autonomes ou d'absence de dispositif de traduction sur le moyen terme, en particulier dans le domaine de la santé mentale, peut contribuer à ancrer de manière durable des troubles dont le pronostic n'est par ailleurs pas défavorable s'il peut être traité selon les standards recommandés. Dès lors, l'impact psycho-social de troubles persistants est de nature à péjorer toute forme d'intégration, tout en renforçant l'impact négatif constitué par le cumul de conditions défavorables à un bon état de santé. Par conséquent, la charge financière liée aux pathologies non-traitées ou insuffisamment traitées constitue potentiellement une lourde charge qui peut être réduite en amont selon les dispositifs connexes mis en œuvre.

9. CONCLUSION

L'évolution des flux migratoires dans le domaine de l'asile au cours de ces dix dernières années a toujours conduit le service des migrations et tous les services de l'État concernés par l'intégration des migrants à faire preuve de flexibilité, de créativité et d'adaptation. La crise migratoire sans précédent depuis la Seconde Guerre mondiale que traverse l'Europe depuis 2014 en raison principalement du conflit syrien et de la situation géopolitique dans la zone du Proche et du Moyen-Orient, touche également la Suisse et entraîne des répercussions pour les cantons, qui sont confrontés à des enjeux et des défis de taille dans de nombreux secteurs. S'agissant du canton de Neuchâtel, le Conseil d'Etat s'emploie à développer une stratégie en matière d'hébergement qui consiste à mettre en place des structures dont les coûts par personne accueillie sont les plus faibles tout en assurant la plus grande flexibilité possible du dispositif d'ensemble, afin que le taux d'occupation des structures exploitées reste en permanence le plus élevé possible aussi. La thématique de la prise en charge des mineurs non accompagnés est devenue préoccupante et il convient de veiller à renforcer les dispositifs existants en vue de prévenir une dégradation de la situation susceptible de conduire à de graves problèmes d'exclusion sociale. D'autre part, le taux élevé de protection accordé aux personnes sollicitant l'asile en Suisse aujourd'hui signifie que ces personnes sont appelées à séjourner durablement dans notre pays et par conséquent il est impératif de tout mettre en œuvre afin d'encourager et faciliter leur intégration sociale et professionnelle dans notre société, sans quoi elles resteront durablement à la charge des collectivités publiques avec le risque évident que des conflits sociaux et des drames humains se produisent à court, moyen et plus long terme. Qu'il s'agisse de l'apprentissage du français, de la scolarité, de la formation, de l'occupation, de l'insertion professionnelle et de l'accès au marché du travail, de l'intégration civique, sociale et culturelle, tous les acteurs de la société neuchâteloise sont concernés et doivent être sensibilisés aux enjeux et défis que soulève le phénomène de la migration dans le domaine de l'asile pour notre canton. Les contributions des nombreuses associations et groupements de bénévoles actifs dans le canton pour venir en soutien aux services de l'État dans l'accomplissement de leurs tâches en lien avec le monde de la migration doivent être saluées et méritent des encouragements. Les défis et les enjeux qui attendent la société neuchâteloise en matière d'accueil et d'intégration sociale et professionnelle des personnes relevant du domaine de l'asile nécessiteront à l'évidence des investissements en adéquation d'ordre financier et en ressources humaines si l'on entend qu'ils soient relevés avec succès.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 4 juillet 2016

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
J.-N. KARAKASH

La chancelière,
S. DESPLAND

LISTE DES PRINCIPAUX INSTRUMENTS COMPOSANT LE CADRE LÉGAL RÉGISSANT LE DOMAINE DE L'ASILE

1. Au niveau international

Les principales bases du droit international régissant le domaine de l'asile sont :

- La Convention relative au statut des réfugiés (CSR, Convention de Genève sur les réfugiés, RS 0.142.30), du 28 juillet 1951, qui constitue l'instrument de base en matière de protection des réfugiés, définit la notion de réfugié et leur garantit des droits minimaux dans le pays où ils ont obtenu protection, mais laisse à chaque État contractant le soin de fixer la procédure et les règles de reconnaissance du statut de réfugié ;
- La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH, RS 0.101), du 4 novembre 1950, ne garantit pas un droit d'asile en tant que tel, mais joue un rôle en particulier en matière d'interdiction de la torture, de détention, de protection de la vie familiale et privée et de droit à un recours effectif ;
- La Convention relative aux droits de l'enfant (CDE, RS 0.107), du 20 novembre 1989. L'intérêt supérieur de l'enfant est d'une importance capitale, particulièrement pour le logement ou lors de l'examen des obstacles à l'exécution du renvoi et un ancrage fort et une bonne intégration de l'enfant dans le pays d'accueil constituent une raison déterminante pour l'illicéité de l'exécution du renvoi ;
- La Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (CT, RS 0.105), du 10 décembre 1984 ;
- Le Pacte de l'ONU relatif aux droits civils et politiques, du 16 décembre 1966, qui est un instrument universel majeur pour les droits humains et contient des garanties pour les droits humains et les libertés fondamentales classiques ;
- La Convention relative au statut des apatrides (RS 0.142.0), du 28 septembre 1954.

2. Au niveau européen

Dans le cadre des accords bilatéraux, la Suisse a signé un Accord d'association à Dublin⁴ (AAD). La coopération de Dublin repose sur le principe selon lequel toute demande d'asile introduite au sein de l'espace Dublin⁵ doit faire l'objet d'un examen effectif (droit à la procédure) par un seul État. Une fois l'État responsable déterminé, les autres requêtes déposées par une même personne (demandes doubles ou multiples) ne doivent plus être traitées par d'autres États.

Au cœur du système se trouvent le règlement Dublin III⁶ et le Règlement concernant la création du système "Eurodac"⁷, base de données permettant d'identifier les requérants

⁴ Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un Etat membre ou en Suisse (RO 2008 515 ; RS 0.142.392.68).

⁵ englobe l'ensemble des États de l'UE, la Norvège, l'Islande, la Principauté de Lichtenstein et la Suisse (États Associés).

⁶ Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale

d'asile et de déterminer l'État compétent pour traiter la demande d'asile. Ces règlements renforcent l'efficacité du traitement des demandes d'asile.

La directive retour⁵, partie de la législation de l'espace Schengen, pertinente pour le droit d'asile, vise une harmonisation minimale des procédures d'éloignement et de rapatriement pour les ressortissants de pays non-membres de Schengen (État tiers) en séjour irrégulier et le règlement Frontex, qui coordonne la coopération aux frontières extérieures.

3. Au niveau suisse

En matière d'asile

La procédure d'asile, l'exploitation des centres d'accueil et la répartition des requérants d'asile entre les cantons relèvent de la compétence de la Confédération (art. 121 al. 1 Cst⁶). Les cantons n'ont aucun pouvoir législatif dans le domaine de l'asile, mais sont compétents dans l'application de la politique d'asile et l'exécution des décisions fédérales. Ils sont en charge de la gestion des séjours, de l'octroi de l'aide sociale ou d'urgence, des soins médicaux, de l'encadrement, tâches pour lesquelles ils reçoivent une indemnité forfaitaire par personne et par jour. Les cantons sont aussi organes d'exécution des renvois de Suisse.

Le droit d'asile est réglé prioritairement par la loi sur l'asile (LAsi, RS 142.31), du 26 juin 1998, et les ordonnances qui en assurent l'application⁷. La LAsi ancre les obligations internationales de la Suisse, contient des dispositions sur les procédures d'asile, le statut juridique des requérants d'asile ainsi que des réfugiés reconnus (RR) et des personnes à protéger (permis S) et énumère les conditions d'octroi de l'aide sociale ou de l'aide d'urgence.

D'autres ordonnances¹⁰ se fondent aussi bien sur la LAsi que sur la loi fédérale sur les étrangers (LEtr, RS 0.142.20), qui apporte des compléments là où la LAsi ne se prononce pas, notamment en ce qui concerne le séjour des réfugiés reconnus, les mesures de contrainte et l'admission provisoire et l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA, RS 142.201), du 24 octobre 2007.

introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), version du JO L 180 du 29.6.2013, p. 31.

⁷ Règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n° 604/2013 et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et Europol à des fins répressives, et modifiant le règlement (UE) n° 1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (refonte), version du JO L 180 du 29.6.2013, p.1.

⁵ Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

⁶ Art. 121 al. 1 Cst : "La législation sur l'entrée en Suisse, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers et sur l'octroi de l'asile relève de la compétence de la Confédération".

⁷ Ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure (Ordonnance 1 sur l'asile, OA1, RS 142.311), du 11 août 1999, Ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (Ordonnance 2 sur l'asile, OA2, RS 142.312), du 11 août 1999, Ordonnance 3 sur l'asile relative au traitement des données personnelles (Ordonnance 3 sur l'asile, OA3, RS 142.313), du 11 août 1999, Ordonnance sur la réalisation de phases de test relatives aux mesures d'accélération dans le domaine de l'asile (Ordonnance sur les phases de test, OTest, RS 142.318.1) et Ordonnance du DFJP relative à l'exploitation des logements de la Confédération dans le domaine de l'asile (RS 142.311.23), du 24 novembre 2007.

⁸ Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA, RS 142.201), du 24 octobre 2007, Ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE, RS 142.281), du 11 août 1999, Ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE, RS 142.205), du 24 octobre 2007, Ordonnance sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (ODV, RS 143.5), du 14 novembre 2012

Des directives et des circulaires sont émises par le Secrétariat d'État aux migrations à l'intention des autorités chargées de l'application du droit d'asile¹¹.

En matière de mesures de contrainte

Les mesures de contrainte (notamment rétention, interdiction de périmètre et détention) et leur utilisation sont réglés par la LEtr, l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE, RS 2142.281), du 11 août 1999, et la loi sur l'usage de la contrainte et de mesures policières dans les domaines relevant de la compétence de la Confédération (Loi sur l'usage de la contrainte, LUSC, RS 364), du 20 mars 2008. Cette dernière vise à garantir que l'usage éventuel de la contrainte policière soit proportionné aux circonstances et préserve, dans toute la mesure du possible, l'intégrité physique des personnes concernées et constitue la base légale formelle pour l'usage de la contrainte par les organes de la Confédération ainsi que, dans le cadre du droit des étrangers, par les organes cantonaux d'exécution.

4. Au niveau cantonal

Les bases légales se constituent pour l'essentiel de :

- L'arrêté d'application de la législation fédérale sur l'asile (ALAsi, RSN 132.09), du 15 février 2012, qui désigne les autorités compétentes, fixe les modalités d'octroi des prestations sociales (aide sociale et aide d'urgence), d'hébergement, de l'exercice d'une activité lucrative et de formation et occupation ;
- La loi d'introduction de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LILSEE, RSN 132.02), du 12 novembre 1996, pour les mesures de contrainte et l'arrêté temporaire d'application de la loi fédérale sur les étrangers (ALEtr, RSN 132.021), du 28 janvier 2008 désignant le SMIG comme autorité compétente pour les mesures de contraintes ;
- Le concordat sur l'exécution de la détention administrative à l'égard des étrangers (CEDA), du 4 juillet 1996, et le règlement de l'établissement concordataire de détention administrative de Frambois (RFrambois), du 8 avril 2004 ;
- La loi sur l'action sociale (LASoc, RSN 831.0), du 25 juin 1996, son règlement d'application et l'arrêté fixant les normes pour le calcul de l'aide matérielle, du 4 novembre 1998, pour les réfugiés et l'arrêté fixant les normes pour le calcul de l'aide matérielle versée aux demandeurs d'asile et personnes admises provisoirement, du 29 janvier 2007 ;
- La loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LILAMal, RSN 821.10), du 4 octobre 1995, son règlement d'application et la directive relative à l'assurance-maladie des requérants d'asile, des personnes admises à titre provisoire et des personnes à protéger (RSN 132.092), du 23 décembre 2005 ;
- La loi sur l'intégration et la cohésion multiculturelle du 26 août 1996 (RSN 132.04) et son règlement d'application.

Conventions

L'État a signé deux contrats de prestations 2015–2018 avec les œuvres d'entraide Centre Social Protestant Neuchâtel et Caritas Neuchâtel relatifs à la gestion des dossiers d'aide sociale des réfugiés pour confier, contre rémunération, aux œuvres d'entraide l'exécution de prestations consistant en l'octroi de l'aide sociale aux réfugiés statutaires ainsi que l'accompagnement de ceux-ci dans leur intégration professionnelle, sociale et culturelle.

⁹ Notamment: Directives SEM I. Domaine des étrangers (Directives LEtr), Directives II. Domaine de l'asile, Directives IV. Intégration

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	1
1. INTRODUCTION	2
2. L'ÉVOLUTION DES FLUX MIGRATOIRES DANS LE DOMAINE DE L'ASILE	2
2.1 Au niveau européen	2
2.2 Au niveau suisse	3
2.3 Au niveau du canton de Neuchâtel	3
2.4 La situation aujourd'hui	4
2.5 Perspectives et prévisions.....	5
3. LE CADRE LÉGAL ACTUEL	5
4. LA RESTRUCTURATION DU DOMAINE DE L'ASILE EN SUISSE	6
4.1. Au niveau fédéral	6
4.2. Implication du canton de Neuchâtel	7
5. HÉBERGEMENT ET ENCADREMENT DES PERSONNES ATTRIBUÉES AU CANTON DE NEUCHÂTEL	8
5.1. Premier accueil.....	8
5.2. Second accueil	10
5.3 Réfugiés statutaires et réfugiés admis provisoirement	11
5.4 Mineurs non accompagnés	12
6. DÉPARTS DE SUISSE SUITE À UNE DÉCISION NÉGATIVE EN MATIÈRE D'ASILE	15
6.1. Retours volontaires	15
6.2. Renvois sous la contrainte et détention administrative	15
6.3 Aide d'urgence.....	16
7. INTÉGRATION	17
7.1. Accueil et information	17
7.2. Accueil des enfants et scolarité	17
7.2.1 Scolarité en 1 ^{er} accueil.....	18
7.2.2 Scolarité en second accueil	18
7.2.3 MNA en âge de scolarité obligatoire	19
7.2.4 Dispositif JET et pré-JET	19
7.3. Formation et intégration professionnelle	20
7.3.1 Apprentissage du français pour les adultes	21
7.3.2 Mesures spécifiques	21
7.3.3 Intégration sociale.....	22
8. INCIDENCES	24
8.1. Logement et logistique	24
8.2. Ressources en personnel.....	24
8.3. Impacts financiers	24
8.3.1 Premier et second accueil.....	24
8.3.2 Impacts sur la facture sociale	26
8.3.3 Impacts pour les autres services et les structures ordinaires.....	27
8.4 Enseignement obligatoire	28
8.5 Formation postobligatoire.....	28
8.6 Manque de cours de français et de compétences de base	28
8.7 Santé	29
9. CONCLUSION	30
ANNEXE 1 : LISTE DES PRINCIPAUX INSTRUMENTS COMPOSANT LE CADRE LÉGAL RÉGISSANT LE DOMAINE DE L'ASILE	31