

COSM **30** ANNIVERSAIRE INFO

Bulletin d'information du service de la cohésion multiculturelle (COSM)

Place de la Gare 6, 2300 La Chaux-de-Fonds
Tél.: 032 889 74 42

www.ne.ch/cosm
cosm@ne.ch

ne.ch
RÉPUBLIQUE ET CANTON DE NEUCHÂTEL

N° 2020/Edition spéciale 2 Septembre 2020

REGARDS CROISÉS

Thomas Facchinetti, ancien délégué aux étrangers et chef du service de la cohésion multiculturelle (1990-2012), conseiller communal en charge de la culture et de l'intégration de la ville de Neuchâtel.

Pascal Mahon, Professeur ordinaire de droit constitutionnel suisse et comparé à l'université de Neuchâtel.

L'INTERPRETATION NEUCHÂTELOISE DE L'INTÉGRATION -2^{ème} partie

Dans cet article, la forme masculine est utilisée afin de faciliter la lecture, toutefois, elle désigne aussi bien les hommes que les femmes.

3. La loi sur l'intégration et la construction d'une nouvelle politique publique

Q Il y a quinze jours, nous avons vu comment la politique des migrations fut mise en œuvre en Suisse, quelle fut son évolution, puis abordé l'évolution de la politique d'intégration, à la fois en Suisse et dans le canton de Neuchâtel, avec un focus sur la Loi sur l'intégration des étrangers de 1996. Souhaitez-vous apporter des compléments ou des précisions ?

M. Thomas Facchinetti : Par rapport à la Loi de 1996, l'élément important, au-delà de sa dimension d'innovation et de symbole de changement de paradigme¹, est qu'elle fonde et donne concrètement pour mission à l'Etat d'agir dans le domaine de l'intégration en lui allouant des ressources et des moyens d'actions.

Il faut relever aussi, ce qui avait suscité une opposition du mouvement Identité suisse et d'autres milieux, la possibilité donnée à l'Etat de soutenir des associations d'étrangers sous forme financière et ponctuelle². C'était un élément totalement nouveau, puisque jusque-là, il était difficilement imaginable qu'une association constituée de personnes n'ayant pas la nationalité suisse, puissent bénéficier d'une aide financière de l'Etat, au titre de la contribution qu'elles peuvent apporter à l'intégration. C'est un élément fondamental car c'est la reconnaissance que les étrangers réunis en association peuvent, au sein de la société civile, jouer un rôle essentiel pour soutenir l'intégration et la cohésion sociale.

L'autre point important qui découle de cette mission de l'Etat, c'est celui de former et sensibiliser les responsables des administrations cantonales et communales aux enjeux et défis de l'intégration. Cela sous-entend que les entraves au processus d'intégration constituent un problème pour la société auquel il faut remédier, notamment, à travers la formation. Puis, lié à ça, un autre élément important de la loi, la nécessité d'harmoniser et de coordonner les procédures de décision cantonale en vue de trouver des solutions cohérentes, harmonieuses et équitables. L'intégration n'est donc pas un champ juste pour lui-même où l'on mène deux ou trois petites actions coupées du reste de l'action de l'Etat. Elle oblige à dialoguer, à se concerter, trouver des

¹ L'Etat s'occupant désormais activement d'intégration, dans un sens qui s'oppose à une politique d'assimilation, en vigueur jusqu'alors.

² Art.7 c) Lint Soutenir les associations d'étrangers, domiciliées dans le canton, sous forme financière, d'aides ponctuelles et de conseils.

solutions pour que les objectifs de l'intégration soient pris en compte dans d'autres domaines de l'action publique.

Ce sont donc là des éléments introduits par cette loi qui sont importants et qui, du point de vue de l'action de l'Etat, constituent un réel changement.



Avez-vous d'autres éléments à ajouter par rapport à cette première Loi sur l'intégration de 1996 ?

Prof. Pascal Mahon : La loi date d'une époque où on commençait à parler d'intégration (dans les années 1990) et où on commençait à concevoir l'intégration comme une politique publique (et pas seulement comme un concept détaché du reste). Elle a eu une vocation assez concrète, celle d'apporter un certain nombre d'éléments de réponses à des questions qui se posaient à ce moment-là, puis elle a évolué et intégré de nouveaux concepts tels que la dignité humaine.

M. Thomas Facchinetti : Dans les points concrets, j'ai mentionné les aspects financiers qui visent à reconnaître l'action du tissu associatif des migrants et de la société civile. Il faut aussi mentionner le développement d'un réseau d'interprètes interculturels qui n'existait pas auparavant et qui va donner un rôle actif à l'Etat pour communiquer avec les personnes non francophones, dans leur langue première, de telle sorte que les missions de l'Etat puissent être réalisées sans être mises à mal parce que les gens ne se comprennent pas pour des motifs linguistiques.



Pour la mise en œuvre de la politique d'intégration, vous avez fait appel, M. Facchinetti, à une équipe, que pouvez-vous en dire ? En dehors du COSM, quelles étaient les personnes ressources ayant contribué à la réalisation de cette politique ?

M. Thomas Facchinetti : Les personnes clés sont nombreuses et il est impossible de toutes les citer. C'étaient des personnalités qui étaient au gouvernement, au parlement ou issues de la société civile et qui ont joué un rôle essentiel, à la fois pour le démarrage mais aussi tout au long de la mise en œuvre de la politique d'intégration. Je pense en particulier aux membres de la Commission d'intégration, aux présidents qui se sont succédé, qui étaient des personnalités avec une vision de la société, une vision politique, une réelle connaissance des rouages des pouvoirs publics et du fonctionnement de la démocratie.

La loi de 1996 a permis une extension du champ de la légitimité et de traiter de questions qui auparavant étaient peu traitées. Des actions concrètes ont pu être réalisées, notamment celles liées à la diversité religieuse, avec, en 1997, la première affaire du foulard islamique dans le canton de Neuchâtel qui a fini au Tribunal cantonal, lequel a confirmé la conception ouverte de la laïcité que nous défendions. La question du foulard islamique avait amplement été préparée en amont, avec les travaux menés au sein de la CICM et du COSM, avec une équipe de juristes menés par Jean-François Aubert, le service juridique de l'Etat et d'autres services³. Il y a eu de manière concomitante, et ce n'est pas un hasard, la première Quinzaine interculturelle sur les questions religieuses qui s'appelait « Être musulman au pays de Neuchâtel ». Des actions inter-religieuses, il y en avait déjà eu beaucoup, mais organisées par la société civile uniquement, tandis que cette Quinzaine était organisée par l'Etat en partenariat avec les associations religieuses musulmanes, chrétiennes et juives ainsi que d'autres partenaires de la société civile.

Puis, d'autres demandes formulées par les communautés musulmanes ont pu être prises en compte, comme accéder plus facilement à la viande Halal, permettre le rituel de l'abattage des animaux dans le respect de la protection des animaux⁴, mais aussi la sépulture des défunts musulmans dans les cimetières à Neuchâtel.

Ce fut l'occasion d'un immense travail avec la CTIE, les villes et plusieurs communes, les organisations religieuses, ainsi que de nombreux milieux intéressés de la société civile. Il faut aussi noter l'implication de l'Université, notamment avec le Professeur Jean-François Aubert, très intéressé à ces questions. Tout ce travail a abouti à une solution de compromis impliquant une modification de la Loi cantonale sur les sépultures, acceptée par une confortable majorité du Grand Conseil, ouvrant ainsi la voie à la création de quartiers d'inhumation multiconfessionnels spécifiques dans les cimetières communaux.

³ Quand la Commission scolaire à La Chaux-de-Fonds a décidé d'exclure la jeune fille qui portait le foulard, elle était informée que l'Etat ne serait pas d'accord mais elle était quand même allée de l'avant. Le jour même, la décision du Département tombait, qui ne validait pas la décision de la Commission. Il y eut un petit imbroglio juridique de savoir si l'Etat n'avait pas réagi trop vite mais au final l'affaire a été tranchée en faveur de la décision du Canton d'autoriser le foulard.

⁴ Certaines des discussions se sont étendues et élargies aux autres communautés religieuses avec notamment à la viande casher pour le judaïsme.

Q Il est intéressant de noter que c'est Thierry Béguin, homme politique radical, qui a autorisé le port du foulard à l'école et que c'est André Brandt, lui aussi radical, qui a donné l'impulsion de la Loi sur l'intégration, tous deux des hommes de droite.

Prof. Pascal Mahon : C'est en effet un phénomène assez intéressant. On dit souvent que le canton de Neuchâtel est pionnier en matière de politique d'intégration. Je pense que l'un des facteurs importants qui expliquent ce caractère pionnier, c'est une certaine cohésion du canton de Neuchâtel, avec certes une cohésion multiculturelle mais aussi une cohésion au niveau de la politique interne qui permettait, dans ces années-là, d'avoir des consensus. Car, s'il y a une loi, c'est qu'il y a eu une majorité dans les élites politiques pour l'accepter alors que les autres cantons n'ont pas de loi, à ce moment-là. C'est un phénomène particulier à Neuchâtel et ce n'est pas un hasard s'il y a des personnalités de droite qui sont associées à cette politique d'intégration.

M. Thomas Facchinetti : C'est Jean Grédy, président de la CIMM et ancien secrétaire patronal libéral, qui a porté avec force et discernement la négociation politique pour trouver le compromis sur la question de l'inhumation des défunts musulmans qui est à la base de la révision de la Loi sur les sépultures. Il me semble que si l'on compare la constitution neuchâteloise à la constitution suisse, la référence à la citoyenneté est beaucoup plus marquée dans la première. Dans la politique d'intégration neuchâteloise, la dimension de la citoyenneté, liée à l'existence du droit de vote des étrangers (datant du 19^e siècle), est très présente. Elle renvoie à ce qu'on a, pendant longtemps, appelé le consensus neuchâtelois, à savoir, les accords entre les principales forces politiques neuchâteloises sur les questions essentielles du développement du canton.

Pour revenir à la question posée sur l'équipe du COSM, c'est effectivement un élément déterminant. Celle-ci a été constituée progressivement et les moyens additionnels qui ont été donnés ont permis d'engager des personnes compétentes avec des profils de formation, d'expériences et de parcours professionnels diversifiés, issues notamment des sciences humaines et économiques, qui avaient toutes un rapport avec le domaine de la migration. L'idée étant de constituer une équipe interdisciplinaire et multiculturelle de personnes spécialisées dans les migrations.

3.1 La dignité humaine

Q Entre 1996 et 2013, il y a l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution suisse avec un changement significatif dans l'esprit de son préambule et un nouveau concept qui apparaît qui est celui de dignité humaine. Il y a aussi l'entrée en vigueur de la Constitution neuchâteloise, dont vous, Prof. Mahon, avez été associé à la Commission présidée par Jean Studer. Que peut-on dire de cette nouvelle loi par rapport à celle de 1996 ?

M. Facchinetti, vous avez quitté le COSM en 2012, juste avant la mise en œuvre de cette nouvelle loi. Pourquoi cette décision de faire une nouvelle loi ?

Prof. Pascal Mahon : Ce que je peux en dire de l'extérieur, parce que je n'ai pas participé aux débats et travaux qui ont mené à cette nouvelle loi, c'est que suite à cette loi pionnière de 1996 qui voulait apporter des réponses et des solutions à des problèmes concrets, le contexte a changé, avec un mouvement constitutionnel, une nouvelle Constitution fédérale en 1999 dont la révision a duré une trentaine d'années, et des révisions de nombreuses constitutions cantonales, dont celle de Neuchâtel qui a abouti en 2000 et qui est entrée en vigueur en 2002.

Dans ce mouvement constitutionnel, apparaît une nouvelle philosophie des droits fondamentaux, qui remonte à la fin de la 2^{ème} Guerre Mondiale et à la Déclaration universelle des droits de l'homme, pour conjurer ce qui s'était passé durant la période 1939-1945. On assiste dans la 2^{ème} moitié du XX^e siècle, au niveau universel, à toute une floraison de conventions, de traités, qui garantissent les droits de la personne humaine et qui se fondent sur ce concept de dignité humaine qui va être repris petit à petit dans la plupart des constitutions⁵.

Presque partout en Europe, mais aussi dans d'autres pays, on voit apparaître ce concept de dignité humaine qui est intégré dans la Constitution fédérale, mais aussi dans la Constitution neuchâteloise et qui est assez naturellement intégré dans la réflexion sur la révision de la Loi sur l'intégration, devenant l'une des bases, l'un des objectifs de cette loi.

Juste un mot sur le concept. Il est devenu un concept constitutionnel dans la 2^{ème} moitié du XX^e siècle mais il suscite dès la fin de ce siècle une série de discussions juridiques. Car s'il trouve sa place dans le catalogue des

⁵ En France, le principe de dignité n'est pas mentionné dans la constitution même de 1958, mais est constitutionnalisé par une décision du Conseil constitutionnel de 1994.

droits fondamentaux, on ne sait pas très bien juridiquement ce qu'il signifie concrètement. On l'appelle souvent la matrice des droits fondamentaux ou le droit qui donne ouverture à d'autres droits, mais il n'a pas un contenu juridique très précis.

En tant que concept de philosophie politique, on admet l'idée qu'il fournit une base aux autres droits fondamentaux avec la signification que toute personne, quels que soient son statut et son origine, a droit au respect et à la protection de sa dignité. Il y a donc cette idée qui permet de trouver un point commun aux individus au-delà des cultures, des différences physiologiques, psychologiques ou autres. La loi de 2013 a ainsi intégré cette idée qui émerge à ce moment-là au niveau juridique et politique.

Q **Ce concept de dignité, par rapport à la classification des droits dont vous nous avez parlé il y a quinze jours, où peut-on le classer ?**

Prof. Pascal Mahon : On le classe au début, comme principe de base en tant que source des autres droits. Ce qui revient à dire que comme nous avons tous la même dignité, nous devrions avoir les mêmes droits. Ce concept a permis d'élargir le catalogue des droits fondamentaux. Il a permis aussi d'élargir la titularité des droits, l'idée que, même si on est étranger, migrant ou clandestin, on a a priori aussi des droits. Ce qui n'était pas du tout évident à l'époque, dans les années 1970-1980, où le clandestin n'avait pas de droit.

On n'est donc pas encore tout à fait au bout, puisqu'il y a quand même une classification qui est restée avec cette idée que certains droits sont réservés aux nationaux, comme le droit de vote⁶, mais c'est ce concept qui permet de montrer que la personne humaine en tant que telle, parce qu'elle a cette dignité qui doit être respectée et protégée, est potentiellement titulaire de tous les droits.

Puis après, en fonction des conceptions politiques, on élargit ou au contraire on rétrécit un peu le catalogue.

3.2 L'égale dignité

Q **Avec la nouvelle Loi sur l'intégration des étrangers et la cohésion multiculturelle de 2013, nous allons encore plus loin, puisque nous parlons d'égale dignité. Selon vous, quelle définition pourrions-nous donner et pourquoi lui avoir accolé la notion de bien-être ? Plus spécifiquement, quel contenu peut-on donner à ce concept, et comment le comprendre dans le contexte actuel ?**

Nous avons vu à Genève, tout dernièrement, plus de 2000 personnes, essentiellement étrangères, faire la queue pour recevoir un paquet de provision de 20 Frs. On voit ce qui se passe aux États-Unis, où la grande majorité des personnes infectées par le COVID-19 sont des afro-américains. On s'interroge aussi sur la priorisation de la prise en charge médicale, selon l'âge, si les ressources médicales venaient à manquer, durant cette crise sanitaire⁷. Comment évaluer ce concept de dignité dans la réalité de la vie quotidienne ?

Prof. Pascal Mahon : C'est une question difficile. Pour revenir à la première des questions, pourquoi parle-t-on dans la loi non seulement de dignité mais aussi d'égale dignité ? Encore une fois, je n'ai pas participé aux travaux, mais si je devais l'expliquer, j'aurais tendance à dire que lorsque le législateur utilise un terme plutôt qu'un autre, c'est souvent le résultat d'un compromis. Et si on fait une Loi sur l'intégration des étrangers et sur la cohésion multiculturelle, on veut expliciter et insister, peut-être un peu de manière pléonastique, (parce que s'il y a dignité humaine, elle est égale pour tout le monde) sur le fait que tout le monde a la même dignité, indépendamment de son statut, qu'il soit national ou non, clandestin ou non.

Ce que l'on veut mettre en avant, c'est que toutes les personnes sont égales en dignité. Peut-être que ce n'est pas nécessaire, car quand on parle de dignité humaine cela implique que la dignité est la même pour tous, indépendamment des différences. Mais en même temps, ça implique, ça souligne aussi l'idée qu'on a affaire dans cette loi à des communautés différentes, des communautés nationales, autochtones et étrangères, suisses et non suisses, mais qu'il n'y a pas de différence en termes de dignité et qu'au-delà de toutes les différences, il y a quelque chose de commun, d'irréductible, d'intangible.

D'ailleurs dans certaines constitutions, on ne dit pas que la dignité doit être protégée, respectée, on dit qu'elle est intangible. On ne peut et ne doit pas la toucher.

Après, et pour répondre à la 2^{ème} question, comment malgré cette affirmation, nous ne sommes, aujourd'hui, pas tous égaux ou traités de la même manière ? C'est un autre problème qui est de l'ordre de la concrétisation

⁶ Comme dans la plupart des pays, certains droits sont réservés aux nationaux, encore que l'on essaie de les élargir en accordant le droit de vote aux étrangers.

⁷ Entretien de Jürgen Habermas : « Dans cette crise, il nous faut agir dans le savoir explicite de notre non-savoir » Le Monde, 10 avril 2020.

et de la mise en œuvre de ces dispositions et on voit bien, surtout en temps de crise, crise qui ne fait qu'amplifier les différences, que les inégalités et les discriminations subsistent.

Pour montrer combien nous sommes loin de l'égalité, vous avez évoqué la situation des États-Unis. Or, je viens de lire un article de Robert Reich, professeur d'université américain et ancien secrétaire d'État, qui montre bien que la crise actuelle aux États-Unis a redécoupé les classes sociales, disant qu'il y a quatre nouvelles classes sociales : les « *remotes* » ou les « télécommandes », i.e. celles et ceux qui passent leur temps à faire des réunions sur Zoom, qui travaillent à la maison, sont assez bien protégés contre le Covid-19, et qui sont payés à la fin du mois. Il y a les « *essentiels* », celles et ceux qui sont au front de la pandémie, comme les agriculteurs, les éboueurs, les infirmiers, ou les policiers. Puis il y a les « *unpaid* » (les « non payés »), qui ont perdu leur salaire et leur droit aux prestations, les chômeurs en fin de droit et les indépendants qui ont dû fermer boutique, et finalement les « *oubliés* », ceux et celles qui vivent dans l'ombre et n'ont aucun droit, ou presque, les prisonniers, les clandestins et sans papiers, etc. Donc, c'est assez dramatique comme situation et on est très loin de cette valeur qu'est l'égalité. Mais encore une fois, c'est une valeur à atteindre.

Q Pourriez-vous nous expliquer le pourquoi de ce concept que nous ne retrouvons pas dans les autres lois sur l'intégration ?

M. Thomas Facchinetti : Il y a le contexte d'un mouvement constitutionnaliste en Suisse, évoqué par le Prof. Mahon, avec une nouvelle Constitution neuchâteloise allant au-delà de ce que nous avons dans la loi de 1996, présentée à l'époque comme une loi pionnière en Suisse. C'est là un premier élément.

Un autre élément très important et auquel le Prof. Mahon a participé de très près, c'est qu'au niveau suisse, s'est développée l'idée d'une contractualisation de l'intégration, au milieu des années 2000. Il y avait à ce sujet une forte opposition du canton de Neuchâtel, mais aussi en Suisse romande, de manière générale⁸. La réponse donnée par le canton de Neuchâtel était de dire qu'il n'y a pas besoin de contractualiser des obligations qui sont de toute façon déjà inscrites formellement dans la législation en vigueur.

On a dès lors créé une Charte de la citoyenneté à remettre à toutes les personnes issues de la migration ainsi qu'aux personnes suisses qui s'installaient pour la première fois à Neuchâtel. Le but était de fournir ou de rappeler, par une information compréhensible, les principes et valeurs essentiels qui fondent le fonctionnement et les règles de notre pays et qui s'appliquent à toutes et à tous. Pour souligner l'importance de cette Charte, les destinataires devaient confirmer par leur signature l'avoir bien reçue. Le Prof. Mahon a joué un rôle important avec d'autres professeurs de l'Université pour formuler cette Charte de la citoyenneté qui est une déclinaison de la Constitution neuchâteloise et suisse, avec un certain nombre de principes essentiels tels que les libertés individuelles ou la dignité humaine.

Puis, pour ce qui est de l'aggiornamento de la loi, il y avait une volonté d'abord de donner un champ autonome aux actions dites de la politique d'intégration, de distinguer les finalités spécifiques de l'intégration, en terme de cohésion sociale et de respect des droits humains fondamentaux, de ceux de la migration en terme de contrôle des flux des personnes, alors qu'au niveau de la Confédération, il y avait une imbrication étroite qui se matérialisait notamment par cette idée de contrat d'intégration.

L'idée de cette loi, c'était aussi de rester dans le paradigme de la loi de 1996 qui traitait plutôt des questions de société et de cohésion sociale, et ne se limitait pas uniquement à l'ajustement des migrants au contexte suisse, et d'avoir une loi qui touche à la cohésion sociale et aux relations entre toutes les personnes, de considérer l'intégration, non pas comme une finalité du parcours du migrant dans la société mais comme la solution à davantage de cohésion sociale sur la base des principes d'égalité et de dignité humaine. Cela fut énoncé plus clairement dans la nouvelle loi de 2013.

Finalement, il fallait aussi introduire la notion de non-discrimination qui n'était pas dans la loi de 1996, et qui s'est développée en concomitance avec la naissance du Forum Tous différents tous égaux (FTDTE) et la création d'un pôle discrimination au sein du COSM, où tout un champ d'activités s'est développé.

Q La Suisse avait aussi ratifié en 1994 la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

M. Thomas Facchinetti : Effectivement avec l'introduction d'une norme pénale avec l'article 261bis.

⁸ Les médias y étaient très favorables de même que les milieux de gauche.

Prof. Pascal Mahon : Dans la nouvelle Constitution fédérale apparaît aussi à ce moment-là l'interdiction de la discrimination qui est liée d'ailleurs à la dignité humaine.

M. Thomas Facchinetti : Il n'était guère envisageable de faire une loi spécifique sur la cohésion sociale car c'est une tâche qui est du ressort de l'ensemble de l'activité de l'Etat, mais aussi de la société civile. Il fallait donc bien circonscrire le champ d'action et c'est la raison pour laquelle la loi s'intitule *Loi sur l'intégration et la cohésion multiculturelle*.

Ce que nous voulions, avec la juxtaposition de ces termes, c'est de dire qu'il y a la réalité d'une société multiculturelle pour laquelle on cherche la cohésion via les processus d'intégration et de non-discrimination. C'est le background de la terminologie. Puis quand on dit « *a pour but de favoriser la cohésion sociale* », il était nécessaire de qualifier la cohésion sociale, car elle peut reposer sur des inégalités fondamentales. On a vu dans l'histoire du monde, notamment assez récemment en Afrique du Sud ou aux États-Unis, que certains régimes fondés sur l'apartheid ou la ségrégation, concevaient d'assurer une certaine cohésion de la société sur la base d'inégalités fondamentales. En soi donc, la cohésion sociale n'est en aucune manière gage d'égalité ou de dépassement des inégalités. Et c'est là qu'intervient la notion de dignité, puis l'idée d'égalité de dignité, avec le sens qui vient d'être donné par le Prof. Mahon.

Aujourd'hui, pour ce qui est du concept de dignité humaine dans le champ des migrations, on ne considère pas qu'elle est violée parce que les étrangers ont des statuts différents et qu'ils n'ont pas les mêmes droits que les nationaux. En introduisant l'idée d'égalité de dignité, qui vient d'ailleurs des travaux du Conseil de l'Europe, il s'agissait de renforcer et d'affirmer l'importance de la dignité humaine conférée à toute personne, indépendamment de son statut juridique, comme horizon et finalité de l'intégration et de la cohésion multiculturelle. Par ailleurs, un contenu social y est associé, avec à l'article 1 de la loi, i.e., « *et le bien-être de toute personne* ». À l'origine, c'était en fait « *l'égalité de dignité et accès au bien-être* » et puis dans les processus de rédaction, « *l'accès* » n'a finalement pas été retenu. En effet, en associant « *l'égalité de dignité et accès au bien-être* », cela conférait une mission publique d'égalité sociale très ambitieuse, sans que l'Etat n'en ait vraiment les moyens concrets pour la réaliser. Donc, au final l'idée est restée comme un horizon vers lequel tendre à travers la formulation « *La présente loi a pour but de favoriser la cohésion sociale, l'égalité de dignité et le bien-être de toute personne [...]* ».

Q Un horizon vers lequel tendre sous-entend donc que l'Etat n'a pas la responsabilité d'assurer que les conditions soient réunies pour qu'il y ait égalité de dignité ? Alors pourquoi avoir ajouté « égale » si juridiquement il n'y a pas d'obligation tangible ?

Prof. Pascal Mahon : Finalement la question, c'est qu'est-ce que nous pouvons tirer de cette terminologie ? Je pense que le fait d'inscrire la dignité humaine dans les textes juridiques rappelle qu'il y a un fond qui est intangible, qu'il y a une barrière qui est infranchissable, mais cela ne veut pas dire que l'Etat doit traiter tout le monde de la même manière. Si on prend la définition classique de la dignité, c'est le respect que chacune et chacun mérite et qu'il-elle ne doit pas être traité-e comme un objet.

Si l'on revient à la crise actuelle, les personnes de 65 ans et plus sont peut-être (plus) vulnérables et il faut qu'elles soient protégées, mais respecter leur dignité, c'est aussi savoir ce qu'elles en pensent. On ne peut pas simplement prendre une décision qui consiste à dire on les traite comme des objets et on les laisse à la maison. On en parle beaucoup maintenant puisqu'on parle du déconfinement et on se demande comment on va déconfiner les personnes « à risque » ou « vulnérables ». Ce sont des personnes qui ont le droit de s'exprimer et d'exprimer leurs besoins. Donc la dignité humaine, dans ce contexte-là, c'est aussi de savoir, tout d'abord, que c'est très généralisant et quelque peu arbitraire de parler de catégorie « à risque » ou de catégorie des « personnes vulnérables », alors que cette ou ces catégories comprennent en réalité des personnes très différentes et sont donc, finalement, très hétérogènes ; surtout, il faut veiller à ne pas traiter ces personnes comme des objets, en décidant pour elles ce qui est jugé bon pour elles, et sans leur demander leur avis.

La même chose dans l'exemple qui suit : Une personne qui est dans la rue et qui mendie, elle aussi a sa dignité. Mais l'égalité de dignité, ça ne veut pas dire que l'Etat doit la nourrir de force. Sa dignité, c'est aussi qu'elle puisse se déterminer. Quand il y a eu l'arrêt du Tribunal fédéral sur le fait que les cantons ou les communes peuvent interdire le fait de mendier dans la rue, ce qui a été invoqué, contre cette interdiction, c'est la liberté fondamentale, la liberté personnelle, mais aussi la dignité humaine. Ma dignité me donne le droit, si je veux mendier, de pouvoir le faire parce que je n'ai pas d'autres moyens de subsistance. Ma dignité humaine me donne le droit à une sorte d'autodétermination, même dans la misère.

Donc, je ne pense pas que l'on puisse déduire du terme d'égalité de dignité, car c'est là encore une question d'interprétation des textes juridiques, le fait que l'Etat doive traiter les gens de la même manière.

Q Non pas de traiter de la même manière, mais que l'Etat assure les conditions pour que chacune et chacune puisse rendre effectif le respect de sa dignité, que le concept de dignité puisse faire sens.

Prof. Pascal Mahon : Il est clair que la dignité humaine lorsqu'elle a été inscrite dans les textes juridiques, et d'ailleurs cela ressort dans certaines interprétations, elle est aussi une source pour les droits sociaux, des droits à une prestation positive de l'Etat. Droit à se nourrir, à avoir accès à l'eau. Il est clair aussi que l'Etat qui n'entreprend rien pour soutenir les plus vulnérables, les plus pauvres ou les clandestins, porte très certainement atteinte à la dignité humaine.

Q Les ONG, les associations ou les fondations, comme celle de l'Abbé Pierre se réfèrent pour nombres d'entre elles à l'égalité de dignité.

Prof. Pascal Mahon : Effectivement, mais c'est assez ambigu car il y a un double volet. La dignité humaine sert à fonder une responsabilité de l'Etat pour soutenir les personnes les plus vulnérables mais en même temps, la dignité humaine donne aussi aux personnes, même si elles sont vulnérables, le droit de choisir. C'est ce qui rend son utilisation juridique difficile.

M. Thomas Facchinetti : La précision d'égalité de dignité est un peu pléonastique, mais dans le champ de la migration, elle avait pour but de dire que ce n'est pas la dignité des uns qui détermine ce qui est digne ou indigne chez les autres. C'était l'un des enjeux.

3.3 L'égalité des chances, l'intégration interculturelle, la pleine participation

Q Avant d'aborder le prochain point, à savoir les avancées et les échecs dans la mise en œuvre de la politique d'intégration, peut-être convient-il de revenir brièvement sur la définition et/ou la précision d'autres termes de cette loi, car même après tant d'années, les questionnements se font toujours sur le sens qu'il faut leur donner. Beaucoup de questions se posent :

Comment comprendre l'intégration interculturelle ? Pourquoi avoir ajouté l'interculturel à l'intégration ? Comment comprendre la pleine participation qui est spécifiée dans l'article 1 de la loi ? L'égalité des droits et devoirs ? Comment comprendre ces terminologies surtout au vu des autres lois sur l'intégration des autres cantons ? Ainsi par rapport à l'égalité des droits et devoirs, pourquoi ce choix alors que d'autres lois parlent d'égalité des chances (canton de Vaud), d'égalité de traitement ? On voit différentes nuances ! Pouvez-vous nous expliquer les choix qui ont été faits ? Quels étaient les messages derrière ces choix ? Et quels en sont les impacts juridiques ? Peut-on imaginer changer par exemple un terme de la loi, comme celui d'égalité de dignité et le remplacer par l'égalité des chances ?

Ainsi, partant du principe que l'égalité de dignité est un idéal à atteindre, est-ce que, par exemple, parler d'égalité des chances ne serait pas plus réaliste ?

Et est-ce important finalement ? Est-ce que nous nous attachons inutilement à ce que nous identifions et considérons comme des valeurs fondamentales, pour ainsi dire une boussole, et que nous ne devrions finalement pas ?

Prof. Pascal Mahon : Il faut faire attention. Il y a là une réelle difficulté sémantique et des connotations très politiques derrière ces mots. Je suis obligé de faire un petit retour en arrière. Si l'on prend les révolutions américaine et française, la Déclaration de 1789 des Droits de l'homme et du citoyen, on a une trilogie, *Liberté, Égalité, Fraternité*. On voit que dans ces trois mots, dans la conception de ceux qui ont rédigé cette Déclaration, nous sommes tous égaux à la naissance et tout ce qui arrive durant notre vie, c'est notre problème, notre responsabilité. C'est donc vraiment la conception libérale, pas au sens des partis politiques actuels, mais au sens philosophique, qui est de dire, les hommes sont libres, et tout ce qu'on fera durant notre vie, ce sera une récompense de nos mérites et/ou nos démérites. Et c'est en ce sens – et en ce sens seulement – que, dans cette philosophie libérale de l'époque, nous sommes tous égaux au départ. Nous sommes libres et égaux devant ce que l'on appelait à l'époque les fortunes et les infortunes (mot dont la racine italienne, « infortunio », signifie accident), c'est-à-dire les accidents du destin. Si je suis pauvre, j'en suis (seul) responsable et je n'ai donc aucun droit à une aide de l'Etat. Il y a bien la fraternité, mais c'est une vertu, et pas une obligation juridique ou un droit, on n'est pas encore dans le droit social. La fraternité, c'est l'Église ou la famille et l'Etat n'a aucune responsabilité en matière d'aide aux plus vulnérables ou aux pauvres.

C'est vraiment là la philosophie libérale de la Révolution française. Puis intervient la Révolution industrielle au début du XIX^{ème} siècle, et on se rendra compte que les « infortuni », les accidents de travail augmentent et interviennent indépendamment de nos démérites. On assiste dès lors à un changement philosophique consistant à dire que la liberté et l'égalité de départ ne suffisent pas, ne suffisent plus. Il faut que l'Etat intervienne pour

gommer les aléas de l'existence liés à ces accidents de travail et au travail salarié lui-même. Et c'est là que naît le droit social, qui est l'idée que l'Etat a une responsabilité qui est celle de secourir. Et on aura donc la naissance du droit du travail, des assurances sociales, etc., bref du droit social.

On voit donc bien, à travers ce raccourci historique, que le même mot, « égalité », prend des sens différents. À l'époque, c'était l'égalité des chances au départ. L'égalité des droits, elle, signifie que la loi ne doit pas faire de différence qui ne soit justifiée par une différence de fait. Alors, interdire aux personnes de plus de 65 ans de sortir malgré le déconfinement, est-ce que c'est une inégalité ou pas ? Juridiquement, c'est extrêmement discutable. Parce que pour qu'une chose soit considérée juridiquement comme inégale, il faut qu'il n'y ait pas de justification dans la différence de faits. Ainsi, si les personnes de plus de 65 ans sont effectivement plus vulnérables, il est juste, ou en tout cas il n'est pas injustifié, de les traiter différemment.

Ce sont donc vraiment des concepts qui sont difficiles à manier. En plus de cela, un constituant va plutôt mettre l'accent sur l'égalité des chances parce qu'il y a une majorité libérale au Grand Conseil, qui va dire qu'on ne peut pas parler d'égalité des droits mais d'égalité des chances, parce qu'évidemment c'est un objectif à atteindre, tandis que l'égalité des droits implique peut-être plus une égalité de résultat, donc plus de responsabilités à l'Etat.

Mais pour moi, dans le contexte de cette loi, parler d'égalité fait sens. Puisque nous sommes dans un contexte où vous avez une Constitution fédérale qui parle de dignité humaine, mais qui admet que tout le monde n'a pas les mêmes droits, et vous avez un législateur cantonal qui dit « attention, ce n'est pas parce qu'il y a une communauté des étrangers et une communauté des nationaux qu'il n'y a pas une égale dignité », ce qui n'est pas encore parler d'une égalité des droits. Mais il y a quand même un fond irréductible qui est égal, cette « égale dignité », justement. C'est comme cela que je comprends la loi de 2013. Et je trouve que cela fait beaucoup de sens, même si c'est un peu pléonastique du point de vue philosophique ou sémantique. L'idée était quand même de dire au constituant neuchâtelois ou au constituant fédéral, vous nous dites qu'il y a la dignité humaine, mais on voit bien que les droits ne sont pas les mêmes pour tous et nous, quand on parle de migration et d'intégration, on vous répète, on vous souligne, qu'il y a quand même quelque chose de commun entre ces communautés différentes, c'est-à-dire qu'il y a ce fond qui est irréductible de la dignité humaine. Même si on ne sait pas très bien jusqu'où il va et où il s'arrête, il est là.

Q De qui émanait cette volonté d'ajouter ce vocable d'égalité dans la loi ? Était-ce une décision collective ?

M. Thomas Facchinetti : En amont du processus législatif, il y a eu des discussions et des débats au sein du COSM mais aussi avec la Commission d'intégration, des débats avec la Conférence suisse des délégués à l'intégration, la Commission fédérale des migrations, la Commission fédérale contre le racisme, avec les chercheurs, les professeurs d'université, dans un contexte général, où il y avait une évolution des idées.

Pour revenir à la question de l'égalité des chances plutôt que l'égalité, de mon point de vue, dans le contexte neuchâtelois, ce serait clairement une régression. Car l'égalité des chances au sens où elle est comprise, même si le contenu philosophique est investi différemment, revient simplement à dire qu'il faut que les gens aient au départ les mêmes chances, après advienne que pourra. Tandis que lorsque l'on insiste sur l'égalité humaine, on place au contraire l'ambition du résultat auquel il faut parvenir, indépendamment des mérites ou « chances » initiales.

De mon point de vue, parler d'« égalité des chances » serait donc une régression par rapport à la pensée qui sous-tend l'emploi des termes, dans le contexte neuchâtelois.

Q Il y a une image très forte qui circule régulièrement sur les réseaux sociaux, celle de deux enfants, qui tentent d'observer ce qui se passe derrière un grand mur. L'un est grand et l'autre petit. Ils ont tous les deux le droit d'observer mais, sans un tabouret pour le plus petit, il ne peut être en position d'observer ce qui se passe au-delà. Qui devrait donc apporter au petit enfant, le tabouret pour qu'il puisse regarder au-delà du mur ??

Prof. Pascal Mahon : L'égalité des chances, ce serait quoi ? Donner le tabouret ?

Q L'égalité des chances serait ici que les deux enfants aient le droit d'observer. L'Etat serait obligé d'intervenir pour rendre effective cette égalité en donnant le tabouret.

Prof. Pascal Mahon : Quand vous dites « égalité des chances », dans une conception très libérale, comme celle de la Révolution française, c'est dire qu'au départ ils sont tous les deux égaux et c'est ensuite leur problème s'il

y en a un qui est grand et l'autre qui est petit. L'Etat n'a pas à intervenir. Mais ça peut aussi être une autre conception de l'« égalité des chances » qui dit non, l'Etat doit justement combler les différences et combler les différences, cela viendrait à dire qu'il faut donner un tabouret au plus petit pour qu'il puisse voir, mais est-ce que cela n'a pas des effets pervers ?

Je prends un autre exemple que j'utilise avec mes étudiants. Si vous dites, par exemple, que dans les classes d'école primaire, les enfants de nationalité étrangère doivent avoir des cours de français dans des classes séparées. Est-ce que c'est, d'un point de vue juridique, conforme à l'égalité de traitement ? Les étudiants me disent « oui », c'est conforme. Mais je leur dis « non », car quel est le critère pour faire une distinction ? C'est la nationalité et la nationalité n'est ici pas pertinente. Si vous avez un petit garçon français qui vient dans une classe à Neuchâtel, et qui parle le français, il sera traité séparément alors qu'il n'y a aucune raison. Par contre, si vous voulez améliorer cela en termes d'égalité juridique, vous direz alors ce ne sont pas les enfants de nationalité étrangère qui apprendront le français dans des classes séparées, mais les enfants de langue non française, les non francophones. Est-ce que c'est (plus) conforme à l'égalité des chances ou à l'égalité des droits, ou pas ? C'est conforme juridiquement à l'égalité, puisque le traitement séparé se justifie parce qu'il y a une différence. Certains parlent (déjà) le français, d'autres pas. Or, le Tribunal fédéral dit qu'on peut traiter différemment des situations différentes.

Donc, on pourrait penser et soutenir que si on traite différemment les enfants qui ne parlent pas le français – en ce sens que quand ils arrivent, on les met dans des classes séparées pour qu'ils apprennent mieux le français –, c'est conforme à l'égalité. Mais est-ce toujours vrai ? En Suisse alémanique, c'est parfois ce qui a été fait. Les enfants qui ne parlaient pas la langue ont été mis dans des classes séparées, mais c'était autant pour s'assurer de ne pas perturber (et ralentir) les petits enfants aux têtes blondes (les « autochtones ») que pour faciliter l'apprentissage des nouveaux venus. Le but n'était donc pas nécessairement de favoriser les enfants allophones mais plutôt les enfants d'ici. Vous pouvez donc dire que cela améliore l'égalité des chances, mais vous pouvez aussi dire que ça contribue à renforcer les différences.

À la fin de la Guerre de sécession, la Constitution américaine interdit de différencier les Noirs et les Blancs. Or les États du Sud, de 1865 jusqu'à 1896, continuent de dire, nous on a des trains avec des wagons pour les Noirs et des wagons pour les Blancs, des écoles pour les Noirs et des écoles pour les Blancs. Pendant longtemps, la Cour suprême des États-Unis n'a rien trouvé à redire à cela, elle a considéré qu'il n'y avait pas d'atteinte à l'égalité de traitement, pour autant que les qualités de service des wagons (ou des écoles) fussent les mêmes. C'était vraiment une théorie juridique de la Cour suprême des États-Unis – la théorie du « séparés mais égaux » (*separate but equal*) – qui disait qu'il n'y a pas d'inégalité parce qu'ils sont traités de la même manière, séparément mais de la même manière. Il a fallu attendre 1954 pour qu'on change cette théorie et qu'on dise que séparés mais égaux n'est pas conforme à l'égalité. On voit donc que le concept d'égalité de traitement varie dans le temps.

Si je reprends mon exemple des classes, si vous dites on met les enfants de langue étrangère dans des classes spéciales pendant 6 mois pour qu'ils puissent apprendre le français et qu'ils se mettent à niveau de manière à ce qu'ils puissent intégrer les classes normales, ça peut être favorable aux enfants et contribuer à l'égalité des chances. On va donc leur donner le tabouret pour qu'ils puissent voir de l'autre côté. Mais après il faudra qu'ils voient de l'autre côté tout seuls.

Si vous dites, au contraire, que l'on met ces enfants dans des classes séparées pendant toute leur scolarité pour qu'ils n'empêchent pas nos enfants de progresser et pour ne pas retarder le niveau de ceux-ci (même si ce n'est généralement pas comme cela que l'on va le présenter, mais que c'est le but qui est derrière), cela ne favorise pas l'égalité des chances et cela augmente même la discrimination. On voit donc que la même mesure peut être discriminatoire ou non, selon le but qu'elle poursuit effectivement.

Juste un dernier exemple pour montrer la complexité. Il y a un arrêt du Tribunal fédéral célèbre où, dans le canton de Vaud, dans les années 70, on s'était rendu compte que les filles, à l'âge de la puberté, réussissaient beaucoup mieux que les garçons. Le gouvernement vaudois avait donc introduit une difficulté supplémentaire pour les filles, pour l'entrée au collège, afin de réaliser l'égalité des chances avec l'idée qu'il fallait faire un examen différent pour les filles et les garçons pour qu'il n'y ait pas beaucoup plus de filles que de garçons qui passent. Et cette mesure était justifiée au nom de l'égalité. Le Tribunal fédéral a cependant dit que cela ne tenait pas la route.

Q Pour revenir aux autres concepts, pourquoi avoir accolé l’interculturel à l’intégration ?

M. Thomas Facchinetti : En soi, dans les sciences sociales, la notion d’intégration est déjà une notion très complexe avec des définitions différentes. Mais en général, la notion d’intégration est plutôt comprise comme une notion systémique c’est-à-dire que l’intégration est un concept qui qualifie des systèmes et non des actions de l’Etat ou des comportements individuels. Or la transposition de la notion d’intégration du champ des sciences sociales, dans le champ juridique, puis dans celui de la politique publique, l’a pas mal détournée du sens initial. C’est pour ça que j’ai pu dire que c’était un concept à géométrie variable et qu’en France beaucoup d’organisations issues de la migration sont opposées au concept d’intégration, au sens d’un modèle d’assimilation républicaine, contrairement à la Suisse où la majorité des organisations de migrants revendiquent l’intégration par opposition précisément à l’assimilation.

Les sens, les contenus, peuvent donc être investis différemment. Cependant, dans le champ de l’action des pouvoirs publics, un Etat qui ne favorise pas l’intégration laisse plutôt le champ libre à des mécanismes de ségrégations. Le sens qui lui était donné à Neuchâtel, c’était celui d’un processus d’adaptation mutuelle.

Et comment faire ressortir cette idée dans la loi qu’avec le terme « intégration » il y a des échanges et des ajustements mutuels ? D’où l’idée d’ajouter « interculturel » au sens où « *inter* » renvoie à des relations et des échanges et « culture » au sens de la définition de l’UNESCO, à l’ensemble des éléments sociétaux distinctifs d’une communauté humaine.

Q La pleine participation qui n’était pas mentionnée dans la loi de 1996 l’est désormais dans la loi de 2013. Intègre-t-elle aussi la participation politique ?

M. Thomas Facchinetti : Oui. Absolument.

Q Dans d’autres lois cantonales sur l’intégration, en tout cas en Suisse romande, il n’y a pas une référence spécifique à la participation politique. L’intégration est spécifiée ou limitée au domaine économique, social et culturel, ou spécifié, ainsi, comme dans le canton de Vaud, « Participation des étrangers à la vie publique ».

Prof. Pascal Mahon : Il y a deux connotations. Il y a la connotation que l’on « n’est pas encore arrivé à la pleine participation » et il y a aussi « dans tous les domaines ». Dans les autres lois d’intégration, les domaines sont mentionnés. En spécifiant « pleine », on évoque ces deux aspects.

M. Thomas Facchinetti : Il y a aussi une troisième dimension. On a ajouté « pleine », qui donne aussi la mesure de l’intensité.

Q Pour revenir au terme « interculturel » qui est cité dans la loi, pourquoi ne pas parler d’intégration multiculturelle alors que la loi s’intitule « Loi sur l’intégration et la cohésion multiculturelle » et que le service s’appelle « service de la cohésion multiculturelle » ?

M. Thomas Facchinetti : L’intégration est une solution pour plus de cohésion sociale. Nous devons donc avoir une loi qui renvoie à la finalité, qui est la cohésion multiculturelle. Une loi sur l’intégration interculturelle signifie que l’on s’intéresse surtout à l’une des formes de solution pour plus de cohésion sociale. Aussi, c’était pour se démarquer de la loi fédérale dont la finalité de l’intégration est clairement une loi d’accompagnement de la loi sur les migrations. Et là, on voulait se déconnecter de cette finalité de la loi fédérale et affirmer une finalité indépendamment du champ de la migration. Et pourquoi ? C’est au fond pour qu’il y ait une souveraineté politique qui puisse se jouer pleinement au-delà du domaine très normatif du droit des étrangers, qui est d’autant plus restrictif depuis quelques années. En termes de paradigme de pensée, c’était aussi de dire que si dans le canton de Neuchâtel, on a pu – même contre la législation suisse – scolariser des enfants clandestins, c’est parce que l’on a voulu affirmer une autonomie par rapport au champ de la migration et on a voulu faire prédominer d’autres aspects, d’autres buts de l’Etat qu’on a considérés plus importants par rapport à l’application stricte du droit des étrangers. D’autant plus, et là c’est un élément important, que les étrangers disposent du droit de vote qui leur permet de participer à la définition de ce qu’est la cohésion sociale dans l’organisation de la société.

C’est pour cela que c’était important de parler de la finalité du processus d’intégration que l’on a complété par la non-discrimination.

Prof. Pascal Mahon : Je trouve que cela fait sens. Vous avez une loi sur la cohésion multiculturelle, la cohésion sociale dans une société multiculturelle, ça c'est l'objectif final, puis vous avez l'intégration interculturelle, c'est juste un des éléments de cette cohésion, un des outils pour y parvenir. Et pour l'interculturel, avant au XX^e siècle, on disait il faut incorporer les étrangers, les assimiler, il y avait cette idée d'unilatéralité, on fait de l'étranger un Suisse. En parlant d'intégration interculturelle, on se place au niveau des communautés, on se dit que ces cultures s'enrichissent mutuellement. On ne va pas acculturer l'Italien ou le Portugais pour en faire un Suisse, mais considérer et admettre qu'il y a un enrichissement de la culture suisse au contact des cultures étrangères, et réciproquement. Cette dualité et cette différence de termes – interculturel et multiculturel – font pour moi beaucoup sens.

Q **Encore un mot par rapport aux Programmes d'intégration cantonaux (PIC), ces contrats entre la Confédération et les cantons. En signant ces contrats ne perd-on pas toute sa créativité, sa marge de manœuvre. Étant sur le terrain, on est confronté à une certaine réalité. Avec la mise en œuvre des PIC, n'est-ce pas finalement dangereux ou source de tensions, et est-ce qu'on n'y perd pas ?**

M. Thomas Facchinetti : J'aime cette idée de créativité car elle renvoie à ce que je voulais encore dire sur cette question de la terminologie. L'on parle d'intégration interculturelle ou de cohésion multiculturelle, c'est aussi pour laisser le champ libre à des formes de créativité et d'innovation des relations sociales.

Pour répondre à cette question sur les PIC, il faut voir le contexte. Quand la Confédération s'est déterminée à agir dans le champ de l'intégration avec des moyens financiers beaucoup plus importants de ce qu'il y avait dans le passé, en s'appuyant notamment sur les cantons, l'approche initiale était « on vous met à disposition de l'argent, sous forme de mandat de prestation, et on vous mandate pour exécuter dans vos cantons notre conception des mesures qui doivent être prises en matière d'intégration ».

C'était donc un rapport de subordination. Dans un système fédéraliste où les cantons disposent de solides souverainetés politiques dans de nombreux domaines, c'était un peu incongru comme pensée initiale de la Confédération. Les conventions-programme, sous la forme d'accords bilatéraux négociés, sont une réponse des cantons pour contrecarrer une influence normative trop forte de la Confédération dans le champ de l'intégration et de l'allocation des moyens dans ce domaine.

Cela a été discuté de manière intense au niveau de la Conférence nationale des délégués à l'intégration et avec la Conférence des gouvernements cantonaux. C'est le conseiller d'Etat vaudois, Pascal Broulis, qui a porté, comme président de la Conférence des gouvernements cantonaux, à l'époque, cette préoccupation, en insistant sur le fait que l'intégration est une tâche particulièrement transversale et vaste, qui touchent l'éducation, le monde du travail, le champ social, etc. que tout ne peut pas être dicté par la Confédération.

Il s'agissait d'un enjeu très important au sein de la Conférence suisse des délégués à l'intégration, notamment entre la présidence que je partageais avec Beda Meier, mon collègue du canton de St-Gall, et le comité. On était assez unanimes sur ces questions. C'est dans ce cadre que l'on a formulé la proposition non pas d'un contrat de prestation mais celle d'une convention. L'idée, c'était qu'il devait y avoir une négociation entre la Confédération et les cantons pour l'application de mesures d'intégration qui font sens dans la variété des contextes cantonaux et aussi au niveau des villes.

Au final, il y a eu un consensus national à ce sujet. Si aujourd'hui les choses se sont peut-être dénaturées, comme c'est un champ où la négociation est possible, c'est aussi aux cantons de se battre.

4. Le bilan de 30 années de politique d'intégration interculturelle

Q **Plus particulièrement par rapport au canton de Neuchâtel, quels sont, rétrospectivement, selon vous, les succès et échecs de la politique neuchâteloise et comment évaluer ces 30 années de politique d'intégration ? Est-ce que les outils pour sa mise en œuvre ont été adéquats ?**

Prof. Pascal Mahon : On constate que dans l'application du droit fédéral des étrangers, le canton de Neuchâtel est aligné sur les autres cantons et n'est pas beaucoup plus libéral que les autres. Il n'y a qu'à voir, dans le cadre de la naturalisation, la question des impôts qui est beaucoup plus centrale à Neuchâtel qu'elle ne semble l'être ailleurs. On sent qu'il a deux politiques d'intégration à Neuchâtel. On le perçoit bien dans la procédure de naturalisation où le COSM paraît parfois un peu à l'étroit. Tout à coup, on lui a confié une mission qui était à la fois celle de la police, avec les enquêtes, et celle de conseil. Là, c'est plutôt un échec, mais c'était un peu programmé.

Q Neuchâtel est classé no.1 des Cités interculturelles. Cela signifie quoi avec ce que vous venez de dire ?

Prof. Pascal Mahon : Dans l'application des lois fédérales sur la nationalité, sur le droit des étrangers, le canton de Neuchâtel est aligné sur les autres cantons. Mais les cantons ont une certaine autonomie dans la mise en œuvre de la politique d'intégration et nous avons vu ce qui avait été entrepris pour que le COSM ne soit pas identifié à la police des étrangers.

Q Est-ce que l'intégration n'est pas devenue un indicateur de contrôle ?

Prof. Pascal Mahon : L'intégration a connu un glissement sémantique. Cela reste une intégration interculturelle mais dans la réalité, elle demeure quand même un peu unilatérale. L'idée du contrat d'intégration, c'est « tu signes un contrat, puis après je te donne quelque chose ». Il y a cet échange de prestations, qui n'est pas toujours dans l'esprit de cet enrichissement mutuel.

M. Thomas Facchinetti : Je ne suis pas en mesure d'établir vraiment un bilan. Il me semble que le canton de Neuchâtel n'échappe pas à cette tendance générale de standardisation, de perte de créativité et d'audace dans l'innovation des relations entre les gens et dans le bousculement d'un conformisme de pensée. Il y a une sorte d'alignement général, un certain essoufflement mais qui n'est pas propre au canton de Neuchâtel. Ces quinze dernières années, la forte montée en puissance du populisme de droite a marqué les esprits et la dynamique de l'innovation dans le champ des relations interculturelles a été freinée.

Q Est-ce qu'il n'y a pas aussi une question de personnes et pas seulement de contexte ?

M. Thomas Facchinetti : Je vois plutôt un contexte qui est assez prégnant. Le souffle qu'il faut pour sortir de tout ça prend beaucoup d'énergie. Le matraquage massif de campagnes politiques anti-étranger, autant en Suisse que dans les pays européens qui nous entourent, ont marqué assez profondément les mentalités. Ce n'est cependant pas irréversible ! Les fortes mobilisations de la société civile pour l'urgence climatique ainsi que pour l'égalité et contre les discriminations sont porteuses d'un courant de pensée d'ouverture au monde et de transformation de la société.

Prof. Pascal Mahon : Les initiatives populaires créent un climat, un contexte qui amène dans le champ politique des personnes avec un discours et une tendance politique très forte. La composition politique du canton a elle aussi évolué sous cette pression.

Q Nous avons peut-être omis d'aborder des thèmes comme la votation sur les minarets.

Prof. Pascal Mahon : Il y a aussi l'immigration de masse, l'expulsion des étrangers criminels.

Q Tout de même avec la différence que pour les minarets, ce soit désormais inscrit dans la Constitution. Ce qui est un message fort.

Prof. Pascal Mahon : L'immigration de masse et l'expulsion des étrangers sont aussi inscrites dans la Constitution. Et il y a encore deux autres initiatives devant nous, avec l'interdiction de la burqa et la limitation de la libre circulation.

Entretien réalisé le vendredi 8 mai 2020 par Zahra Banisadr et Méryl Rodríguez Espinosa, spécialistes en migration et relations interculturelles au COSM.