

# 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**  
REPUBLIQUE ET CANTON DE NEUCHÂTEL

N° 2020/Edition spéciale 1      Août 2020

## ENSEMBLE, VERS DES JOURS MEILLEURS

Et pourtant, je me réjouissais tellement... 2020 devait être une année exceptionnelle, une fête, un vrai festival pour célébrer le 30ème anniversaire de la politique cantonale d'intégration !

Le programme était à la hauteur et ponctué d'autres jubilés d'importance. Au total, plus d'une centaine d'évènements étaient prévus tout au long de l'année, à travers tout le canton. Autant d'occasions offertes à toute la population pour se rencontrer, débattre et célébrer Neuchâtel, cette terre ouverte au Monde et aux idées nouvelles, ce canton fier de vivre sa diversité comme une richesse. Nous serions revenus sur le rôle pionnier que nous avons joué, en étant le premier canton à se doter d'un service, puis d'une loi sur l'intégration, bien avant que la Confédération nous emboîte le pas. Nous nous serions souvenus du choix courageux d'ouvrir nos écoles aux enfants sans papiers, pour garantir leur droit fondamental à l'éducation. Nous aurions rappelé que l'intégration est un processus réciproque, qui implique tout autant celui ou celle qui arrive que la société qui l'accueille. Nous nous serions réjouis des droits civiques étendus que notre canton octroie aux Neuchâteloises et Neuchâtelois de nationalité étrangère, témoignant de notre volonté de cultiver les appartenances multiples. Nous aurions souligné à quel point l'ouverture de notre canton a contribué à sa cohésion sociale, à sa richesse culturelle, à son intelligence collective et à sa prospérité économique...

La pandémie en a décidé autrement. Nous devons affronter la maladie, éviter les grands rassemblements, garder les distances. Nous devons



Photo : M. Jean-Nathanaël Karakash,  
conseiller d'Etat

accepter l'incertitude, agir chacune et chacun de manière responsable et solidaire pour limiter les dégâts sanitaires, économiques et sociaux. 2020 n'a rien d'une année de fête. Comme d'autres, les célébrations programmées pour ce 30ème anniversaire ont été reportées, réduites ou annulées. Mais l'expérience collective que nous vivons n'en est pas moins profonde et riche en enseignements. Notre monde est petit, interdépendant et fragile. Nos certitudes, nos repères mais aussi nos préjugés peuvent être balayés d'un instant à l'autre. Plus que jamais, nous prenons conscience que nous dépendons totalement les uns des autres, que nous sommes toutes et tous unis par une même réalité. Et alors, l'évidence s'impose : c'est uniquement ensemble que nous pouvons avancer. Ensemble, vers des jours meilleurs.

**M. Jean-Nathanaël Karakash, conseiller d'Etat**

# 30 ANS DE POLITIQUE D'INTÉGRATION VUS PAR LE COSM

Le mois d'août est un mois festif : c'est le 30 août 1990 qu'est entré en fonction le premier délégué aux étrangers de Suisse. C'est également au mois d'août que, quelques années plus tard (1996), est entrée en vigueur la première loi cantonale sur l'intégration en Suisse. Ce mois revêt donc une importance symbolique pour la politique d'intégration du canton.

Cet anniversaire représente une opportunité de faire le point sur trois décennies de politique d'intégration, sur les actions qui y ont été menées mais également sur ce qui reste à faire en la matière. Pour ce faire, le COSM vous propose des éditions spéciales de notre bulletin d'information, dès à présent. Elles seront l'occasion, au travers de regards croisés et d'entretiens, d'aborder et de mettre à l'honneur différents aspects de la mise en œuvre de la politique neuchâteloise d'intégration durant les trente années passées et les enjeux pour maintenir la place de pionnier de notre canton.

L'intégration est un domaine et une notion en constante évolution, sous l'influence des contextes politique, migratoire, économique, culturel et sociétal. Ces différents aspects jouent un rôle important dans l'évolution et les orientations données, au fil du temps, à la politique d'intégration ainsi que sur les actions menées. Ainsi, le cadre qui définit une telle politique ne saurait être figé. Il doit permettre de s'adapter en tout temps aux évolutions, voire aux bouleversements. Il ne s'agit pas d'une évolution linéaire d'améliorations permanentes si l'on considère qu'il y a aussi eu des périodes de retours en arrière. Garantir des contacts permanents avec le terrain et des liens étroits avec les acteurs du domaine, qu'ils soient civils (associations, collectivités migrantes, etc.), institutionnels, économiques ou politiques est donc indispensable pour mener à bien une telle politique, afin de saisir la réalité du terrain, situer les enjeux, détecter les problématiques naissantes, être proactif et non réactif.

C'est à ce travail de terrain et à l'engagement de la population neuchâteloise ainsi que de ces institutions, que la loi neuchâteloise sur l'intégration a souhaité donner un sens, une reconnaissance et une perspective. Aussi, outre sa portée légale et démocratique, la Loi sur l'intégration et la cohésion multiculturelle revêt, depuis son adoption, une dimension symbolique très forte. Son but est de « *favoriser la cohésion sociale, l'égalité de dignité et le bien-être de toute personne vivant dans le canton de Neuchâtel notamment par des relations harmonieuses et la compréhension mutuelle entre les*

*populations suisse et étrangères ou issues de la migration* » (art.1). Pour ce faire, elle vise à encourager la pleine participation à la société de l'ensemble de la population neuchâteloise, suisse comme étrangère, promouvoir l'égalité des droits et des devoirs ainsi que la non-discrimination. Pour la première fois en Suisse, cette loi définit l'intégration comme un domaine d'action et de responsabilité publiques.

L'intégration n'est plus considérée comme une simple question relevant de la responsabilité des collectivités locales, des associations de bienfaisance ou des individus. Dans cette perspective, l'Etat a été appelé à prendre ses responsabilités pour améliorer les conditions d'accueil des migrant-e-s, de reconnaître les apports de ceux et celles qui sont venu-e-s d'ailleurs dans tous les domaines de la société neuchâteloise, de les soutenir dans le processus d'intégration par des prestations publiques dans l'ensemble de ses services, d'assurer l'ouverture de la société neuchâteloise et de ses institutions aux concitoyen-ne-s laissé-e-s aux marges de la société sur plusieurs générations, d'améliorer les échanges et la communication dans une société plurielle, notamment sur le plan linguistique, confessionnel et statutaire. Un des aspects remarquables de cette orientation cantonale a été sans doute le processus de reconnaissance du rôle, d'une manière générale, positif des acteurs collectifs issus des migrations dans le processus d'insertion et d'intégration, plus particulièrement les associations et autres institutions, en leur permettant, entre autre, de participer d'une manière active dans de nombreux processus de la société neuchâteloise. Dans son ensemble, l'approche neuchâteloise de l'intégration est positive, pragmatique, participative, responsable et profondément inclusive. Malgré un contexte national et international qui a évolué ces dernières années avec des contraintes contradictoires rendant difficile la continuité de la politique cantonale, le gouvernement neuchâtelois s'est toujours engagé en faveur de la diversité dont il a toujours fait une richesse. Il affirme régulièrement son engagement dans ce domaine, notamment dans la Constitution de 2000, dans ses différents programmes de législature ou encore plus récemment avec la mise en œuvre de l'Agenda Intégration Suisse ou l'adoption d'une feuille de route en faveur d'une administration exemplaire, ouverte à la diversité et égalitaire. Régulièrement donc, il pose les jalons de cette politique d'intégration et affirme son intention de poursuivre l'esprit d'ouverture positif de ses prédécesseurs, confiant en

ces valeurs que sont l'égalité des chances et de l'égalité de dignité de ses concitoyen-ne-s.

Finalement, cet engagement des autorités neuchâteloises, du service de la cohésion multiculturelle et de sa population en faveur de l'intégration des personnes migrantes a régulièrement été salué, tant sur le plan national qu'international. Il s'est notamment vu décerner de nombreux prix (Prix suisse de l'intégration, Prix européen d'excellence dans le secteur public, etc.) et fait figure depuis de longues années de référence dans ce domaine en Europe en occupant la première place du classement de l'index de Cités interculturelles<sup>1</sup> du Conseil de l'Europe depuis 2007.



Photo : Prix reçus par le service de la cohésion multiculturelle COSM

Aussi, c'est sur la base de ces 30 années d'expériences, d'apprentissages, d'actions menées et d'engagement que pourra perdurer et se parfaire la politique d'intégration dans les années à venir. Nous pouvons être fiers de notre histoire. Engageons-nous avec la même conviction pour les 30 années à venir !

**Service de la cohésion multiculturelle**

---

*A continuation, la forme masculine est utilisée afin de faciliter la lecture, toutefois, elle désigne aussi bien les hommes que les femmes.*

---

<sup>1</sup> [www.coe.int/fr/web/interculturalcities/index-results-per-city](http://www.coe.int/fr/web/interculturalcities/index-results-per-city)

# REGARDS CROISÉS

Entre M. Thomas Facchinetti et Prof. Pascal Mahon

## La politique d'intégration de la Suisse et du canton de Neuchâtel -1<sup>ère</sup> partie-



**M. Thomas Facchinetti,**  
premier délégué aux étrangers  
(1990-2012)



**Prof. Pascal Mahon,**  
professeur de droit constitutionnel suisse  
et comparé de l'Université de Neuchâtel

### 1. Contextualisation historique

**Q** Quelle a été l'évolution de la politique suisse en matière d'accueil et d'intégration des étrangers ? À quelle(s) période(s) de l'Histoire avons-nous eu un ou des changement(s) de paradigme ?

**Prof. Pascal Mahon :** Si nous portons un regard sur une histoire longue<sup>2</sup>, la Suisse est, entre le XVe et XIXe siècle, un pays d'émigration. L'émigration est tout d'abord militaire, avec des mercenaires qui, vers la fin du Moyen-Âge (XVe siècle), se mettent au service d'armées étrangères, puis, du XVIe au XVIIIe siècle, elle concerne de manière assez importante des Suissesses et des Suisses qui vont à l'étranger pour des raisons professionnelles, en particulier comme précepteurs ou éducateurs. À partir du XVIIIe et surtout au XIXe siècle, cependant, les Suisses émigrent en masse, et cela principalement pour fuir la misère et la pauvreté qui sévissent dans leur pays d'origine. Cette émigration donne lieu à des abus et à une exploitation de la misère par des agences d'émigration. Ces agences, qui sont de plus en plus florissantes, agissent comme les passeurs d'aujourd'hui, et c'est pour les surveiller et les réglementer que la Confédération reçoit en 1874, pour la première fois, une compétence migratoire (art. 34 de la Constitution fédérale de 1874). En 1880, elle adopte une loi assez stricte en ce sens, qui ne sera quasiment pas appliquée, car entre 1880 et 1890, la Suisse devient – et restera jusqu'à nos jours – un pays d'immigration. C'est là un tournant et le premier changement de paradigme. Mais on ne devrait pas oublier, alors qu'on parle beaucoup aujourd'hui de réfugiés « économiques », que durant des siècles, ce sont les Suissesses et les Suisses qui ont cherché secours à l'étranger pour des motifs économiques.

Durant ces années, la Confédération ne dispose cependant d'aucune compétence pour réglementer l'afflux d'immigrés et il faut attendre la Première Guerre mondiale, avec une augmentation très importante du taux de population étrangère<sup>3</sup>, pour que le Conseil fédéral prenne des mesures et qu'une première étape d'un droit fédéral des migrations se mette en place. Durant tout le premier quart du XXe siècle, les compétences du Conseil fédéral en matière de gestion du droit de la nationalité<sup>4</sup>, mais aussi du droit d'entrée et de séjour des étrangers

---

<sup>2</sup> Telle qu'elle a été magnifiquement reconstituée et illustrée par un ouvrage clé, paru récemment : ANDRÉ HOLENSTEIN – PATRICK KURY – KRISTINA SCHULZ, *Schweizer Migrationsgeschichte, Von den Anfängen bis zur Gegenwart*, Baden, 2018.

<sup>3</sup> Avec une présence importante de réfugiés politiques, notamment de Bolcheviks, avant la Révolution russe.

<sup>4</sup> Compétences qui appartenaient à l'époque aux cantons.

ainsi que de la nature du système à mettre en place pour la naturalisation (pour savoir s'il faut un système plutôt généreux ou plutôt strict<sup>5</sup>) sont vivement discutées.

Dès les années 1920, avec l'augmentation des compétences de la Confédération qui peut, suite à des révisions constitutionnelles, édicter des règles minimales en matière d'octroi de la nationalité et réglementer l'entrée et le séjour des étrangers, il y a un nouveau changement de paradigme. Le droit suisse de l'immigration devient de plus en plus strict et la réglementation se consolide en terme de gestion de l'immigration.

**M. Thomas Facchinetti** : Je me permets de signaler, en complément à ce que vient de dire Pascal Mahon, qu'au niveau infranational, les dynamiques sont tout aussi importantes car, avant que les réglementations ne soient édictées au niveau national, les décisions étaient prises au niveau cantonal et communal. Ainsi, en ce qui concerne Neuchâtel, avant la révolution républicaine de 1848, l'élément essentiel qui caractérise le statut des étrangers dans la Principauté neuchâteloise est l'opposition entre *communiers* et *habitants*. Les premiers, originaires de la localité où ils sont domiciliés, disposent notamment de tout le pouvoir politique local. Les seconds en sont privés. Tout non-communier, originaire d'un village voisin, d'un autre canton ou "pays" doit obtenir le droit d'habiter la localité.

Après 1848 et le démantèlement de l'ancien système, une nouvelle distinction s'établit, cette fois, entre Neuchâtelois et non-Neuchâtelois. Cette notion de non-Neuchâtelois s'étend aussi, dans un premier temps, aux étrangers à la Suisse par l'octroi de droits politiques relativement étendus au niveau municipal. Puis, alors que le canton s'ouvre progressivement pour devenir helvético-compatible, on assiste à l'émergence d'une nouvelle démarcation, non plus entre Neuchâtelois et non-Neuchâtelois, mais entre Suisses et non-Suisses<sup>6</sup>. Ainsi, alors qu'en 1888, l'éligibilité des étrangers au niveau municipal disparaît, une révision constitutionnelle en 1873 consacrait l'intégration politique complète des Suisses au niveau cantonal, après plusieurs refus antérieurs. La figure de « l'étranger », ses conditions d'admission et son statut ne sont guère figés une fois pour toute et ils évoluent constamment à tous les niveaux d'organisation politique de la société. Une ligne de démarcation fluctuante, plus ou moins informelle et apparente, à la fois sociale et souvent corollairement politique, distingue les personnes migrantes désirées de celles non-désirées.

## 2. La notion d'intégration

**Q** La Suisse a connu, comme vous l'avez mentionné, pendant très longtemps ces flux migratoires, mais on peut aussi relever un changement de paradigme suite à l'immigration de l'après Deuxième Guerre mondiale, principalement italienne, et les questions liées au statut de saisonniers. À quel moment apparaît et intervient la notion d'intégration et pourquoi ?

**Prof. Pascal Mahon** : Si l'on revient au XXe siècle et à une histoire plus courte, nous avons vu qu'à partir des années 1920, la Confédération est devenue compétente pour la naturalisation, en 1925 précisément, et pour le droit des étrangers, en 1931, avec la mise en place de lois qui sont, à l'époque, plutôt des lois de police.

Après la Deuxième Guerre mondiale, entre 1945 et 1975, durant la période des « Trente glorieuses », nous avons un nouveau changement de paradigme. La Suisse, dont l'appareil de production, à la différence des autres pays, est intact, a besoin de main-d'œuvre et en attire en très grand nombre. Ce sont les premières grandes vagues d'immigration, d'abord italiennes, espagnoles, portugaises, puis en provenance des Balkans. Cette immigration est acceptée et le discours politique y est, dans un premier temps, favorable en raison des besoins de l'économie. Mais lorsque, vers la fin des années 1960, elle prend une dimension trop importante entraînant des coûts en termes d'intégration, notamment d'intégration des familles de ces travailleurs étrangers, le discours politique change<sup>7</sup>.

À partir de là, et pour la première fois, on commence à parler d'intégration, et dans un premier temps, en termes de coûts. On assiste à une fissure dans le discours politique entre celles et ceux qui veulent accorder plus de droits aux immigrés et celles et ceux qui veulent limiter l'immigration. Toute une vague d'initiatives populaires sont déposées contre l'immigration ou contre ce que l'on appelait à l'époque la « surpopulation » étrangère ou la « pénétration » étrangère (ce sont les initiatives de l'action nationale, etc.). Si elles sont toutes rejetées par le

<sup>5</sup> Ainsi, en juin 1922, une votation populaire sur une initiative demandant l'application du droit du sol et permettant à tout étranger né en Suisse d'obtenir automatiquement la nationalité suisse, est rejetée.

<sup>6</sup> Thierry Christ, *Le statut des étrangers dans le canton de Neuchâtel au XIXe siècle*. Bureau du délégué aux étrangers, 1998, La Chaux-de-Fonds.

<sup>7</sup> Ce changement de perception à l'égard de la population d'origine étrangère, est parfaitement résumé dans l'ouvrage déjà évoqué d'Holenstein – Kury – Schulz, avec ce raccourci saisissant et explicite : « Man hat Arbeitskräfte gerufen ... und es kamen Menschen » (qu'on pourrait traduire par : « on a appelé des forces de travail et ce sont des personnes qui sont venues », pp. 310 et 316).

peuple et les cantons, ces initiatives auront quand même un effet, car elles inciteront les autorités fédérales à mettre en place, durant toutes les années 1970-1980, des mesures de limitation, des mesures de contingentement.

Au début des années 1990, on voit de nouveau apparaître au niveau fédéral, mais en termes juridiques cette fois, la notion d'intégration, avec la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers, révisée pour l'occasion, dans un petit article qui permet à la Confédération de soutenir financièrement les cantons qui adoptent des mesures en matière d'intégration. La notion d'intégration est encore, à ce moment, marginale. Elle deviendra centrale progressivement et principalement avec la nouvelle Loi fédérale sur les étrangers, de 2005, qui s'intitule désormais, depuis une révision de 2016, la Loi sur les étrangers et l'intégration. L'intégration est désormais un concept clé aussi bien dans le droit de la nationalité (pour obtenir le passeport suisse, il faut maintenant pouvoir prouver une « intégration réussie »), que dans le droit des étrangers, où les exigences en termes d'intégration sont désormais une condition préalable à l'obtention d'un permis ou à sa prolongation.

La manière dont la jurisprudence a évolué par rapport à la notion d'intégration est aussi significative. Un seul exemple suffit à illustrer ce changement de signification. En 1993, dans un premier arrêt sur la question de la dispense des cours de natation obligatoire pour les enfants de religion musulmane, le Tribunal fédéral a estimé que la liberté religieuse, qui permet à un enfant ou à ses parents de décider qu'une jeune fille ne se met pas en costume de bain devant ses camarades de classe, l'emportait sur les obligations scolaires<sup>8</sup>.

Puis, quinze ans plus tard, en 2008, dans un 2<sup>ème</sup> arrêt, alors que la question est posée à nouveau, le Tribunal fédéral entame un changement de la jurisprudence et soutient que la liberté religieuse ne l'emporte pas sur l'obligation scolaire. Le fait de refuser une dispense des cours de natation pour des motifs religieux n'est pas contraire à la Constitution et l'argument principal, qui fait pencher la balance dans ce 2<sup>ème</sup> arrêt, c'est précisément l'intégration. Pour le Tribunal, la situation n'est plus celle de 1993, car le législateur fédéral a, dans l'intervalle, fait de l'intégration une obligation pour les étrangers. On constate ainsi un glissement de la notion d'intégration. Désormais, avant de pouvoir avoir des droits, il y a l'obligation de s'intégrer.

Plus généralement, le discours sur l'intégration est ambivalent. D'un côté, il y a certes le renforcement des exigences à l'égard des étrangères et des étrangers, et de l'autre, une approche duale de l'intégration. Il n'y a pas seulement une obligation de l'étranger de s'intégrer, la population autochtone est elle aussi responsable de l'accueil et de l'intégration de l'étranger qui doivent se faire sans acculturation.

**M. Thomas Facchinetti** : Après la Deuxième Guerre mondiale<sup>9</sup>, durant les « Trente glorieuses », le régime migratoire adopté par la Suisse a été celui du principe de rotation de la main-d'œuvre étrangère. Ce principe, dont le statut de saisonnier est l'illustration la plus importante, faisait qu'implicitement la question de l'intégration ne se posait pas, puisque les étrangers et les étrangères devaient repartir, ou, s'il leur était permis de rester, la question qui se posait était celle de leur assimilation, c'est-à-dire leur compatibilité avec la culture helvétique, leur capacité à se fondre dans le modèle national, avec l'idée que la naturalisation devait permettre à l'étranger de se dissoudre dans l'environnement.

À cette époque, les enjeux en termes de débats, de luttes syndicales et politiques en Suisse, portaient sur la suppression du statut de saisonnier, sur une consolidation des droits des immigrés et exigeaient une sortie de cette logique de rotation. Simultanément, le discours qui était tenu était celui de l'intégration. Dans le contexte helvétique, le sens qui lui était donné était celui d'une reconnaissance de l'individu et des familles comme parties prenantes de la société et l'enjeu qui était posé était celui d'une émancipation sociale.

Cette notion d'intégration qui va à contre-pied du sens assimilationniste commence à s'imposer dans le discours politique. Par exemple, la Commission fédérale pour les problèmes des étrangers, comme elle s'appelait à l'origine (actuelle Commission fédérale des migrations, CFM), qui parlait officiellement durant les années 1960-1970, d'incorporation des étrangers en Suisse, va s'approprier la notion d'intégration, même si dans ce contexte, l'enjeu concernait plutôt la politique migratoire et le principe de rotation dont il fallait sortir et que l'intégration

---

<sup>8</sup> ATF 119 Ia 178. Il s'agissait de savoir si le fait de refuser une dispense des cours de natation obligatoire était contraire à la liberté religieuse. Qualifiant le cours de natation de matière de l'enseignement scolaire dont le contenu n'est pas indispensable, le Tribunal a estimé que la liberté de croyance des enfants et des parents et le droit à l'éducation des parents étaient plus importants que l'intérêt de l'État à la fréquentation du cours de natation. Il a par ailleurs souligné que les ressortissants de pays et de culture différents doivent s'en tenir uniquement au respect de l'ordre juridique suisse et qu'il n'existe aucune obligation juridique les chargeant d'adapter leurs coutumes et manière de vivre.

<sup>9</sup> Hans Mahnig, politologue au Forum suisse d'étude des migrations et de la population avait étudié l'histoire de l'immigration en Suisse après la Deuxième Guerre mondiale et mis en évidence le régime migratoire adopté par la Suisse.

était mise en avant plutôt comme la pensée unificatrice d'un changement de paradigme de la politique d'immigration.

Il y a peut-être un point important à rappeler, qui me semble être un point de bascule sur la notion d'intégration, c'est lorsque le Conseil fédéral a admis le principe de la double nationalité en 1992<sup>10</sup>, suite aux travaux de Pierre Centlivres<sup>11</sup> sur la naturalisation<sup>12</sup>, dans le cadre d'un Programme national de recherche sur la nationalité et suite à la parution de son ouvrage « Devenir Suisse ». Le fait de reconnaître la double nationalité était implicitement une reconnaissance de la notion d'intégration au sens culturel du terme. Les étrangers pouvaient garder leur « nature » initiale et acquérir non pas une nouvelle essence mais une citoyenneté plus composite.

C'est là un premier élément fort d'une concrétisation de l'intégration. Puis, les combats sociaux en Suisse pour l'intégration en vue d'une pleine égalité et reconnaissance civile et civique des personnes dans une société pluraliste vont continuer pendant quelques années avant de se diluer quelque peu dans la prééminence d'une conception plus normative de l'intégration au niveau individuel. Le contenu et la perspective s'opposaient alors à l'assimilation, à la fois au sens culturel tel qu'envisagé en Allemagne et en France, où le concept d'intégration était celui d'un effacement des identités particulières, dans une identité collective de citoyenneté nationale universaliste.

**Prof. Pascal Mahon** : Je trouve assez intéressante cette utilisation des mots. Au début du XXe siècle, on parle d'incorporation, au sens où je donne sans condition quelque chose. J'octroie par exemple la nationalité sans faire passer un examen, pour que les personnes nées en Suisse deviennent suisses. Il y a vraiment cette idée et cette volonté de donner sans contrepartie, le discours politique de l'époque et des initiatives populaires vont aussi dans ce sens. Puis on est passé à la notion d'assimilation, signifiant que l'étranger devait faire un effort, qu'il devait se dissoudre, se fondre dans la « suissitude » en quelque sorte, avant d'obtenir des droits. Puis, à la fin des années 1980 et au début des années 1990, la notion d'intégration, qui émerge des votations qui ont eu lieu, comme par exemple « Être solidaire », aura une autre conception philosophique de base qui admet que l'étranger doit pouvoir s'intégrer sans se dissoudre, sans s'acculturer, garder sa culture et même sa nationalité. L'idée que l'intégration n'est pas l'assimilation et qui sous-tend qu'il faut accepter la diversité culturelle, commence à s'imposer et c'est dans ce mouvement que s'inscrit notamment, me semble-t-il, la Loi neuchâteloise pour l'intégration.

Pour autant, cette notion d'intégration va évoluer et être récupérée par le discours politique souverainiste. Aujourd'hui lorsque l'on parle de l'intégration, ce n'est pas tellement dans le sens de l'ouverture et de l'accueil, de mélange des cultures ou des populations, mais plutôt dans le sens qu'il faut montrer patte blanche pour obtenir quelque chose. On revient un peu, malgré les changements, à un discours politique de plus ou moins grande fermeture.

**Q** **L'intégration comme elle se définit aujourd'hui, et les critères stricts qui sont fixés, n'a-t-elle pas pour conséquence une approche que l'on pourrait qualifier d' « excluante », d'autant plus qu'on peut aussi reprendre ce qui a été donné. Ne glisse-t-on pas vers quelque chose d'autre ?**

**Prof. Pascal Mahon** : La notion d'intégration devient de plus en plus stricte et les critères posés de plus en plus exigeants. Si l'on se réfère à la nouvelle loi sur la nationalité de 2014, entrée en vigueur en 2018, on voit que la barrière pour obtenir le passeport suisse a été relevée. C'est aussi le cas pour la loi sur les étrangers. Il y a une inflation des normes qui définissent l'intégration dans le sens plutôt du devoir de s'intégrer avant de pouvoir obtenir quelque chose, voire de devoir s'intégrer si l'on ne veut pas perdre des droits.

**M. Thomas Facchinetti** : La notion d'intégration qui vise une pleine participation à la société, telle que prévue d'ailleurs dans les buts généraux de la législation suisse aujourd'hui, se transforme paradoxalement, via plusieurs dispositions normatives d'application, en un critère d'exclusion. Ainsi l'importance assez évidente d'acquérir la maîtrise d'une langue nationale, pour évoluer plus aisément dans la société de résidence, est devenue une obligation individuelle et non pas un droit à la formation linguistique, comme si les personnes intéressées étaient pour la grande majorité d'entre-elles a priori rétives ! Selon cette conception, la charge de la responsabilité conférée à l'individu supplante celle du pays qui se voit ainsi en partie déchargé de développer un système de formation linguistique adapté en tenant compte du contexte social et économique des personnes visées.

<sup>10</sup> [https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/themen/buergerrecht/schweizer\\_buergerrecht/doppelbuergerrecht.html](https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/themen/buergerrecht/schweizer_buergerrecht/doppelbuergerrecht.html).

<sup>11</sup> Pierre Centlivres, ethnologue, professeur honoraire de l'université de Neuchâtel.

<sup>12</sup> <https://journals.openedition.org/terrain/2990>.

**Q** Je reviens, Prof. Mahon, sur ce que vous avez dit : « On doit s'intégrer pour avoir des droits ». Mais ne bénéficions-nous pas de droits en tant qu'être humain, indépendamment de notre statut et de notre degré d'intégration ?

**Prof. Pascal Mahon** : Dans la deuxième moitié du XXe siècle, après la Deuxième Guerre mondiale, dans le droit constitutionnel mais aussi de manière assez générale, on redécouvre les droits de la personne qui datent des révolutions libérales de la fin du XVIIIe siècle. Il y a un regain d'intérêt pour les droits fondamentaux, une internationalisation des systèmes de protection des droits fondamentaux et la question va assez vite se poser de savoir si ces droits doivent bénéficier à tout individu, quelle que soit sa nationalité et son statut de résidence ou s'ils restent liés à la nationalité. Dans les années 1980 s'ouvre l'idée que les droits fondamentaux appartiennent à tout le monde et ne sont ni liés à la nationalité, ni à un statut de séjour. Mais il y a aussi cet autre discours qui tend à dire qu'il faut différencier les droits. Ce débat politique anime les sociétés occidentales, notamment, depuis les années 1980.

Si l'on regarde l'évolution de la jurisprudence, pendant longtemps, le Tribunal fédéral estimait que les étrangers n'étaient pas titulaires du droit à l'égalité de traitement et ne pouvaient même pas l'invoquer<sup>13</sup>. Ce n'est qu'à la fin des années 1960 qu'il admet que ce droit à l'égalité de traitement appartient à tout le monde et qu'un étranger peut aussi l'invoquer.

Le débat reste d'actualité et j'ai l'impression qu'il y a une résurgence dans certains discours politiques, notamment des partis populistes, de cette idée de réintroduire une sorte de classification des droits, avec des droits qui doivent être réservés aux nationaux.

**Q** Dans un texte écrit pour les célébrations des 25 ans de la Communauté pour l'intégration et la cohésion multiculturelle (CICM)<sup>14</sup>, Claude Borel rappelle qu'avant la mise en place d'une politique d'intégration des étrangers et de la nomination d'un délégué aux étrangers dans le canton de Neuchâtel, une structure non-officielle avait été créée avec des représentants des syndicats et des communautés italiennes et espagnoles, mobilisées pour le soutien aux étrangers. Quels étaient leurs objectifs, leurs motivations, leur discours. Faisiez-vous partie de ce mouvement M. Facchinetti ? Quel était votre rôle ? Pouvez-vous contextualiser la mise en place de la politique d'intégration des étrangers dans le canton de Neuchâtel, et nous rappeler les réflexions et les débats d'idées autour de cette politique publique qui était en construction. Quelles étaient aussi les personnes ayant participé à la construction de cette politique ?

**M. Thomas Facchinetti** : Il faut rappeler le contexte de la fin de la 2<sup>ème</sup> Guerre mondiale, que j'ai déjà évoqué, qui est celui de la rotation de la main-d'œuvre étrangère et des combats sociaux et économiques qui étaient menés pour améliorer le statut des étrangers. Très vite en Suisse, il y a eu un fort associationnisme italien, qui représentait une partie très importante de l'immigration, tant en Suisse latine qu'en Suisse alémanique, région dans laquelle les personnes migrantes en provenance des Balkans et de la Turquie prirent assez rapidement une prépondérance. En termes d'organisation sociale, l'immigration italienne a pu bénéficier d'une structure associative importante, les Colonies libres italiennes, mouvement antifasciste qui durant la guerre servait notamment à l'exfiltration et au soutien social des militants antifascistes italiens qui se réfugiaient en Suisse.

Avec les grandes vagues d'immigration d'après-guerre, ces structures ont continué d'être des lieux d'accueil et de contact de l'immigration italienne. Progressivement, elles sont devenues aussi des espaces qui ont fait la jonction entre les mouvements sociaux, syndicaux et politiques suisses et ceux issus de la migration. Il faut souligner que de nombreuses dynamiques associatives, d'une grande diversité de formes, de contenus et d'actions, se sont créées au sein de ces collectivités qui participaient activement au développement économique et social de la Suisse. À titre personnel, j'étais également impliqué dans ces actions de la société civile, par exemple lors des mobilisations en faveur de l'initiative populaire « Être solidaire », qui demandait la suppression du statut de saisonnier et des règles d'immigration plus humaines, des oppositions au durcissement de la politique d'asile, des combats pour les droits civiques des migrants ou avec le mouvement contre le racisme « Touche pas à mon pote ! ».

C'est dans le contexte des années 1970 et 1980, marquées notamment par une vague d'initiatives populaires xénophobes et de débats houleux sur l'accueil des réfugiés, qu'ont été créées un peu dans tous les cantons, des plateformes de convergence entre les mouvements issus de la migration et la société civile suisse. À Neuchâtel, une plateforme de ce genre, très active, réunissait des personnes représentant différentes composantes des

<sup>13</sup> L'ancienne Constitution suisse stipulait « Tous les Suisses sont égaux en droit », ce qui permettait aussi de lire, *a contrario*, en quelque sorte, que les « autres » non, et il a fallu du temps pour que le Tribunal fédéral admette que les étrangers étaient eux aussi titulaires du droit à l'égalité et pouvaient donc l'invoquer devant les tribunaux.

<sup>14</sup> À sa création en 1991 et jusqu'à son changement de nom, la Communauté pour l'intégration et la cohésion multiculturelle (CICM) se nommait Communauté de travail pour l'intégration des étrangers (CTIE)

associations et groupements de migrantes et migrants, des organisations politiques de gauche, des mouvements syndicaux et sociaux, des forces sociales ou politiques centristes, ainsi que des représentants d'Églises et des œuvres d'entraide comme Caritas et le Centre Social Protestant, qui ont joué des rôles importants en Suisse romande. Claude Borel, député socialiste au Grand Conseil et haut fonctionnaire du Département fédéral des affaires étrangères, personnalité marquante et très investie, au côté de Vitaliano Menghini et Claudio Micheloni, présidents des Colonies libres italiennes, y a joué un rôle déterminant en présidant avec talent, durant plusieurs années, cette plateforme qui s'appelait « Commission Suisses-Immigrés ». Cette structure associative privée, qui a mené de nombreuses actions, a essayé constamment de trouver des relais au-delà du cercle de ses organisations actives et d'y associer des représentants du patronat. C'était un point primordial dans le cadre des négociations entre les partenaires sociaux pour améliorer les conditions de travail et les droits sociaux des migrantes et migrants, où il est vrai que la composante immigrée était souvent un peu délaissée.

Parallèlement, la Commission fédérale pour les étrangers recommandait aux cantons de se doter d'une « Communauté de travail pour l'intégration des étrangers », commission consultative officielle, pour permettre à toutes les composantes de la société civile et aux milieux économiques de discuter des questions en lien avec la migration et de chercher conjointement des solutions. Elle avait publié un « Manuel de l'intégration », diffusé à toutes les communes et tous les cantons, pour formuler des recommandations et proposer la création de commissions consultatives, en donnant des exemples de ce qui pouvait être fait.

C'est cette double convergence entre, d'une part, les recommandations de la Commission fédérale et, d'autre part, la revendication de la « Commission Suisses – Immigrés » qui a donné naissance, dans le canton de Neuchâtel, à la création d'une commission cantonale consultative officielle, dotée d'un secrétariat professionnel. Celui-ci fut assumé par l'État neuchâtelois dans le cadre d'une nouvelle fonction officielle intitulée « délégué aux étrangers », la première de ce type en Suisse. L'idée de la mise en place d'une commission cantonale officielle était notamment défendue au Grand Conseil neuchâtelois par Claude Borel, qui avait une bonne connaissance à la fois du terrain neuchâtelois et de ce qui se passait au niveau national. Il a su trouver les bons arguments et les bonnes opportunités politiques pour amener le sujet au parlement neuchâtelois.

Ce qui a été aussi déterminant dans la mise en place, en 1990, d'une politique d'intégration dans le canton de Neuchâtel, c'est la forte implication des conseillers d'État Pierre Dubois, porteur courageux et visionnaire du dossier, et Francis Matthey, lui aussi un grand homme d'État, futur président de la Commission fédérale des migrations. Le basculement de la majorité politique du Conseil d'État à gauche avec l'élection de Michel von Wyss<sup>15</sup> a sans doute joué un rôle facilitant. Il faut aussi relever, en 1990, la décision de l'autorité cantonale, portée avec conviction par le conseiller d'État Jean Cavadini, de scolariser officiellement tous les enfants clandestins, régularisant ainsi une pratique officieuse déjà existante dans plusieurs villes et communes.

Après Pierre Dubois et Francis Matthey, il faut souligner le rôle déterminant joué par le conseiller d'État, Bernard Soguel, dès son élection au Conseil d'État et à la tête du Département de l'économie, pour asseoir solidement la politique d'intégration neuchâteloise et consolider le bureau du délégué aux étrangers (actuel service de la cohésion multiculturelle, COSM) au niveau suisse et européen, notamment dans le cadre des Cités interculturelles du Conseil de l'Europe.

**Q C'est donc dans ce contexte qu'il y a eu votre nomination et la création de la communauté de travail pour l'intégration des étrangers (CTIE – actuelle CICM) que vous venez d'évoquer, quelle était votre mission et avec quels objectifs ? Et quel était le rôle de la CTIE ?**

**M. Thomas Facchinetti :** J'ai été engagé en 1990 et j'avais à peu près carte blanche pour proposer au Conseil d'État les contours d'une politique d'intégration en phase avec les demandes des Autorités politiques, de la société civile neuchâteloise et les recommandations des Commissions fédérale et cantonale. Il s'agissait de fonder les bases d'une politique publique active de l'État pour promouvoir une bonne coexistence et intégration réciproque entre toutes les composantes de la population neuchâteloise, notamment celles issues de la migration, ainsi que de lutter contre la xénophobie et le racisme.

Une des premières tâches fut de créer la Communauté de travail pour l'intégration des étrangers (CTIE) et le Conseil d'État nomma à sa tête une forte personnalité politique neuchâteloise du parti radical démocratique, André Brandt, ancien conseiller d'État. Cette commission consultative, assez bien représentative de la société civile et des associations de migrants, des milieux économiques, politiques, des communes et de l'administration, disposait d'une large compétence de propositions et d'actions, comme aujourd'hui d'ailleurs. Elle avait pour but

---

<sup>15</sup> Conseiller d'État de 1989 à 1993.

d'œuvrer à une meilleure compréhension réciproque entre les diverses composantes de la société neuchâteloise, d'étudier les problèmes identifiés, de proposer ou mener elle-même des actions pour améliorer la situation. Les personnalités de premier plan qui ont présidé par la suite cette commission ont toutes eu une influence décisive. Je pense à Jean Grédy, ancien député libéral et secrétaire général patronal de la Convention suisse de l'industrie horlogère, Claude Bernoulli, ancien député libéral et directeur de la Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie, et Roland Debély, ancien conseiller d'État libéral et directeur de banque.

Un des rôles essentiels de la nouvelle fonction de délégué aux étrangers, dont l'appellation initiale était différente, consistait à accompagner les activités de la CTIE et à soutenir, en accord avec le gouvernement cantonal, la mise en œuvre des principales actions et mesures qu'elle proposait. L'autre dimension importante était d'assurer un lien entre les associations et groupements issus de la migration et les autorités cantonales et communales ainsi que les milieux de la société civile. Dans cette fonction de médiation, il s'agissait de créer les conditions de négociations des solutions à un certain nombre de demandes et revendications de part et d'autre.

Dans le cadre de ce regard croisé, je peux aussi mentionner, c'est assez savoureux de le noter, que le conseiller d'État Pierre Dubois, chef du département cantonal de l'économie, m'avait demandé de réfléchir et de proposer des solutions à la question épineuse des travailleurs clandestins et du travail au noir. Pour débroussailler cette question, je m'étais adressé notamment au Bureau International du Travail (BIT) à Genève où un éminent professeur italien, spécialiste du domaine au BIT, m'avait signalé une recherche sur l'économie souterraine en Italie, menée par Pascal Mahon. C'est ainsi que j'ai fait sa connaissance.

Les liens de collaboration avec la recherche scientifique, notamment via l'Université de Neuchâtel, ont aussi été, dès le début, un élément déterminant pour fonder, sur des connaissances scientifiques, la mise en place de la politique d'intégration neuchâteloise. Les autorités politiques et universitaires neuchâteloises ont d'ailleurs fortement soutenu la création du Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population à Neuchâtel, comme pôle de compétence national et international dans ce domaine. De nombreuses facultés ont ainsi développé des programmes de recherche et d'enseignement importants sur les questions de migrations, d'intégration et de diversité de la société.

**Q** **Quelles étaient les spécificités du modèle d'intégration qui s'est construit et qui s'est mis en place dans le canton de Neuchâtel ? Comment le différencier des modèles assimilationniste et communautariste ? Pourriez-vous également nous préciser quelles étaient vos sources d'inspiration, vos valeurs et vos objectifs dans la construction de ce modèle d'intégration. Quelles étaient aussi les contraintes que vous deviez intégrer dans cette construction et dans cette mise en œuvre de la politique d'intégration ?**

**M. Thomas Facchinetti** : Le respect de la personne humaine, l'écoute et l'égalité considération des gens, la liberté et la solidarité, hier comme aujourd'hui, sont pour moi des valeurs essentielles. Je m'inscrivais dans les grands débats et combats de l'époque comme la question du droit de vote des étrangers, un élément central et un marqueur de la politique neuchâteloise, la question de la scolarisation des enfants clandestins, celle des droits sociaux des travailleurs et travailleuses migrant-e-s et la question des droits humains, versus asile, car nous étions sous des régimes assez distincts à l'époque.

Professionnellement, j'avais été permanent d'une organisation internationale de jeunes où je m'occupais particulièrement des questions de migrations à l'échelle de l'Europe. Et j'étais aussi sensibilisé par mon vécu personnel, comme enfant issu de la migration.

Pour la mise en place de la politique d'intégration, il y avait l'avantage qu'il fallait définir un nouveau champ de politique publique (contrairement à la politique de migration déjà préexistante) et définir quel rôle l'État pouvait jouer dans cette notion d'intégration, un peu générale et imprécise, au sens de créer des espaces de reconnaissance de la diversité issue de la migration.

Un des marqueurs majeurs de la politique d'intégration neuchâteloise est son approche de l'égalité et de la non-discrimination, notamment civique, avec l'existence depuis la révolution de 1848 du droit de vote des étrangers au niveau communal et son extension graduelle, avec des étapes essentielles comme la révision de la Constitution en 2000 qui a introduit le droit de vote cantonal des étrangers, y compris à la chambre des cantons du Parlement fédéral, puis en 2007 l'introduction du droit d'être élu à toutes les fonctions communales, parlement et exécutif, ainsi que dans les syndicats intercommunaux. C'est dans ce sens que le canton a privilégié,

dans l'application cantonale de la politique suisse de migrations, l'instauration d'une « Charte de la citoyenneté », plutôt qu'un « contrat d'intégration ».



Photo : Documents composant la Charte de la citoyenneté

Cette approche privilégie la reconnaissance et le respect des personnes comme des citoyennes et citoyens à part entière d'une société neuchâteloise très diversifiée. Celle-ci est vue comme un atout pour le développement du canton et de toute la population. L'accent est mis sur la cohésion sociale de l'ensemble et l'adaptation de chacune et chacun par intégration réciproque et non par l'alignement unilatéral des uns aux autres. Ce modèle se distingue donc clairement de l'assimilation, au sens d'une dissolution unilatérale des identités, sentiments et appartenances individuelles, dans un moule de conformité normative rigide. Il se distingue aussi clairement du communautarisme puisqu'il ne fixe personne dans un carcan identitaire ou d'appartenances mais invite au contraire chacune et chacun à trouver librement sa place dans la société, dans le respect de sa personnalité, de son histoire de vie et de ses racines.

L'instauration de la première loi en Suisse sur l'intégration des étrangers, en 1996, est un autre point saillant. Elle trouve son origine dans la chance des rencontres et des opportunités, celle notamment d'avoir eu comme premier président de la commission d'intégration, André Brandt, avocat-notaire, membre du Parti radical, ancien conseiller d'État (de 1977 à 1989), qui s'occupait de la police, y compris ce que l'on appelait à l'époque la police des étrangers, du domaine des constructions et des chantiers, une personnalité qui avait donc eu dans l'exercice de sa fonction au gouvernement, un rapport à l'immigration. C'est lui qui a donné les impulsions fortes à la politique d'intégration du canton et qui a donné l'idée d'une loi. Je me souviens d'un jour où un certain nombre d'actions avaient eu du succès, il est venu me voir dans mon bureau et m'a dit « *M. Facchinetti, il faut que l'on ait une loi pour donner une perspective à tout ce que nous faisons en matière d'intégration. Il ne suffit pas de faire de belles actions car où est-ce que nous voulons aller avec tout ça ! Il faut que nous ayons une base légale pour fonder ces actions et donner une perspective d'avenir* ». Nous nous sommes retrouvés plusieurs fois pour réfléchir et esquisser ce projet de loi, nous avons discuté avec le service juridique mais aussi, bien sûr, avec Pierre Dubois qui était au Conseil d'État et on a posé un premier jalon pour définir un champ d'actions de politique publique autour de cette notion d'intégration des étrangers, que nous avons immédiatement posé sous l'angle de la coexistence respectueuse, de l'intégration réciproque et de l'égalité.

**Q** Quel était le positionnement des partis politiques de l'époque ? Est-ce qu'il y avait une ouverture de tous les bords politiques ?

**M. Thomas Facchinetti :** Quand on a commencé à parler de ce projet de loi, un mouvement qui s'appelait « Identité suisse » s'est manifesté et a écrit à tous les députés du Grand Conseil pour dire que s'ils votaient en faveur de la loi, le mouvement lancerait un référendum, qui, ils en étaient sûrs, aboutirait à son rejet. Ce qu'ils contestaient dans la loi, c'était la référence à l'égalité des droits et devoirs. Ils redoutaient qu'avec cet article sur l'égalité, on étende le droit de vote des étrangers. Il faut rappeler qu'en 1990, il y avait eu une votation sur le

droit de vote en matière communale, qui avait été refusé, et ils craignaient que la loi sur l'intégration ne soit une manœuvre pour revenir à cette proposition.

Ce qui s'est passé alors politiquement, au Grand conseil, est intéressant à noter. La gauche ne s'est pas laissée intimider par la menace d'un référendum. À droite, le parti radical (qui n'avait pas encore fusionné avec le parti libéral) avait pour chef de groupe Didier Burkhalter, futur conseiller fédéral, du même parti qu'André Brandt, et je me souviens très bien des interventions de Didier Burkhalter qui défendait ardemment le projet de loi avec la gauche. Les Libéraux, bien que mitigés, avaient eux aussi soutenu la loi, qui finalement a été acceptée très largement. La menace d'un référendum, perçu par beaucoup de députés comme une mise sous pression, a plutôt eu pour effet de souder une large majorité du parlement cantonal en faveur de cette loi. Le mouvement « Identité suisse » a ensuite effectivement lancé le référendum qui n'a pas abouti et la loi est entrée en vigueur dans un contexte d'opposition mais finalement avec une forte légitimité.

**Q** Pourriez-vous citer des actions marquantes entre votre nomination en 1990 et la Loi sur l'intégration en 1996 ?

**M. Thomas Facchinetti** : Je tiens à préciser que je n'étais évidemment pas seul dans la réalisation des actions. Je peux en citer de mémoire quelques-unes :

1. La question du travail clandestin. Nous avons créé un consensus entre les syndicats, l'État et le patronat pour qu'en période de haute conjoncture, en attendant leur régularisation, les travailleurs qui n'avaient pas de statut de séjour puissent être assujettis à toutes les assurances et bénéficier d'une couverture complète d'assurance sociale. Les salaires conventionnels devaient être aussi assurés.
2. La scolarisation des enfants clandestins et celle des enfants du domaine de l'asile qui avaient des statuts tout aussi précaires. Nous avons organisé l'inclusion de ces élèves en voyant comment l'école pouvait s'adapter et s'ajuster en cours d'année.
3. Les actions comme la Quinzaine interculturelle « Salut l'étranger ! » (qui se transformera par la suite en « Neuchàtoi »), organisée par les divers services et commissions de l'État impliqués dans l'intégration, en partenariat étroit avec les associations de migrants et la société civile neuchâteloise. Cette action culturelle connut un retentissement et un grand succès. Le titre « Salut l'étranger » a été ensuite repris pour créer en 1994 le prix Salut l'étranger ! qui incarnait la reconnaissance officielle des actions citoyennes favorisant la tolérance.



Photo : 1<sup>ère</sup> remise du prix « Salut l'étranger »

4. Les modifications législatives au début des années 1990 qui ont permis la nomination des étrangers dans les tribunaux de prud'hommes et de conciliation en matière de baux à loyer puis comme jurés dans les tribunaux civils et pénaux.

5. La mise en place, avec Caritas, le Centre Social Protestant et le service de l'action sociale, via son service d'accueil et d'hébergement des réfugiés, de permanence d'accueil, d'information, de consultation et d'orientation sociales en collaboration avec des interprètes issus des collectivités concernées. Ce dispositif deviendra par la suite le centre de consultation du COSM.
6. Dans la foulée de l'acceptation en 1994, en votation populaire, de la norme pénale contre l'incitation à la haine raciale, la création du Forum tous différents tous égaux et une série d'actions lors de la Journée internationale contre le racisme, le 21 mars 1995, a été le moment qui a lancé une action qui se poursuit depuis lors chaque année, sans interruption.

Voilà de mémoire quelques actions importantes, mais il y en a eu beaucoup d'autres.

**Q** Il y a eu la création de la CTIE. Quelle était sa particularité ? Quel était son côté innovant ? C'est une structure qui a beaucoup inspiré et intéressé les autres villes européennes, notamment celles membres des Cités interculturelles comme Lublin, en Pologne<sup>16</sup>. (



Photo : Rencontre entre les représentants de la Ville de Lublin et le Groupe contact musulman de la CICM dans le cadre du programme Lublin 4 all, septembre 2012

**M. Thomas Facchinetti** : La Confédération, comme j'ai pu le dire précédemment, recommandait la création d'une telle commission et d'autres villes, bien avant Neuchâtel, en avaient créé une. Il faut donc relativiser le côté innovant de la commission. Ce qui a été déterminant en revanche dans le succès de la commission à Neuchâtel, c'est la volonté politique du Conseil d'État de l'écouter et de prendre au sérieux ses réflexions, propositions et actions. Une commission qui était d'autant plus prise au sérieux que son président était un ancien membre du collège gouvernemental qui connaissait ses pairs, la plupart en tout cas, et qui était une personnalité connue et reconnue. Il y avait aussi dans cette commission, des représentants de poids, notamment du patronat et des syndicats, des hauts fonctionnaires clairvoyants et efficaces, des personnes clés et très investies, des associations de migrants ainsi que des personnes issues de la société civile. Ces personnes, dans leur domaine d'activité, étaient des leaders d'opinion et savaient utiliser les bonnes ficelles pour activer les leviers d'action. Tout cela a permis à la commission de jouer pleinement son rôle, actionnant toutes les ressources qu'elle pouvait mobiliser.

<sup>16</sup> Un partenariat a eu lieu de 2012 à 2014, entre le canton de Neuchâtel et la ville de Lublin, tous deux membres du programme des Cités interculturelles du Conseil de l'Europe, dans le cadre du programme « Lublin for All » visant à mettre en place une politique publique de gestion de la diversité dans la cité polonaise.

**Q** à noter qu'il n'y avait dans cette commission, que des hommes.

**M. Thomas Facchinetti** : C'est vrai, le premier arrêté de nomination, effectué sur la base des propositions des milieux concernés, comportait une écrasante prédominance masculine. Cela en dit long aussi sur le contexte de l'époque. Ce fait choquant a heureusement créé un déclic pour faire évoluer positivement la situation.

**Q** L'idée d'une loi sur l'intégration des étrangers émane, vous l'avez dit, d'André Brandt. Comment et par qui ont été définis les objectifs de la Loi sur l'intégration des étrangers de 1996 ? Le contenu de cette loi est assez vague par rapport au contenu de celle de 2013, que ce soit dans ses objectifs ou dans la définition de ses termes, et ce bien que le règlement d'exécution de la loi de 1997 soit assez clair dans les tâches confiées au délégué aux étrangers et à la commission mise en place, la CTIE. Il ressort de cette première loi, en tout cas dans son esprit, que les étrangers sont vus sous l'angle d'une problématique et qu'il faut trouver le moyen de les intégrer alors que la loi de 2013 part, semble-t-il, d'une autre démarche ou d'un autre point de départ, celui de considérer la réalité de la diversité de la population neuchâteloise et de valoriser cette diversité, l'intégration étant moins définie comme un outil pour régler un problème.

**M. Thomas Facchinetti** : L'impulsion de la loi venait d'André Brandt mais le Conseil d'État avait déjà pris, avant, un arrêté pour définir le rôle et les tâches de la Commission d'intégration. C'était le point principal. On avait aussi réussi à glisser, à la faveur d'une modification de la loi sur l'introduction de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, une disposition qui mentionnait que le canton devait favoriser l'intégration des étrangers.

Dans le contexte suisse de l'époque, sans que la région neuchâteloise n'y échappe complètement, l'idée latente assez répandue était que les problèmes venaient davantage de la présence de personnes perçues comme étrangères que de l'attitude de la Suisse envers sa population issue de la migration. L'enjeu central était dès lors de considérer la population neuchâteloise comme un ensemble hautement diversifié, comprenant des personnes issues d'horizons différents et d'harmoniser les relations entre ces gens. Le champ d'action était de rassembler, trouver des convergences pour améliorer le bien-être de toute la population en faisant de la présence des personnes issues de la migration un atout, de les considérer plutôt comme une richesse que comme un problème. D'où le libellé dans l'article de la loi « Favoriser des relations harmonieuses entre Suisses et étrangers ».

Cet article renvoie cependant aussi à la réalité d'une différence de statut entre les ressortissants nationaux et les non-nationaux qui, à ce titre, n'ont pas exactement les mêmes droits, ni en tous cas les mêmes privilèges que confère la nationalité suisse. Le défi pour trouver une convergence et un équilibre social est donc d'autant plus fort. Il y a dans cette approche les prémices de la notion de cohésion sociale et surtout la légitimité donnée à l'État d'agir. D'où cet article de la loi de 1996 qui stipule que l'État doit encourager la recherche de solutions pour l'intégration des étrangers. À la base de cette loi, il y a donc la reconnaissance de la présence d'une population issue de la migration, avec des statuts différents et une durée de présence variable en Suisse, et le fondement de la légitimité de l'action de l'État de Neuchâtel dans ce champ, au-delà de son rôle en terme de contrôle des flux migratoires.

**Q** Quelle est la portée d'une loi comme celle sur l'intégration des étrangers ?

**Prof. Pascal Mahon** : Nous devons revenir à la question que vous avez posée précédemment, avant de répondre à celle-ci. Si l'on porte un regard plus axé sur le contexte fédéral, on a dit que durant les années 1980, deux tendances s'opposaient au sein de la population suisse. Une tendance caractérisée par les initiatives de l'Action nationale qui dit que les étrangers constituent un problème et que pour éliminer ce problème, il faut les limiter ou réduire leur présence en Suisse, et de l'autre, un discours plus favorable aux étrangers, qui reconnaît que la Suisse a besoin de leur présence, qu'il faut les respecter, comme personnes humaines, et avec qui il faut être solidaire. Ce combat politique se cristallise au début des années 1980, sur deux votations fédérales :

- l'initiative « Être solidaire », qui veut abolir le statut de saisonnier, jugé inhumain. L'initiative a été rejetée, la population suisse n'était pas tout à fait prête à accorder les mêmes droits aux étrangers ;
- puis, une année après, il y a eu une autre votation populaire, où le Conseil fédéral, dans la foulée du discours de l'Action nationale, est venu avec une nouvelle loi sur les étrangers, plus stricte, qui allait dans le sens d'une augmentation des exigences et d'une diminution des droits, qui, elle aussi, a été rejetée.

On voit que la population suisse est un peu entre les deux tendances et c'est à ce moment-là qu'apparaît la notion d'intégration qui va être le début d'une politique publique. On admet qu'il y a un rôle de l'État dans

l'intégration des étrangers. Le Conseil fédéral est conscient qu'il n'a pas la compétence pour prendre en charge une politique d'intégration et qu'il appartient aux cantons de s'y attacher, chacun avec ses caractéristiques propres. Et les caractéristiques du canton de Neuchâtel, c'est une certaine tradition d'ouverture, même si elle est peut-être un peu exagérée, et une conjoncture politique et sociétale avec des mouvements associatifs qui font que les conditions sont réunies pour construire une politique d'intégration et adopter une loi, qui sera pionnière en Suisse.

Alors, on peut être critique avec cette loi, mais c'est un processus d'apprentissage. C'est clair que plus tard, aussi bien au niveau fédéral qu'au niveau cantonal en 2013, on a appris, on a amélioré, on a pris en compte ce que cette première loi a pu apporter et on a pu perfectionner l'instrument. Et donc, je pense qu'il ne faut pas seulement opposer la loi de 2013, qui est un peu plus « perfectionnée », à la loi de 1996. La loi de 1996 est une première en Suisse. Elle a servi de base à la politique d'intégration qui s'est consolidée au niveau fédéral. C'est après cette loi neuchâteloise de 1996 qu'on voit apparaître dans la révision de la Loi fédérale sur les étrangers, un peu plus tard, en 2005, un grand nombre de dispositions sur l'intégration qui prennent modèle un peu sur ce qui s'est fait dans les cantons, dont celui de Neuchâtel.

**Q** **Le but n'était pas d'opposer la loi de 1996 à celle de 2013 mais de montrer l'évolution et le cheminement de la politique d'intégration dans ses motivations et ses objectifs, plus spécifiquement de relever l'évolution de la terminologie associée à l'étranger, avec une dimension peut-être plus valorisante de l'étranger dans la loi de 2013. C'est cette évolution qui paraissait intéressante de souligner et d'analyser.**

**Prof. Pascal Mahon :** Ce que l'on voit apparaître avec la nouvelle Loi (fédérale) sur les étrangers en 2005, où tout un chapitre est consacré à l'intégration, c'est cette idée qui émane des politiques cantonales que l'intégration n'est plus seulement du ressort de l'étranger, elle est aussi une obligation pour la population autochtone d'accueillir et d'intégrer les étrangères et les étrangers, et donc d'accepter la diversité, d'être tolérant. D'où cette valorisation de l'étranger, qui n'est plus seulement un problème, mais qui est aussi une richesse. Et ça c'est un processus d'apprentissage qui se fait des politiques cantonales vers la politique fédérale. Même s'il y a toujours, en contre-position, ce discours qui consiste à dire que l'étranger est un problème. Les personnes qui le pensent n'ont pas disparu, au contraire.

**M. Thomas Facchinetti :** J'entends ce que dit Pascal Mahon et il faut souligner effectivement que, dans les années 1970, il y a eu toute une série d'initiatives xénophobes, que, dans les années 1980, il y a eu toute une cristallisation sur la question de l'asile et sur le changement de régime de la politique de migration et qu'à chaque fois, cela a été un sujet très clivant. La terminologie utilisée dans l'article 1 de la loi de 1996 « Favoriser des relations harmonieuses entre les populations suisse et étrangères ou issues de la migration » était une réponse à ce clivage, avec pour discours que le problème n'est pas chez les étrangers, mais dans les relations qui se nouent.

Le sens qui était donné dans la construction de cette loi, c'est ainsi qu'elle a été présentée au Grand Conseil, n'était pas celui que l'on pouvait trouver souvent ailleurs en Suisse, à savoir, de façon simpliste et paternaliste « qu'un bon étranger était un étranger intégré ». Le message de la loi était de dire que l'enfermement mutuel dans des univers de vie séparés, marqués par des inégalités et truffés de préjugés conduit inexorablement à une situation où nous sommes tous perdants. Il faut au contraire rassembler, mettre en commun notre avenir et développer la tolérance. C'est un peu cette idée de relations harmonieuses que l'on peut associer à celle de cohésion et d'équilibre social.

**Q** **Il y a eu la création du Bureau du délégué aux étrangers. À l'époque de sa création, était-il déjà intégré au Département de l'économie ?**

**M. Thomas Facchinetti :** Il a été intégré au Département de l'économie dès le départ et y a toujours été depuis lors.

**Q** **Pourquoi ? Est-ce qu'il y avait une raison particulière ? On peut se poser la question étant donné que dans d'autres cantons, le bureau de l'intégration dépend d'autres départements.**

**M. Thomas Facchinetti :** Les décisions de ce type sont prises en fonction de différents motifs, d'opportunités et de choix politiques. C'est au sein du département de l'économie publique qu'il y avait une sensibilité pour construire une nouvelle politique d'intégration, avec en toile de fond les questions liées aux travailleurs immigrés et la question du travail au noir. Le message était aussi de dire qu'il fallait que l'on améliore la situation des étrangers parce qu'il y a un intérêt économique.

Mais il est vrai que, souvent, ces dernières années, la politique d'intégration a été conçue comme un simple corollaire améliorant l'efficacité de la politique migratoire et dès lors plutôt attribuée aux départements qui s'occupent du contrôle de la migration. Et de fait, la politique d'intégration qui s'est mise en place au niveau national apparaît comme une politique d'accompagnement de la politique de l'immigration et moins comme une politique de la cohésion sociale.

**Q Pourquoi n'avoir pas confié cette tâche, dans le canton de Neuchâtel, au service des migrations ? Pourquoi avoir choisi de créer un bureau indépendant ? Y avait-il une volonté dans ce choix et si oui, quelles en étaient les raisons ?**

**M. Thomas Facchinetti :** Pourquoi ne pas avoir confié cette tâche au service des migrations ? Et bien c'est parce que ce service était chargé de l'application du droit fédéral et qu'il était dans une logique de contrôle des étrangers, on parlait à l'époque de police des étrangers. Il aurait été impensable, par exemple, que le service des migrations puisse être en charge de questions comme la scolarisation des enfants clandestins, décision en totale opposition alors au droit fédéral qu'il a pour mission d'appliquer. Idem pour les travailleurs clandestins.

Mais ce que je trouve plus important de souligner ce n'est pas tant le point de départ qui est lié à une question d'opportunités mais, et c'est ce qui est plus particulier dans le canton de Neuchâtel, que le développement de la politique d'intégration a pris une telle importance, qu'on a rattaché ensuite le domaine du contrôle des étrangers et de l'asile au département de l'économie, avec la volonté claire d'influencer et d'orienter l'application cantonale du contrôle des étrangers en vertu des objectifs de cohésion sociale de la politique neuchâteloise d'accueil et d'intégration des migrants, alors que la tendance était plutôt d'assujettir la politique d'intégration à la politique de migration. Le défi, à ce moment donné, s'est inversé avec l'idée qu'il faut que, dans la marge de manœuvre dont dispose le canton, il puisse utiliser pleinement l'approche intégrative. D'où l'enjeu de la loi sur l'intégration, parce qu'au sein de l'administration, dans les démarches et discussions au quotidien, notamment avec les fonctionnaires du service des migrations, qui se référaient à la loi sur les étrangers, cela permettait de mettre en avant d'autres arguments fondés sur une loi-cadre cantonale, en justifiant une référence à des objectifs comme l'harmonisation de la société. Cela offrait une nouvelle assise normative, une légitimité, un contrepoids aux effets de restriction de la politique des migrations.

**Q Prof. Mahon, avez-vous quelques éléments à ajouter à ce qui vient d'être dit ?**

**Prof. Pascal Mahon :** Ce qui vient d'être dit est important et ce débat est intéressant parce que le droit des migrations en Suisse, de par le droit fédéral, a été conçu, tout au long du XXe siècle, comme un droit de police, donc un service des migrations c'est une police qui applique les lois migratoires de manière assez stricte. C'est sa mission. Donc séparer au départ la politique d'intégration de la politique de police des migrations pouvait paraître assez logique indépendamment des querelles ou des opportunités politiques de l'administration cantonale. C'est assez difficile d'être à la fois policier de la migration et d'être celui qui va aider l'étranger dans son intégration. Et donc réintégrer dans le même département ces deux dimensions pour pouvoir mieux les harmoniser, les contrebalancer l'une et l'autre est un processus intéressant. Est-ce qu'il est conscient dès le départ ou pas, on ne sait pas, mais c'est une évolution intéressante.

**Q Cette démarche, cette volonté de contrebalancement était-elle voulue, consciente et réfléchie ? Et est-ce une caractéristique propre à Neuchâtel ?**

**M. Thomas Facchinetti :** Oui clairement.

**Prof. Pascal Mahon :** Je ne sais pas si elle est propre à Neuchâtel. Ce serait intéressant de vérifier.

**M. Thomas Facchinetti :** Je n'ai pas connaissance d'autres cantons où ce contrebalancement ait été autant voulu politiquement à l'époque. Le canton de Neuchâtel se définit d'abord comme une République souveraine et un Canton suisse, doté de ses spécificités propres fixées notamment dans sa Constitution et animé par la volonté constante d'assurer en permanence le champ de sa souveraineté politique et l'utiliser en plein, partout où il peut l'exercer. Et typiquement l'intégration était un champ dans lequel le canton avait une très grande souveraineté, à l'instar de l'instruction publique. C'est en vertu de la souveraineté propre du canton que le Conseil d'État a décidé de scolariser les enfants clandestins. Donc cet élément-là du fédéralisme et de la souveraineté politique neuchâteloise, ont permis d'avoir une application du droit fédéral de contrôle des migrations qui soit matée à la sauce neuchâteloise de l'intégration réciproque et pas seulement le bras armé exécutant direct des injonctions fédérales. Donc pour conclure, c'est un choix politique pleinement conscient du Conseil d'État d'avoir intégré ces

différentes entités de l'administration actives dans les domaines de la cohésion sociale et multiculturelle, du contrôle de la migration et de l'accueil des réfugiés au sein d'un même département.

**Q** La loi de 1996 est une loi pionnière qui a une dimension symbolique importante mais concrètement quelle est la portée de cette loi, qu'est-ce qu'elle peut signifier dans le quotidien des gens ? Qu'est-ce qu'elle apporte aux personnes d'origine étrangère ? Et comment pourrait-on la leur présenter ?

**Prof. Pascal Mahon :** Cette loi est une loi-cadre qui donne un cadre à la politique de l'État en matière d'intégration. Elle n'a pas – ou que peu – d'effet direct sur l'étranger. Ce n'est pas cette loi qui va définir les droits de l'étranger qui vient s'installer dans le canton de Neuchâtel. Il y a d'autres lois qui régissent le statut de l'étranger, par exemple, le droit d'aller à l'école ou pas et c'est dans la loi scolaire par exemple que l'on mettra les dispositions qu'il faudra pour permettre aux enfants clandestins d'aller à l'école.

**Q** Qu'est-ce que peut signifier alors, pour l'étranger, l'existence d'une telle loi ?

**Prof. Pascal Mahon :** Le simple fait qu'elle existe montre, me semble-t-il, l'accent mis par le Canton sur cet aspect de l'intégration, sur le développement d'un certain nombre d'initiatives que ce soit de créer des instances de dialogue, de soutenir le milieu associatif, qui contribuent à montrer cet effort d'intégration.

**Q** Certains cantons n'ont pas voulu adopter de loi sur l'intégration et ont plutôt opté pour intégrer un volet, ou la dimension de l'intégration, dans un règlement d'exécution de la loi sur les étrangers.

**Prof. Pascal Mahon :** On aurait pu mettre l'intégration dans un dispositif d'exécution mais on revient à ce que nous avons dit précédemment : suivant dans quel département vous le mettez, suivant dans quel instrument juridique vous le mettez, cela a une dimension symbolique plus ou moins forte. Certains cantons n'ont pas voulu de loi sur l'intégration et utilisent l'instrument que l'ordonnance fédérale a mis à disposition, c'est-à-dire la convention d'intégration, qui est un acte bilatéral entre l'État et un individu mais où il n'y a pas cette dimension de l'intégration comme politique publique. C'est un choix politique et là on voit la force du fédéralisme avec la différence qu'il peut y avoir d'un canton à l'autre, où certains cantons – comme Neuchâtel – vont beaucoup plus donner une importance politique et symbolique à l'idée d'une *politique* d'intégration, alors que d'autres vont opter pour la convention d'intégration, instrument proposé par la loi fédérale, pour mesurer l'intégration de l'étranger.

Ce sont des choix et l'une des singularités du canton de Neuchâtel, qui n'est plus le seul maintenant, c'est d'avoir emphatisé cette politique d'intégration en lui donnant une base légale assez élevée, et donc pas simplement un règlement d'exécution du Conseil d'État, une loi qui a une légitimité démocratique parce qu'elle a été adoptée par le Parlement et parce qu'elle a passé l'étape du référendum. La loi n'a donc pas directement d'effet direct sur l'individu, mais elle a une dimension psychologique et symbolique assez importante.

**Q** Cette dimension symbolique était-elle consciemment voulue lorsqu'elle a été rédigée ?

**M. Thomas Facchinetti :** Oui totalement. Il y a un élément qu'il faut prendre en compte, c'est qu'à la fin des années 1990, la question de l'asile commence à s'organiser administrativement au niveau fédéral avec la nomination d'un délégué aux réfugiés (qui deviendra l'Office fédéral des réfugiés, puis l'Office fédéral des migrations, puis, désormais, le Secrétariat d'État aux migrations). À l'époque, le délégué aux réfugiés et plusieurs milieux politiques préconisaient de changer de modèle migratoire pour la Suisse, afin d'avoir une loi générale sur l'immigration. Il y a eu un projet de loi, des consultations qui n'ont pas abouti, mais l'idée qu'il fallait dépoussiérer tout le système migratoire suisse a perduré.

À Neuchâtel, on s'était aussi demandé, avant la Loi sur l'intégration des étrangers de 1996, si nous ne devions pas avoir notre loi sur l'immigration (et l'un des premiers titres auxquels nous avons pensé c'était la Loi sur les migrations) qui combinerait à la fois les notions d'intégration et d'immigration.

On avait bien sûr une loi d'introduction du droit fédéral sur le contrôle des migrations et l'asile, que l'on a adoptée en y incorporant les notions d'accueil et d'intégration des migrants. Pour sécuriser juridiquement un minimum le domaine on s'était dit qu'il fallait jouer sur les deux plans car si on n'arrivait pas à faire passer la loi sur l'intégration, il fallait au moins que l'on ait une base légale ailleurs. Donc, d'une manière concomitante, nous avons agi sur les deux tableaux. La démarche était parfaitement consciente. Elle partait d'une réflexion qui prenait acte que la politique migratoire restait une compétence exclusive de la Confédération, que les cantons n'avaient que très peu de compétences propres dans ce domaine. Nous devions dès lors nous concentrer sur le

fait que le champ de l'intégration avait une autonomie par rapport à la politique de l'immigration et du contrôle des flux migratoires, en vertu principalement d'objectifs économiques et sociodémographiques. Nous avons défini le domaine de l'intégration en termes de relations harmonieuses et de cohésion sociale en situant les finalités politiques d'égalité et de participation citoyenne au-delà du régime migratoire. C'est en ce sens que cela représentait, je pense, l'aspect le plus novateur, celui de poser les bases d'un domaine de politique publique véritablement distinct de celui de la (seule) régulation des flux migratoires.

***Entretien réalisé le vendredi 24 avril 2020 par Zahra Banisadr et Méryl Rodríguez Espinosa, spécialistes en migration et relations interculturelles au COSM.***

---

*La deuxième partie de ce regard croisé, qui aborde plus particulièrement la mise en œuvre et le contenu de la Loi sur l'intégration et la cohésion multiculturelle, est à découvrir dans notre prochaine « édition spéciale 30 ans » à fin septembre.*

---

# ENTRETIEN AVEC M. PIERRE DUBOIS

## Les trente ans de politique d'intégration interculturelle du canton de Neuchâtel

Neuchâtel est le premier canton à nommer un délégué aux étrangers, en 1990. C'est aussi le premier canton à se doter d'une Loi sur l'intégration des étrangers, en 1996, adoptée sans opposition par le Grand Conseil<sup>17</sup>. Pierre Dubois, alors conseiller d'État et pilier<sup>18</sup> d'une politique publique pionnière en Suisse, dira de cette loi, dans le cadre des 20 ans de la Communauté pour l'intégration et la cohésion multiculturelle CICM (anciennement Communauté de travail pour l'intégration des étrangers, CTIE) en 2011, qu'elle restera à jamais le symbole de son action.

Aussi, il nous a paru essentiel, dans le cadre des célébrations des 30 ans de la politique d'intégration du canton, de le rencontrer et de comprendre quels étaient ses motivations et ses objectifs.

**Pierre Dubois** est né en 1938. Licencié en sciences économiques de l'Université de Neuchâtel, enseignant et membre du parti socialiste, il occupera les fonctions de conseiller général de la ville de Neuchâtel, député au Grand Conseil et conseiller d'État en charge du Département de la justice et de l'économie de 1980 à 1993, puis de l'économie publique jusqu'en 1997.



Photo : M. Pierre Dubois, ancien conseiller d'Etat et ancien président de la CICM

### **Q** Comment l'idée d'une politique d'intégration a-t-elle germé et dans quel contexte avez-vous été amené, alors que vous étiez conseiller d'État en 1990, à la mettre en œuvre ?

**Pierre Dubois** : Avant la mise en œuvre de la politique d'intégration en 1990, j'assistais à de longues réunions au Centre Social Protestant avec, notamment, Claude Borel, alors député au Grand Conseil, Thomas Facchinetti, qui travaillait à cette époque chez Job Service, Vitaliano Menghini, membre de la Colonia Libera Italiana et le Frère Léo, qui était aumônier des prisons<sup>19</sup>. Nous avons de longues discussions sur les conditions précaires des saisonniers<sup>20</sup> et d'une manière plus générale sur l'intégration des étrangers, à une époque où, à peu près, rien ne se faisait à Neuchâtel, si ce n'est au niveau de la police<sup>21</sup> cantonale.

J'étais très sensibilisé par les réflexions et débats qui s'y tenaient et vite convaincu qu'il fallait agir et faire quelque chose. Le basculement du Conseil d'État à gauche, en 1989, avec l'élection de Michel von Wyss (Les Verts) donna cette opportunité. J'ai tout de suite pensé que nous devons profiter de cette nouvelle majorité pour proposer

<sup>17</sup> Un référendum sera déposé mais, à la surprise générale, ne parviendra pas à réunir les 6'000 signatures.

<sup>18</sup> Claude Borel, ancien député au Grand conseil, présentera dans le cadre des 25 ans de la Communauté pour l'intégration et la cohésion multiculturelle (CICM), Pierre Dubois comme l'une des trois personnalités marquantes qui aura contribué au développement de la politique d'intégration au côté de Thomas Facchinetti et Vitaliano Menghini. « *Tout d'abord, Pierre Dubois qui a posé la première pierre, comme son prénom l'indique, puis Thomas Facchinetti, 1<sup>er</sup> délégué aux étrangers, qui a construit l'édifice sur des bases solides qui en assurent la pérennité, puis, Vitaliano Menghini, l'inspirateur et le compagnon de toutes les luttes pour l'extension des droits politiques aux étrangers* ».

<sup>19</sup> Assistaient également à ces réunions : Don Sergio, de la Mission catholique italienne, le représentant de l'association espagnole « Les trois caravelles », le représentant du Centre portugais, Gianfranco de Gregorio, membre de la Colonia Libera Italiana, les représentants des syndicats FOBB et FTMH, François Borel, conseiller national et membre du PS.

<sup>20</sup> Le statut de saisonnier était du ressort de la Confédération.

<sup>21</sup> En 1990, il y avait au département de l'économie, uniquement l'office de la main d'œuvre étrangère qui accordait aux employeurs les permis de travail. C'est un autre office, rattaché au département de la police, qui accordait les permis et titres de séjour aux personnes étrangères. Le domaine de l'asile (accueil et hébergement) était lui rattaché au département de l'action sociale. C'est progressivement, sous les conseillers d'État Francis Matthey et Bernard Soguel que tous ces offices ont été réunis dans le service des migrations, tel qu'on le connaît aujourd'hui, au côté du COSM.

la mise en œuvre d'une politique d'intégration qui, même si elle ne passait pas le cap devant le Grand Conseil, devait au moins permettre au Conseil d'État de se positionner sur cette question.

J'en ai fait part à mes collègues, Michel von Wyss (Les Verts) et Francis Matthey (Parti Socialiste) qui ont été tout de suite favorables à l'idée, de même que Jean Cavadini, conseiller d'Etat libéral. Ce même Cavadini qui, peu de temps après, est venu avec la proposition d'autoriser dans les écoles neuchâteloises les enfants sans statut légal, notamment les enfants de saisonniers<sup>22</sup>. Jean-Claude Jaggi, lui aussi libéral, s'était opposé, dans un premier temps, au projet puis s'était rallié à l'idée.

Je ne veux pas trop parler de moi mais j'ai toujours été membre de la LICRA, la ligue contre le racisme. Je suis issu d'une famille protestante avec un grand-père maternel juif. J'en ai toujours été fier. Il était français, avait un nom très connu, Blum, et avait vécu dans la France occupée.

Je vais vous raconter une histoire. Vous comprendrez comment nous étions dans notre famille et quel en était l'état d'esprit. Un jour, nous sommes allés chez des viticulteurs français en Bourgogne. Nous étions invités à souper. Tout se passait bien. Puis, en fin de soirée, le fils de la maison a commencé à parler en mal des Algériens, du FLN et des Juifs. Mon père a dit : « Puisque c'est comme ça, on se lève et on fout le camp ! ». J'étais tout jeune, très secoué, mais aussi très fier de mon père.

Entre 1944 et 1958, j'ai été membre du groupe scout du Bouquetin Neuchâtel, fondé en 1930. J'étais dans le groupe des Éclaireurs dont l'esprit militariste ne me convenait pas. J'ai décidé de les quitter pour devenir animateur jeunesse à XAMAX.

La majorité des membres à XAMAX étaient d'origine italienne et moi le protestant neuchâtelois, j'y avais été très chaleureusement accueilli. J'en garde encore aujourd'hui un excellent souvenir.

Un autre souvenir m'a profondément marqué. Nous sommes le 8 mai 1945 et ma mère dont les parents vivaient en Haute Savoie nous a amené mes deux frères et moi au Temple du Bas à Neuchâtel. Nous n'avons pas pu entrer tant il y avait de monde. Le pasteur Du Pasquier a entonné « Grand Dieu nous te bénissons. Nous célébrons tes louanges » un cantique protestant. Je vois encore, 75 ans après, ma mère chanter et les larmes couler sur son visage. Ma mère était protestante. Elle avait aidé, durant la guerre, les Juifs et je me rappelle que lorsque nous vivions au Locle, nous avons accueilli, notamment, des Juifs français. Nous les avons hébergés dans notre appartement.

Bien plus tard, alors que j'étais conseiller d'État, j'ai été un jour, invité par une élue du Val-de-Ruz, à une conférence. Elle commença par la question suivante : « Mes trois gamins ont été attaqués par des jeunes Portugais, trouvez-vous cela normal ? »

C'est le genre de question qui met tout de suite de bonne humeur !

Donc pour revenir à votre question initiale, je suis très sensible mais aussi très marqué en faveur des étrangers.

## **Q** Pour revenir à la politique d'intégration, les principales forces politiques y étaient-elles favorables ?

**Pierre Dubois** : La Gauche y était favorable. Au Parti Socialiste, l'enjeu était important. Les Libéraux y étaient sensibles, les Radicaux un peu moins.

Ce que je voulais c'est que le Conseil d'Etat se positionne clairement sur l'intégration. Pour moi, c'était important. Le système de collégialité a fait que la Loi de 1996, portée par le Conseil d'Etat, puisse passer au Grand Conseil.

## **Q** Pourquoi avoir nommé un délégué aux étrangers ?

**Pierre Dubois** : Des incidents auxquels j'avais assisté plusieurs fois par hasard m'ont renforcé dans l'idée que je devais rapidement agir. J'avais surpris, à plusieurs reprises, le secrétaire général du département de police de l'époque qui s'occupait du séjour des étrangers<sup>23</sup> insulter les étrangers qui venaient renouveler leurs permis.

Je me rappelle que lorsque j'étais enseignant, un de mes collègues français, licencié en lettres, m'avait dit un jour : « Tu ne peux pas savoir combien on est mal traité à la Police des habitants ». Je lui avais promis de

---

<sup>22</sup> Les enfants du placard. De 1945 à 2002, Berne délivra plus de 6 millions de permis «A» pour les saisonniers et interdisait en même temps le regroupement familial à ces centaines de milliers d'Italiens, d'Espagnols et de Portugais.

<sup>23</sup> Il avait son bureau sur le chemin qui montait la rue du Château, tout proche du service de la main d'œuvre étrangère, qui était dans mon département.

l'accompagner dans ses prochaines démarches administratives. Quand je suis devenu conseiller d'État, je l'ai accompagné pour le renouvellement de son permis. La dame qui officiait au guichet, était réellement très désobligeante, désagréable, même en ma présence. Il faut dire qu'elle ne m'avait même pas reconnu. Et là, j'ai dû intervenir.

C'est Thomas Facchinetti, qui suggéra plus tard l'idée d'un seul guichet commun aux étrangers et aux Suisses. C'était en soi une grande avancée.

### **Q Pour revenir au premier délégué aux étrangers, pourquoi le choix de Thomas Facchinetti ?**

**Pierre Dubois :** Nous avons retenu deux candidatures, dont celle de Thomas Facchinetti. Il était celui qui me paraissait le plus ouvert à la réflexion, un homme qui cherchait l'accord et avec qui on pouvait discuter. C'était important dans le contexte, car même si on était la majorité au Conseil d'Etat, nous n'étions pas la majorité dans le canton. Et puis même à gauche, s'il y avait des gens qui votaient socialiste ou popiste, certains étaient un peu xénophobes.

Quand j'ai présenté les deux candidatures pour le poste de délégué, j'ai clairement annoncé au Conseil d'Etat que M. Facchinetti était mon premier choix. Jean Cavadini, qui aimait plaisanter, a dit que ce nom lui était sympathique car le président de Xamax s'appelait ainsi.

### **Q Quelle était la mission qui lui avait été donnée ?**

**Pierre Dubois :** La mission essentielle était de donner une existence au bureau que l'on voulait créer et de constituer la CTIE. Pour cette commission, il fallait un président. Étant socialiste, je ne souhaitais pas que le président soit aussi socialiste. Il fallait un homme de droite pour assurer la légitimité de cette commission. D'où le choix d'André Brandt, ancien conseiller d'Etat, qui deviendra le premier président de la CTIE.

Pour les missions du délégué, je ne me souviens plus en détail, ce serait mieux de demander à Thomas Facchinetti. Il y avait sûrement un cahier des charges. Mais, ce qui était essentiel pour moi, c'est que tout devait aller dans le sens de l'ouverture.

L'ouverture c'était aussi la ligne directrice de la Promotion économique que j'avais créée. Je dois vous rappeler qu'avant 1990, nous avons connu dans le canton de Neuchâtel, un effondrement de l'économie avec la fermeture de grandes entreprises comme Suchard, la Favag ou Dubied et il fallait, pour faire revivre la région, à la fois un discours et une politique d'ouverture.

### **Q Pourquoi le bureau du délégué aux étrangers était-il intégré au département de l'économie ? Quelles étaient vos motivations ?**

**Pierre Dubois :** C'était une question d'opportunité. Depuis 1953, le département de l'économie publique (qui s'appelait Département de l'industrie) était dirigé par un socialiste. Je pensais que parler de travail en parlant de migration et pas toujours des droits, ça passerait mieux.

Il fallait aussi un chef de département acquis, pas un qui pétouille et qui recule, car le bureau du délégué aux étrangers n'était pas le souci majeur du Conseil d'État à cette époque. En 1990, je ne savais pas combien de temps j'allais rester au Conseil d'État et il fallait assurer la pérennité de ce bureau. Finalement je suis resté conseiller d'Etat jusqu'en 1997.

### **Q Que pouvez-vous nous dire de la Communauté de travail pour l'intégration des étrangers (CTIE) créée en 1991 ?**

**Pierre Dubois :** Tout d'abord, la commission devait représenter toutes les forces politiques du canton. Elle soutenait le travail du Bureau du délégué aux étrangers, elle faisait aussi des propositions. Bien sûr, j'assistais à toutes les réunions importantes pour lui apporter toute la légitimité, sauf si j'étais pris ailleurs. Mes successeurs, Francis Matthey et Bernard Soguel, en ont fait de même. On a obtenu des succès comme, par exemple, que les enquêtes de naturalisations soient traitées par le COSM. Ce qui est toujours le cas aujourd'hui.

## **Q** Quelle a été la réaction de la population par rapport à la Loi sur l'intégration ?

**Pierre Dubois** : La réaction a été plutôt positive. Ce n'était pas un sujet difficile et on était un certain nombre à y tenir, comme Claude Borel.

## **Q** Vous avez dit, en 2011, dans le cadre des 20 ans de la CTIE : « Pour François Mitterrand, les tours de la Défense représentent ce qui restera de son action comme symbole de l'entrée de la France dans la modernité. Pour moi, mes tours de la Défense c'est la Loi sur l'intégration des étrangers, c'est ce qui restera de mes mandats ». Que représente cette loi pour vous ?

**Pierre Dubois** : C'est moi qui l'ai créée. J'y suis très attaché. Ce sont vraiment mes tours de la Défense. Il faut dire que si je n'avais pas été au Conseil d'Etat, le sujet de l'intégration n'aurait même pas été débattu et que c'est grâce à mes succès avec la Promotion économique, que j'ai pu l'imposer !

## **Q** Vous étiez pionnier !

**Pierre Dubois** : J'étais pionnier. Mais au-delà, j'étais à la fois convaincu par la nécessité d'une politique d'ouverture et j'avais aussi à cœur de soutenir les étrangers en difficulté avec leur permis de séjour. J'allais personnellement à Berne pour défendre leur cause. Mes collègues aussi et nous avons souvent gain de cause.

## **Q** Le canton de Neuchâtel est encore aujourd'hui classé No 1 du programme des Cités interculturelles du Conseil de l'Europe en matière de politique d'intégration, c'est une politique qui a profondément marqué ?

**Pierre Dubois** : Certainement. Neuchâtel est quand même un canton très évolué à ce niveau. On était le deuxième canton suisse à donner le droit de vote, en 1959, aux femmes et aussi le premier canton à donner le droit de vote aux étrangers, même le droit d'éligibilité au niveau communal. Voyez, Frédéric Mairy, qui était président de la commune du Val-de-Travers. Il n'était pas Suisse et les gens étaient stupéfaits de voir qu'un Belge puisse être président d'une commune suisse de 10'000 habitants.

Il reste le droit d'éligibilité au Conseil d'Etat et au Grand Conseil, mais cela sera plus difficile.

## **Q** Pourquoi ?

**Pierre Dubois** : Je ne vois pas encore la population neuchâteloise accepter que les cinq conseillers d'Etat soient étrangers. Nous n'en sommes pas encore là.

## **Q** Quel modèle d'intégration souhaitez-vous ?

**Pierre Dubois** : Vous avez dû entendre que depuis deux ans, nous sommes le seul canton à perdre de la population. Cela répond à votre question. Quand on a des étrangers, qu'ils soient Algériens, Américains, Belges ou autres, qui travaillent ici, il faut les encourager à rester, les « solidifier », d'autant que ceux qui ont un permis C, ont déjà trouvé leur place en Suisse.

En discutant politique avec des amis dernièrement, nous étions tous d'accord pour dire qu'on ne faisait pas assez en ce sens aujourd'hui. Pour pallier la baisse de la population, je me souviens avoir participé à des soirées pour faire la promotion du canton avec Thomas Facchinetti.

## **Q** Quels étaient les demandes et les besoins des différentes communautés à l'époque ?

**Pierre Dubois** : L'essentiel des demandes, c'était pour les permis de travail. Très souvent, les réunions c'était pour ça. Je ne voudrais pas dire que ce n'était que ça, mais ça avait de l'importance.

Les échanges avec les communautés étaient très fréquents, notamment et essentiellement avec les Portugais, qui étaient à l'époque à Serrières, et les Italiens. J'ai été très influencé par ces milieux.

**Q** Nous célébrons cette année les 30 ans de la politique d'intégration du canton de Neuchâtel. Comment voyez-vous son évolution ? Est-elle allée dans le bon sens ?

**Pierre Dubois** : L'ouverture sur l'autre est essentielle et, à mon avis, il n'y a pas assez de manifestations d'accueil. Il y a aussi la politique qui est menée par rapport aux frontaliers que je désapprouve.

Je vais probablement vous faire rire, mais à l'époque je passais presque pour une idole pour les partisans de l'intégration des étrangers parce que j'avais une idée qui était nouvelle et puis j'étais le seul conseiller d'Etat, non pas à l'approuver, puisqu'il y en avait sûrement d'autres, mais qui le disait haut et fort.

L'ouverture sur l'autre, c'est beaucoup plus une question d'état d'esprit que de loi.

Et pour les 30 ans, vous allez faire une cérémonie ?

**Q** Nous avons prévu de célébrer les 30 ans durant toute cette année. Tout a dû être annulé avec la Covid-19. Nous avons donc décidé d'aller à la rencontre des personnes qui ont mis en œuvre ou contribué à cette politique d'intégration. Nous avons déjà rencontré M. Facchinetti et M. Mahon. Nous allons rencontrer prochainement M. Claude Borel et bien d'autres.

**Pierre Dubois** : J'insiste un peu sur Claude Borel. À mon avis, il a fait beaucoup. Chez lui, l'intégration c'était comme convertir quelqu'un au christianisme, une vocation...

Avec l'âge, je ne suis plus assez précis et je suis un peu gêné de ne pas pouvoir vous en dire plus mais Thomas Facchinetti pourra peut-être mieux vous renseigner.

En tant que conseiller d'Etat et chef de département, j'ai été amené à nommer des personnes comme Francis Sermet ou Karl Dobler. Je les nommais et leur faisais confiance. Thomas fait partie de ces gens en qui j'avais totalement confiance.

**Q** Quel est ou quels sont, selon vous, le ou les moments marquants de cette politique d'intégration ?

**Pierre Dubois** : L'octroi du droit d'éligibilité au plan communal, qui est un sujet qui me tenait à cœur. Mais sinon d'une manière générale, le bilan est positif. L'évolution est positive. On n'a pas tellement de problèmes ici avec les étrangers.

Il y a un point que l'on m'a reproché, je ne sais pas si je dois vous le dire, c'est de ne pas avoir engagé un étranger pour un poste important. Ce n'est pas que je n'ai pas voulu, mais cela ne s'est pas présenté.

**Q** Souhaiteriez-vous ajouter un autre point avant de conclure ?

**Pierre Dubois** : Ce qu'il me reste, c'est plutôt un sentiment. Je lisais encore récemment un texte de M. Tschudi, un ancien conseiller fédéral, qui a mené le combat pour l'AVS et l'AI en Suisse. On lui a posé la même question. Il a répondu que l'état d'esprit qu'ont les Suisses maintenant, c'est qu'ils sont d'accord avec l'AVS. Il ne faut pas oublier que cela a été refusé 7 fois auparavant. Je pourrais vous dire la même chose : la satisfaction de voir que cela ne se passe pas trop mal, enfin de ce que j'en entends.

*Entretien réalisé les 12 juin et 5 août 2020 au domicile de M. Pierre Dubois, par Mme Nadia Lutz et M. Gianfranco de Gregorio, membres du Forum tous différents tous égaux, avec le soutien du COSM.*