**Rapport d'information du Conseil d'Etat au Grand Conseil**
concernant
**la politique d'intégration des étrangers**
**et de prévention du racisme**

(Du 15 août 2007)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

***RESUME***

*Le présent rapport d'information renseigne le Grand Conseil sur la politique neuchâteloise d'intégration et de prévention du racisme que mène le Conseil d'Etat et sur les priorités qu'il a fixées pour les prochaines années. Les trois domaines d'action sur lesquels le gouvernement se concentrera sont l'intégration professionnelle, l'intégration dans l'habitat et l'intégration civique qui consiste à communiquer et faire respecter les principes et valeurs essentiels inscrits dans notre Consitution. Les priorités du Conseil d'Etat se fondent sur les recommandations formulées par la Communauté de travail pour l'intégration des étrangers dans le rapport de législature 2001 – 2005 qu'elle a établi avec le Bureau du délégué aux étrangers.*

## 1. INTRODUCTION

Le canton de Neuchâtel a mis en œuvre une politique publique d'intégration des étrangers dès 1990 avec l'engagement d'un délégué aux étrangers, le premier en Suisse investi d'une telle fonction, avec la création de la Communauté de travail pour l'intégration des étrangers, commission consultative du Conseil d'Etat, et avec l'adoption, le 26 août 1996, de la première loi sur l'intégration des étrangers en Suisse. Le rôle de pionnier de notre canton en matière d'intégration des étrangers s'exprime aussi tout particulièrement par les droits civiques étendus qui sont conférés aux étrangers établis. Le présent rapport d'information du Conseil d'Etat au Grand Conseil se fonde notamment sur le document de législature 2001-2005 établi par la Communauté de travail pour l'intégration des étrangers (CTIE ci-après) et par le Bureau du délégué aux étrangers (BDE ci-après) que l'on trouve in extenso joint en complément. Le rapport de législature et les recommandations qui y sont formulées ont été adoptés à l'unanimité moins une abstention par les membres de la CTIE le 21 mars 2006.

En automne 2006, le Conseil d'Etat a déjà fait sienne la proposition de modifier la loi sur les droits politiques afin d'accorder l'éligibilité aux électeurs étrangers sur le plan communal. Il a également donné suite aux propositions de simplification de la procédure neuchâteloise de naturalisation en initiant les démarches requises dans ce sens. Avant d'informer le Grand Conseil, le Conseil d'Etat a cependant considéré nécessaire, d'une

part, de connaître le résultat des votations fédérales de 2006 concernant la loi sur les étrangers et la loi sur l'asile qui contiennent des dispositions nouvelles au sujet de l'intégration des étrangers, et, d'autre part, d'être mieux informé de l'orientation de la politique suisse qui se met en place dans ce domaine. Or, ce n'est qu'au mois d'avril 2007 que les intentions de la Confédération ont été exprimées plus précisément dans son rapport à l'appui d'un projet de nouvelle Ordonnance fédérale sur l'intégration des étrangers.

D'une manière générale, il est réjouissant de constater que l'intégration des étrangers est aujourd'hui pleinement reconnue comme une tâche de politique publique. Avec la loi fédérale sur les étrangers, du 16 décembre 2005, acceptée en votation populaire le 24 septembre 2006, la Confédération, les cantons et les communes sont tenus de développer des mesures de promotion de l'intégration des étrangers. Le présent rapport d'information présente les intentions et priorités du Conseil d'Etat pour poursuivre et renforcer l'intégration des étrangers et la prévention du racisme.

## 2. DEVELOPPEMENT DE LA POLITIQUE SUISSE D'INTEGRATION

Dans son rapport explicatif à l'appui du projet de nouvelle Ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE ci-après), la Confédération considère que dans l'esprit de la nouvelle loi sur les étrangers, l'intégration - c'est-à-dire l'égalité des chances garantie aux étrangers dans l'accès aux ressources économiques et sociales du pays – est un vecteur essentiel d'une politique migratoire réussie. Au chapitre de l'intégration, la nouvelle loi sur les étrangers établit, en substance, les principes suivants:

– L'intégration est un processus réciproque, qui implique tout à la fois la volonté des étrangers de s'intégrer et l'ouverture de la société d'accueil.

– La promotion de l'intégration est une tâche officielle qui comporte nécessairement un volet « exigences » et un volet « encouragement ».

– L'intégration est un but commun à tous les étrangers en séjour régulier qui ont des perspectives de séjour à long terme en Suisse et que poursuivent également les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire.

– Un niveau de langue suffisant, une formation et un emploi sont les trois piliers d'une intégration réussie.

– L'encouragement de l'intégration doit avant tout se faire dans le cadre des structures dites ordinaires. L'adoption de mesures spécifiquement destinées aux étrangers ne doit intervenir qu'à titre complémentaire et subsidiaire.

– L'encouragement de l'intégration relève, en premier lieu, de la responsabilité des cantons et des communes. La politique migratoire de la Confédération vise à instaurer des conditions générales propices, à soutenir les cantons en favorisant la coordination et l'échange d'expériences, de même qu'à préconiser l'adoption de mesures complémentaires ciblées.

Entièrement remanié, le nouveau projet d'OIE regroupera désormais toutes les dispositions prévues dans la loi sur les étrangers et dans la loi sur l'asile en matière d'intégration des étrangers. Le projet d'OIE découle dans une large mesure du rapport sur l'intégration publié par l'Office fédéral des migrations en juillet 2006. Dans ses conclusions, ce rapport soulignait une double nécessité:

- renforcer la promotion de l'intégration dans les secteurs de la formation et de l'emploi;

- mieux cibler les mesures d'intégration sociale (cohabitation dans la commune et le quartier, communication et apprentissage linguistique), notamment auprès des jeunes.

L'ordonnance a pour objet la définition des principes et buts de l'intégration des étrangers. Outre la contribution des étrangers, elle définit le mandat des autorités fédérales et de la nouvelle Commission fédérale chargée des questions de migration et réglemente la coordination verticale et horizontale de l'intégration. L'ordonnance fixe enfin les modalités et les conditions de participation financière de la Confédération à la promotion de l'intégration. Le rapport de la Confédération explique ses principales intentions de la manière suivante:

***Principes et buts***

*L'intégration doit se réaliser pour l'essentiel dans le cadre des structures dites ordinaires, à savoir l'école, la formation professionnelle, le marché du travail et les institutions de sécurité sociale et du domaine de la santé. Tant les services gouvernementaux que les organisations non gouvernementales doivent collaborer dans le domaine de l'intégration. La promotion de l'intégration étant une tâche souveraine, les institutions gouvernementales compétentes ont une mission particulière en matière d'encouragement de l'intégration. Par exemple, les autorités de l'assurance chômage sont responsables de favoriser l'intégration des chômeurs étrangers sur le marché du travail. De même, les institutions du domaine de la santé sont tenues de prendre des mesures en vue d'assurer aux étrangers l'égalité des chances quant à l'accès aux prestations du système de santé. Des mesures spécifiques de promotion de l'intégration en dehors des structures ordinaires ne doivent être financées qu'au titre d'un soutien complémentaire.*

***Prise en considération de l'intégration lors de décisions***

*Dans l'exercice de leur pouvoir d'appréciation, les autorités tiennent compte du degré d'intégration de l'étranger, en particulier lorsqu'il s'agit de délivrer une autorisation de séjour, d'en proroger la durée après la dissolution de la communauté familiale, de transformer une admission provisoire en autorisation de séjour ou de déroger aux conditions d'admission en raison d'un cas individuel d'une extrême gravité. Le principe est de récompenser les efforts d'intégration concluants et de sanctionner le défaut d'intégration. Le principe de la prise en compte d'une intégration réussie s'applique, à plus forte raison, à l'octroi d'autorisations d'établissement anticipées, c'est-à-dire au terme d'un séjour d'au moins cinq ans. Cette disposition est applicable depuis février 2006 et elle sera maintenue après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les étrangers.*

*Il est prévu notamment que pour évaluer le degré d'intégration requis pour l'octroi anticipé d'une autorisation d'établissement, le candidat devra avoir atteint, dans une des langues nationales, le niveau A2 du Cadre européen commun de référence pour les langues publié par le Conseil de l'Europe (Portfolio européen des langues PEL). L'accent est mis sur les connaissances orales nécessaires à la maîtrise de situations de communication courante.*

***Contribution des étrangers à l'intégration***

*L'intégration suppose d'une part que les étrangers sont disposés à s'intégrer, d'autre part que la population suisse fait preuve d'ouverture à leur égard. Les*

*étrangers contribuent à leur intégration notamment en respectant l'ordre juridique et les principes démocratiques. L'ordonnance souligne, par ailleurs, l'importance que revêtent l'acquisition d'une langue nationale et la participation à la vie économique du pays ou l'acquisition d'une formation.*

***Convention d'intégration***

*Connaître les structures (système scolaire, formation, santé, monde professionnel, etc.) et les conditions de vie en Suisse, mais aussi savoir s'exprimer dans l'une des langues nationales sont des conditions essentielles à l'intégration.*

*C'est pourquoi il pourra parfois être opportun d'assortir l'octroi d'une autorisation de séjour ou d'une autorisation de courte durée d'une obligation de participer à un cours de langue ou d'intégration, obligation qui pourra – en tenant compte des cas individuels – être consignée dans une convention d'intégration. S'agissant d'étrangers titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée, la conclusion d'une convention d'intégration ne s'impose que s'ils exercent une activité à caractère officiel.*

*La convention d'intégration doit avant tout représenter une incitation à l'intégration durable et réussie. En fait, les intéressés doivent être motivés à contribuer à leur intégration. La convention d'intégration vise notamment à promouvoir l'acquisition d'une langue nationale, de connaissances sur l'environnement social et le mode de vie suisses. De plus, elle doit encourager l'étranger à connaître le système juridique suisse ainsi que les normes et les règles de base, le respect de ces principes étant la condition sine qua non d'une cohabitation sans heurts.*

***Participation obligatoire à des mesures d'intégration***

*L'aide sociale est du ressort des cantons. La Confédération, pour sa part, rembourse aux cantons leurs dépenses d'aide sociale pendant cinq ans pour les réfugiés et pendant sept ans pour les admis provisoires, à compter de la date d'entrée en Suisse. Si l'égalité d'accès au marché du travail est garantie aux réfugiés par rapport aux nationaux, dans les faits, seuls 18,1% des réfugiés reconnus en âge de travailler exercent aujourd'hui une activité lucrative, et 45,2% des réfugiés admis à titre provisoire (ce taux est de 37,2% pour les personnes admises à titre provisoire et de 14,1% pour les requérants d'asile, situation au 31.12.06). Force est donc de constater le manque d'intégration professionnelle des réfugiés. L'ordonnance prévoit qu'il sera tenu compte, dans l'octroi de prestations d'assistance, de la situation particulière des réfugiés et que leur intégration sociale, professionnelle et culturelle sera facilitée.*

*La révision de la LAsi et de la LEtr a également permis de faciliter l'accès des personnes admises à titre provisoire au marché de l'emploi. De nouvelles contributions seront ainsi versées aux cantons pour soutenir l'intégration professionnelle des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés. Dans ce sens, les cantons se voient contraints de prendre des mesures d'intégration.*

***Activités à caractère officiel***

*Les personnes chargées de l'encadrement religieux ou responsables de l'enseignement de langues et cultures d'origine sont appelées à jouer un rôle de premier plan dans le dialogue entre leur communauté et l'opinion publique suisse et, à ce titre, contribuent de façon substantielle à l'intégration de la population*

*étrangère. Pour exercer ce type d'activités, il est primordial de connaître les valeurs et les conditions de vie de la société d'accueil, mais aussi de respecter l'ordre juridique suisse. Assumant souvent une fonction clé dans la communauté qu'ils représentent, les intéressés jouissent à ce titre d'une certaine forme de reconnaissance et de respect et sont ainsi associés, au besoin, au dialogue avec les autorités locales. L'exigence qui sera posée exclut d'emblée toute personne qui, lors de rassemblements ou par la diffusion d'écrits, inciterait au crime contre la paix, au crime de guerre, au crime contre l'humanité ou encore à des attentats terroristes ou les cautionnerait. Le même constat s'applique à toute personne dont les propos appellent à la haine, à la violence ou à l'arbitraire à l'égard d'un groupe de personnes.*

***Service cantonal chargé des contacts avec l'office pour les questions d'intégration et coordination au sein des cantons***

*Pour assurer la coordination et le partage d'expériences entre la Confédération, les cantons et les communes, les autorités cantonales devront désigner un service qui sera l'interlocuteur de l'office sur les questions d'intégration. Si elle facilite les contacts entre Confédération et cantons, cette démarche permet également d'impliquer davantage les cantons et les grandes agglomérations dans la réalisation des programmes d'intégration déployés par la Confédération. La décision de l'ODM concernant les axes prioritaires de financement des projets s'appuie du reste déjà sur les recommandations des cantons.*

***Contributions financières***

*La LEtr et la LAsi prévoient plusieurs types de subventions et contributions en faveur des étrangers, des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés, mais aussi différents régimes de financement (à savoir, subvention de projets, forfaits). À l'heure actuelle, quelque 14 millions de francs par an sont débloqués pour les étrangers; pour les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire, les forfaits et projets se chiffrent à quelque 38 millions de francs par an.*

*Face à la nécessité de gérer efficacement et rationnellement les ressources disponibles, les principes suivants s'imposent:*

- *En fonction des ressources disponibles, les contributions fédérales sont prioritairement allouées aux cantons, et ensuite seulement aux promoteurs privés.*

- *Les contributions directes de l'office aux projets d'intégration sont donc limitées, notamment aux projets destinés à renforcer l'intégration sociale des étrangers. À plus long terme, l'objectif de l'ODM sera de ne s'engager plus que sur des projets pilotes d'intérêt national.*

- *Les projets financés en vertu de la LEtr et de la LAsi devront, dans la mesure du possible, être ouverts à tous les publics cibles. Ils devront en outre répondre à des besoins d'intégration réels identifiés sur le terrain, indépendamment du statut du candidat, ceci pour optimiser l'accès aux projets et aux moyens consacrés à l'encouragement de l'intégration.*

- *Il faut enfin s'assurer de l'absence de doublons dans les mesures d'intégration financées en application de la LEtr et de la LAsi, s'assurer donc qu'elles ne se recoupent pas avec celles proposées dans les structures ordinaires. Les mesures « spécifiquement axées sur les étrangers » sont à éviter.*

*Concrètement, elles ne se justifient qu'en présence d'obstacles d'ordre matériel ou juridique à l'accès aux mesures d'intégration ordinaires.*

***Forfait d'intégration***

*La Confédération versera aux cantons dès 2008 un forfait d'intégration unique de 6000 francs par personne, pour les réfugiés après la reconnaissance de leur statut et pour les admis provisoires, une fois l'admission prononcée. Ce montant est versé par tranches trimestrielles. Sachant que cette contribution vise en priorité à faciliter l'insertion professionnelle et l'acquisition de connaissances linguistiques. Il s'agit avant tout de financer des mesures qui orientent les étrangers concernés vers les structures ordinaires.*

*Pourront également être financées, les mesures tendant à favoriser l'intégration sociale des personnes dont l'insertion professionnelle est difficile en raison de leur état de santé ou de leurs obligations familiales. Le but de ces mesures est de créer les conditions d'une intégration professionnelle ultérieure.*

*A souligner, par ailleurs, l'extension aux personnes admises à titre provisoire du forfait d'intégration prévu pour les réfugiés. 20% du montant de référence sera versé en fonction des résultats obtenus. Le succès se mesurera au taux d'activité, compte tenu de la situation sur le marché du travail dans le canton. Le forfait d'intégration sera versé aux services cantonaux chargés des contacts avec l'office pour les questions d'intégration.*

La Confédération affiche donc désormais une volonté plus forte qu'auparavant de promouvoir l'intégration des étrangers selon les objectifs inscrits dans la nouvelle loi sur les étrangers. Un niveau d'engagement financier de la Confédération plus important que ce qu'il a été jusqu'à présent sera cependant déterminant pour concrétiser les ambitions affichées.

## 3. PRINCIPAUX RESULTATS DE LA POLITIQUE NEUCHATELOISE D'INTEGRATION

La loi sur l'intégration des étrangers du canton de Neuchâtel fixe comme but à son article premier *«[…] de favoriser des relations harmonieuses entre Suisses et étrangers. Elle encourage la recherche et l'application de solutions pour l'intégration des étrangers et, de façon plus générale, tend à promouvoir une égalité de droits et de devoirs pour tous les habitants du canton dans les limites de la Constitution et de la loi»*. Cet objectif, formulé très sobrement, est d'une grande ambition car il situe la promotion de l'intégration des étrangers non pas comme une fin en soi mais comme un instrument d'une coexistence équilibrée, fondée sur le principe d'égalité. Cette finalité de cohésion sociale, balisée par le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination, constitue l'orientation essentielle de l'action du Conseil d'Etat et elle demeure d'une pertinence toujours actuelle.

En fonction du but fixé par la loi, les principaux résultats de la politique menée par le canton peuvent être qualifiés de très positifs. Le rapport de la CTIE et du BDE le souligne amplement en se fondant principalement sur une analyse des recensements fédéraux de la population réalisée par le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (FSM). Plusieurs indicateurs statistiques de cette analyse démontrent la forte intégration des étrangers dans le canton. En l'espace de dix ans (entre 1990 et 2000), le nombre d'étrangers utilisant une langue nationale comme langue principale est passé de 60,7% à

72,2%[1], soit une progression de 11,5 points. Pour comparaison, la progression sur le plan suisse s'est limitée à 5,6 points, la proportion d'étrangers ayant opté pour une langue principale nationale s'élevant, elle, à 62,3%. Dans le canton, l'augmentation est tout aussi importante chez les ressortissants non-européens, dont la majorité (51,4%) s'exprime dans une langue nationale (+24,5 points depuis 1990). Alors que 77,9% des jeunes étrangers de moins de 25 ans s'expriment principalement dans une langue nationale, Neuchâtel détient une proportion élevée (27,8%)[2] de jeunes étrangers parlant à la fois une langue nationale et leur langue d'origine au domicile familial. Ce bilinguisme représente un atout non seulement pour les intéressés mais aussi plus généralement pour le canton. Il démontre également que l'intégration à la société neuchâteloise s'opère sans que les migrants n'aient à renoncer à leurs racines et à une partie de leurs références identitaires et culturelles.

D'autres indicateurs montrent en outre que plus de 28% des étrangers à Neuchâtel n'ont aucune appartenance religieuse, soit plus du double qu'au niveau national (13,4%). Cette donnée est importante pour un canton laïc comme Neuchâtel car plutôt que d'exprimer l'absence de convictions religieuses, elle révèle davantage une distanciation par rapport à des appartenances confessionnelles exclusives d'autres références religieuses, culturelles ou identitaires. L'intégration, comme processus d'adaptation réciproque, implique précisément un certain changement personnel pour accorder les références culturelles et identitaires des individus aux normes de la société et à l'évolution de leur environnement. Dans ce sens, il est important de relever que le principe d'égalité entre homme et femme au sein de la population étrangère progresse, comme l'atteste un de ses indicateurs principaux, l'exercice d'un travail. En effet, la configuration des couples étrangers selon laquelle les deux conjoints sont actifs constitue le modèle d'activité le plus répandu à Neuchâtel, tant chez les ressortissants européens que chez les non-européens. Il existe aussi quelques points faibles sur lesquels la CTIE et le BDE attirent l'attention. Il s'agit en particulier de la situation sur le marché du travail qui n'est pas optimale. Le canton de Neuchâtel se caractérise globalement par une migration très soutenue, qui entraîne certaines difficultés relatives à l'intégration sur le marché du travail. Selon l'étude du FSM, les données indiquent que c'est l'intégration professionnelle des non-Européens qui souffre davantage de rigidités et celles-ci sont surtout inhérentes au système de permis de séjour. Bien que la marge de manœuvre du canton dans ce domaine soit limitée, les mesures en cours pour améliorer la situation devront être renforcées ou complétées, comme le recommande la CTIE.

La qualité des relations entre les populations suisse et étrangère du canton de Neuchâtel est considérée comme plutôt satisfaisante par la CTIE et le BDE. Cette situation favorable se reflète très régulièrement, lors des votations fédérales, dans les degrés d'acceptation relativement élevés, en comparaison nationale, des propositions d'ouverture de notre pays à l'étranger ou aux personnes migrantes de la part des citoyens et citoyennes neuchâtelois. Une démonstration éloquente de ce fait a récemment été fournie par l'acceptation en votation populaire, le 17 juin 2007, de l'éligibilité des électeurs étrangers dans les exécutifs et législatifs communaux par 54.4% du corps électoral. Ce scrutin a confirmé clairement l'ouverture neuchâteloise et l'impact bénéfique de la politique d'intégration sur le sentiment de confiance envers la population étrangère. Ainsi en 1990, année de lancement d'une politique publique d'intégration des étrangers dans le canton, le corps électoral refusait, par 56% de non, l'éligibilité des étrangers dans les législatifs communaux. Depuis lors, en chiffres absolus, le nombre de votes en faveur de l'éligibilité des étrangers au niveau communal est passé de 18'006 en 1990 à 29'513 en 2007, soit une progression de 63.9% (11'507 suffrages

---

[1] Office fédéral de la statistique, Recensements fédéraux de la population, Neuchâtel.

[2] Le taux est de 22,8% au niveau suisse.

supplémentaires) ; les votes opposés n'ont pour leur part progressé que de 7.3% (1685 suffrages), passant de 23'053 à 24'738. Cette progression de l'ouverture se confirme toujours clairement même si l'on retranche totalement le vote des personnes étrangères (4938 en 2007) avec une progression de 36.5% de oui uniquement chez les votants de nationalité suisse par rapport à 1990[3]. Lors du même week-end de votation, les électrices et électeurs neuchâtelois se sont aussi prononcés sur l'initiative populaire constitutionnelle « Pas de démocratie au rabais », qui était d'une portée considérablement plus grande que l'éligibilité communale puisqu'elle proposait notamment l'éligibilité des étrangers à toutes les fonctions cantonales exécutive, législative et judiciaires. Bien que rejetée nettement par 59.3% de non, elle a tout de même récolté 22.2% de suffrages supplémentaires, y compris celui des personnes étrangères, soit en tout 3994 votes favorables de plus que lors de la votation de 1990, alors même que cette dernière limitait l'éligibilité au seul législatif communal.

Il faut souligner que c'est la première fois en Suisse que l'octroi du droit d'éligibilité aux étrangers est accepté lors d'une votation populaire spécifique sur la question à l'échelon cantonal. Neuchâtel est devenu aujourd'hui le canton de Suisse qui confère le plus de possibilités de participation civique aux étrangers.

Le succès des manifestations « NeuchàToi » en 2006, qui traitait d'une manière originale et innovante des contours de l'identité neuchâteloise, atteste aussi, avec plus de 250'000 participants, des résultats positifs de la politique d'intégration réalisée par le canton en étroite collaboration avec de nombreux partenaires publics et privés. Le Conseil d'Etat tient à exprimer sa satisfaction et ses remerciements pour les nombreuses activités efficaces menées avec professionnalisme par le service du délégué aux étrangers et la CTIE, qui agissent en étroite concertation.

## 4. RECOMMANDATIONS DE LA COMMUNAUTE DE TRAVAIL POUR L'INTEGRATION DES ETRANGERS (CTIE)

Dans son rapport de législature 2001-2005, la CTIE recommande au canton de poursuivre et de consolider la politique d'intégration menée jusqu'à présent pour ce qui est des options fondamentales et de se concentrer en particulier sur trois domaines prioritaires: le marché du travail; l'habitat et l'urbanisme, les droits politiques et la citoyenneté. Selon la CTIE, la politique d'intégration des étrangers implique de trouver des ajustements et des compromis réciproques pour une coexistence équilibrée, tout en demeurant dans les limites des valeurs essentielles de la Constitution et dans le respect de l'identité culturelle plurielle de la Suisse. L'acceptation de ce «consensus civique et civil» concerne chaque personne, indépendamment de sa nationalité. La CTIE souligne aussi qu'une politique d'intégration cohérente ne peut se passer d'une prévention efficace du racisme, sans quoi les objectifs de cohésion sociale risqueraient de devenir des simples déclarations d'intention. La cohésion sociale reste un défi pour notre société et la CTIE anticipe même le risque d'une amplification de la difficulté en raison de la politique suisse des migrations qui tend à des écarts de droits toujours plus marqués entre les personnes en provenance des pays membres de l'UE/AELE et celles issues des Etats tiers. En vertu de la mission de l'Etat de Neuchâtel d'harmoniser les relations entre les populations, la CTIE plaide pour que les étrangers une fois établis dans le canton bénéficient des mêmes droits et devoirs indépendamment de leur nationalité.

---

[3] Les étrangers ne disposaient pas du droit de vote au niveau cantonal en 1990.

La CTIE formule dans son rapport un catalogue de propositions concrètes qui s'inscrivent dans les options fondamentales et les priorités qu'elle recommande.

Le Conseil d'Etat partage sur le fond les analyses et recommandations de la CTIE qui seront progressivement réalisées, dans la mesure du possible et en fonction des contraintes budgétaires de l'Etat.

Plusieurs mesures importantes recommandées par la CTIE ont d'ailleurs déjà été concrétisées ou sont en passe de l'être. Comme déjà mentionné, l'éligibilité des électeurs et électrices étrangers a été conférée au niveau communal. L'Etat montre l'exemple pour l'intégration professionnelle et contre les discriminations à l'embauche en ouvrant la fonction de policiers aux étrangers détenteurs d'un permis d'établissement. Des modifications de la procédure de naturalisation sont en préparation pour la simplifier et l'accélérer. Une extension raisonnable de l'offre de cours de français et d'intégration est prévue dans le cadre du budget 2008.

Le Conseil d'Etat est aussi parfaitement conscient des enjeux de l'intégration sur lesquels le rapport de la CTIE et du BDE met l'accent. Il est vrai qu'à l'avenir l'intégration des étrangers ne saurait se limiter à celle des personnes ressortissantes d'Etats non-européens. La politique de migration de la Suisse privilégie la libre circulation des personnes avec les pays membres et nouveaux membres de l'Union européenne. Les besoins en matière d'intégration de personnes ressortissantes de la Pologne, de la Hongrie et de la Lituanie par exemple, ou prochainement de la Roumanie et de la Bulgarie, ne sont à priori pas moindres que ceux des personnes provenant de la Turquie et de l'Ex-Yougoslavie ou des régions africaines, latino-américaines ou asiatiques. Les différences de traitement prévues par la législation suisse sur les migrations, non seulement en ce qui concerne les règles d'immigration et les conditions d'entrée mais surtout une fois que les personnes sont admises en Suisse, sont des sources d'inégalités sociales qui altèrent la cohésion sociale. Nous pensons en particulier aux écarts de droit importants concernant le regroupement familial. Pour les ressortissants suisses et des pays membres de l'Union européenne, il existe un droit au regroupement familial des enfants jusqu'à 21 ans, alors qu'il est abaissé à 18 ans, assorti de limitations supplémentaires dès 12 ans, pour les parents ressortissants d'Etats tiers et titulaires d'une autorisation d'établissement (permis C). Les personnes étrangères non-européennes, détentrices d'une autorisation de séjour (permis B), ne bénéficient pas d'un droit au regroupement familial de leurs enfants mais d'une simple possibilité. Les disparités de traitement entre ressortissants européens et non-européens prévues dans la législation nationale sont excessives et représentent des entraves à l'intégration. C'est notamment pour ces motifs que le Conseil d'Etat a pris position contre les révisions des lois sur les étrangers et l'asile en 2006. Dans la mesure de ses compétences et du respect des lois en vigueur, le gouvernement neuchâtelois veillera à réduire, en pratique, autant que faire se peut, ces inégalités. La possibilité d'octroi anticipé de l'autorisation d'établissement en faveur des personnes non-européennes bien intégrées, prévue par l'Ordonnance fédérale sur l'intégration des étrangers, sera par exemple appliquée avec le maximum de libéralisme que le droit fédéral confère au canton, selon la recommandation de la CTIE.

## 5. PRIORITES DU CONSEIL D'ETAT

Les flux migratoires et l'installation de personnes issues d'autres régions de l'Europe et du monde dans notre pays et, naturellement, aussi dans notre canton sont une composante incontournable des sociétés contemporaines. Le canton de Neuchâtel est depuis fort longtemps une terre d'immigration et il est dans son intérêt d'assumer comme tel ce statut. Les migrations représentent dans l'ensemble un avantage économique,

social et démographique très important pour notre région. L'économie neuchâteloise se caractérise par son orientation industrielle tournée vers l'exportation et par une forte présence de main-d'œuvre étrangère dans les principaux secteurs d'activités. En 2006, le volume des exportations et des importations dans le canton représentait respectivement 41'300 francs et 24'900 francs par habitant, alors qu'au niveau national les exportations et les importations se limitaient respectivement à 34'300 francs à 23'800 francs par habitant[4]. La proportion de personnel étranger oscille entre 43% et 53%[5] dans l'industrie manufacturière, notamment les industries chimique, électrotechnique, mécanique de précision et horlogères ainsi que dans les secteurs de la construction, de l'hôtellerie et de la restauration. A l'exception de l'hôtellerie et de la restauration, les taux d'employés étrangers dans les secteurs économiques précités sont toujours plus élevés dans le canton qu'en comparaison nationale. Dans les fonctions qui exigent le plus haut niveau de qualification, un salarié étranger dispose d'un revenu médian de 10'587 francs brut par mois, contre 9687 francs pour une personne de nationalité suisse. Les différences s'estompent dans les niveaux de qualifications moins pointus[6]. Nos concitoyens de nationalité étrangères contribuent de manière significative à la prospérité de notre canton comme producteurs et consommateurs.

La présence de nombreuses personnes issues de l'immigration constitue aussi une opportunité de développement du potentiel humain de notre tissu social par un enrichissement culturel mutuel. En raison de la diversification des flux migratoires et de l'évolution des conditions d'immigration, les profils personnels des personnes migrantes sont devenus eux aussi bien plus variés qu'à l'époque des grandes migrations de travailleurs saisonniers. Le contexte actuel de l'immigration et de l'intégration durable des personnes migrantes dans notre société renouvelle un certain nombre de défis pour assurer un développement harmonieux de notre canton. Il s'agit de transformer concrètement en un véritable atout économique, social et culturel le potentiel qu'offrent les migrations.

Au vu des résultats positifs obtenus et des recommandations formulées par la CTIE pour faire face aux nouveaux défis qui se posent, le gouvernement neuchâtelois entend poursuivre et consolider la politique d'intégration des étrangers et de prévention du racisme menée jusqu'à présent. Sans négliger l'ensemble des actions recommandées par la CTIE, l'action de l'Etat se concentrera en particulier selon trois axes prioritaires: l'intégration professionnelle, l'intégration dans l'habitat et l'intégration civique.

### 5.1. Intégration professionnelle

Comme pour les populations autochtones, l'intégration professionnelle des populations immigrées constitue une des dimensions essentielles pour permettre aux individus et à leurs familles de mener une vie autonome et digne dans notre société. La situation sur le marché du travail n'est pas optimale et, dans les limites de ses compétences, l'Etat a une mission importante à remplir pour soutenir l'intégration professionnelle de tous les habitants du canton et en particulier des plus vulnérables d'entre eux. Cette responsabilité de l'Etat est essentielle pour la sauvegarde de la dignité humaine de chaque personne et pour assurer le principe de solidarité dans la société, mais elle l'est aussi sous l'angle des finances publiques. La sur-représentation de personnes de nationalité étrangère dans les statistiques de l'aide sociale exprime la réalité d'une situation de pauvreté plus répandue dans ce groupe de la population. Les causes

---

[4] Département de l'économie (DEC) / Office cantonal de la statistique, Neuchâtel.

[5] DEC / Office cantonal de la statistique / Recensement des entreprises 2005.

[6] DEC / Office cantonal de la statistique / Enquête suisse sur la structure des salaires.

principales identifiées sont les moins bonnes chances de celles-ci sur le marché du travail, les niveaux de formation moins poussés ou moins bien reconnus et des familles plus nombreuses qui disposent de salaires plus bas. Du point de vue de l'intérêt général, cette situation ne présente que des désavantages qu'il faut impérativement rectifier.

En complément aux mesures déjà en vigueur pour lutter contre le chômage et promouvoir l'emploi ainsi que pour contrer le travail au noir et les cas d'abus, les nouvelles propositions avancées par la CTIE seront, dans la mesure du possible, développées: une meilleure valorisation des acquis professionnels, la systématisation des certifications de niveau de maîtrise de la langue française, selon le Portfolio européen des langues, dans les cours organisés par les pouvoirs publics, une sensibilisation des acteurs économiques à la gestion de la diversité socioculturelle du personnel, la promotion de personnes issues de migrations récentes aux fonctions publiques emblématiques dans la relation aux citoyennes et citoyens, un soutien à l'accès au marché du travail des personnes réfugiées et autorisées à séjourner en Suisse ainsi qu'une approche libérale en faveur de la consolidation des titres de séjour de la population étrangère dans le cadre du droit fédéral en vigueur.

### 5.2. Intégration dans l'habitat

Les choix d'aménagement des quartiers dans les villes et les communes devraient se fonder de manière à ne pas créer des concentrations de populations de même niveau socioéconomique et issues du même milieu socioculturel, en vue d'éviter des formes de ségrégation dans les espaces de vie. La mixité sociale devrait ainsi être systématiquement privilégiée dans les politiques communales d'urbanisation. Cela permet notamment aux écoles d'accueillir des élèves de tous les milieux et de bénéficier ainsi d'une plus grande ouverture sociale et culturelle. Le Conseil d'Etat examinera dans quelle mesure il pourrait orienter les choix des collectivités publiques communales et des acteurs du marché immobilier dans le sens d'un équilibre adéquat de la mixité sociale dans les quartiers d'habitation. Cet objectif de mixité devrait aussi guider autant que possible l'attribution des logements par les gérances publiques et privées.

Les lieux d'habitation sont des endroits importants où se déroulent de nombreuses expériences, positives ou négatives, de la vie en société. Des relations de voisinage détendues et conviviales créent souvent une réelle plus-value à la qualité de vie et au sentiment de bien-être au domicile. De bonnes relations de voisinages peuvent aussi renforcer le sentiment général de sécurité des habitants. Promouvoir une bonne coexistence entre les divers groupes de populations dans les espaces de vie que sont notamment les immeubles et les quartiers d'habitation représente un objectif majeur de la politique d'intégration. C'est une manière efficace de prévenir ou de pacifier toutes sortes de frictions ou de conflits relationnels inhérents à la vie en société mais qui peuvent finir par dégrader sérieusement l'ambiance qui règne dans les lieux d'habitations.

Les propositions de la CTIE en vue de soutenir l'auto-organisation des habitants dans leurs immeubles et quartiers et de développer, dans certaines situations, des mesures d'animation socioculturelle et sportive assumées par des professionnels, relèvent en premier lieu de la compétence de proximité des villes et des communes. L'Etat pourrait cependant y apporter une contribution complémentaire nouvelle, notamment dans le cadre du prochain programme fédéral de promotion de l'intégration des étrangers 2008-2011, qui mettra précisément l'accent sur l'intégration dans les quartiers et dont l'application sera confiée au canton par la Confédération.

Une mesure originale et concrète qui a fait ses preuves est une brève formation des concierges au rôle complémentaire qu'ils peuvent remplir dans leur fonction afin d'assurer une bonne gestion de la diversité des populations et des frictions de voisinage. Cette mesure de formation, comme d'autres actions de communication ou de

sensibilisation à la coexistence dans l'habitat, préconisées par la CTIE, seront appuyées par le canton dans le cadre d'une étroite collaboration avec les services compétents et les offices du logement, les autorités de conciliation en matière de baux à loyer, les professionnels du marché immobilier et les associations de locataires.

### 5.3. Intégration civique

Le Conseil d'Etat veut renforcer l'intégration civique des populations étrangères car il considère que c'est une des manières les plus efficaces de les intégrer aux principes et valeurs essentiels de nos institutions démocratiques. Le respect de la Constitution et de l'ordre juridique suisses constitue une exigence qui s'applique à toute personne vivant en Suisse, indépendamment de sa nationalité. Cette exigence requiert davantage qu'une posture personnelle d'acquiescement de pure forme de l'ordre juridique et démocratique suisse, elle implique le contenu de celui-ci et les effets concrets qui en découlent ; l'acceptation des droits humains fondamentaux, le principe d'égalité et de non-discrimination, notamment entre hommes et femmes, la tolérance pour le pluralisme de l'Etat et de la société, la laïcité de l'Etat, la liberté de conscience et l'interdiction de contrainte religieuse, la liberté de mariage à la majorité civile ainsi que les choix démocratiques majoritaires.

La possibilité de participer concrètement aux processus démocratiques de nos institutions offre les meilleures opportunités de s'intégrer à notre système social et politique. Cette perspective citoyenne de la politique d'intégration neuchâteloise demeure une de ses caractéristiques majeures. Le Conseil d'Etat veut privilégier l'intégration civique des populations étrangères selon trois directions complémentaires:

– Simplifier et moderniser la procédure de naturalisation en supprimant les doublons, demander aux candidats qu'ils fournissent eux-mêmes des preuves concernant les critères réglementaires qu'ils doivent remplir, notamment en matière de connaissance de la langue française, et introduire un droit de recours.

– Promouvoir par des actions de communication ciblées la participation politique des catégories de la population qui font le moins usage de leurs droits civiques (jeunes, femmes, étrangers) et reprendre, à plus long terme, la discussion au sujet de l'éligibilité des électrices et électeurs étrangers à certaines autorités cantonales.

– Dans le cadre de la poursuite et de l'extension du programme d'accueil des nouveaux arrivants dans notre canton, remettre systématiquement aux immigrants, dès leur arrivée, une documentation facilement compréhensible, traduite en plusieurs langues, sur les principes et valeurs essentiels des Constitutions suisse et neuchâteloise qu'ils sont tenus de respecter et leur faire signer une déclaration de prise de connaissance de cette information. Il s'agit là d'une innovation importante pour d'emblée communiquer et clarifier les droits et devoirs fondamentaux en vigueur dans notre canton.

Comme le souligne le rapport de législature de la CTIE et du BDE, il est important aujourd'hui de communiquer clairement aux populations immigrantes l'exigence du respect plein et entier des principes et valeurs essentiels de notre ordre juridique ainsi que de les rappeler, lorsque cela est nécessaire, à certains milieux autochtones. Ces exigences de respect total du droit suisse guideront aussi spécialement les actions qui devront être menées, de manière ciblée et coordonnée au niveau national, contre les mariages forcés ou les mutilations génitales. Si ces phénomènes sont vraisemblablement peu fréquents dans notre canton, l'atteinte aux droits fondamentaux et à la dignité humaine est gravissime et chaque cas est un cas de trop pour lequel l'Etat se doit d'agir avec détermination pour assurer le respect du droit et protéger les victimes ou les personnes susceptibles de le devenir.

Bien que souvent présentée comme la mesure phare d'intégration, le Conseil d'Etat ne souhaite pas généraliser l'établissement de conventions d'intégration, mais plutôt poursuivre l'utilisation de cet instrument, comme jusqu'à présent, dans des cas bien spécifiques. En effet, depuis plus de 10 ans déjà, sur la proposition de la CTIE et du délégué aux étrangers, les autorisations de séjour délivrées aux personnes étrangères assumant une fonction d'encadrement religieux, les Imams entre autres, sont subordonnées à une déclaration écrite et signée de respect des normes juridiques et démocratiques suisses. Une généralisation de cet instrument serait cependant illusoire dans ses effets car il n'est légalement applicable ni à la grande majorité des étrangers de notre canton, soit les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne, ni aux personnes étrangères qui disposent d'un droit au séjour en Suisse. Or, pour la crédibilité de l'autorité publique, l'instrument doit pouvoir être assorti de sanctions et en particulier la révocation du titre de séjour en cas de non respect des engagements. La convention d'intégration pourra cependant être utilement appliquée dans les cas où l'autorité a la faculté de lier le maintien d'un titre de résidence à des objectifs concrets d'intégration ou de comportement individuel de personnes étrangères, qui de manière avérée, font preuve d'une réelle mauvaise volonté à s'intégrer. Cela pourrait être le cas pour des personnes qui ne fournissent pas les efforts que l'on peut raisonnablement attendre d'elles pour ne pas dépendre en tout ou partie de l'aide sociale ou pour des personnes ayant commis des infractions au code pénal d'une certaine gravité ou en cas de récidives. A ce sujet, dans un récent rapport sur la violence des jeunes[7], le Département fédéral de justice et police (DFJP) constate que:

> *«… les avis des experts divergent encore quant à savoir si la violence juvénile a réellement augmenté ces dernières années et, le cas échéant, dans quelles proportions. Toutefois, nul ne conteste qu'en tant que tel, le problème doive être pris au sérieux. Les causes de la violence des jeunes sont multiples. Il est généralement admis aujourd'hui que de nombreux facteurs augmentent le risque de débordements. On peut citer à cet égard le manque de surveillance parentale, une éducation chaotique, les problèmes scolaires, l'appartenance à une bande violente, les désavantages sociaux (pauvreté, conditions d'habitation précaires), le contexte culturel, etc.».*

Parmi les possibilités d'actions envisagées par le DFJP, en complément à une pratique plus homogène des cantons en matière de renvoi, le rapport mentionne *« … qu'il faudra examiner quelles mesures les autorités sont susceptibles de prendre lors d'infractions graves, si les circonstances font apparaître un renvoi comme disproportionné. Outre un avertissement, on pourrait penser par exemple à établir une convention d'intégration spécifique, basée sur la nouvelle Letr. ».* L'approche envisagée par la Confédération semble rejoindre, sur point, celle du canton de Neuchâtel, qui n'est d'ailleurs pas resté inactif ces dernières années en ce qui concerne la délinquance des jeunes. Plusieurs mesures ont été prises pour mieux prévenir et traiter plus efficacement les infractions pénales ou les comportements d'incivilités des mineurs. Sous l'angle plus spécifique de l'intégration des étrangers, on peut mentionner entre autres une action de prévention auprès des parents pour les responsabiliser à leur rôle éducatif et la mise en place du projet « Alter connexion ». Lancée en 2004, cette mesure préventive se fonde sur le travail de jeunes mentors, issus de la migration, qui interviennent comme des modèles crédibles et positifs d'identification auprès de jeunes qui présentent des risques de dérives. Cette action, fortement orientée vers l'insertion professionnelle, a fait l'objet

---

[7] DFJP / Office fédéral de la justice : « Violence des jeunes. Ampleur, causes et mesures envisageables », 29 juin 2007. Le rapport est en procédure de consultation auprès des milieux intéressés.

d'une évaluation par l'Université de Neuchâtel et les résultats, communiqués publiquement en novembre 2006, sont très positifs. Une extension de ce dispositif est prévue en fonction des moyens financiers disponibles. Il est intéressant de relever à ce sujet que dans le canton de Neuchâtel, le nombre de jugements pénaux de mineurs étrangers domiciliés dans le canton est nettement en baisse depuis 2002, passant de 149 à 89 en 2005[8].

La ligne de conduite directrice du Conseil d'Etat est de promouvoir l'intégration des étrangers et la prévention du racisme selon une approche libérale et sociale fondée sur la responsabilité conjointe de l'Etat et des individus. Les mesures fondées sur la liberté et la responsabilité individuelle, comme pour l'apprentissage de la langue française, seront privilégiées par rapport à l'obligation imposée par l'Etat, même si cette dernière ne doit pas être exclue dans certaines situations spécifiques. C'est dans le respect des droits et devoirs qui incombent à chaque membre de notre société, qu'il ne sera transigé sur aucun des principes et valeurs inscrits dans notre Constitution.

### 5.4. Mesures d'organisation

En ce qui concerne l'application de la politique suisse d'intégration des étrangers, le Conseil d'Etat confirme le service du bureau du délégué aux étrangers comme l'entité administrative cantonale chargée de toutes les fonctions spécifiques exigées en la matière par la législation et la réglementation fédérale. Il assumera en particulier le rôle d'interlocuteur du canton auprès de la Confédération et la coordination de l'application des mesures fédérales d'intégration des étrangers et de prévention du racisme. En complément à la responsabilité d'appliquer dans le canton le programme fédéral de promotion de l'intégration, ce service se verra aussi confier la responsabilité de la gestion et de l'utilisation des forfaits fédéraux d'intégration prévus dans le domaine de l'asile. Toutes ces missions se feront en collaboration étroite avec les services directement concernés, notamment le service des migrations et le service de l'emploi ainsi qu'avec les partenaires privés concernés.

Ce service sera également chargé d'établir des rapports concernant l'intégration de certaines personnes étrangères, en cas de doutes à ce sujet, dans le cadre de la prise en compte du degré d'intégration lors de décisions relevant de l'application de la loi sur les étrangers et de la loi sur l'asile.

Dans le cadre de la réforme de la procédure de naturalisation, il est prévu de transférer, comme le suggère la CTIE, l'établissement des rapports et enquêtes de naturalisation de la police au service du bureau du délégué aux étrangers. Il s'agit d'une extension logique de l'activité d'un service d'intégration des étrangers dans la mesure ou la naturalisation est un des domaines essentiel de l'activité de l'Etat en ce qui concerne l'intégration des personnes étrangères à la citoyenneté suisse. Ce service est donc appelé, dès 2008, à assumer des missions supplémentaires qui découlent des nouvelles exigences de la Confédération et de la volonté du Conseil d'Etat de renforcer les mesures d'intégration. Le financement des nouvelles missions découlant de la législation suisse sera réglé dans une convention-cadre avec la Confédération. L'appellation de ce service sera aussi modifiée pour bien refléter l'ensemble des missions qui lui incombent.

---

[8] Office fédéral de la statistique, Statistique des jugements pénaux des mineurs, 2006, Neuchâtel.

## 6. CONCLUSION

Jusqu'à présent, le succès de la politique d'intégration neuchâteloise s'est forgé sur une capacité à discerner et anticiper les principaux enjeux de l'évolution des flux migratoires et leurs conséquences sur le développement de notre canton. Le Conseil d'Etat entend poursuivre dans cette vision prospective et demeurer proactif dans un domaine où les défis sont importants et en constante évolution. Le présent rapport d'information dont nous vous proposons de prendre acte renseigne le Grand Conseil sur la politique d'intégration et de prévention du racisme que mène le Conseil d'Etat et sur les priorités qu'il a fixées pour les prochaines années. Le but est de maintenir une coexistence équilibrée entre les populations autochtones et immigrées. L'enjeu est de bénéficier pleinement de l'atout irremplaçable de l'immigration contrôlée de personnes de toutes les régions du monde pour renforcer l'essor de notre canton dans l'intérêt général de toutes les citoyennes et citoyens neuchâtelois.

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

Neuchâtel, le 15 août 2007

Au nom du Conseil d'Etat:

| | |
|---|---|
| *Le président,* | *Le chancelier,* |
| F. CUCHE | J.-M. REBER |