Communauté de travail pour l'intégration des étrangers (CTIE) et Bureau du délégué aux étrangers (BDE)

Rapport de législature 2001-2005 et recommandations de la CTIE pour 2006-2009

Avril 2006

Table des matières

1	Synthèse du rapport		4				
2	Intro	duction	8				
3	La p	olitique d'intégration des étrangers dans le canton de Neuchâtel	8				
	3.1.	Migrations et intégration	.11				
	3.2.	Intégration et droits civiques	.13				
	3.3.	Organisation administrative	.14				
	3.4.	Personnes concernées par cette politique d'intégration	.14				
	3.5.	Principaux résultats de la politique neuchâteloise d'intégration des étrangers	.15				
4	Rési	Résumé des caractéristiques des populations étrangères dans le canton de Neuchâtel16					
	4.1.	Aspects démographiques	.16				
	4.2.	Statut de séjour	.16				
	4.3.	Aspects socioculturels	.17				
		Familles et ménages					
		Conditions de logement					
		Aspects socio-économiques					
	4.7.	Conclusion	.19				
5	Reco	ommandations de la CTIE	.20				
	5.1.	Orientations fondamentales	.20				
	5.1.	1. Politique d'intégration et des migrations: distinctes mais complémentaires	.20				
	5.1.2	2. Politique d'intégration et prévention du racisme	.21				
	5.1.3	3. Principes et valeurs de base	. 23				
	5.1.4	4. Nouveaux défis	.27				
	5.2.	Domaines d'actions prioritaires	.28				
	5.2.	1 Marché du travail	. 29				
	5.2.2	2 Habitat et urbanisme	.36				
	5.2.3	3 Droits politiques et citoyenneté	.38				
	5.3.	Domaines d'actions complémentaires	.42				
	5.3.	1 Information et communication publique	.43				
	5.3.2	2 Formation et famille	.46				
	5.3.3	3 Santé et social	.49				
	5.3.4						
	5.3.						
		Conclusion					
^							
6		apitulatif des recommandations de la CTIE					
7	Con	clusion	.68				

8	Annexe	es	69
	1.1. Ca	ractéristiques des populations étrangères dans le canton de Neuchâtel selon le	
	recensem	ent fédéral de 2000	69
	1.1.1.	Caractéristiques démographiques	69
	1.1.2.	Statut de séjour	70
	1.1.3.	Caractéristiques socio-culturelles	71
	1.1.4.	Familles et ménages	72
	1.1.5.	Conditions de logement	73
	1.1.6.	Caractéristiques socio-économiques	73
	1.1.7.	Synthèse	76
	1.2. Ra	pport de législature du bureau du délégué aux étrangers	78
	1.2.1.	Missions, prestations et ressources humaines	78
	1.2.2.	Activités principales	79
	1.2.3.	Principaux projets d'intégration	85
	1.2.4.	Coordination et collaborations	85
	1.2.5.	Collaborations nationales et intercantonales	86
	1.3. Ra	pport de législature de la Communauté de travail pour l'intégration des étrangers	87
	1.3.1.	Missions	87
	1.3.2.	Événements principaux	88
	1.3.3.	Communication publique et manifestations	90
	1.3.4.	Projets d'intégration spécifiques	92
	1.3.5.	Procédures de consultations	93
	1.3.6.	Autres dossiers et thématiques traités	93
9	Référei	nces hibliographiques thématiques	95

1 Synthèse du rapport

INTRODUCTION

Initiée en 1990 avec l'engagement d'un délégué aux étrangers puis complétée au fil des ans, la politique d'intégration des étrangers¹ du canton de Neuchâtel présente aujourd'hui des résultats positifs quant à l'équilibre des relations entre les populations autochtone et immigrantes. Ce rapport fait le point sur la situation actuelle et expose les recommandations formulées par la Communauté de travail pour l'intégration des étrangers (CTIE) pour la législature qui s'est ouverte en 2005. L'une des nouvelles orientations fondamentales est de valoriser davantage les principes et les règles de base de notre démocratie auprès des populations immigrées et d'informer systématiquement les étrangers venant s'établir à Neuchâtel des valeurs de notre société. L'enjeu étant ici de formaliser une sensibilisation à notre ordre juridique dès la remise des premiers titres de séjour des immigrants, afin d'œuvrer dès le départ à l'intégration de ces derniers.

LA POLITIQUE NEUCHÂTELOISE D'INTÉGRATION DES ETRANGERS

Un ajustement réciproque

Un même objectif a guidé l'ensemble des mesures qui, depuis 1990, ont renforcé la politique neuchâteloise d'intégration des étrangers: favoriser un processus dynamique d'adaptation mutuelle des populations suisse et étrangères, sur les plans individuels et collectifs, en vue de maintenir et développer la cohésion sociale. L'idée n'étant donc pas d'atteindre un alignement unilatéral des étrangers sur un «moule helvétique», mais de parvenir à un ajustement réciproque et permanent des uns et des autres, cela dans le respect de l'ordre démocratique et juridique.

Une politique pionnière

Le canton de Neuchâtel a dès le départ établi une distinction claire entre la politique d'intégration des étrangers et les politiques d'immigration et de l'asile. Les actions qu'il a mises sur pied se traduisent aujourd'hui par une attitude d'ouverture de la population généralement plus marquée que dans la majorité des autres cantons. De l'utilisation d'une langue nationale comme langue principale au bilinguisme affiché par de nombreux jeunes étrangers, plusieurs indicateurs démontrent la forte intégration des migrants dans le canton, laquelle fonctionne sans que ceux-ci aient à renoncer à leurs racines.

Caractéristiques des populations étrangères du canton

Après la baisse observée dans les années 1970 dans l'ensemble du pays, la part de la population étrangère dans le canton a progressivement augmenté pour atteindre 23% en 2000, proportion supérieure à la moyenne suisse (20.5%). A souligner, entre autres spécificités, une sur-représentation des pays traditionnels d'immigration, une moyenne d'âge pouvant être qualifiée de jeune, une migration de plus en plus familiale et une hausse du niveau de formation. Si la population étrangère présente un taux d'actifs occupés supérieur à celui de la population suisse, l'intégration des non Européen sur le marché du travail souffre, elle, de rigidités.

¹ Dans le présent document, le masculin, quand il est employé pour désigner des personnes, renvoie aussi bien à des femmes qu'à des hommes.

RECOMMANDATIONS DE LA CTIE

Orientations fondamentales

La politique d'intégration des étrangers implique de trouver des ajustements et des compromis réciproques pour une coexistence équilibrée, tout en restant 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» s'applique à chacun, qu'il soit Suisse ou étranger. Une politique d'intégration cohérente ne peut toutefois se passer d'une prévention du racisme, sans quoi les objectifs de cohésion sociale risquent de devenir de simples déclarations d'intention. Cette prévention doit être menée dans deux directions: favoriser l'ouverture et la tolérance au sein de la société d'abord, mettre à disposition des victimes, auteurs ou témoins d'actes racistes une structure d'écoute et d'information ensuite.

La cohésion sociale reste et restera un défi pour notre société, défi renforcé par la politique suisse des migrations qui tend à marquer des écarts de droits toujours plus nets entre les personnes en provenance des pays membres de l'UE/AELE et celles issues des États tiers. En vertu de la mission de l'État de Neuchâtel d'harmoniser les relations entre les populations, les étrangers établis dans le canton devraient bénéficier des mêmes droits et devoirs quelle que soit leur nationalité.

Cette évolution, ajoutée à celle de l'intensification des flux migratoires (qui présente de nombreux avantages et pose, aussi, des problèmes), nécessite une réponse de l'État. C'est dans cette démarche que s'inscrivent les recommandations de la CTIE, réparties entre des domaines d'actions prioritaires et complémentaires.

Domaines d'actions prioritaires

En vertu des constats établis ces dernières années et des nouveaux défis qui se posent, il importe de concentrer désormais la politique d'intégration sur trois domaines prioritaires: le marché du travail; l'habitat et l'urbanisme, les droits politiques et la citoyenneté.

Marché du travail

L'idée du travail salarié en tant que principal facteur d'intégration sociale a beau être remise en cause depuis quelques années, l'insertion professionnelle reste l'une des dimensions les plus importantes en matière d'intégration des étrangers. Elle permet à chacun de remplir un rôle de producteur et de consommateur et, par l'indépendance financière qu'elle procure, elle offre également la possibilité d'envisager la construction de son avenir dans le pays d'établissement. Une étude réalisée en 2005 auprès de jeunes nés en Suisse et ayant terminé la même formation a cependant démontré que les étrangers souffrent d'un potentiel de discrimination plus élevé. En outre, les migrants au bénéfice d'un statut de séjour précaire rencontrent des difficultés majeures à trouver un emploi.

Recommandations

- > Renforcer et étendre l'offre de cours de français et adopter le système *Portfolio* européen des langues.
- > Valoriser les acquis professionnels des personnes par les employeurs et acteurs du marché du travail à travers une validation selon une procédure officielle.
- Meilleure prise en considération des diplômes obtenus à l'étranger qui ne sont pas encore inclus dans les accords internationaux de reconnaissance.
- Faciliter l'accès à des postes de la fonction publique emblématiques au niveau du contact avec les usagers (conducteurs de bus, policiers, cadres) à des personnes issues de l'immigration récente.
- Développer une charte de non-discrimination et organiser des formations à la communication interculturelle au sein d'entreprises d'une certaine envergure devant gérer une grande diversité socioculturelle parmi leurs employés.

- > Favoriser l'insertion professionnelle des migrants qui relèvent de l'asile afin qu'ils puissent participer activement au bon fonctionnement de la société suisse.
- Approche libérale dans la consolidation des titres de séjour des personnes actives notamment dans l'octroi anticipé de l'autorisation d'établissement pour les non-Européens, afin de renforcer leur intégration professionnelle.

Habitat et urbanisme

Parce que la cohabitation des populations est un facteur d'intégration des étrangers, il est nécessaire d'en tenir compte dans la définition des politiques d'urbanisme et du logement. Le *Recensement 2000* a mis en lumière des conditions de logement globalement moins favorables pour les étrangers, ainsi qu'un phénomène de concentration de ménages étrangers au sein d'un même locatif. Dans le canton, il existe ainsi des quartiers à forte concentration de populations cumulant des situations sociales pénalisantes. Encourager la mixité permettrait d'éviter que certains quartiers ne soient associés à une perception socialement disqualifiante, tout en diminuant les risques de vandalisme et en favorisant des classes scolaires reflétant davantage un mélange de populations. Favoriser la sociabilité dans l'habitat doit aussi être un objectif de l'État.

Recommandations

- Orienter les projets immobiliers et urbanistiques des villes et communes vers la créations de zones d'habitation fondées sur la mixité sociale de la population en proposant notamment un large éventail de niveaux de loyer, en incluant des équipements collectifs dans les quartiers et en prévoyant des zones de commerces et des lieux de rencontre.
- > Soutenir l'auto-organisation des habitants par l'organisation de manifestations culturelles et sportives ou l'engagement d'animateurs de jeunes.
- Permettre aux personnes habitant un logement subventionné et connaissant une mobilité sociale ascendante de rester dans leur logement contre une augmentation raisonnable du loyer.
- > Former les concierges à la diversité de la population, leur donner les outils pour gérer les premières phases des conflits de voisinage et clarifier leur cahier des charges en incluant notamment l'accueil des nouveaux habitants.
- > Constituer un réseau de médiateurs spécialisés dans les conflits de voisinage.

Droits politiques et citoyenneté

Faire entendre sa voix, participer activement à la vie publique locale, se concevoir comme acteur de l'évolution de son environnement, se sentir lié à l'avenir commun de sa société de résidence: autant de facteurs d'intégration qu'offre l'accès aux droits politiques. Neuchâtel fut un pionnier dans la reconnaissance du droit de vote des étrangers (en 1849 déjà sur le plan communal, en 2002 sur le plan cantonal). Et si le taux de participation des électeurs étrangers est systématiquement inférieur à celui des électeurs suisses, tous deux suivent une évolution identique et sont presque similaires à catégorie socioprofesionnelle égale. Il n'en demeure pas moins que la promotion de l'usage du droit de vote de la part des étrangers, mais également des Suisses, reste indispensable. Il s'agit aussi désormais de poursuivre le processus d'élargissement des droits politiques des étrangers en visant l'acquisition du droit d'éligibilité communal, dans un premier temps, l'expérience ayant montré qu'une approche graduelle de l'extension des droits civiques était mieux acceptée politiquement.

Recommandations

- > Favoriser l'usage du droit de vote communal et cantonal auprès des catégories de la population qui y recourent moins fréquemment (étrangers, femmes, jeunes).
- > Poursuivre le processus d'élargissement des droits politiques des étrangers en visant l'acquisition du droit d'éligibilité sur les plans communal puis cantonal.
- Simplifier la procédure de naturalisation en supprimant les doubles préavis du canton et des communes.

- > Transférer de la police à un service administratif le travail d'enquête et d'évaluation du degré d'intégration lorsqu'il y a un doute sur les éléments des dossiers de candidature à la naturalisation.
- > Introduire un droit de recours pour les décisions de naturalisation.
- > Introduire un droit à la naturalisation pour les dossiers remplissant d'emblée les critères objectifs tels que la conformité au droit suisse, la durée de séjour, la maîtrise de la langue et le paiement à jour des impôts.

Domaines d'actions complémentaires

Information et communication publique

L'information et la communication auprès des migrants visent à comprendre au mieux le contexte régional et national au sein duquel chacun évolue. Dans cette perspective, l'apprentissage du français est à encourager. Il importe aujourd'hui d'uniformiser l'offre des cours de français via le *Portfolio européen des langues* et de compléter l'offre des cours d'alphabétisation. Il s'agit aussi de combattre les stéréotypes et les préjugés en menant des actions de communication publique mettant en avant la diversité des populations dans le canton. Les programmes d'accueil des nouveaux arrivants suisses et étrangers dans le canton avec notamment la brochure *Bienvenue dans le canton de Neuchâtel*, sont à poursuivre. Des actions ponctuelles complémentaires comme NEUCHÀTOI sont aussi à prévoir à intervalle régulier.

Formation et famille

Trois piliers fondent l'action de l'École envers les élèves étrangers: le droit à l'éducation, l'apprentissage de la langue locale et l'apprentissage de la langue et de la culture d'origine. Renforcer la valorisation de ce dernier, favoriser les contacts entre les enseignants et les parents d'élèves étrangers ou encore promouvoir une approche interculturelle dans l'enseignement permettraient d'affirmer davantage le rôle de l'École dans le processus d'intégration.

Santé et social

Un manque d'informations et des barrières linguistiques entravent aujourd'hui encore pour une partie de la population étrangère l'accès au système sanitaire et social en Suisse. Poursuivre et consolider les prestations existantes (réseau d'interprètes, centre de contacts et de compétence spécialisé, ...) s'avère nécessaire, tout comme la recherche des moyens financiers indispensables à la mise sur pied du projet *Migration, maternité et traduction*. Les actions de prévention et d'information en matière de prostitution doivent aussi être poursuivies et étendues.

Laïcité et pluralisme religieux

En raison de la diversité des appartenances religieuses et de la sécularisation accrue de la société, la laïcité est une dimension importante des principes de coexistence. La promotion des conditions favorables à une coexistence harmonieuse des confessions passe notamment par l'application de la possibilité offerte par la loi sur les sépultures de création de quartiers mixtes dans les cimetières.

Délinquance et criminalité

Si la criminalité des étrangers n'est pas un phénomène facile à appréhender, elle ne peut être niée et doit être prise en compte. Toute les mesures visant à améliorer l'intégration socio-profesionnelle (extension du projet *Alter Connexion* notamment) et la conscience civique sont donc importantes. De plus, le trafic d'êtres humains est une activité qui doit être prise en compte de manière plus sévère afin de mieux protéger les victimes. En matière de violence conjugale, le recours au réseau d'interprètes formés en la matière doit être encouragé.

2 Introduction

Vivre en bonne intelligence représente un défi constant des sociétés humaines. Les formules trouvées au fil des siècles pour entretenir la paix entre les peuples qui partagent des espaces communs de vie combinent des équilibres, parfois subtils, de justice, de solidarité et d'équité sociales.

Depuis sa constitution en République et Canton, Neuchâtel a su construire son essor économique en veillant à renouveler les conditions d'une cohésion sociale équilibrée.

Neuchâtel est depuis longtemps un canton d'exportation et une terre de migration. Les brassages de populations y ont été nombreux et continuent de l'être. Dès le début des années nonante, les autorités cantonales se sont bien préparées aux nouveaux défis de la diversification des flux migratoires et de l'ouverture à l'Europe. Les résultats de la politique d'intégration des étrangers, initiée en 1990, sont positifs et ils ont assurés un bon équilibre entre les populations autochtones et immigrées.

Les orientations fondamentales de la politique d'intégration des étrangers sont exposées dans ce rapport et la Communauté de travail pour l'intégration des étrangers (CTIE) y préconise les priorités essentielles pour les prochaines années. Le rapport est encore complété dans les annexes par un rapport du BDE et de la CTIE de la dernière législature ainsi que l'étude complète du FSM sur les caractéristiques des populations étrangères dans le canton selon le recensement 2000.

La loi sur l'intégration des étrangers, du 26 août 1996, stipule à l'article 10: "La communauté et le délégué adressent un rapport circonstancié de leurs études, projets et activités au Conseil d'Etat, à son intention et à celle du Grand Conseil qui fixera la politique en la matière, au moins une fois par législature, en sus du rapport annuel du département concerné." Avec ce document, les organes cantonaux chargés de l'intégration des étrangers remplissent leur mandat légal.

Le présent rapport se compose de trois parties principales: la politique d'intégration actuelle du canton, les principales caractéristiques des populations étrangères et les recommandations de la CTIE pour les prochaines années.

3 La politique d'intégration des étrangers dans le canton de Neuchâtel

1990: engagement d'un délégué aux étrangers.

La politique d'intégration des étrangers s'est construite graduellement comme politique publique dans le canton de Neuchâtel à partir de 1990 avec l'engagement d'un délégué aux étrangers, le premier en Suisse², et

² Les villes de Lausanne et de Zürich disposaient déjà de structures et de personnel administratif sous la forme de commission ou de chambre consultative des immigrés. La terminologie de "délégué", qui implique la notion d'une délégation de compétences opérationnelles spécifiques, a été introduite par le Conseil d'État neuchâtelois. Elle s'est généralisée par la suite dans la plupart des autres cantons et des grandes villes suisses.

1996: adoption de la loi d'intégration des étrangers

La loi définit l'intégration comme "de tendre vers une égalité de droits et de devoirs pour tous les habitants du canton".

2000: nouvelle Constitution cantonale.

2000: le Conseil fédéral adopte l'ordonnance sur l'intégration des étrangers.

Un mandat de prestation est confié au Bureau du délégué aux étrangers.

la création de la Communauté de travail pour l'intégration des étrangers, commission consultative du Conseil d'État, en 1991. Une étape décisive fut franchie en 1996 avec l'adoption par le Grand Conseil, sans opposition, de la première loi sur l'intégration des étrangers en Suisse. Depuis lors, l'État a explicitement pour mission de favoriser des relations harmonieuses entre Suisses et étrangers ainsi que d'encourager la recherche et l'application de solutions pour l'intégration des étrangers et étrangères³. Les autorités neuchâteloises confirmèrent ainsi les options antérieures prises dans ce domaine et renforcèrent les fondements d'une politique publique en matière d'intégration des étrangers en fixant un cadre et une perspective à la place des étrangers dans le canton. Ainsi la loi définit l'horizon de l'intégration des étrangers comme "de tendre à une égalité de droits et de devoirs pour tous les habitants du canton"⁴. En outre, la loi assigne aux autorités cantonales et communales de favoriser l'intégration des étrangers dans l'exercice des tâches qui leur sont dévolues⁵. Une troisième étape importante fut franchie en 2000 avec l'adoption en votation populaire de la nouvelle Constitution cantonale. Celle-ci spécifie parmi les dix-sept principales tâches de l'État et des communes, en complément de l'initiative et de la responsabilité des autres collectivités et des particuliers, "l'accueil et l'intégration des étrangères et des étrangers ainsi que la protection des minorités "6. En ce qui concerne les droits fondamentaux, le principe d'égalité de droit est complété de celui de non discrimination⁷. notamment du fait de l'origine, de l'ethnie, de la couleur, du sexe, de la langue, de la situation sociale, du mode de vie, des convictions religieuses, philosophiques ou politiques ou du fait d'une déficience physique, mentale ou psychique. L'extension du droit de vote des étrangers et étrangères du niveau communal au niveau cantonal, le principe de la cité ancré dans la définition même de la République et canton de Neuchâtel ainsi que la possibilité de reconnaître à l'avenir de nouvelles communautés religieuses d'intérêt public figurent également au titre des dispositions juridiques déterminantes de l'orientation de la politique d'intégration des étrangers dans le canton.

Une quatrième étape eut lieu simultanément en 2000 avec l'adoption par le Conseil fédéral de la première ordonnance sur l'intégration des étrangers. Celle-ci fixe notamment les buts de l'intégration des étrangers et étrangères comme "une tâche pluridisciplinaire que la société et les autorités au plan fédéral, cantonal, communal ou local se doivent de prendre en compte avec le soutien des organisations d'étrangers'é. Dans le cadre du premier programme fédéral de promotion de l'intégration des étrangers qui voit le jour cette année-là, le Bureau du délégué aux étrangers se verra confier un mandat de prestation de l'autorité fédérale concernée pour sa fonction de centre de compétence en matière d'intégration des étrangers dans le canton de Neuchâtel. Il recevra également des subventions pour des programmes d'intégration

³ Art. premier de la loi sur l'intégration des étrangers, du 26 août 1996 (LIE).

⁴ Art. premier LIE.

⁵ Art. 3, LIE.

⁶ Art. 5, let. d, Cst.

⁷ Art. 8 Cst.

⁸ Art.3 de l'Ordonnance fédérale sur l'intégration des étrangers, du 13 septembre 2000.

linguistique et culturelle ainsi que pour diverses actions de communication ou de formation. Par la suite, un deuxième mandat de prestation lui sera confié comme centre de compétence pour le placement d'interprètes communautaires.

2004-2005: création du centre de prévention du racisme

Une cinquième étape importante eut lieu entre 2004 et 2005 avec la mise en place progressive d'un centre de prévention du racisme et la désignation d'une fonction de chargé de lutte contre le racisme au sein du Bureau du délégué aux étrangers. Les tâches d'intégration des étrangers sont complétées d'un volet de prévention du racisme concrétisant ainsi dans une politique publique l'application des principes fondamentaux et constitutionnels d'égalité de droit et de non discrimination.

2005: modification de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers.

Une nouvelle étape s'est ouverte en octobre 2005 avec l'adoption par le Conseil fédéral d'une modification de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers qui exige désormais de chaque canton la mise à disposition d'un service de contact compétent en matière d'intégration des étrangers. L'ordonnance prévoit aussi la prise en compte du degré d'intégration dans l'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités d'application du droit des étrangers. Il faut relever que ce principe figure déjà dans la législation neuchâteloise sur l'intégration. En outre, la nouvelle loi fédérale sur les étrangers - qui se veut dans l'ensemble plus restrictive à l'égard de la population étrangère - contient des dispositions et exigences nouvelles de promotion de l'intégration dont le canton de Neuchâtel devra tenir compte.

Le canton de Neuchâtel a fait office de pionnier en Suisse et il a contribué dans une certaine mesure à inspirer d'autres cantons dans ce domaine. Ainsi aujourd'hui, non seulement la Confédération mais aussi tous les cantons de la Suisse latine ont une structure étatique⁹ chargée de l'intégration. Sur le plan fédéral, parmi les 18 cantons qui ont un délégué et une structure compétente en matière d'intégration des étrangers, figurent notamment du côté alémanique Berne, Lucerne, Bâle-Ville et Bâle-Campagne, Argovie, Thurgovie, Saint-Gall et Zurich. De plus, toutes les grandes villes du Plateau suisse ont désormais un délégué pour l'intégration.

Les orientations fondamentales de la politique d'intégration du canton de Neuchâtel se fondent sur la distinction entre politique d'intégration et politique de migration, sur l'intégration citoyenne des étrangers, sur le développement de conditions propices à une coexistence équilibrée entre toutes les populations, enfin sur le principe de laïcité et la prévention du racisme.

⁹ Une division "intégration et nationalité" a été créé en 2000 au sein de l'Office fédéral des migrations en complément à la Commission fédérale des étrangers.

3.1. Migrations et intégration

Distinction entre la politique d'intégration et les politiques d'immigration et de l'asile.

L'intervention étatique dans des domaines spécifiques et des mesures transversales forment l'ossature de la politique cantonale d'intégration.

Le canton établit une distinction claire entre la politique d'intégration des étrangers, au sens de l'aménagement de conditions favorables à une vie en commun harmonieuse, et les politiques d'immigration et d'asile au sens de la maîtrise des flux migratoires et du respect du droit humanitaire international. Ces domaines politiques nationaux sont du ressort de la Confédération et les cantons n'assument qu'une fonction d'application du droit fédéral, avec bien peu de marge de manœuvre. La politique d'intégration relève en revanche essentiellement de la compétence des cantons, des villes et des communes. L'organisation administrative neuchâteloise épouse cette distinction avec des services indépendants et différenciés selon leurs missions d'intégration ou de contrôle des migrations. Les liaisons entre ces deux domaines politiques sont évidemment nombreuses mais les finalités poursuivies diffèrent, ce qui implique une coordination et une coopération permanentes.

La politique d'intégration neuchâteloise est constituée à la fois d'un domaine d'intervention étatique spécifique, assumé par le Bureau du délégué aux étrangers, et de mesures transversales prises dans d'autres domaines politiques. Ces mesures transversales visent à assurer la prise en compte des objectifs de la politique d'intégration, notamment l'égalité et la non discrimination en matière d'accès à des biens ou prestations publics ou privés, dans les principaux domaines d'intervention des collectivités publiques.

Domaine spécifique:

- Liens et médiations entre les collectivités étrangères et les autorités cantonales ou communales ainsi qu'avec les institutions publiques et privées du canton
- Communication et information publiques
- Programmes d'intégration
 - o Cours de français de niveau élémentaire pour adultes
 - Programmes de connaissances civiques
 - Accueil des nouveaux arrivants dans le canton de Neuchâtel
- Centre de compétences en matière de migration et d'intégration
 - Centre de contacts et de consultation ouvert à toute personne
 - Prestations: médiations, conseils et orientation, informations personnalisées, soutien administratif et traductions orales
- Centre de placement d'interprètes pour les institutions publiques et privées
- Centre de prévention de la xénophobie et du racisme
- Soutien aux groupements étrangers et multiculturels du canton, ainsi qu'à des initiatives privées pour des projets d'intégration
- Coordination verticale (Confédération, cantons, villes et communes) et horizontale (État, institutions publiques et privées, partenaires sociaux et société civile)

Principaux domaines de mesures transversales:

- Application des législations fédérales concernant les migrations
- Marché du travail et traitement du chômage
- École et formation
- Social et santé
- Naturalisation et participation civique
- Urbanisme et marché du logement
- Accès aux espaces publics
- Délinquance et criminalité

Dans l'optique neuchâteloise¹⁰, l'intégration des étrangers désigne un processus d'adaptation mutuelle, aux niveaux individuels et collectifs, des populations suisses et étrangères. Elle implique la participation à la vie économique, sociale, culturelle et politique. Il ne s'agit pas d'un alignement unilatéral des étrangers à une sorte de "moule helvétique" qui nierait les racines et références identitaires multiples des populations en présence, mais d'un ajustement réciproque et permanent des uns et des autres. Dans ce domaine très sensible de la vie en commun de populations provenant d'horizons passablement diversifiés, les équilibres et la cohésion sociale ne sont jamais définitifs et il faut veiller en permanence à les renouveler.

Si cette intégration progressive par adaptation mutuelle se réalise déjà dans bien des domaines, il existe aussi des mécanismes, parfois puissants, de ségrégation. Les accès aux marchés du travail, des places d'apprentissage et du logement sont semés d'embûches pour certaines catégories d'étrangers, victimes de préjugés en raison notamment de leur origine nationale, de la couleur de leur peau ou de leur religion. La prévention de la xénophobie et du racisme constitue ainsi le complément nécessaire aux mesures de promotion de l'intégration des étrangers.

Ainsi, bien que le droit fédéral soit très contraignant, la marge de manœuvre dont disposent le canton ou les communes en matière de politique à l'égard des étrangers doit être utilisée dans le sens de l'intégration. En outre, le rôle important des associations d'étrangers dans les processus d'intégration est reconnu dans la loi neuchâteloise. Les étrangers, au sens de personnes qui n'ont pas la nationalité suisse, sont considérés comme des personnes responsables de leur devenir et comme des protagonistes actifs d'une société qui leur confère des opportunités et des possibilités de réaliser des projets personnels, de s'y épanouir dans les limites des droits et des devoirs qui leur incombent au même titre que les ressortissants nationaux.

La loi sur l'intégration des étrangers opère cependant une différenciation entre la qualité de ressortissant national et celle de non-national. Cette distinction se fonde sur les privilèges spécifiques conférés par la nationalité helvétique à ses détenteurs en vertu du droit fédéral. Bien que cette catégorisation puisse entretenir peut-être l'illusion d'une communauté nationale suisse et d'une communauté étrangère homogènes, elle évite d'éluder la réalité d'une différence de statut

Dans l'optique neuchâteloise, l'intégration est un processus d'adaptation mutuelle des populations suisses et étrangères.

Il existe des mécanismes de ségrégation, notamment dans l'accès au marché du travail, aux places d'apprentissage et au logement.

Les communautés étrangères jouent un rôle fondamental dans les processus d'intégration.

La distinction entre national et non-national n'a de pertinent que la distinction de privilèges que confère la nationalité helvétique.

¹⁰ Rapport de la Communauté neuchâteloise de travail pour l'intégration sociale des étrangers (CNTISE), du 3 avril 1996, p. 26, dans le rapport du Conseil d'État au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi sur la politique migratoire, du 20 mai 1996.

Les catégories "Suisses" et "étrangers" ne représentent pas la réalité des appartenances identitaires plurielles.

La politique d'intégration s'applique aussi à toute personne quelle que soit sa nationalité, suisse y compris.

Dans le canton de Neuchâtel, les étrangers ont bénéficié du droit de vote communal avant les femmes.

Depuis 2002, les étrangers disposent du droit de vote cantonal. juridique et parfois social. La distinction de droit entre national et nonnational renvoie inévitablement aux définitions sociales et politiques de l'altérité. Les notions sommaires "Suisse", "étranger" doivent sans cesse être déconstruites et précisées pour déterminer concrètement les populations visées par les diverses mesures d'intégration. Beaucoup trop restreinte pour englober la réalité complexe de la multiplicité des appartenances possibles ainsi que la pluralité des identités, la distinction légale opérée fonde davantage la nécessité de son dépassement que de son maintien rigide.

Une illustration de ce dépassement est fournie par les programmes d'accueil des nouveaux arrivants dans les villes et communes du canton qui s'adressent à toutes les personnes qui viennent s'y installer, qu'elles soient suisses ou étrangères, qu'elles viennent d'un autre canton ou d'un autre pays.

Respect de l'ordre démocratique et juridique, adaptation et rapprochement réciproques, valorisation des possibilités de participation, prévention des phénomènes de ségrégation et de racisme sont les éléments clés de la politique cantonale d'intégration.

3.2. Intégration et droits civiques

Parmi les 26 cantons et demi-cantons qui constituent la Confédération helvétique, seuls ceux de Neuchâtel (1849), du Jura (1979), d'Appenzell A. RH. (1995), de Vaud (2002), de Fribourg (2003) et de Genève (2005) accordent des droits politiques aux étrangers.

Dans la foulée de la révolution de 1848, le canton de Neuchâtel a accordé dès 1849 le droit de vote, sur le plan communal, aux hommes étrangers établis. Durant une décennie, au siècle dernier, ce droit fut complété par celui d'être élu. Il est d'ailleurs frappant de constater que les Suissesses n'obtiendront le droit de vote dans le canton qu'à partir de 1960! Durant plus d'un siècle, seuls les hommes suisses et étrangers jouiront, sur le plan communal, du droit de vote.

Le 24 septembre 2000, les citoyens neuchâtelois acceptèrent à une confortable majorité de 77% la nouvelle Constitution cantonale. Celle-ci a introduit, parmi d'autres innovations intéressantes pour toute la population, le droit de vote des étrangers au niveau cantonal.

Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution neuchâteloise, en 2002, les étrangers qui disposent du droit de vote communal et qui sont domiciliés depuis 5 ans dans le canton, peuvent:

- signer les référendums et initiatives populaires cantonaux;
- voter aux scrutins cantonaux;
- signer les motions populaires;
- élire les membres du Grand Conseil et du Conseil d'État;
- élire les représentant-e-s neuchâtelois au Conseil des États (niveau national).

Les électrices et électeurs étrangers ne peuvent pas être élus au niveau cantonal, mais être nommés dans certaines autorités judiciaires (Prud'hommes, etc.). Sur le plan communal, il n'y pas de changement.

La participation politique est une composante essentielle de l'intégration.

L'existence de possibilités étendues de participation politique est, selon l'expérience neuchâteloise, un facteur fondamental de l'intégration des populations étrangères. Au même titre que pour les citoyens suisses, la participation politique, au sens large du terme, des populations étrangères est une composante essentielle de leur intégration en Suisse. Les modalités de cette participation peuvent être bien sûr variables, mais d'une manière ou d'une autre, l'accès aux processus démocratiques des communes, des villes et des cantons est nécessaire au rapprochement et à la cohésion sociale des populations qui partagent le même espace de vie.

3.3. Organisation administrative

La CTIE assume et coordonne l'application de la politique d'intégration des étrangers du canton de Neuchâtel. L'application de la politique d'intégration des étrangers est assumée et coordonnée par une Communauté de travail pour l'intégration des étrangers (CTIE), commission consultative officielle du Conseil d'État présidée par une personnalité publique expérimentée et par le délégué cantonal aux étrangers et son service. Un tiers des membres de la CTIE est constitué de représentants des principales collectivités étrangères, proposés par les associations et groupements d'étrangers du canton.

Le délégué aux étrangers assume, parmi ses diverses attributions, la liaison entre les autorités et les collectivités étrangères. Le service qu'il dirige fonctionne également comme centre cantonal de compétences et d'information à l'usage de tous les intéressés en matière de migrations, d'intégration des populations étrangères et de prévention du racisme.

De plus, l'organisation cantonale s'appuie aussi sur un réseau de responsables communaux de l'intégration des étrangers, nommé par le pouvoir exécutif dans les principales villes et localités neuchâteloises.

3.4. Personnes concernées par cette politique d'intégration

La politique d'intégration s'adresse à l'ensemble des personnes et institutions de la société de résidence.

L'application de la politique d'intégration des étrangers s'adresse dans son principe tant à l'ensemble des personnes et institutions de la société de résidence, y compris donc les populations suisses, qu'à toutes les personnes étrangères domiciliées dans le canton de Neuchâtel. indépendamment de leurs statuts de séjour. En effet, quelle que soit la durée du séjour en Suisse des populations étrangères, que l'avenir d'une partie d'entre elles soit en Suisse et pour d'autres ailleurs, il existe la nécessité fondamentale, durant le temps de leur présence ici, d'une intégration adaptée. Si en pratique les mesures concrètes peuvent être différenciées selon la perspective d'un séjour provisoire ou durable, le but essentiel poursuivi est d'assurer un minimum d'équilibre à la coexistence de toutes les populations qui partagent le même espace de vie. La scolarisation des enfants clandestins, une attitude libérale dans l'accès au marché du travail des personnes relevant de la loi sur l'asile ou encore des programmes d'intégration et d'apprentissage du français ouverts à tous les migrants sans limitation de principe en vertu du type d'autorisation de séjour dont ils disposent illustrent cette dimension essentielle de l'orientation de la politique d'intégration des étrangers dans le canton.

3.5. Principaux résultats de la politique neuchâteloise d'intégration des étrangers

Le canton de
Neuchâtel adopte une
attitude d'ouverture
généralement plus
marquée que la
plupart des autres
cantons.

discriminations, qui s'est rendu à Neuchâtel le 12 janvier 2006 dans le cadre de ses activités professionnelles, s'est dit favorablement impressionné par les actions cantonales¹¹. De plus, un reportage en 2005 de la TSR, intitulé "Dans la peau d'un Noir", diffusé dans l'émission Temps Présent et consacré au racisme ordinaire en Suisse, a mis en évidence la situation beaucoup plus favorable qui prévaut dans notre canton qu'en bien d'autres endroits de la Suisse. Ce constat se retrouve aussi dans les résultats des votations populaires sur les sujets qui concernent les étrangers, les migrations ou les relations de la Suisse avec l'étranger où l'on observe une attitude d'ouverture généralement plus marquée que dans la plupart des autres cantons.

Le rapporteur spécial de l'ONU sur le racisme, la xénophobie et les

La qualité des relations entre les populations autochtones, immigrantes et étrangères s'est maintenue ces dernières années à un niveau satisfaisant, malgré une situation économique défavorable et des tensions à l'égard de certains groupes d'étrangers, selon les avis exprimés par les responsables des associations et groupements des communautés étrangères. Ceux-ci sont régulièrement consultés et réunis pour analyser la situation, ainsi que pour discuter de l'application des mesures et programmes d'intégration réalisés dans le canton.

Plusieurs indicateurs statistiques 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%¹², soit une progression de 11,5 points. 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 $(27,8\%)^{13}$ de jeunes étrangers parlant à la fois une langue nationale et leur langue d'origine à la maison. Ce bilinguisme représente un atout non seulement pour les intéressés mais aussi plus généralement pour le canton. Il souligne également que l'intégration à la société neuchâteloise fonctionne sans que les migrants n'aient à renoncer à leurs racines et à une partie de leurs références identitaires et culturelles.

L'élévation des taux de naturalisation¹⁴ et de participation électorale¹⁵ des étrangers au niveau cantonal par rapport au niveau communal souligne la progression de l'intégration civique et exprime une volonté d'adhésion aux valeurs et principes de notre système démocratique.

La qualité des relations entre les populations autochtones, immigrantes et étrangères se maintient à un niveau satisfaisant.

Des indicateurs statistiques, tels que la langue principale, le taux de naturalisation et la participation électorale montrent la forte intégration des étrangers dans le canton.

¹¹Journal L'Express du vendredi 13 janvier 2006, "Pisteur de racisme", p.1

¹² Recensements fédéraux de la population, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel.

¹³ Le taux est de 22,8% au niveau suisse.

¹⁴ Rapport d'activité 2004 de la Communauté de travail pour l'intégration des étrangers et du Bureau du délégué aux étrangers, mars 2005, État de Neuchâtel, DEC, Bureau du délégué aux étrangers.

¹⁵ Tableau statistique du Bureau du délégué aux étrangers.

4 Résumé des caractéristiques des populations étrangères dans le canton de Neuchâtel¹⁶

Recherche sur les caractéristiques démographiques, socioculturelles, familiales, socioéconomiques et juridiques des populations de nationalité étrangère.

Le BDE a mandaté le Forum suisse pour l'étude des migrations afin qu'il effectue une recherche sur les caractéristiques démographiques, socioculturelles, familiales, socioéconomiques et juridiques des populations de nationalité étrangère à Neuchâtel et dans des cantons de comparaison (Argovie, Jura et Tessin). Cette étude se base sur les recensements de la population qui fournissent, tous les dix ans, de nombreuses informations exhaustives et détaillées permettant de mettre en évidence les évolutions des populations étrangères en trente ans.

En ce qui concerne les populations prises en compte dans cette étude, les auteurs ont choisi de considérer trois groupes: les personnes provenant de l'Union européenne ou de l'AELE, celles originaires des États tiers et les Suisses. Ce dernier groupe constitue le groupe de référence.

Il est important de préciser que le texte qui suit est un résumé sélectif des résultats du rapport de recherche. Le texte ci-dessous relève ainsi d'un choix effectué par la CTIE et le BDE, l'entier de la recherche se trouvant au point 7.1. de l'annexe.

4.1. Aspects démographiques

La proportion de la population étrangère dans le canton de Neuchâtel s'élève à 23% en 2000 Après la baisse observée durant les années 1970 dans l'ensemble des cantons suisses, la part de la population étrangère à Neuchâtel a progressivement augmenté, pour atteindre 23% en 2000. La proportion d'étrangers et étrangères dans le canton est ainsi supérieure à la moyenne suisse (20.5%). Neuchâtel se caractérise par une population étrangère dans laquelle les pays traditionnels d'immigration (Italie, Portugal, France) sont sur-représentés.

En ce qui concerne le genre, une majorité des ressortissants de l'UE/AELE dans le canton est de sexe masculin, tandis que parmi ceux originaires d'États tiers, le rapport entre hommes et femmes est pratiquement équilibré. Il convient de soulever que la communauté étrangère dans le canton se spécifie par une distribution par âge que l'on peut qualifier de jeune.

Par ailleurs, la proportion des célibataires européens a décru de 9 points depuis 1970 dans le canton. Celle des personnes originaires des pays tiers est, elle aussi, plus basse que celle des Suisses. Cet indicateur traduit une migration de plus en plus familiale.

4.2. Statut de séjour

Le canton présente une proportion élevée de non-européens ayant un permis de séjour limité. Neuchâtel est caractérisé par une proportion élevée de personnes noneuropéennes bénéficiant d'un permis de séjour limité. Ceci est certainement dû à l'importance de la proportion des migrants récents dans ces collectivités et dans le canton.

¹⁶ Résumé de l'étude du Forum Suisse pour l'étude des migrations sur mandat du Bureau du délégué aux étrangers, 2005. L'étude complète se trouve au point 8.1. des annexes.

4.3. Aspects socioculturels

Une majorité de noneuropéens déclarent une langue nationale comme langue principale. Le recensement de la population n'informe pas sur les compétences linguistiques des populations migrantes, mais uniquement sur la langue dite principale, qui est celle que l'on maîtrise le mieux. Les ressortissants de l'UE/AELE ont une probabilité plus élevée que leurs homologues noneuropéens de déclarer une langue nationale comme langue principale, quel que soit le canton de résidence et l'année du recensement. Dans le canton de Neuchâtel cela est dû à la conjonction de deux phénomènes: la présence de Français ou de personnes francophones d'une part, une plus longue durée de séjour en moyenne des Européens d'autre part. Actuellement, une majorité de non-Européens déclare une langue nationale comme langue principale. Cette tendance à une meilleure pratique de la langue de la région d'accueil par les non-Européens s'explique en premier lieu par la durée plus longue de leur résidence en Suisse et la présence de plus en plus nombreuse de jeunes scolarisés.

Neuchâtel présente un fort pourcentage de personnes se déclarant sans appartenance religieuse. Du point de vue de l'appartenance religieuse, le canton de Neuchâtel est majoritairement protestant. Il est pourtant le canton où l'on relevait en 2000 les plus forts pourcentages de personnes sans appartenance religieuse en comparaison avec les cantons d'Argovie, du Jura et du Tessin.

4.4. Familles et ménages

Les trois dernières décennies du 20^{ème} siècle ont été marquées en Europe par la diversification des modes de vie familiale et la perte d'importance des ménages familiaux (composés d'un couple avec un ou plusieurs enfants) au profit des ménages dits "émergents" (individuels, monoparentaux, consensuels, etc.). Dans ce schéma général, Neuchâtel se caractérise par une faible proportion de Suisses vivant dans un ménage familial, le canton dénombrant le taux le plus élevé, parmi les cantons retenus, de personnes suisses vivant en ménage individuel. Par rapport à ces tendances générales, les étrangers se retrouvent plus fréquemment dans un ménage familial composé d'un couple marié. A relever, la fréquence élevée des personnes vivant en ménage collectif parmi les personnes originaires des pays non-membres de l'UE/AELE, explicable en partie par les conditions imposées aux requérants d'asile.

Concernant le modèle d'activité, il est à souligner que celui où les deux conjoints travaillent est plus fréquent dans le canton de Neuchâtel, et ceci quelle que soit la nationalité.

Les étrangers se retrouvent plus fréquemment dans un ménage composé d'un couple marié.

4.5. Conditions de logement

Les ménages étrangers sont moins fréquemment propriétaires de leur logement que les ménages de nationalité suisse. Neuchâtel, avec une proportion élevée de résidants urbains, se caractérise par un taux de propriétaires plutôt faible par rapport à la moyenne suisse et aux autres cantons pris en compte dans la recherche.

Les conditions de logement sont moins favorables pour les étrangers. De fortes variations caractérisent les ménages composés d'un couple avec enfant(s), classés selon la nationalité pour ce qui concerne la taille du logement. Il est clairement observable que les Helvètes ont une proportion plus élevée que les ressortissants de l'UE/AELE à disposer d'un logement comprenant au moins cinq pièces, le différentiel étant encore plus important avec les personnes issues de pays tiers. Par rapport à la moyenne suisse, les ménages étrangers domiciliés à Neuchâtel sont légèrement mieux lotis, mais bénéficient en revanche d'un moindre confort que ceux vivant dans d'autres cantons. De plus, le loyer payé par les ménages familiaux étrangers est en moyenne plus faible que celui des Suisses.

4.6. Aspects socio-économiques

Accroissement du niveau de formation des étrangers et en particulier des femmes.

on n

Le taux d'actifs occupés parmi les étrangers est supérieur à celui des Helvètes, du point de vue du statut professionnel. D'une manière générale en Suisse, deux tendances principales s'observent concernant la formation indépendamment de la nationalité. Alors que la proportion de personnes avec un faible niveau de formation (primaire, secondaire I) ne cesse de diminuer, on assiste de plus en plus à l'accroissement du niveau de formation par le biais du niveau secondaire et tertiaire, une évolution qui concerne en particulier les femmes. En l'espace de vingt ans, la part des Suisses munis uniquement d'un niveau de formation secondaire I s'est largement réduite, tandis que celle des personnes ayant achevé avec succès une formation secondaire II ou tertiaire a largement augmenté. Concernant la population étrangère, la hausse du niveau de formation s'explique par la tendance observée plus récemment en Europe et en Suisse visant à privilégier la migration d'une main-d'œuvre hautement qualifiée.

Du point de vue du statut professionnel, la population étrangère présente un taux d'actifs occupés 17 systématiquement supérieur à celui de la population suisse. De manière générale, si l'on compare le taux d'actifs occupés depuis 1970, on remarque que le taux le plus bas est enregistré parmi les étrangers, alors que le plus haut l'est parmi la population suisse. Il faut toutefois relever que le taux de chômage ne cesse de croître depuis 1970, quels que soient la nationalité et le canton. La population non-européenne est pourtant plus touchée par ce problème, Neuchâtel détenant en la matière le différentiel le plus important. De nombreuses rigidités sur le marché du travail, comme l'octroi d'un permis de séjour contraignant ou des comportements discriminatoires envers certains groupes d'étrangers, expliquent ce phénomène, présent dans la plupart des autres pays industrialisés. Il faut d'autre part soulever que la population étrangère dénombre la proportion la plus élevée d'ouvriers et la proportion la moins élevée de professions libérales ou de cadres. Cependant, les recensements successifs montrent des tendances

¹⁷ le taux d'actifs occupés est défini par le rapport entre le nombre de personnes exerçant une activité rémunérée et la population totale.

respectivement en baisse pour les ouvriers et en hausse pour les cadres depuis 1980. Ces observations traduisent la tertiarisation de l'économie, la demande de plus en plus orientée vers du personnel qualifié et l'orientation de la migration autour de flux de travailleurs qualifiés.

En Suisse, abstraction faite des activités consulaires qui concernent en premier lieu les ressortissants étrangers, la proportion la plus élevée d'étrangers se trouve dans l'hôtellerie et la construction. Un phénomène que connaît également le canton de Neuchâtel.

4.7. Conclusion

En conclusion, le canton de Neuchâtel se caractérise globalement par une migration très soutenue – comme l'indiquent la proportion d'étrangers et l'importance des flux récents – qui entraîne certaines difficultés relatives à l'intégration sur le marché du travail. Celles-ci concernent avant tout les non Européens, qui se heurtent à davantage de rigidités inhérentes en particulier au système de permis de séjour.

5 Recommandations de la CTIE

La CTIE propose les orientations de la politique d'intégration qu'elle estime importantes. Dans le cadre de la nouvelle législature 2006-2009, la Communauté de travail pour l'intégration des étrangers (CTIE) présente dans ce document les orientations de la politique d'intégration qu'elle estime fondamentales pour le canton de Neuchâtel. Elle souhaite rappeler et réaffirmer la mission de l'État en la matière, confirmer les options prises jusqu'à aujourd'hui et mettre en évidence les domaines d'actions complémentaires nécessaires en regard du contexte actuel.

La partie 5.1. présente les orientations fondamentales de la politique d'intégration des étrangers selon la CTIE. Elle souligne notamment que la politique d'intégration est le corollaire de la politique des migrations, que la prévention du racisme est étroitement liée aux questions d'intégration, que la construction d'un avenir commun doit se fonder sur un minimum de consensus au sujet des règles, principes et valeurs essentiels de référence de la majorité des habitants et que l'évolution du contexte suisse pose de nouveaux défis en termes d'égalité de droits et de devoirs des habitants de notre pays.

Les parties 5.2. et 5.3. mettent en avant les axes d'action de la politique d'intégration. Le marché du travail, l'habitat, l'urbanisme, les droits politiques et la citoyenneté posent aujourd'hui des défis majeurs et doivent être considérés comme les domaines d'actions prioritaires de l'État. Les autres axes nécessitant une action complémentaire sont l'information et la communication, la formation et la famille, la santé et le social, la laïcité et le pluralisme religieux ainsi que la délinquance et la criminalité. Chaque domaine est présenté par l'état de la situation, les objectifs visés, les mesures, programmes et projets existants, enfin les mesures complémentaires proposées par la CTIE.

5.1. Orientations fondamentales

5.1.1. Politique d'intégration et des migrations: distinctes mais complémentaires

Une distinction est faite entre politique d'intégration des étrangers (au sens de l'aménagement de conditions favorables à la coexistence harmonieuse des populations) et la politique des migrations (au sens de la maîtrise des flux migratoires).

Dans le canton de Neuchâtel. l'ensemble du domaine des migrations et de l'intégration des étrangers est rattaché au Département de l'économie (DEC). Une distinction claire est faite entre la politique d'intégration des étrangers, au sens de l'aménagement de conditions favorables à la coexistence harmonieuse des populations, et la politique des migrations, au sens de la maîtrise des flux migratoires. Ce choix est judicieux car les liaisons entre ces deux domaines politiques sont nombreuses même si les contenus et les finalités spécifiques diffèrent. La coordination fonctionnelle et concrète entre ces domaines est par ailleurs mieux assurée sous la direction politique d'un unique département. En effet, bien que la politique migratoire soit une compétence nationale qui ne confère qu'une fonction d'application du droit fédéral, la loi neuchâteloise sur l'intégration des étrangers stipule que la compétence attribuée au canton doit être utilisée, dans les limites du droit, pour favoriser l'intégration des étrangers. Dans le système fédéraliste helvétique, si les cantons ont peu de compétences politiques propres en matière de flux migratoires, ils ont revanche une souveraineté politique première, avec les villes et communes, dans le domaine de l'intégration des étrangers. Celle-ci leur permet de mener une action différenciée et plus adaptée aux besoins spécifiques locaux.

L'efficacité de l'organisation administrative du canton de Neuchâtel trouve précisément sa source dans la distinction des services administratifs compétents, garante du respect des finalités politiques spécifiques d'intégration ou de contrôle des flux migratoires. Avec l'expérience et le recul de plus de quinze ans de pratique, ces distinctions très claires de missions s'avèrent avantageuses et parfaitement opérationnelles.

L'intégration est un processus dynamique d'ajustement réciproque et de convergence des populations suisse et étrangères. La notion d'intégration des étrangers désigne, selon la perspective du canton de Neuchâtel, un processus dynamique d'ajustement réciproque et de convergence, aux niveaux individuels et collectifs, des populations suisse et étrangères en vue de maintenir et développer la cohésion sociale de la collectivité neuchâteloise. Cela implique la participation à la vie économique, sociale, culturelle et politique ainsi que le respect et la prise en compte des racines et références identitaires multiples des populations en présence. Il s'agit donc d'un ajustement réciproque et permanent des uns et des autres. La coexistence harmonieuse des populations dans le canton de Neuchâtel concerne et implique les institutions et organisations publiques et privées présentes sur le territoire ainsi que l'ensemble des personnes qui y résident, quels que soient leur statut et leur origine nationale. L'ensemble des habitants, qu'ils soient suisses ou étrangers, est touché d'une manière ou d'une autre par la politique d'intégration mise en place dans le canton.

Bien que la politique d'intégration et la politique des migrations relèvent pour l'une, de compétences cantonales et communales, et pour l'autre, de compétences fédérales, les choix opérés concernant le régime d'admission et de séjour sur sol helvétique influencent directement l'application de la politique d'intégration.

5.1.2. Politique d'intégration et prévention du racisme

La politique d'intégration des étrangers implique de trouver des ajustements et des compromis réciproques pour une coexistence équilibrée dans les limites des principes et valeurs essentiels de la Constitution et dans le respect de l'identité culturelle plurielle du pays. En raison de l'effet normatif de l'État et d'une pression à la conformité des groupes de populations majoritaires par rapport aux groupes minoritaires, l'effort d'adaptation socialement requis est généralement bien plus élevé pour les immigrants que pour les autochtones, à l'exception parfois de certains groupes qui disposent d'un haut capital de ressources personnelles mobilisables notamment sur les plans socioéconomiques ou culturel (cadres dirigeants, professeurs et spécialistes, sportifs ou artistes de renom, etc.). Les limites de l'effort d'adaptation requis sont balisées par le respect des droits humains fondamentaux et le principe général d'égalité et de non discrimination, en particulier à caractère raciste. En vertu des principes fondamentaux de l'État de droit suisse, il n'est pas acceptable d'exiger que les immigrants ou des groupes minoritaires de la population renoncent à faire valoir les droits fondamentaux que leur confèrent la Constitution et les traités internationaux pour obtenir l'indulgence, une tolérance ou l'acceptation par d'autres groupes de la population même majoritaires. Si les intéressés y renoncent librement, à un moment donné, par souci d'apaisement pour mieux se faire comprendre dans la société, l'État devrait quant à lui toujours être le garant des droits fondamentaux sans quoi il s'exposerait à légitimer des formes de ségrégation à connotation

L'effort d'adaptation sociale requis est généralement bien plus élevé pour les immigrants que pour les autochtones xénophobe voire raciste dans les processus d'intégration des étrangers et des immigrants.

La prévention de la xénophobie, du racisme et des discriminations raciales est donc incontournable pour mener à bien une politique d'intégration cohérente, complète et efficace. Il est indispensable de prendre pleinement en considération les conséquences graves du racisme et des discriminations qui lui sont associées en tant qu'atteintes directes aux principes et valeurs fondamentales des droits humains et en tant que mises en cause de l'ordre constitutionnel helvétique et neuchâtelois. Les objectifs de coexistence équilibrée et de cohésion sociale, dans une perspective d'égalité des droits et devoirs visés par la politique d'intégration des étrangers, risquent de se muer en simples déclarations d'intention si le racisme n'est pas combattu en tant que tel. Pour les individus, les conséquences peuvent se traduire par des inégalités très préjudiciables dans l'accès à des prestations ou des biens essentiels tels que le logement, l'emploi, la consommation et les principaux réseaux de sociabilité culturelle, mais aussi par une perte de confiance en soi, un découragement, un sentiment d'injustice, voire des troubles psychosociaux importants. Pour la société et l'État, l'enieu est également de taille. Il s'agit de prévenir des fractures sociales générées ou amplifiées par des poussées épisodiques de xénophobie et de racisme, de réprimer les agissements et comportements discriminants punissables selon la législation anti-discriminatoire et anti-raciste et d'empêcher la mise en danger de la sécurité publique par des

La répression du racisme et des groupes extrémistes violents ainsi que la surveillance des mouvements qui menacent la sécurité de l'État sont naturellement du ressort des autorités judiciaires et de police; l'effet préventif de la répression est important et les autorités judiciaires et de police jouent à ce titre un rôle majeur. La prévention du racisme en tant que politique publique trouve sa place spécifique comme complément à la politique d'intégration des étrangers. Elle conserve cependant quelques spécificités en ce sens que le racisme ne se confond pas simplement avec les questions de migrations et d'intégration des étrangers. En effet, le racisme touche aussi souvent des groupes de population suisse comme les communautés religieuses minoritaires juives et musulmanes ou les tsiganes. La persistance de l'antisémitisme dans une partie de la population suisse et étrangère justifie de ne pas mélanger sans discernement prévention du racisme et promotion de l'intégration des étrangers - toutes deux sont cependant comme les deux faces distinctes d'une même pièce de monnaie.

groupements violents à caractère raciste.

Pour augmenter son efficacité, la politique de prévention du racisme doit être menée dans deux directions. D'une part, favoriser l'ouverture et la tolérance au sein de la société, en explicitant les mécanismes en jeu et en menant un travail de déconstruction des préjugés à la base du racisme et des discriminations qui lui sont associées. D'autre part, mettre à disposition des victimes, auteurs ou témoins d'actes racistes une structure d'écoute et d'information et assurer directement une aide aux victimes, les assister dans leurs démarches et les orienter correctement pour qu'elles puissent entreprendre des actions nécessaires à ce qu'elles soient restaurées dans leurs droits et leur dignité.

La prévention de la xénophobie, du racisme et des discriminations racistes joue un rôle incontournable dans le cadre de la politique d'intégration.

Même si la prévention du racisme complète la politique d'intégration, elle garde quelques spécificités

Deux axes d'action à la politique de prévention du racisme :

- favoriser l'ouverture et la tolérance au sein de la société;
- mettre à disposition une structure d'écoute et d'information

La création d'un centre de compétences "Prévention du racisme" rattaché au Bureau du délégué aux étrangers est la concrétisation de la politique d'intégration neuchâteloise qui s'est développée depuis plusieurs années avec une attention spécifique pour la sensibilisation et la prévention du racisme. Les principales activités du centre sont d'accueillir et de soutenir les victimes et les groupes vulnérables au racisme et à la xénophobie, d'informer sur la problématique du racisme et de la discrimination raciale dans l'accès aux biens et aux services en général (attribution d'un logement, accès à l'emploi, à la formation, aux services, aux loisirs, aux soins médicaux, aux établissements publics, etc.), d'aider, dans les limites de sa mission, toute personne sollicitant une consultation sur l'étendue de ses droits et obligations, d'intervenir par l'interpellation, la médiation ou par tout autre moyen qui sera utile dans les limites de compétences d'un service de l'administration publique.

Il faut souligner que jusqu'à présent l'action que le BDE et la CTIE ont mené pour favoriser une cohabitation harmonieuse entre Suisses et étrangers est allée de pair avec un travail en profondeur sur les préjugés. Des actions concrètes visant à sensibiliser la population au racisme et aux discriminations et à agir contre de tels actes ont été menées et il convient de poursuivre dans cette voie.

5.1.3. Principes et valeurs de base

Avec près de 7.5 millions d'habitants, 26 cantons et demi-cantons, pas loin de 3000 communes et plusieurs langues nationales, la Suisse forme un des 191 États des Nations Unies. Avec ses guatre langues nationales et son système différencié selon les cantons de reconnaissance des état institutionnellement Eglises, pluriculturel pluriconfessionnel qui inscrit son action dans un environnement de plus en plus multiculturel. Le mode de régulation de ses diversités internes se fonde sur un modèle politique relativement sophistiqué combinant notamment: fédéralisme: démocratie directe et représentative: stricte et séparation des pouvoirs législatifs, exécutifs judiciaires: gouvernement de concordance et culture politique du consensus; principes de territorialité des langues; compétence cantonale en matière de relations avec les Églises.

Au grand pluralisme qui caractérise les citoyens et l'État suisses, fait écho le pluralisme tout aussi important des populations qui vivent dans ce pays, durablement ou temporairement, sans en avoir le passeport. Ces étrangers et étrangères, comme on les appelle tant qu'ils n'ont pas la nationalité suisse, sont environ 1'500'000 à y résider en permanence, sans compter ceux qui y séjournent à un autre titre. Ils se caractérisent par une très grande diversité, non seulement en raison des nombreux États-nations représentés - plus de 180 -, mais aussi en raison de la région de provenance, du milieu et des conditions sociales, de la culture. de la langue, de la religion, de l'ancienneté de la migration, des projets personnels ou du degré d'intégration. A cela s'ajoute encore la variété des statuts juridiques de séjour qu'ils peuvent obtenir en Suisse et les distinctions de traitement administratif qui en découlent. Il convient aussi de rappeler que la présence des étrangers en Suisse n'est pas un phénomène nouveau et que l'histoire de notre pays est imprégnée de la permanence des flux migratoires.

La Suisse est un État institutionnellement pluriculturel et pluriconfessionnel dans un environnement de plus en plus multiculturel

Il existe une très grande diversité des populations étrangères La notion d'"étranger" varie au fil du temps et des catégorisations sociales et politiques.

La Suisse est une société pluraliste.

Ressortissants nationaux ou étrangers ont le devoir de respecter la Constitution et la législation suisse. La notion d'"étranger" varie ainsi au fil du temps et des catégorisations sociales ou politiques de l'altérité. Les personnes étrangères d'aujourd'hui ne sont pas celles d'hier, ni de demain!

La Suisse est une société pluraliste et la présence des populations étrangères, hautement diversifiées, fait partie intégrante aujourd'hui du paysage helvétique. Le phénomène migratoire est un enjeu non seulement économique, social, démographique et culturel, mais aussi politique. Il renouvelle à intervalle régulier les questions et la réflexion au sujet de la manière dont une population constituée de personnes aux origines sociales et culturelles très diverses et aux ressources socioéconomiques inégales peut vivre ensemble en bonne intelligence au sein d'une société démocratique telle que la Suisse.

Dans l'État de droit suisse, les personnes étrangères qui y résident sont tenues de respecter pleinement et entièrement l'ordre juridique existant. Sur le sol helyétique. la Constitution et la législation du pays s'appliquent donc à tous les ressortissants nationaux et à tous les non nationaux. Audelà de la dimension purement juridique, un pacte social implicite de la migration lie les étrangers et les immigrants au respect des principes et valeurs essentielles qui fondent l'État suisse. Les institutions et les divers milieux de la population des ressortissants suisses, en tant que groupe autochtone majoritaire qui bénéfice des privilèges de la nationalité helvétique, attribuent concrètement ou symboliquement aux populations minoritaires issues de la migration des places différenciées dans la société, selon les fonctions spécifiques données à chacune des catégories d'étrangers ou d'immigrants. Ce phénomène du "chacun à la place qui lui est attribué" alimente une pression à la conformité helyétique sur les populations étrangères et immigrées. Elle ne se limite pas au seul ordre juridique mais déborde largement dans les domaines économiques, sociaux, culturels et politiques. Cette propension à la conformité helvétique, dont les contours sont toujours assez flous et incertains si l'on devait les appliquer aux nationaux, prend parfois des allures plus assimilationistes qu'intégrationistes: la tentation dans certains milieux de faire des étrangers des personnes en tout points semblables à l'idée qu'ils se font des Suisses et Suissesses ressurgit régulièrement dans les débats publics. Du côté des personnes étrangères ou immigrantes, le pacte social implicite de la migration apparaît comme la contrepartie plus ou moins légitime que l'on attend d'eux dans leurs projets, conduites et comportements envers leur société de résidence. Cette dernière demeure cependant assez ambivalente dans les attentes et messages qu'elle leur communique. Les migrants font quotidiennement l'expérience de discours, d'attentes et d'exigences très variables et très contrastées en ce qui concerne leur place dans la société: ballottée entre des messages d'acceptation nuancée des migrants et de rejets xénophobes, la perspective d'intégration y apparaît comme une notion marquée par de nombreux paradoxes.

Dans la majorité des cas, les personnes qui immigrent en Suisse ont conscience de l'adaptation qu'elles doivent consentir en venant dans un État régi par ses règles internes spécifiques et dans une société dont les principes, valeurs, normes et références culturelles s'accordent à des degrés plus ou moins variables aux leurs ou à leurs pays de provenance. Les cas de personnes qui rejettent délibérément la Constitution et la démocratie suisses restent assez exceptionnels. Entre

la majorité qui se reconnaît sans difficulté dans les principes et valeurs constitutionnels de la Suisse et les cas exceptionnels d'étrangers qui les rejettent complètement, on trouve un ensemble disparate de situations intermédiaires de personnes immigrantes ou étrangères, tout comme chez les nationaux, qui prétendent se prévaloir dans certains domaines de la primauté de leur règles particulières de vie par rapport à l'ordre juridique suisse et qui tentent de s'y soustraire partiellement. Hormis les actes et comportements qui violent le Code pénal, c'est principalement dans le domaine civil des relations familiales et de l'éducation des enfants ainsi que dans les relations de voisinage que certains conflits de valeurs, plus ou moins aigus, surgissent.

La Constitution suisse et le système démocratique, qui se déclinent aux trois niveaux de souveraineté politique, offrent un cadre propice à une régulation équilibrée et respectueuse du pluralisme interne de la population.

Historiquement, la Suisse représente un modèle très élaboré d'intégration nationale de peuples, de langues et de cultures différentes. La Constitution suisse et le système démocratique qui se décline aux trois niveaux de souverainetés politiques de la commune, du canton et de la Confédération offrent un cadre globalement propice à une régulation équilibrée et respectueuse du pluralisme interne de sa population. Ce pluralisme s'est accentué par la dynamique interne de diversification des valeurs et styles de vie de sa population ainsi que par les échanges internationaux, les flux migratoires et l'installation permanente de personnes issues de migrations internationales. La codification juridique des principes et valeurs fonde l'architecture de la cohésion nationale helvétique, sans la figer toutefois dans une forme immuable. En effet, des accommodements, des ajustements ou des innovations peuvent y être apportés à travers les processus du système démocratique. Comme État démocratique, libéral et pluraliste, la Suisse offre donc potentiellement un cadre non seulement clair dans ses principes essentiels mais aussi doté d'une flexibilité d'adaptation suffisante pour assurer une intégration progressive des personnes immigrantes et étrangères selon l'évolution des circonstances. Pour que l'intégration fonctionne effectivement, il faut que les mécanismes flexibles du système démocratique ne se rigidifient pas et qu'ils assurent en pratique la prise en considération adéquate des demandes des personnes issues des migrations. En ce qui concerne les populations migrantes, la seule exigence de respect de la Constitution et du système démocratique suisse est-elle suffisante pour assurer une coexistence équilibrée et équitable des populations en présence? Plus que le respect, ne faudrait-il pas exiger une adhésion non seulement à la Constitution mais aussi aux principes et valeurs qui sous-tendent les us et coutumes du pays?

Faut-il exiger des populations migrantes davantage que le seul respect de la Constitution et du système démocratique suisse?

Le respect de la Constitution suisse et de ses principes et valeurs constitue donc une exigence de base. Ce respect ne peut cependant pas se limiter à une posture personnelle de pure forme: il implique la substance du contenu, ses effets concrets et suppose notamment l'acceptation des droits humains fondamentaux, de l'égalité et de la non discrimination, entre hommes et femmes en particulier, de la tolérance pour le pluralisme de l'État et de la société, de la neutralité religieuse de l'État, de la liberté de conscience et de l'interdiction de contrainte religieuse, de l'État de droit en général et des choix démocratiques majoritaires. La même exigence d'acceptation s'applique aux personnes suisses. Pour louable qu'elle puisse paraître de prime abord, l'exigence d'adhésion aux valeurs dominantes implique presque une forme de conversion de la personne. Cette approche est illusoire

et guère compatible avec l'esprit libéral du droit suisse car elle se heurte aux principes des libertés individuelles d'opinion et de conscience. En effet, dans la pratique le contrôle systématique de la réalité de l'adhésion quasi idéologique des individus aux principales valeurs du pays pourrait rapidement ressembler à une forme d'inquisition. De plus, imaginerait-on l'appliquer également à tous les citoyens suisses? Il ne faut par perdre de vue que la Constitution suisse a été acceptée en votation populaire par 59,2% 18 des électeurs et des électrices et refusée par 40,8%. La Constitution helvétique s'applique bien sûr aussi à la minorité rejetante quels qu'en aient été ses motifs. Mais l'acceptation de la volonté de la majorité n'entraîne pas un devoir d'adhésion personnel à des idées ou des conceptions dans lesquels les minoritaires ne se reconnaissent pas. L'adhésion aux us et coutumes de la Suisse soulève les mêmes objections et se complique encore par la grande variété des traditions et usages qui ont cours. De plus, leurs particularismes locaux ou régionaux se trouvent parfois en contradiction avec les principes et valeurs de la Constitution, si l'on songe par exemple au principe d'égalité entre hommes et femmes dans certaines pratiques sociales coutumières. L'intégration des immigrantes et étrangères ne repose pas sur un simple alignement ou une conformité aux usages suisses, mais avant tout sur l'acceptation des règles juridiques issues des principes et valeurs fondamentaux codifiés dans les constitutions suisse et cantonales. Autrement dit, il s'agit d'un consensus civique et civil de coexistence qui s'applique à chaque personne en Suisse.

L'intégration des étrangers repose sur un consensus civique et civil de coexistence.

Le respect des traditions culturelles est à valoriser afin de favoriser la tolérance et le pluralisme.

La CTIE propose d'informer systématiquement les personnes migrantes sur les exigences civiques et civiles qui s'appliquent à Par conséquent, l'exigence fondamentale requise de la part des personnes immigrantes ou étrangères est l'acceptation pleine et entière de la transposition en droit des principes et valeurs des constitutions suisse et cantonales. De plus, sans revêtir le caractère contraignant de l'acceptation de l'ordre juridique suisse, le respect des traditions culturelles du pays fait partie des aspects facultatifs qu'il vaut cependant la peine de valoriser comme principe de tolérance réciproque et de pluralisme. Ce qui est essentiel à une bonne concorde au sein de la population ce sont l'application des exigences civiques et civiles selon le droit et une attitude de respect des traditions et usages du pays. Ce principe vaut tant pour les personnes suisses qu'étrangères.

Dans le contexte du canton de Neuchâtel, le pacte implicite concernant l'acceptation des exigences civiques et civiles entre les personnes immigrantes ou étrangères et la société neuchâteloise est explicité notamment dans le cadre des cours de français et de connaissances civiques organisés par le Bureau du délégué aux étrangers. Il l'est aussi à travers le programme d'accueil des nouveaux arrivants dans les villes et les communes partenaires. Plutôt que de rendre obligatoire la signature symbolique d'un contrat d'intégration 19, acte qui ne pourrait s'appliquer qu'aux seules personnes non-européennes, nous préconisons de compléter le programme d'accueil des nouveaux arrivants par une offre systématique et attrayante d'information destinée personnes migrantes au sujet des exigences civiques et civiles qui

¹⁸Votation populaire fédérale du 18 avril 1999. Le taux d'acceptation a été de 70% d'ans le canton de Neuchâtel.

¹⁹ L'Hebdo proposait dans son édition du 29 juillet 2004 en guise de contrat d'intégration une "Déclaration d'engagement des personnes souhaitant s'installer en Suisse".

s'appliquent à elles²⁰, y compris le respect et la tolérance requises en général, et d'étendre l'offre de cours de connaissances civiques. Cette approche libérale fondée sur la responsabilité individuelle des migrants couplée à une action qui engage la responsabilité des collectivités publiques cantonales et communales est davantage conforme à l'esprit de la Constitution neuchâteloise qu'une mesure étatique contraignante et dirigiste.

Ces mesures constituent un élément essentiel de clarification des règles et principes fondamentaux à appliquer pour une coexistence équilibrée. Elles sont aussi une contribution importante pour un avenir commun qui puisse mobiliser les espérances de progrès de la solidarité humaine et d'épanouissement personnel pour tous les habitants suisses et d'origine étrangère du canton de Neuchâtel.

5.1.4. Nouveaux défis

Les nouveaux défis générés par l'évolution du contexte international, national et local nécessitent une anticipation continue de l'action publique.

Les objectifs constitutionnels et légaux de la politique neuchâteloise d'intégration des étrangers offrent une clarté visionnaire amplement suffisante pour offrir une perspective d'action publique à long terme. Les collectivités publiques sont cependant régulièrement confrontées à de nouveaux défis générés par l'évolution du contexte international, national et local. Pour assurer une application de la politique d'intégration en phase avec l'évolution des réalités, il est indispensable d'identifier les changements et d'anticiper les mesures nécessaires pour effectuer les ajustements, modifications de priorités ou changements L'évolution croissante d'orientation requis. des migrations diversifications marquées. internationales et leurs l'introduction progressive de la libre circulation des personnes dans le cadre européen en élargissement ainsi que la forte présence de populations issues de la migration durablement installées sont des paramètres incontournables de la Suisse contemporaine. Ces tendances ne sont pas nouvelles et les autorités politiques du canton de Neuchâtel les avaient déià clairement reconnues en 1996 lors de l'adoption de la loi sur l'intégration. Depuis une trentaine d'années, le nombre de migrants internationaux a plus que doublé²¹ et la Suisse, qu'elle se reconnaisse ou non dans ce statut, est de fait une terre d'immigration. Ainsi, les flux migratoires sont une donnée de base de la réalité suisse et il est important d'en reconnaître la richesse et les nombreux avantages qui en résultent pour agir avec discernement sur les problèmes qui se posent aussi. Face à cette donne, l'État a un rôle central à jouer non seulement dans la détermination des conditions d'entrée ou non sur sol helvétique, mais en assurant également de bonnes conditions de coexistence et en veillant à la qualité des relations entre les populations suisses et étrangères.

Depuis une dizaine d'années, la Suisse pratique une politique de migrations selon un système d'admission binaire s'orientant vers l'ouverture des frontières pour les ressortissants des pays membres de l'UE/AELE (par les Accords bilatéraux) et la fermeture des frontières

²⁰ Il s'agirait d'un condensé des principes essentiels de la Constitution rédigé et présenté de manière facilement compréhensible et concrète.

²¹ "Les migrations internationales en chiffres" in *Enjeux des politiques migratoires*, no 2, mars 2003, IOM International Organization for Migration.

La Suisse applique un système d'admission binaire selon la nationalité. Ce système est entériné par l'acceptation de la nouvelle loi sur les étrangers par le Parlement en 2005

La politique suisse de migration tend à marquer des écarts de droit entre les personnes issues de pays membres de l'UE/AELE et celles issues des États tiers.

Cependant, l'État de Neuchâtel a pour mission de tendre vers une égalité de droits et de devoirs entre les individus. pour les ressortissants des pays tiers (exception faite des travailleurs hautement qualifiés). Ce système établit en pratique des conditions différentes, selon l'origine nationale, pour entrer en Suisse, mais il génère également en plus une différenciation de droits, selon l'origine nationale, accordés aux migrants une fois installés en Suisse, par exemple pour le regroupement familial ou la transformation du permis de séjour en autorisation d'établissement. La nouvelle loi sur les étrangers adoptée en 2005 par le Parlement régit le statut des personnes étrangères issues des pays tiers et amplifie cette distinction de droits entre les ressortissants de pays tiers et ceux de l'UE/AELE. Elle a notamment durci les conditions du regroupement familial (l'âge du regroupement familial est abaissé à 12 ans pour les ressortissants des États membres de l'UE/AELE) et a renoncé à conférer un droit à l'autorisation d'établissement après dix ans de résidence en Suisse.

La politique suisse des migrations marque aujourd'hui des écarts de droits importants entre les personnes en provenance des pays membres de l'UE ou de l'AELE et celles des États tiers. Dans les années à venir, la cohésion sociale deviendra un défi d'autant plus important que cet écart de droits devient grand. En vertu de la mission de l'État de Neuchâtel d'harmoniser les relations entres populations et de tendre vers l'égalité de droits et de devoirs entre les individus de diverses origines établis en Suisse, les étrangers devraient bénéficier des mêmes droits et devoirs indépendamment de leur nationalité et malaré les différences de statut juridique qui découlent de la législation suisse. D'autre part, la modification de l'ordonnance sur l'intégration prévoit depuis 2006 la prise en compte du degré d'intégration dans l'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités d'application du droit des étrangers²². L'évaluation du degré d'intégration s'appliquera principalement aux ressortissants d'États tiers. Le corollaire de cette modification est un présupposé que ces ressortissants nécessitent des mesures d'intégration plus intenses que les étrangers et étrangères provenant de l'UE/AELE. Or, il est primordial de veiller à ne pas négliger les besoins en matière d'intégration de ces derniers. En effet, selon les choix opérés au niveau national, la majorité des immigrants devrait provenir désormais des pays de l'Union européenne et en particulier de ses nouveaux États membres. Il serait irresponsable de postuler au niveau cantonal que les besoins en mesure d'intégration, notamment en ce qui concerne l'information sur la société de résidence, les cours linguistiques et civiques, sont superflus pour les Européens. Face à ces nouvelles évolutions, la CTIE propose cidessous une série de mesures qui doivent prioritairement faire partie d'une action de l'État en matière d'intégration. Certaines sont nouvelles, d'autres existent déjà mais doivent être renforcées.

5.2. Domaines d'actions prioritaires

Il est important de concentrer la politique d'intégration sur trois domaines qui apparaissent prioritaires en vertu des constats établis ces dernières années. Pour assurer une pleine efficacité des mesures étatiques de promotion de l'intégration, il faut se concentrer sur

-

²² Ce principe figure déjà dans la législation neuchâteloise sur l'intégration.

l'insertion professionnelle, les droits politiques et la citoyenneté ainsi que sur l'habitat et l'urbanisme.

L'accès au marché du travail est central dans l'intégration des étrangers Même si l'idée de travail salarié est, depuis quelques années, parfois, remise en cause en tant que principal facteur d'intégration sociale, l'accès au marché du travail reste central dans l'intégration de la majorité des individus. L'exercice d'une activité lucrative dépendante ou indépendante permet de remplir le rôle de producteur et de consommateur au sein de la société et confère ainsi un statut socioéconomique. De plus, l'indépendance financière permet à l'individu d'envisager, avec un minimum de liberté, la détermination de son avenir personnel au sein de la société.

L'accès à un logement adéquat joue un rôle intégrateur fort. Le domaine de l'habitat et de l'urbanisme est tout aussi capital. Avoir accès à un logement adéquat fait partie des aspects essentiels de l'intégration et joue un rôle sur les relations que les gens entretiennent entre eux ainsi que sur la qualité de vie de chacun. La question de la dimension urbanistique est, elle aussi, un élément à prendre en compte sous l'angle de l'intégration, cela afin de limiter tant que possible la ségrégation spatiale et ses conséquences sociales.

L'accès au statut de citoyen permet aux individus de participer à l'organisation de la société. La citoyenneté fait également partie des axes prioritaires car le statut socioéconomique n'est pas suffisant pour intégrer pleinement une société; il est tout aussi important d'accéder à un statut de citoyen. La citoyenneté, en tant que domaine d'action prioritaire, vise à renforcer la capacité politique des individus à participer à l'organisation de la société.

Ces trois domaines d'intégration, s'ils sont réalisés de manière satisfaisante, génèrent des incidences bénéfiques sur l'ensemble des dimensions de la coexistence, notamment sur le plan des relations sociales et culturelles. Ils ne sont évidemment pas exclusifs et doivent être complétés dans les domaines de l'information et de la communication publique, de la formation et de la famille, de la santé et du social, de la laïcité et du pluralisme religieux, enfin de la délinquance et de la criminalité.

5.2.1 Marché du travail

État de la situation

Relations internationales

L'avenir et l'essor économique, culturel et social de la Suisse et de notre région dépendent largement de notre ouverture au monde, de ses relations avec l'étranger et de la participation de personnes étrangères sur son territoire. Le rapprochement de la Suisse à l'Union européenne par les accords bilatéraux, notamment, offre des opportunités avantageuses de parts et d'autres. L'élargissement de l'UE à de nouveaux membres constitue aussi une chance supplémentaire pour notre marché du travail à condition que l'accès à l'emploi des personnes ressortissantes des nouveaux États soit régulé d'une manière appropriée et spécifique, afin de juguler les risques de dumping salarial et social. Mais la priorité en faveur d'une ouverture graduelle et négociée à la libre circulation des personnes dans l'espace de l'UE s'accompagne d'un verrouillage à l'encontre des travailleurs non-européens. Une rigidité excessive dans l'admission contrôlée de cette main-d'œuvre pose aussi des problèmes en

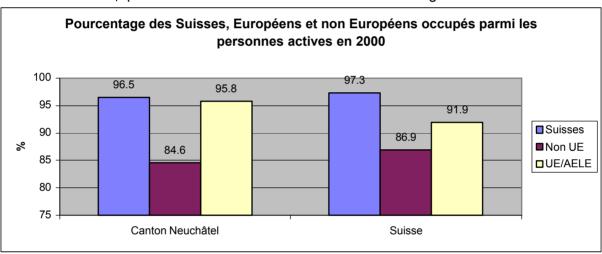
pratique qu'il ne faut pas sous-estimer (faible attractivité de la Suisse pour des spécialistes très qualifiés, risque d'occupation illégale de main-d'œuvre dans certaines branches économiques).

Dimension intégratrice de l'exercice de l'activité professionnelle

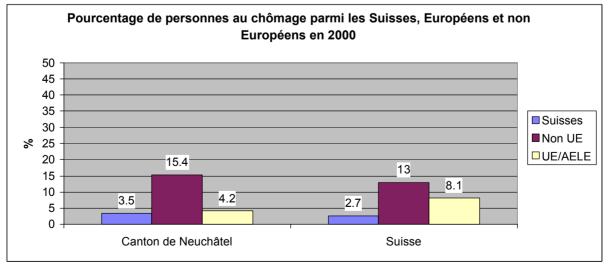
L'activité professionnelle permet de se construire un avenir et d'endosser le rôle de producteur et consommateur, accédant ainsi à un statut au sein de notre société. Au-delà du degré de sélectivité du régime d'admission de main-d'oeuvre étrangère, l'insertion professionnelle des migrants est l'une des dimensions les plus importantes de leur intégration dans la société. Comme pour les autochtones, l'activité professionnelle permet en premier lieu de pouvoir se construire un avenir et d'endosser le rôle de producteur et consommateur, accédant ainsi à un statut au sein de notre société. Ces aspects-là sont tout aussi importants pour les personnes séjournant provisoirement en Suisse, avoir un emploi leur permettant de ne pas rester dans l'inactivité et l'assistance. L'activité professionnelle a aussi une composante sociale et socialisante importante grâce aux occasions de contacts et de liens qu'elle offre avec un réseau extérieur à celui de la famille.

Taux d'activité

Les deux tableaux ci-dessous résument la situation de l'intégration professionnelle et de la vulnérabilité au chômage.



Source: Rapport de recherche 1/2005 Populations étrangères à Neuchâtel et dans trois autres cantons de la Suisse Une analyse des recensements de la population 1970-2000, Marco Pecoraro, Philippe Wanner, SFM.



Source: Rapport de recherche 1/2005 Populations étrangères à Neuchâtel et dans trois autres cantons de la Suisse Une analyse des recensements de la population 1970-2000, Marco Pecoraro, Philippe Wanner, SFM.

La plupart des étrangers exerce une activité lucrative.

Il existe des discriminations à l'accès au marché du travail pour certains individus.

Selon une étude du FSM²³, sur mandat de la CTIE et du BDE basée sur le recensement de la population en 2000, le pourcentage global de travailleurs étrangers dans le canton de Neuchâtel s'élève à 90.2%. Il faut donc souligner que la grande majorité des ressortissants étrangers travaille et ceci dans une proportion plus importante dans le canton de Neuchâtel que dans toute la Suisse (89,4%). Ce résultat illustre la bonne intégration professionnelle des étrangers dans le canton et la volonté politique de faciliter l'accès au marché du travail. Par "travailleurs", il est entendu ici tant les personnes exerçant une activité salariée qu'une activité indépendante. En effet, selon une étude effectuée par Piquet et Besson sur l'emploi indépendant des étrangers, il ressort clairement que "les personnes d'origine étrangère jouent un rôle non négligeable dans la résurgence de l'emploi indépendant observée en Suisse et dans la plupart des pays d'Europe au cours des dernières décennies"²⁴. En dépit des chiffres positifs cités ci-dessus, les ressortissants de pays tiers, en plus des conditions d'admission restrictives, peuvent être confrontés à des obstacles quant à l'accès au marché du travail et sont d'avantage exposés au risque de chômage. A ce sujet, le deuxième graphique, établi sur la base des données chiffrées de l'étude du FSM sur le recensement de la population en 2000, démontre que les ressortissants issus de pays tiers sont proportionnellement plus touchés par le chômage que la population suisse et ce de manière plus aiguë dans le canton de Neuchâtel qu'au niveau national. Ces observations sont confirmées par une étude sur la relation entre le chômage et la nationalité menée par l'ORTE²⁵ sous mandat de la Conférence Romande et Tessinoise des offices cantonaux de l'emploi. Les causes individuelles de chômage peuvent être multiples (le niveau de formation du demandeur d'emploi est un élément primordial dans l'accès au marché du travail), ce que confirme le résultat de plusieurs études dont celle de l'ORTE. Les difficultés à faire reconnaître les formations et expériences acquises dans le pays d'origine entrent en ligne de compte. La reconnaissance des diplômes acquis au sein d'un pays tiers est difficile à obtenir en Suisse. Les aptitudes des travailleurs formés ou qualifiés sont insuffisamment reconnues dans certains secteurs d'activité, peu sensibilisés au fait qu'un individu peut apporter des compétences intéressantes même si celles-ci ne sont pas validées par un diplôme suisse. La formation continue et la formation professionnelle sont des éléments-clés pour pallier à ces situations. Un niveau de français suffisant doit toutefois être atteint pour pouvoir suivre ce type de formation.

Des éléments n'ayant aucun lien avec les qualifications professionnelles peuvent parfois constituer des obstacles à l'accès au marché du travail en raison des préjugés de certains employeurs.

²³ Pecoraro M., Wanner P., Rapport de recherche 1/2005 Populations étrangères à Neuchâtel et dans trois autres cantons de la Suisse Une analyse des recensements de la population 1970-2000, FSM, 2005

²⁴ Piguet E., Besson R., L'emploi indépendant des personnes d'origine étrangère, in Migrants et marché du travail, Recensement fédéral de la population 2000, OFS, Neuchâtel août 2005

²⁵ Buttet Y., Gfeller P., Meyer A., équipe de projet; Girard P.-H., Fiore F., Porret S., *Chômage et nationalité. Etude sur la population en recherche d'emploi*, ORTE, 2005

A ce sujet, une étude²⁶ réalisée en 2005 par l'Institut de sociologie de l'Université de Berne portant sur les jeunes et l'accès au marché de l'emploi en Suisse a fourni une démonstration éloquente des discriminations pouvant exister. En se fondant sur les résultats de l'étude du FSM de 2005, le chercheur a étudié un échantillon de jeunes de la même tranche d'âge, ayant terminé la même formation et tous nés en Suisse. Les résultats des analyses ont démontré que les étrangers ont un potentiel de discrimination plus élevé, le fait d'être originaire d'un pays tiers augmentant encore ce potentiel de discrimination. A ce sujet, les résultats d'une étude²⁷ menée par le FSM portant sur les discriminations à l'embauche des personnes d'origine étrangère sur le marché suisse du travail démontrent qu'un nom à consonance balkanique ou arabe constitue un obstacle de taille, ne serait-ce que pour décrocher un entretien d'embauche. De plus, le Service de lutte contre le racisme a publié en avril 2003 une analyse²⁸ du BASS constatant des inégalités de salaire, d'accès au perfectionnement et à la promotion ainsi que des situations de harcèlement ou de mobbing à l'égard de personnes étrangères en poste.

Il faut toutefois soulever ici que bien qu'étant réels, les phénomènes de ségrégation à l'égard des étrangers sont en régression en comparaison avec les années septante²⁹.

Statuts de séjour et marché du travail

Les personnes étrangères au bénéfice d'un statut de séjour précaire, tels que les requérants d'asile ou les personnes admises provisoirement, rencontrent des difficultés majeures à trouver un emploi: la durée incertaine du séjour en Suisse ainsi que les démarches administratives imposées aux employeurs les découragent et constituent autant d'obstacles à l'engagement. Les démarches à leur charge sont les suivantes: la demande de l'autorisation de travailler auprès de l'office de la main d'œuvre étrangère, le prélèvement de l'impôt à la source, le prélèvement de 10% du revenu de la personne relevant du droit d'asile pour les comptes de sûreté, le paiement des primes d'assurances maladie et, dans certains cas, l'avance du montant des frais de factures de soins médicaux. Ce dernier point pose particulièrement problème du point de vue de la charge de travail répercutée sur l'employeur et du point de vue de la protection de la sphère privée de l'employé.

Dans la hiérarchie des statuts, l'autorisation d'établissement est le titre le plus favorable. Elle permet un accès libre au marché du travail et un éventail de possibilités d'activité lucrative plus large que les autres statuts. L'autorisation d'établissement, selon la nouvelle loi sur les étrangers, peut être octroyée après dix ans de séjour en Suisse ou après cinq ans selon certaines conditions.

Les personnes admises provisoirement rencontrent des difficultés à l'accès au marché du travail.

²⁶ Gfeller N., Gleiche Chance für alle ? Junge Erwebpersonen unterschiedlicher Herkunft mit abgeschlossener Berufsbildung auf dem Arbeitsmarkt, Universität Bern, novembre 2005

²⁷ Fibbi R., Bülent K., Piguet E., *Le passeport ou le diplôme ? Etude des discriminations à l'embauche des personnes d'origine* étrangère sur le marché du travail suisse, FSM, Neuchâtel, 2003a

²⁸ Stuz H., Büro BASS, *Un monde du travail sans discrimination. Mesures de lutte contre la discrimination dans le domaine de l'emploi*, Service de lutte contre le racisme, Berne, avril 2003

²⁹ Deutsch J., Flückiger Y., Silber J. "Le vrai et le faux sur la ségrégation", basée sur l'étude de: "La ségrégation sur le marché suisse du travail. Recensement 2000" Neuchâtel, novembre 2005

La nouvelle ordonnance sur l'intégration des étrangers entrée en vigueur le 1er février 2006³⁰ prévoit les conditions suivantes: "art. 3b 1. 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 d'octroyer une autorisation d'établissement [...] 2. Lorsque l'autorité cantonale compétente est disposée à octroyer l'autorisation d'établissement de manière anticipée, l'office peut prononcer la libération du contrôle fédéral (art. 19, al. 3 du R d'ex du 1^{er} mars 1949 de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers): a) si l'intégration est réussie au sens de l'art. 3a, al. 1, et b) si l'étranger est titulaire depuis cinq ans sans interruption d'une autorisation de séjour." Ce dispositif permet de récompenser les efforts d'intégration fournis en rendant plus rapide l'octroi de l'autorisation d'établissement, ce qui constitue une innovation utile.

S'il n'est pas nouveau que l'accès au monde professionnel constitue une dimension centrale de l'intégration, il n'en demeure pas moins que, compte tenu de l'évolution du marché du travail, cet axe doit être prioritaire pour la politique d'intégration. Les avantages liés à l'intégration au marché du travail des étrangers, et notamment des personnes au bénéfice d'une autorisation de séjour temporaire, supplantent les inconvénients qui peuvent éventuellement se poser.

Objectifs

Les objectifs dans le domaine du marché du travail sont de renforcer l'insertion professionnelle des migrants et de réduire les discriminations dont certains sont parfois l'objet. Égalité des chances et égalité de droit sont les principes fondamentaux à ne pas perdre de vue pour améliorer le statut des travailleurs étrangers.

Une meilleure intégration dans le marché du travail des migrants suppose des actions complémentaires et différenciées auprès de chacun des acteurs; employes, employeurs, intermédiaires, services officiels du marché du travail. Ainsi, l'offre de formation aux travailleurs étrangers doit être maintenue et renforcée, cela afin que ces derniers puissent accéder et évoluer plus facilement dans le marché du travail. Au niveau des employeurs et acteurs du monde du travail, une sensibilisation à une meilleure gestion de la diversité socioculturelle des employés et demandeurs d'emploi ainsi que de leurs compétences est à promouvoir. Cela pour éviter un gaspillage des ressources humaines déjà présent sur le marché du travail régional en raison de préjugés ou de formes plus ou moins conscientes de discriminations qui s'exercent envers certaines catégories de migrants. D'autre part, la consolidation des titres de séjour des personnes actives devrait être favorisée, notamment l'octroi anticipé de l'autorisation d'établissement des non-Européens, pour renforcer leur intégration professionnelle.

Prestations, programmes et projets existants

Le canton propose de nombreux appuis pour faciliter l'accès au marché du travail aux demandeurs d'emploi suisses et étrangers. Plus spécialement pour ces derniers, une gamme de programmes d'apprentissage de cours de français est proposée afin d'acquérir les

 $^{^{30}}$ Ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE), Modifications du 7 septembre 2005, RO 2005 4769

connaissances nécessaires pour accéder au monde professionnel. A partir d'un certain niveau, des cours proposent également de se familiariser avec l'environnement social et institutionnel neuchâtelois et suisse.

D'autre part, un dispositif de transition du système scolaire obligatoire à la filière de la formation professionnelle est en place et se traduit dans la pratique par l'existence de classes de préformation destinées à des élèves terminant l'école obligatoire et nécessitant un renforcement des connaissances et un soutien supplémentaire pour pouvoir accéder au monde professionnel. L'existence de classe "JET" au sein du système scolaire neuchâtelois peut être cité en exemple. Cette classe de préformation est proposée à des élèves non-francophones âgés entre 15 et 20 ans, l'accent durant cette année supplémentaire de cours étant prioritairement mis sur l'apprentissage du français. Mentionnons également les programmes SEMO (semestre de motivation) visant à soutenir dans la recherche de places d'apprentissage les jeunes en difficultés scolaire et sociale.

En ce qui concerne les formations professionnelles et continues, le canton offre une large palette de cours dispensés par le CNIP (Centre Neuchâtelois d'Intégration Professionnelle) dans différents domaines tels que la mécanique, l'électrotechnique, l'assemblage, le soudage et le polissage en horlogerie.

Mesures recommandées

L'offre de cours de français existante dans le canton, bien qu'étant relativement étoffée, doit être renforcée et accessible à tous les intéressés, ceci afin de favoriser l'accès et la mobilité dans le marché du travail.

La CTIE souhaite que les acquis professionnels soient pleinement pris en considération et invite les employeurs et acteurs du marché du travail (ORP, agences de placements) à mieux en tenir compte. La nouvelle loi sur la formation professionnelle permet d'ailleurs la prise en compte des expériences professionnelles non formalisées par le biais de la procédure de reconnaissance et de validation des acquis expérientiels (RVAE)³¹. La validation des acquis se définit donc comme la prise en compte des compétences issues de l'expérience professionnelle professionnelle d'une personne et ce en vue de l'obtention d'un titre professionnel. Les conseillers d'État en charge de l'éducation et de l'instruction publique des Cantons de Berne, du Jura, de Neuchâtel et de Fribourg ont d'ailleurs présenté au mois de janvier 2006 le projet de plateforme pour la reconnaissance et la validation de ces acquis³². La CTIE souhaite voir ce projet se réaliser. Si un certain nombre de diplômes obtenus à l'étranger sont officiellement reconnus en Suisse par le biais d'accords internationaux, il ne faut toutefois pas sous-estimer la valeur des diplômes qui ne sont pas inclus dans de tels accords. Il est important d'informer les personnes susceptibles d'être concernées, des possibilités existantes de valorisation et validation de leurs acquis. L'adoption du

-

³¹ Bulletin d'information aux entreprises formatrices. n° 9, mars 2006, *Reconnaissance de l'expérience professionnelle (Validation des acquis)*, Maryse de Kaenel

³² Communiqué de presse, Validation des acquis dans l'espace BEJUNEFRI, Neuchâtel 20 janvier 2006

système Portfolio européen des langues (PEL)³³, qui consiste en un document dans lequel toute personne qui apprend ou a appris une langue – que ce soit à l'école ou en dehors – peut consigner ses connaissances linguistiques et ses expériences culturelles, est à stimuler. Ainsi les écoles de langues doivent pouvoir offrir des certifications référencées par le PEL. Une sensibilisation aux intérêts que représente le PEL et une généralisation de son utilisation comme système de référence eurocomptatible dans le système d'apprentissage des langues est à promouvoir.

Une sensibilisation des collaborateurs des offices régionaux de placement à la communication interculturelle, afin qu'ils aient toutes les clés en main pour assumer leurs tâches de manière optimale, est souhaitable, tant pour les usagers que pour les employeurs potentiels. Des phénomènes de discrimination ou d'inégalité de traitement peuvent être limités en proposant les outils nécessaires à la compréhension et à la communication interculturelle aux personnes-clés des entreprises devant gérer une grande diversité socioculturelle, telles que la direction, les responsables des ressources humaines et les chefs d'ateliers ou de groupes. La CTIE préconise donc le développement d'une charte de non discrimination et de généraliser une formation à la communication interculturelle pour les collaborateurs d'entreprises concernées et d'une certaine envergure.

Les limitations inutiles d'accès à certains postes liées uniquement aux statuts de séjour devraient être évitées. La CTIE considère comme primordial que des postes de la fonction publique déterminants au niveau du contact avec les usagers (policier, cadre de l'administration cantonale et/ou communale, enseignant , conducteur de bus) soient occupés par des travailleurs issus de l'immigration récente, favorisant ainsi une plus grande visibilité de cette population. Les services de l'État de Neuchâtel en lien direct avec des personnes étrangères doivent avoir des collaborateurs issus de la migration récente pour améliorer la perception des usagers à leur égard. Une telle configuration refléterait d'ailleurs l'image socio-démographiquement correcte de la population cantonale. Cette mesure importante vise à renforcer la légitimité des personnes étrangères dans le canton. Les pouvoirs publics ont ainsi un rôle d'exemple à jouer à l'égard des privés.

La CTIE souhaite qu'une solution simple et opérationnelle soit trouvée pour favoriser l'insertion professionnelle des migrants qui relèvent de la loi sur l'asile. En effet, l'activité professionnelle permet d'accéder à un statut au sein de notre société, d'éviter l'assistance tout en favorisant l'intégration. Les mesures prises peuvent aller, par exemple, dans le sens d'une diminution de la charge administrative exigée des employeurs en matière d'assurance maladie lorsqu'ils engagent une personne ayant un permis F ou N.

échelle d'évaluation commune à toute l'Europe. www.sprachenportfolio.ch

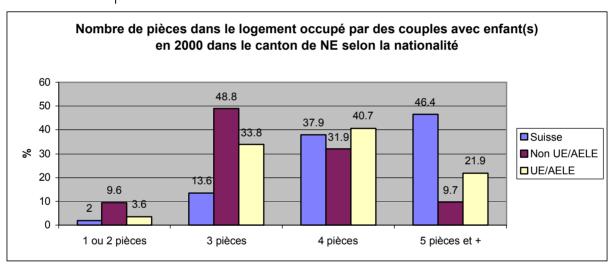
³³ Le Portfolio européen des langues s'appuie sur un cadre commun de niveaux de référence des compétences en langues, élaboré par le Conseil de l'Europe. Il a été développé et expérimenté par la Division des politiques linguistiques du Conseil de l'Europe, Strasbourg, de 1998 à 2000. Son objectif est de promouvoir le plurilinguisme et le pluriculturalisme. Véritable passeport linguistique transnational, le PEL est un document à la fois standardisé au niveau européen et s'adaptant aux spécificités de chaque pays. Le Portfolio européen des langues est destiné à tous, élèves, collégiens, lycéens, étudiants et adultes. Chaque apprenant peut y inscrire ses qualifications, compétences et expériences linguistiques et culturelles, selon une

La CTIE recommande au Canton de mettre en œuvre une procédure simple et la moins bureaucratique possible dans le cadre de l'octroi d'autorisation d'établissement anticipé, en définissant notamment des normes d'applications minimales.

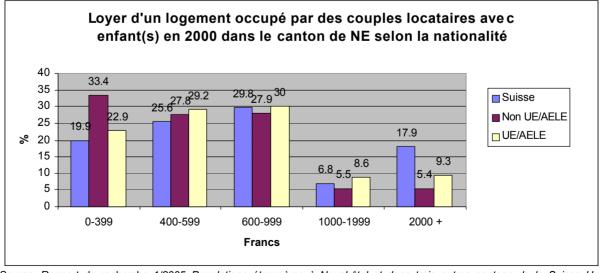
5.2.2 Habitat et urbanisme

État de la situation

La coexistence des populations au sein des lieux d'habitat joue un rôle important dans l'intégration de la population étrangère. La place occupée par les étrangers dans l'espace urbain suisse et la manière dont les collectivités publiques gèrent la cohabitation sont des aspects à envisager sous l'angle de l'intégration. Les événements des émeutes de jeunes, en fin d'année 2005 dans les banlieues françaises, même si elles ne correspondent pas véritablement à la réalité suisse, nous rappellent les situations de crises auxquelles peut participer une politique de l'urbanisme et du logement marginalisante. L'État a donc un rôle central à jouer dans la définition des objectifs de cette politique et est appelé à mettre les moyens à disposition pour favoriser la sociabilité au sein des quartiers.



Source: Rapport de recherche 1/2005 Populations étrangères à Neuchâtel et dans trois autres cantons de la Suisse Une analyse des recensements de la population 1970-2000, Marco Pecoraro, Philippe Wanner, SFM



Source: Rapport de recherche 1/2005 Populations étrangères à Neuchâtel et dans trois autres cantons de la Suisse Une analyse des recensements de la population 1970-2000, Marco Pecoraro, Philippe Wanner, SFM

Les étrangers ont des conditions de logement globalement moins favorables que les Suisses. La diversification des flux migratoires apporte son lot de transformations, notamment quant aux modes de vie et à la localisation spatiale des étrangers. Les données du recensement 2000 montrent en effet que la localisation spatiale est en partie déterminée par la langue parlée, mais pas seulement. Ce que l'on peut constater, c'est d'une part, des conditions de logement globalement moins favorables pour les étrangers que pour les Suisses au niveau du confort de l'habitat, du nombre de pièces pour les ménages familiaux et du loyer (cf. graphiques ci-dessus), et, d'autre part, un phénomène de concentration de ménages étrangers au sein d'un même bâtiment locatif. Par ailleurs, il faut souligner le rôle central que le ou la concierge peut jouer dans les relations de voisinage.

Dans le canton de Neuchâtel, même s'il n'est pas possible de parler de ghettos dans le sens d'une marginalisation de quartiers relative à l'emplacement, aux infrastructures, à l'offre d'emplois et à l'accès à des prestations publiques, il existe des quartiers à grande concentration de population cumulant des situations sociales pénalisantes. Les conséquences des options immobilières et urbanistiques prises aujourd'hui dans ce domaine agiront durablement sur les relations entre habitants. C'est pourquoi il est fondamental que les pouvoirs publics prennent en compte les besoins de toutes les populations et les exigences de coexistence intercommunautaires et conçoivent le logement et l'urbanisme comme des facteurs déterminants de l'intégration des populations.

Objectifs

Les objectifs en matière d'habitat et d'urbanisme sont les suivants:

Encourager la mixité au sein des quartiers afin d'éviter une concentration d'habitants cumulant les difficultés sociales. Cela évitera non seulement d'associer certains quartiers à une perception discriminatoire et socialement disqualifiante, mais aussi de favoriser le développement de vandalisme et de groupes organisés susceptibles de recourir à la violence. Il permettra également que les classes scolaires reflètent davantage un mélange de populations en évitant qu'elles ne soient composées d'une grande proportion d'élèves défavorisés.

Favoriser la sociabilité dans l'habitat en donnant les moyens de développer des relations positives entre habitants et de stimuler la vie de quartier, ainsi qu' en proposant un moyen de gérer les conflits de voisinage afin d'améliorer la qualité de vie des quartiers, de prévenir l'exacerbation des problèmes et d'éviter de grever les tribunaux de litiges de voisinage susceptibles d'être réglés par un dispositif plus léger.

Prestations, programmes et projets existants

Les villes et le canton tendent déjà à ce que les nouveaux projets de construction incluent des logements à différents niveaux de loyers afin de favoriser la mixité sociale. D'autre part, une expérience pilote positive a été testée en 2005 par le BDE avec la gérance des immeubles de la Ville de Neuchâtel: elle consiste à proposer aux concierges une formation les sensibilisant à la diversité socioculturelle du canton, au le droit du bail et à la communication en général. Une formation au cours de laquelle les concierges ont également élaboré un projet d'accueil des nouveaux habitants.

Mesures recommandées

La CTIE recommande les mesures suivantes afin de favoriser la mixité au sein des quartiers et encourager la sociabilité au sein de l'habitat:

Orienter les projets immobiliers et urbanistiques des villes et communes vers la création de zones d'habitat fondées sur la mixité sociale de la population en proposant notamment un large éventail de niveaux de loyer, en incluant des équipements collectifs dans les quartiers et en prévoyant des zones de commerces et des lieux de rencontres (cafés, restaurants).

Soutenir l'auto-organisation des habitants avec des mesures complémentaires (organisation d'événements culturels et sportifs ou engagement d'animateurs de jeunes), qui permettraient à la fois de favoriser la sociabilité des habitants et de soutenir une identification positive au quartier.

Permettre aux personnes habitant un logement subventionné qui connaissent une mobilité sociale ascendante de rester dans le logement moyennant une augmentation raisonnable du loyer. Cette mesure réduirait le roulement des locataires et permettrait un mélange de niveaux socioprofessionnels.

Former les concierges à la diversité de la population du canton, les sensibiliser aux questions interculturelles et leur donner les outils pour gérer les premières phases des conflits de voisinage.

Clarifier le cahier des charges des concierges en incluant explicitement la gestion des relations de voisinage, la préoccupation d'une bonne communication sans pour autant endosser un rôle d'animateur ou d'assistant social, ainsi que l'organisation d'une formule d'accueil des nouveaux habitants. Celle-ci aurait pour but de souhaiter la bienvenue, de créer le contact et d'expliciter les règles de fonctionnement de la vie commune de l'immeuble.

Constituer un réseau de médiateurs officiels spécialisés dans les conflits de voisinage. Ce réseau pourrait être constitué entre MediaNE et le BDE.

Développer un moyen de communication interculturelle favorisant la compréhension de règlements d'immeubles en s'inspirant du projet de la Ville de Berne qui a édité des pictogrammes symbolisant différentes situations au sein de l'immeuble et permettant de communiquer un message (un glossaire a été traduit en une quinzaine de langues et diffusé auprès des locataires).

5.2.3 Droits politiques et citoyenneté

État de la situation

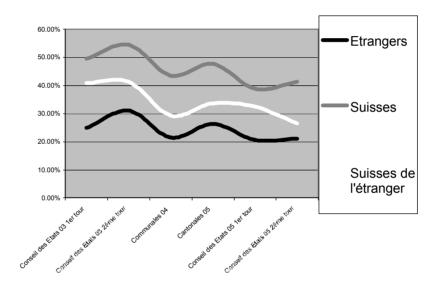
La participation civique des étrangers est un facteur fondamental du processus d'intégration. Les personnes étrangères installées dans notre pays, participant à la prospérité économique de notre pays et étant actives au sein de sociétés locales, sportives ou culturelles, sont directement concernées par les décisions politiques. L'accès aux droits politiques permet d'une part aux étrangers de faire entendre leurs voix, de participer activement à la vie publique locale et de se concevoir en tant qu'acteurs de l'évolution de leur environnement politique,

La participation politique permet à l'individu de participer activement à la vie politique locale et de se concevoir en tant qu'acteur de l'évolution de son environnement..

économique, culturel et social. Il concrétise aussi la volonté d'ouverture de la société de résidence pour la définition d'un avenir commun. Les droits politiques sont donc un facteur d'intégration important.

Le canton de Neuchâtel est pionnier dans la reconnaissance du droit de vote des étrangers. Les étrangers n'ont pas le droit de vote et d'éligibilité au niveau fédéral, le Conseil fédéral estimant que le développement progressif des droits politiques au niveau des communes, voire des cantons, constitue la procédure la plus adéquate. Le canton de Neuchâtel est pionnier dans la reconnaissance du droit de vote des étrangers: ils y ont accès sur le plan communal depuis 1850 et, sur le plan cantonal, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution neuchâteloise en 2002. A ce jour, les cantons du Jura, d'Appenzell Rhodes-Extérieurs, des Grisons, de Fribourg, de Genève et de Vaud plus récemment octroient certains droits politiques aux étrangers.

Taux de participation des électeurs suisses et étrangers - Canton NE



La participation politique de la population suisse et étrangère varie de manière symétrique. Toutefois le taux de participation des étrangers reste plus bas que celui des Suisses.

La participation politique effective de la population étrangère dans le canton de Neuchâtel suit une évolution identique à celle des Suisses, comme il est possible de le voir sur le graphique ci-dessus: les courbes de participation aux diverses votations et élections ces dernières années varient de manière symétrique, même si le taux de participation des étrangers est en moyenne inférieur à celui des Helvètes. Il faut toutefois ajouter que le droit de vote est utilisé depuis 2003 (date de l'introduction du droit de vote an niveau cantonal) de manière plus importante qu'il ne l'était au niveau communal avant cette date. L'écart de participation entre les populations s'explique par divers facteurs dont la structure démographique plus jeune de la population étrangère et sa surreprésentation au sein des catégories socioprofessionnelles les moins qualifiées par rapport à la population suisse. Mais il faut tout de même relever que, d'après une étude³⁴, à catégorie socioprofessionnelle égale, les taux de participation sont à peu près les mêmes entre les deux populations.

³⁴ Cueni A., Fleury S., (1994), Etrangers et droits politiques: l'exercice des droits politiques des étrangers dans les cantons de Neuchâtel et du Jura, Commission nationale suisse pour l'UNESCO, Berne.

La demande de naturalisation est la manifestation de la volonté du candidat de faire partie intégrante

du pays.

Des conditions plus favorables à la naturalisation ont été acceptées avec la nouvelle Constitution cantonale

Au regard des droits politiques accordés aujourd'hui à la population étrangère, la pleine jouissance des droits civiques ne s'acquiert que par la citoyenneté suisse. Celle-ci, en permettant d'accéder directement au pouvoir décisionnel de notre société, constitue une dimension très importante du processus d'intégration. La demande de naturalisation est avant tout la manifestation de la volonté du candidat de faire partie intégrante du pays, d'être identifié comme tel et de pouvoir jouir pleinement des droits et des devoirs que confère la nationalité. L'octroi de celle-ci est une étape très concrète mais aussi très symbolique, exprimant la reconnaissance, par la société, de l'aptitude de l'individu à accéder à une identité et aux droits et devoirs qui v sont liés. La Suisse accepte la double nationalité, mais certains pays la refusent expressément.

Les conditions minimales d'accès à la citovenneté suisse³⁵ fixées par le droit fédéral sont d'être intégré à la communauté suisse, d'être accoutumé au mode de vie et aux us et coutumes suisses, de se conformer à l'ordre juridique suisse et de ne pas compromettre la sécurité intérieure et extérieure du pays. Le droit cantonal³⁶ exige des connaissances suffisantes de la langue française. La durée de résidence en Suisse requise s'élève à douze ans dont trois ans au cours des cinq dernières années qui précèdent la requête. Le canton exige d'y avoir résidé les trois dernières années qui précèdent la demande. Des conditions plus favorables ont été acceptées avec la nouvelle Constitution cantonale notamment en instaurant une procédure simplifiée pour les étrangers de la deuxième génération, une réduction des coûts de procédure aux frais administratifs et la suppression du vote par le Grand Conseil. D'autre part. les ressortissants étrangers mariés à un conjoint suisse ont la possibilité de déposer une demande de naturalisation facilitée après cinq ans de résidence en Suisse dont les trois dernières années dans le canton.

En septembre 2004, le peuple suisse s'est prononcé en défaveur de deux révisions constitutionnelles en matière de naturalisation proposant une simplification de la procédure pour la deuxième génération (non à 56,8%) et l'acquisition de la nationalité pour la troisième génération (non à 51.6%). Bien que ces résultats expriment un message de fermeture et de rejet envers les jeunes étrangers vivant en Suisse, il faut relever l'ouverture des citoyens neuchâtelois qui ont accepté les arrêtés fédéraux concernant la deuxième et la troisième génération par respectivement 64.8% et 71.4% des voix.

En 2004, le taux des personnes naturalisées dans le canton de Neuchâtel (2.25%) était légèrement inférieur à la moyenne suisse (2.35%)³⁷. Ce taux a varié de manière différente ces dix dernières années. Il est délicat d'expliquer ces variations tant elles sont liées à des facteurs aussi divers que difficilement mesurables. Elles dépendent entre autres de la rapidité avec laquelle les organes responsables étudient les dossiers, émettent des préavis et prennent des décisions. De plus, le nombre de demandes de naturalisation varie selon l'attractivité du passeport. Les différences de taux de naturalisation reflètent les évolutions démographiques, tels que l'âge de la population et la durée de séjour en Suisse. La variabilité des critères retenus dans le cadre des enquêtes influence l'issue de la

³⁵ Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse du 29 septembre 1952

³⁶ Loi cantonale sur le droit de cité neuchâtelois du 7 novembre 1955

³⁷ Rapport d'activité 2004 de la Communauté de travail pour l'intégration des étrangers et du Bureau du délégué aux étrangers.

demande de naturalisation. L'on observe aussi un taux de naturalisation plus fort dans les cantons qui se positionnent de manière plutôt fermée à l'égard des étrangers. Dans ces cantons, le passeport suisse est comme ailleurs un enjeu identitaire, mais il devient aussi et surtout un moyen de légitimation de la réussite de l'intégration. Ce phénomène est nettement moins observé dans le canton de Neuchâtel, réputé pour son ouverture. Par ailleurs, il faut souligner la corrélation entre une mobilité professionnelle ascendante et les demandes de naturalisation: les personnes perçoivent l'intérêt de posséder la nationalité suisse pour se positionner plus favorablement sur le marché du travail et, à l'inverse, sont plus réticentes à entamer les démarches lorsqu'elles se trouvent en situation de chômage. Finalement, les accords bilatéraux facilitant l'accès au marché du travail suisse pour les Européens ont pour effet de diminuer l'attractivité du passeport suisse, d'où une plus forte demande de la part des personnes originaires de pays tiers.

Objectifs

En matière de droits politiques, les objectifs à atteindre selon la CTIE sont d'une part, de promouvoir l'usage du droit de vote communal et cantonal de la part des étrangers et, d'autre part, de conférer dans un premier temps l'acquisition du droit d'éligibilité communale et, à plus long terme, le droit d'éligibilité cantonale (une initiative allant dans ce sens est actuellement pendante).

En matière d'acquisition de la nationalité, les objectifs sont d'en simplifier la procédure, de tendre vers une procédure administrative, d'introduire un droit de recours et de proposer un droit à la naturalisation pour les candidats remplissant un certain nombre de critères objectifs (conformité au droit suisse, durée de séjour, maîtrise de la langue et paiement à jour des impôts).

Prestations, programmes et projets existants

Pour faciliter et encourager le recours au droit de vote, la CTIE et le BDE ont mené deux actions. Suite à l'introduction du droit de vote cantonal pour les étrangers, un courrier a été envoyé aux responsables des communautés étrangères visant à les sensibiliser à cette nouveauté. En vue des élections communales ainsi que de l'élection du Conseil aux États, les villes du canton et les organisations régionales du Val-de-Ruz et du Val-de-Travers, en collaboration avec la CTIE et le BDE, ont organisé des séances d'information publiques permettant d'expliquer les aspects techniques du vote. Par ailleurs, le BDE propose un programme de connaissances civiques visant à donner les informations nécessaires pour comprendre l'ordre juridique et le fonctionnement démocratique suisses.

Dans le cadre de la modification de la Constitution neuchâteloise, la CTIE a travaillé à la première étape d'un projet de simplification de la procédure de naturalisation en supprimant le vote des dossiers par le Grand Conseil. Elle a en outre proposé une procédure simplifiée pour les jeunes étrangers de la deuxième génération et la réduction des frais aux coûts administratifs. D'autre part, elle s'est engagée en faveur de la révision du droit en matière de naturalisation lors des votations populaires de septembre 2004.

Mesures recommandées

La CTIE recommande de favoriser et soutenir l'usage du droit de vote communal et cantonal auprès de catégories de la population qui, pour des motifs variés, y recourent moins fréquemment, à savoir les étrangers, mais également les femmes et les jeunes. Il s'agit ici de poursuivre l'organisation de séances d'information en collaboration avec la chancellerie, les villes, les régions et les services de l'administration concernés, tout en les destinant à un public plus large que les communautés étrangères.

La CTIE souhaite que le processus d'élargissement des droits politiques des étrangers soit poursuivi par l'octroi dans un premier temps de l'éligibilité au niveau communal. L'éligibilité au niveau cantonal devrait intervenir dans le cadre d'une deuxième étape.

L'expérience du canton de Neuchâtel et des autres cantons démontre que c'est par une approche graduelle plutôt que maximaliste que l'extension des droits civiques des étrangers est le mieux acceptée politiquement. Ce nouveau droit participe à la reconnaissance de l'apport de la population étrangère au développement économique, social et culturel de notre région. D'autre part, la présence de personnes étrangères dans les organes législatifs et/ou exécutifs permettrait la prise en compte, dans les processus politiques décisionnels, de problématiques concernant la population étrangère.

La CTIE recommande de simplifier la procédure de naturalisation en supprimant les doublons dans la phase de préavis (actuellement, tant les communes que les cantons traitent deux fois les demandes, une fois pour les préavis et une seconde fois pour les décisions). Il s'agirait aussi d'alléger la lourdeur administrative et le temps d'attente pour les requérants à une année (les candidats attendent aujourd'hui au minimum deux ans après le dépôt de la demande).

La CTIE préconise l'introduction d'un droit à la naturalisation pour les dossiers qui remplissent d'emblée les critères objectifs tels que la conformité au droit suisse, la durée de séjour, la maîtrise de la langue et le paiement à jour des impôts.

La CTIE propose de transférer le travail d'enquête et d'évaluation du degré d'intégration de la police à un service administratif compétent. Cela éviterait la dimension de suspicion générée par la présence de la police chez les candidats qui n'a pas lieu d'être et déchargerait la police d'un travail administratif qui n'est pas au centre de sa mission de sécurité publique. En cas de doute quant au degré d'intégration, l'évaluation de celui-ci peut être confiée au BDE qui dispose des compétences et instruments nécessaires.

La CTIE soutient l'introduction d'un droit de recours pour les décisions de naturalisation.

5.3. Domaines d'actions complémentaires

Les trois domaines d'actions développés ci-dessus doivent constituer les axes prioritaires de l'État dans la mesure où agir au niveau du marché du travail, de l'habitat et de l'urbanisme, des droits politiques et de la citoyenneté, permet d'améliorer considérablement l'intégration des étrangers et étrangères. Il convient toutefois de concentrer également

l'action de l'État sur les domaines complémentaires suivants: l'information et la communication publique, la formation et la famille, la santé et le social, la laïcité et le pluralisme religieux, la délinguance et la criminalité.

5.3.1 Information et communication publique

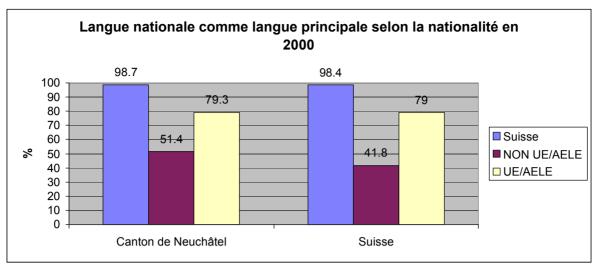
État de la situation

La volonté d'encourager et de favoriser l'information et la communication entre Suisses et étrangers d'une part, entre étrangers d'autre part, a une importance centrale dans la politique cantonale d'intégration.

Nous distinguons deux types d'information et de communication selon leur objectif: le premier se destine principalement aux individus nouvellement installés dans notre canton et vise en priorité à faciliter leur intégration dans le contexte social, culturel, politique et économique par des mesures ciblées répondant à des besoins spécifiques identifiés. Le deuxième vise à informer la population du canton sur la situation de la population étrangère, sur les mesures adoptées par le gouvernement afin de favoriser l'intégration et sensibiliser les citoyens au racisme et aux discriminations, ainsi que sur les actions menées par les diverses instances, organismes ou groupements appartenant au tissu associatif local. Autrement dit, ce domaine relève surtout de la communication publique car l'objectif final est de sensibiliser la population aux multiples aspects de la migration et de l'intégration, et de prévenir les sentiments xénophobes par la mise à disposition d'informations cohérentes. détaillées et fiables. Il s'agit donc de mener une politique d'information et de communication pour et sur la population étrangère.

Les actions d'information et de communication destinées aux personnes migrantes du canton accordent une grande importance à promouvoir l'apprentissage du français pour favoriser l'indépendance des personnes et leur permettre à comprendre au mieux le contexte régional et national au sein duquel chacun évolue. L'organisation d'une offre adéquate de cours linguistiques et d'intégration, accessibles en particulier pour les publics faiblement qualifiés, a été un axe central des mesures mises en œuvre par le canton ces dernières années. L'offre de cours demeure cependant modeste et certaines insuffisances existent notamment dans les cours d'alphabétisation. La fréquentation des cours par certains groupes spécifiques de la population notamment des femmes avec charge d'enfant en bas âge de l'immigration récente, est parfois freinée par des contraintes sociales ou intra-communautaires. Mais de manière générale la progression significative de la maîtrise du français par les migrants est un résultat positif concret des efforts déployés.

L'information et la communication



Source: Rapport de recherche 1/2005 Populations étrangères à Neuchâtel et dans trois autres cantons de la Suisse. Une analyse des recensements de la population 1970-2000, Marco Pecoraro, Philippe Wanner, SFM

Le canton de Neuchâtel a un fort taux d'étrangers déclarant une langue nationale comme langue principale. Ce résultat est très positif. Ce graphique illustre le fait qu'une grande majorité d'étrangers du canton de Neuchâtel utilise davantage une langue nationale comme langue principale. Globalement, 72% des étrangers du canton (issus de pays membres et non membres de l'UE/AELE) utilisent une langue nationale contre 62.3% dans l'ensemble de la Suisse. C'est beaucoup si l'on songe que la langue principale est définie comme étant celle dans laquelle on pense et celle que l'on maîtrise le mieux. Ces résultats encourageants confirment la validité de l'approche suivie dans le canton jusqu'à présent et ils fondent la nécessité de poursuivre la promotion de l'apprentissage du français, sous la forme d'incitations attractives et facultatives en priorité auprès des nouveaux immigrants et anciens migrants non francophones, cela sans compromettre l'importance du plurilinguisme qui constitue un trait marquant et positif de nos sociétés.

Objectifs

Les mesures en matière d'information et de communication doivent viser le renforcement des compétences linguistiques, la connaissance et la compréhension de l'environnement juridique, administratif, économique et socioculturel du pays de résidence. L'accès à une offre de conseils et d'orientations spécialisés en matière d'intégration de même que la création de balises (tels que brochures ou dépliants) facilitant l'accès à diverses informations utiles constituent aussi un objectif à maintenir.

Ces mesures ne peuvent être limitées à un seul public-cible que serait la population étrangère. Tout Confédéré installé récemment dans le canton doit pouvoir aussi bénéficier des prestations, programmes et projets visant à une meilleure maîtrise de la langue et à une plus grande compréhension du contexte régional et national.

Finalement, il s'agit aussi de combattre les stéréotypes et les préjugés à l'égard des étrangers en transmettant une image de la migration et de la population étrangère en Suisse et dans le canton correspondant au mieux à la réalité, en mettant en évidence sa grande diversité, en organisant des campagnes d'information sur des sujets spécifiques et en valorisant les initiatives de la société civile en faveur de la tolérance.

Prestations, programmes et projets existants

Aujourd'hui, le canton de Neuchâtel offre un choix relativement convenable de cours de français adaptés à la plupart des niveaux ainsi que des programmes d'intégration visant à transmettre des connaissances de base sur les lois suisses, le fonctionnement de l'administration et la vie quotidienne en Suisse.

Les nouveaux arrivants, étrangers ou Confédérés, bénéficient depuis plusieurs années dans les villes et grandes communes d'un programme d'accueil visant à leur souhaiter la bienvenue et à leur fournir un certain nombre d'informations utiles. Le centre de consultation et d'orientation sociales du BDE permet aussi de transmettre bon nombre d'informations sur l'environnement neuchâtelois et d'orienter les personnes vers les structures adéquates.

D'autres moyens ont été créés pour favoriser la circulation de certaines informations: la brochure "Bienvenue dans le canton de Neuchâtel" traduite en neuf langues, le site Internet du BDE et de la CTIE proposant toutes sortes d'informations sur leurs activités et les dernières actualités, le bulletin mensuel du BDE "NeuCHâtel_MondeS" informant sur l'actualité en matière d'intégration et de lutte contre le racisme et diffusé aux communautés étrangères du canton.

En matière de communication publique au sujet de la population étrangère ou de thématiques spécifiques liées à la migration, l'intégration ou le racisme, la CTIE et le BDE mènent des actions telles que le projet "Vivre ici en venant d'ailleurs", qui vise à mettre en avant la diversité de la population étrangère du canton par l'interview d'une personne étrangère qui y réside, ou l'organisation de conférences ou d'événements multiculturels ("Italie 2002", NEUCHÀTOI, la Journée mondiale contre le racisme). D'autre part, la population neuchâteloise est régulièrement informée de l'état de la situation dans le canton en matière de migration et d'intégration par le Département de l'économie (DEC). Le Conseil d'État a par ailleurs instauré le prix "Salut l'étranger!" qui récompense une personne ou une association pour une parole ou un acte qui contribue à favoriser la tolérance dans notre canton.

Mesures recommandées

La CTIE préconise l'optimisation des parcours d'apprentissage de français dans le canton de Neuchâtel, l'offre des cours devant être compatible avec le Portfolio européen des langues³⁸qui définit précisément le niveau de compétences linguistiques d'une personne et permet aux cours d'orienter leurs objectifs de la même manière. Ainsi, l'orientation des participants vers un niveau de cours adapté aux compétences de chacun serait facilitée. En outre, le Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle (CNIP), dans le cadre d'une étude sur l'offre des cours de français, a mis en évidence une insuffisance en matière de cours d'alphabétisation. L'offre actuelle est trop modeste et la CTIE recommande de la compléter en collaboration avec les institutions actives dans ce domaine.

La CTIE recommande la poursuite des mesures efficaces en matière d'information et de communication, en l'occurrence les programmes d'accueil des nouveaux arrivants avec la mise à jour régulière de la

_

³⁸ www.sprachenportfolio.ch

brochure "Bienvenue dans le canton de Neuchâtel", la diffusion du bulletin "NeuCHâtel MondeS" et la continuation du projet "Vivre ici en venant d'ailleurs". Ces actions régulières sont à compléter par des actions ponctuelles de plus grande envergure telles que les manifestations NEUCHÀTOI.

5.3.2Formation et famille

État de la situation

L'école assume un rôle de socialisation.

L'école participe de manière prépondérante à l'intégration des enfants étrangers par son rôle de socialisation. Trois piliers fondent l'action de l'école envers les élèves étrangers: le droit à l'éducation, l'apprentissage de la langue locale et l'apprentissage de la langue et de la culture d'origine. Poursuivant deux objectifs - la promotion de l'égalité des chances et de la qualité de l'enseignement - , elle agit sur deux axes: la formation des enseignants et le partenariat avec les parents des élèves.

La politique d'accueil des enfants migrants dans les écoles du canton de Neuchâtel est basée sur le principe de l'intégration défini par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), notamment par ses Recommandations du 24 octobre 1991 concernant la scolarisation des enfants de langue étrangère. Ce principe est formulé de la manière suivante dans Recommandations : "La CDIP réaffirme le principe selon lequel il importe d'intégrer tous les enfants de langue étrangère vivant en Suisse dans les écoles publiques en évitant toute discrimination. Elle souligne que l'intégration doit intervenir dans le respect du droit de l'enfant au maintien de la langue et de la culture du pays d'origine." Les éléments importants à retenir ici sont la mise en œuvre de tous les moyens possibles pour favoriser l'intégration de l'élève dans le système scolaire, la garantie de la conservation et le développement de sa culture et de sa langue d'origine et le fait que chaque enfant en âge de scolarité obligatoire soit scolarisé quelle que soit la légalité de son séjour. Le principe de l'intégration scolaire prôné par la CDIP est corroboré par des dispositions de la Constitution fédérale de la Confédération suisse de 1999 (art. 8 et 11 et art. 19 et 62 notamment) ainsi que par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (art. 13) et par la Convention relative aux droits politiques de l'enfant de l'ONU (art. 2 et 28).

d'intégration

D'autre part, la Conférence intercantonale de l'instruction publique de Suisse romande et du Tessin (CIIP) a adopté en janvier 2003 la Déclaration sur les finalités et les objectifs de l'école publique. Elle prévoit que celle-ci favorise le partenariat entre les familles et l'institution scolaire de manière à privilégier, dans la concertation, la complémentarité des actions éducatives. En outre, elle consolide la confiance des parents par la transparence des objectifs que l'école s'efforce d'atteindre par la discussion ouverte quant aux moyens d'y parvenir. Ainsi, cette déclaration pose la volonté d'une plus grande collaboration entre l'école et les familles.

Avec la nouvelle loi sur les étrangers, le regroupement familial est rendu plus difficile pour les extras-européens. Celui-ci ne sera plus automatique et devra intervenir dans les cinq premières années de séjour, assorti de conditions sévères (revenu suffisant pour subvenir aux besoins de la famille, logement convenable, vie en ménage commun). Avec la LEtr, ce

Tous les movens possibles doivent être mis en œuvre pour favoriser l'intégration de l'élève dans le système scolaire tout en garantissant la conservation et le développement de la culture et de la langue d'oriaine. Chaque enfant en âge de scolarité obligatoire

doit être scolarisé.

La collaboration entre les familles et l'école est favorisée

regroupement ne sera autorisé que pour les enfants de moins de 12 ans et les plus âgés devront rester dans leur pays. Le regroupement familial ne sera donc plus un droit mais une possibilité, ce qui implique qu'une large marge de manœuvre sera laissée aux cantons.

Objectifs

La politique d'intégration des élèves étrangers définie par la CDIP établit une égalité de traitement entre les enfants des ressortissants des pays étrangers. Le principe de non discrimination des élèves étrangers implique de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour atteindre l'égalité des chances de tous les élèves. Les objectifs sont les suivants:

- Promouvoir une approche interculturelle dans l'enseignement pour favoriser un esprit d'ouverture et de tolérance.
- Favoriser les contacts entre les enseignants et les parents d'élèves étrangers afin de contribuer à une meilleure collaboration entre ces parties et de favoriser une circulation d'information plus efficace et éviter ainsi des malentendus ou incompréhensions inutiles.
- Encourager la mise sur pied, pour les élèves étrangers, d'un appui pédagogique complémentaire à ce que l'école propose.
- Continuer à valoriser l'apprentissage de la langue et de la culture d'origine.

Le regroupement familial pour les ressortissants des États tiers doit être facilité et ce d'autant plus que l'intégration des enfants est rendue considérablement plus aisée lorsque le regroupement familial intervient rapidement. En effet, une formation scolaire suffisamment longue en Suisse constitue sans doute une base solide de réussite future, car les enfants y acquièrent les indispensables aptitudes linguistiques. Des critères simples et objectifs devront être établis pour permettre le regroupement familial dans les meilleurs conditions et délais possibles.

Prestations, programmes et projets existants

Aujourd'hui, dans le canton de Neuchâtel, un certain nombre d'arrêtés fixent les principes visant l'accueil et l'intégration des élèves allophones dans les écoles. Ces principes sont les suivants:

- l'admission au degré scolaire correspondant à l'âge de l'élève (art.
 1 de l'arrêté concernant l'intégration des élèves externes dans les écoles publiques);
- la promotion souple pendant deux ans (chap. 3, art. 12 de l'arrêté définissant les modalités d'appréciation du travail des élèves et les critères de promotion dans l'enseignement primaire);
- l'organisation de cours de français pendant un semestre et au terme duquel le cours peut être renouvelé (art. 1, al. 3 de l'arrêté concernant l'aide aux élèves en difficulté dans la scolarité obligatoire);
- la possibilité de suivre une 10ème année de scolarité (classes Jeunes en transition - JET) pour les jeunes immigrants en provenance récente de l'étranger, dans l'objectif de leur donner

- des bases de français suffisantes en vue d'un apprentissage.

D'autre part, un certain nombre de cours dans le cadre de l'enseignement obligatoire visent à promouvoir une approche interculturelle, comme par exemple le cours "Enseignement des cultures religieuses et humanistes" ou le programme Eole (Éducation et ouverture aux langues à l'école). Ce dernier a pour but de développer chez les élèves des attitudes d'ouverture face à la diversité linguistique et culturelle présente aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de la classe, ainsi que de favoriser la construction de capacités d'observation et d'analyse utiles aux apprentissages linguistiques.

D'autres initiatives ont vu le jour comme la constitution du Groupe Échange qui réunit à La Chaux-de-Fonds les parents d'élèves africains et qui, à plusieurs occasions, a rencontré des enseignants pour aborder différentes problématiques concernant leurs enfants. Plusieurs associations de parents d'élèves étrangers existent et contribuent à renforcer les rencontres et les liens avec les enseignants.

Le groupe "Enfants immigrés" du Haut du canton réunit les enseignants de langue et culture d'origine, quelques enseignants de l'école primaire et secondaire ainsi que le délégué aux étrangers. Ce groupe existe depuis plus de 20 ans et permet de créer des liens entres les enseignants, de partager des difficultés auxquelles ils sont confrontés et d'échanger sur diverses thématiques qui concernent les élèves étrangers.

Signalons finalement l'existence de cours de langue et culture d'origine pour les élèves en âge de scolarité obligatoire.

Mesures recommandées

La CTIE recommande de continuer à valoriser l'apprentissage de la langue et de la culture d'origine et d'apporter un soutien plus attentif aux organisateurs de ces cours qui ne bénéficient pas de l'appui de leur pays d'origine. Ces cours doivent être conçus comme un appui pédagogique pour les élèves étrangers réussissant moins bien scolairement que les autres enfants. D'autre part, il conviendra d'améliorer le contrôle des listes d'élèves fréquentant les cours de langue et de culture d'origine et de renforcer les liens entre les enseignants de ces cours et ceux de l'école neuchâteloise.

La CTIE préconise des rencontres régulières entre les responsables d'école et les associations de parents d'élèves suisses et étrangers. Ces rencontres doivent être l'occasion de créer des contacts entre parents et enseignants, d'aborder des aspects problématiques concernant les élèves et de faire circuler les informations importantes auprès des parents. A ce sujet il faut rappeler ici qu'un certain nombre de documents officiels, tels que les pages des carnets scolaires par exemple, sont disponibles en différentes langues.

La CTIE souhaite que les institutions scolaires recourent de manière plus systématique aux services d'interprètes pour mieux se comprendre avec les familles, et ceci selon la procédure établie par le Service de l'enseignement obligatoire.

Enfin, d'une manière générale la CTIE souhaite favoriser le regroupement familial. Les conditions doivent être clairement définies afin d'éviter toute subjectivité dans les décisions administratives de réunification des familles. Ainsi, les conditions de "logement convenable", d'"entretien de la famille garanti", par exemple, doivent être circonscrites à partir de critères objectifs fixés au préalable et identiques pour tous, de telle manière à rendre le regroupement familial le plus accessible possible.

5.3.3 Santé et social

État de la situation

L'accès au système sanitaire et social en Suisse reste aujourd'hui encore entravé pour une partie de la population étrangère par un manque d'information ou à cause de barrières linguistiques. Les domaines de la santé et du social sont encore parfois peu préparés à gérer les questions spécifiques en lien avec la migration et ne disposent pas toujours de connaissances spécialisées ou de structures adéquates pour une prise en charge de personnes migrantes. Pourtant, ce groupe est exposé à des risques de santé multiples causés par des expériences telles que l'exil et la guerre; elles peuvent s'accompagner de violations graves des droits de l'Homme ou des droits de l'enfant et générer des névroses post-traumatiques³⁹.

Le thème de la prostitution est lié aux domaines de la santé et du social. La spécificité du canton de Neuchâtel est de ne pas connaître de prostitution de rue. La prostitution se passe principalement dans les salons de massage et est en lien avec l'activité de certains cabarets. Les pays de provenance des femmes pratiquant la prostitution sont essentiellement les pays d'Europe de l'Est et Centrale, la République Dominicaine, le Brésil, le Maroc et le Cameroun. On dénombrait en 2004 soixante salons de massage dans lesquels se prostituaient cent-vingt femmes environ, parmi lesquelles bon nombre de clandestines⁴⁰. Seules les personnes au bénéfice d'une autorisation de séjour valable peuvent légalement se prostituer, la prostitution étant en Suisse une activité licite dont l'exercice est protégé par la liberté économique à condition de ne pas y être contraint. En outre, le canton compte une vingtaine de cabarets employant en moyenne une centaine de danseuses par mois⁴¹. ce qui est, eu égard à la population du canton, supérieur à la moyenne nationale.

Ces femmes sont au bénéfice d'un permis L qui les autorise à séjourner en Suisse durant huit mois au maximum mais qui ne leur permet pas d'autres activités que celle de danseuse. Dans la réalité, ces femmes qui débutent souvent leur séjour avec des dettes à rembourser jouent le rôle d'entraîneuses et se prostituent pour arrondir leurs fins de mois.

La santé physique, psychique ou sociale est étroitement liée à l'intégration. Toutefois l'accès au système sanitaire et social est encore réduit pour une partie de la population étrangère.

En Suisse, la prostitution est une activité licite à condition de ne pas y être contraint et de bénéficier d'une autorisation de séjour valable

³⁹ Centre Migration et Santé CRS: www.redcross.ch

⁴⁰ Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi sur la prostitution et la pornographie (Lprost), du 15 décembre 2004

⁴¹ Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi sur la prostitution et la pornographie (Lprost), du 15 décembre 2004.

Le canton de Neuchâtel est pourvu depuis 2005 d'une loi sur la prostitution et la pomographie.

Des études ont montré qu'une femme sur cinq est victime de violence conjugale.

Dans le canton de Neuchâtel, la majorité des femmes victimes de violences conjugales sont suisses (51.5%). Pour pouvoir agir plus efficacement et augmenter la transparence du milieu de la prostitution, le canton de Neuchâtel s'est doté en juin 2005 d'une loi sur la prostitution et la pornographie (LProst). Ce texte instaure un régime d'annonce à la fois pour les personnes qui désirent se prostituer et qui acquièrent, de ce fait, un statut d'indépendantes, et pour les salons pour lesquels les autorités disposeront d'un responsable légal. Cette loi a l'avantage de fournir un cadre légal à nombre d'interventions des autorités. Il n'en demeure pas moins que les actions d'information, de prévention et de soutien demeurent tout aussi vitales.

Il faut de plus prendre en compte la violence conjugale⁴². Selon une étude de l'école des sciences criminelles de l'Université de Lausanne publiée en décembre 2004, plus d'un quart des femmes en Suisse ont été victimes de violences sexuelles au cours de leur vie, dont plus d'une sur dix d'un viol ou d'une tentative de viol. En outre, près de 20% d'entre elles ont subi des violences physiques. Les agressions les plus sérieuses, comme les étranglements ou les brûlures, sont davantage le fait d'un partenaire et surtout d'un ex-partenaire. L'étude relève aussi que de nombreuses victimes ne témoignent pas de peur de représailles ou par honte de leur situation, pas davantage qu'elles ne portent plainte. En 1997, une étude du Fonds national suisse de la recherche scientifique arrivait à des résultats similaires, à savoir que la violence conjugale touchait une femme sur cing.

En outre, le coût de la violence (maladie, absentéisme, isolement social, etc.) était estimé à plus de 400 millions de francs par an en Suisse. Au niveau mondial, la violence domestique est la cause principale de la mort ou de l'atteinte à la santé des femmes entre 16 et 44 ans. En 2004, la loi cantonale sur la lutte contre la violence dans les relations de couple est entrée en vigueur. Par cette loi, les autorités neuchâteloises ont voulu donner un signal clair: la violence dans le couple est inadmissible et elle ne doit plus être confinée à la seule sphère privée⁴³.

Jusqu'à présent, l'usage de la violence domestique par les étrangers n'a guère été abordé⁴⁴. Il a toutefois été constaté que la majorité des femmes accueillies dans les maisons pour femmes battues sont étrangères et que la proportion d'étrangers parmi les auteurs atteint les 53.3% dans le canton de Neuchâtel⁴⁵. Cependant, pour des questions de méthodologie, les statistiques de la police et les études de prévalences aboutissent à des résultats dissemblables quant à l'influence de la nationalité. Même si les étrangers font effectivement plus souvent que les Suisses usage de la violence envers leurs compagnes, les différences ne sont pas aussi grandes que ne le laisse croire les données fournies par les forces de l'ordre.

⁴² Informations tirées du site Internet de l'office de la politique familiale et de l'égalité: www.ne.ch/egalite

⁴³ Cette nouvelle loi repose sur cinq piliers: le renforcement des compétences d'intervention de la police et de la justice, notamment le fait de pouvoir expulser l'auteur-e de violence du foyer familial pour une durée maximale de 4 jours; le soutien aux victimes de violences conjugale, notamment en améliorant l'offre pour l'accueil d'urgence; la création d'une structure spécialisée destinée aux auteur-e-s de violence conjugale; des actions de prévention; la coordination des mesures d'intervention proposées. RSN 322.05, LVcouple du 30 mars 2004.

⁴⁴ Questions au féminin, 1.2005, <u>Violence domestique et migration</u>, Berne, Commission fédérale pour les questions féminines.

⁴⁵ Statistiques de la Police cantonale relatives à des interventions effectuées au cours de l'année 2005.

La situation socioprofessionnelle des auteurs de violence domestique est une variable explicative du recours à de tels actes. Toutefois, la grande proportion des étrangers, qu'ils soient auteurs mais aussi victimes de violences conjugales, ne peut être négligée. Une intégration insuffisante constitue un facteur de stress qui, associé à d'autres, engendre un risque de maltraitance accru. Caractérisée par une position au bas de la hiérarchie sociale, l'absence de famille et de réseaux sociaux, les obstacles pour faire recours aux offres de soutien, le chômage, les emplois précaires et mal rémunérés, la situation des étrangers en Suisse constitue un facteur de violence. Il faut relever en outre la délicate problématique des femmes étrangères victimes de violence et dont le droit de séjourner en Suisse serait caduc si elles venaient à quitter le domicile conjugal.

Cette épée de Damoclès contraint plus d'une femme étrangère à subir en silence la violence de son conjoint. La santé, qu'elle soit psychique, physique ou sociale est étroitement liée à l'intégration; elle en est même un facteur déterminant. En effet, une personne n'ayant pas de problème de santé s'intègre plus facilement dans le monde du travail. De même, des difficultés d'intégration, comme l'isolement ou l'insécurité, peuvent avoir des répercussions sur la santé, psychique notamment.

Objectifs

L'ampleur du phénomène migratoire oblige le système sanitaire et social à s'adapter afin de tenir compte des différences culturelles et linguistiques dans les traitements médicaux ou médico-sociaux. Il s'agit, d'une part, de tendre vers une égalité des chances entre tous les habitants dans le système social et sanitaire suisse et, d'autre part, de réduire des coûts inutiles liés à des incompréhensions sociolinguistiques en augmentant l'efficience de la communication entre prestataires de soins et usagers. L'objectif central est d'améliorer l'accès aux prestations sanitaires et sociales en menant une communication orale efficace entre prestataires de soins et usagers et en proposant des moyens complémentaires telles que la traduction de documents d'information ou encore la prévention de certaines maladies.

Concernant la prostitution, la loi sur la prostitution et la pornographie permettra de dresser un portrait plus précis de ce milieu. Le régime d'annonce obligatoire instauré pour les personnes désirant se prostituer ainsi que pour les salons abritant la prostitution devrait permettre une plus grande transparence quant aux acteurs du milieu. De plus, les outils d'intervention donnés aux autorités compétentes, en particulier les polices et l'office de surveillance, vont faciliter le contrôle et l'accès aux réseaux clandestins. Le règlement d'application de la loi précisera les compétences de chacun. Grâce à cette photographie, les actions d'information de prévention et d'accompagnement pourront être plus étendues et mieux ciblées.

Par cette information, qui est déjà partiellement dispensée aux artistes de cabaret, l'objectif est de continuer à diffuser l'information sur la santé et sur les droits et obligations afin de toucher le plus de femmes possible s'adonnant à la prostitution. L'enjeu est de les aider à exercer leur activité dans les conditions les moins mauvaises tout en tendant la main à celles qui voudraient en sortir. Un autre objectif serait d'élargir le public-cible et de toucher plus de femmes concernées.

La loi sur la prostitution prévoit la mise en place d'une cellule de coordination réunissant tous les services de l'État concernés et qui interviennent déjà dans le secteur de manière ponctuelle mais dispersée, tels que le Bureau du délégué aux étrangers, les différents services de police, le service de l'emploi et celui de la santé publique. Cette cellule, dont la composition sera fixée par le règlement d'application, aura pour mission d'accompagner les personnes désirant sortir du milieu de la prostitution.

En matière de violence conjugale, informer la population des organes de soutien existants est fondamental. Il est d'autre part très important de trouver une alternative satisfaisante pour les femmes étrangères victimes de violence mais pour qui le dépôt de plainte signifierait la perte du droit de séjourner en Suisse.

Prestations, programmes et projets existants

Le réseau des interprètes géré par le service de placement du Bureau du délégué aux étrangers est constitué de 75 personnes parlant 38 langues, ce qui permet de communiquer avec la majorité des étrangers et étrangères dans le canton. Le service de placement d'interprètes est chargé de conseiller les organes qui nécessitent les prestations de traductions orales ou écrites et veille à proposer l'interprète adéquat selon la demande. La liste des interprètes est régulièrement envoyée aux services, institutions ou organes concernés qui d'ailleurs font régulièrement appel à cette prestation pour traduire des documents destinés aux étrangers. A mentionner également le fait que les interprètes ont bénéficié de plusieurs formations depuis 2001 pour parfaire leurs compétences en la matière et pour affiner leurs connaissances de domaines spécifiques d'intervention, comme la maternité ou la violence conjugale.

Le centre de contacts et de compétence spécialisé du Bureau du délégué aux étrangers est un dispositif qui fournit des consultations et orientations sociales spécialisées. Il sert d'interface facilitant l'accès à l'ensemble des prestations, ressources et services disponibles pour la population.

Le projet "Migration, maternité et traduction" vise à assurer trois prestations de traduction pour les femmes en situation de maternité et dont la communication avec le ou la prestataire de soins présente des difficultés sociolinguistiques entravant la transmission d'informations importantes sur leur état de santé ou sur celui de leur bébé. Le projet a été élaboré en collaboration avec le Service de la santé publique et l'office de la politique familiale et de l'égalité. En raison des mesures prises par le Conseil d'État en août 2005 face à la situation financière du canton, le projet a été mis en veille.

Il est de plus à relever que les requérants d'asile qui présentent des symptômes post-traumatiques peuvent bénéficier d'une psychothérapie prise en charge par la Confédération.

Dans le canton, aucune association n'œuvre dans le milieu de la prostitution. De ce fait, les actions de prévention et d'information sont très insuffisantes. Le seul dispositif existant en la matière est celui mis sur pied en avril 2003 par le Bureau du délégué au étrangers, le Service des étrangers et le groupe Sida NE. Les danseuses de cabaret entrant pour la première fois dans le canton de Neuchâtel bénéficient d'une

information administrative, sanitaire et juridique, mais qui ne touche que 10% environ des personnes concernées. Ce dispositif a inspiré le canton du Jura qui a mis sur pied une structure semblable en novembre 2005. Par ailleurs, une permanence est consacrée au sein du Bureau du délégué aux étrangers en faveur des personnes ayant un lien avec le milieu de la prostitution; sa fréquentation augmente régulièrement.

Des membres du réseau d'interprètes du BDE ont reçu une formation spéciale sur la thématique des violences conjugales pour pouvoir exercer leur activité de manière ciblée lorsqu'ils sont confrontés à des traductions liées à de telles situations.

Mesures recommandées

La CTIE recommande de poursuivre et de consolider les prestations existantes en matière de facilitation d'accès au système sanitaire et social. En particulier, la CTIE souhaite que le projet "Migration, maternité et traduction" soit doté des moyens de financement pour être réalisé concrètement.

Pour qu'une action informative et préventive soit efficace dans le milieu très opaque de la prostitution, il est nécessaire qu'elle puisse toucher le maximum de femmes. Les mesures prises en faveur des danseuses de cabarets doivent être étendues à toutes les personnes exerçant la prostitution. Les modalités et les moyens devront être débattus et arrêtés par la cellule de coordination prévue par la loi. La concurrence dans ce domaine étant particulièrement forte, les femmes les plus vulnérables prennent de plus en plus de risques pour leur santé et pour celle des autres. Le régime d'annonce mis en place par la nouvelle loi (qui impose à toute personne désirant se prostituer et aux responsables de salons de s'annoncer auprès des autorités compétentes afin d'y être enregistrés) peut faciliter la diffusion de cette information dans la mesure où il permet d'identifier les personnes concernées.

En ce qui concerne la violence conjugale, la CTIE recommande de renforcer l'information des femmes migrantes sur les structures d'accueil existantes. De plus, elle propose de favoriser le recours au réseau d'interprètes formés en la matière afin de réaliser une traduction qui réponde de manière adéquate aux besoins des victimes de violence conjugale. Le risque de perte de l'autorisation de séjour des intéressées devrait être, dans les mesures du possible, limité au maximum. Le Service des migrations du canton de Neuchâtel dispose à cet effet d'une directive interne pour apprécier de cas en cas ces situations. Le maintien de cette directive et son application favorable aux victimes est fondamental.

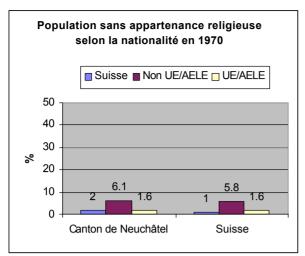
5.3.4 Laïcité et pluralisme religieux

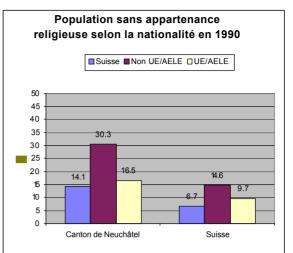
État de la situation

En raison de la pluralisation des appartenances religieuses et de la sécularisation accrue de la Suisse, la laïcité représente une dimension importante des principes de coexistence. Les trois graphiques cidessous illustrent l'évolution de la sécularisation des populations dans le temps. Il est donc possible d'observer une nette tendance à l'affirmation d'une non appartenance à une religion, ce qui nuance l'opinion courante à propos d'une recrudescence de la religiosité au sein de la population étrangère. Il est important de rappeler ici que les cantons de Genève et de Neuchâtel sont les seuls cantons laïcs de la Confédération.

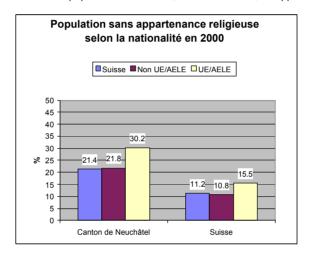
La laïcité représente une dimension importante des principes de coexistence.

Une tendance à la sécularisation des populations est observable dans le canton de Neuchâtel.





Données issues du Rapport de recherche 1/2005 *Populations étrangères à Neuchâtel et dans trois autres cantons de la Suisse* Une analyse des recensements de la population 1970-2000, Marco Pecoraro, Philippe Wanner, SFM



Dans le canton de Neuchâtel, c'est une laïcité d'intégration qui est appliquée.

Le principe de la cité postule non seulement la séparation des pouvoirs religieux et civils mais aussi une attitude de neutralité et de non immixtion de l'État à l'égard des religions. On peut distinguer deux types de laïcité: la laïcité d'intégration et la laïcité d'exclusion. Cette dernière correspond plutôt au modèle français, tunisien ou turc. La laïcité dans le canton de Neuchâtel est une laïcité d'intégration, ce qui signifie que l'État est laïc non pas parce qu'il interdit dans l'espace public les expressions de la liberté religieuse, mais parce qu'il les tolère et les circonscrit, dans des limites fixées, en veillant à l'ordre public, à la paix confessionnelle et au respect de la pluralité religieuse. L'expression de la liberté religieuse est donc autorisée en général dans l'espace public et son interdiction constitue une exception qui s'applique notamment à l'État lui-même et à ses fonctionnaires, mais pas aux citovens dans leurs rapports aux pouvoirs publics. Ainsi, un élève de confession juive peut porter une kippa à l'école, mais une femme islamique, employée de l'État de Neuchâtel, ne peut pas porter le foulard au travail. Il est important de rappeler que la laïcité de l'État de Neuchâtel est aussi appliquée aux cimetières publics du canton, ce qui se traduit par le droit de pratiquer diverses modalités de sépultures selon la confession religieuse du défunt.46

⁴⁶ Loi portant modification de la loi sur les sépultures (inhumation de longue durée)

Objectifs

Les objectifs touchant à la problématique de la religion sont de promouvoir les conditions favorables à une coexistence harmonieuse des individus de différentes confessions de foi sur le territoire du canton. Ainsi, chaque croyant, quelle que soit son orientation religieuse, est libre de pratiquer les rites liés à la religion qu'il a choisie et ce dans le respect et la compréhension de l'autre ainsi que dans les limites de l'ordre juridique.

Prestations, programmes et projets existants

Le canton de Neuchâtel propose un certain nombre de prestations favorisant la laïcité d'intégration. Au niveau de l'éducation, un cours intitulé "Enseignement des cultures religieuses et humanistes" est déjà inscrit dans le cursus de l'école obligatoire. D'autre part, il faut rappeler ici la possibilité qu'offre Neuchâtel dans le domaine des sépultures⁴⁷. En effet, le Grand Conseil a accepté le 24 juin 2003, par 69 voix contre 36, un projet de modification de la loi sur les sépultures pour répondre à la demande des collectivités musulmanes (la loi a été promulguée le 29 août de la même année). L'entrée en vigueur de ces modifications constitue une première étape fondamentale vers l'ouverture de carrés multiconfessionnels pour des enterrements de longue durée. Aujourd'hui les communes ont donc la possibilité de procéder aux réaménagements nécessaires pour permettre les inhumations répondant à d'autres modalités de sépultures que celles en vigueur jusque-là.

Mesures recommandées

Bien que la modification de la loi sur les sépultures ait été acceptée à la majorité et soit en vigueur depuis 2003, aucune des 62 communes du canton n'a changé le règlement de son cimetière public. Il est donc nécessaire de favoriser la faisabilité politique de cette modification de loi avec l'aide des autorités communales.

5.3.5Délinquance et criminalité

État de la situation

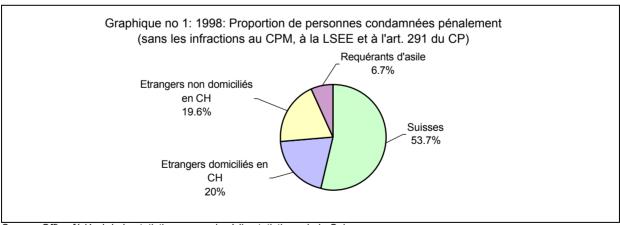
La criminalité et la délinquance des étrangers est un sujet sensible. Leur sur-représentation dans les statistiques est exacerbée tantôt par les médias lors de faits divers, tantôt par une partie des acteurs politiques lors de votations ou élections. Appréhender la criminalité des étrangers n'est pas chose simple: le phénomène est complexe et les outils pour l'appréhender multiples. Cependant, il ne peut être ignoré que la criminalité des étrangers, compte tenu de sa proportion dans l'ensemble plus élevée que celle des Suisses, est un phénomène qui requiert des mesures ciblées.

La criminalité et la délinquance des étrangers est un sujet sensible et un phénomène complexe.

47 Idem

L'outil statistique le plus adapté pour saisir la criminalité est la statistique des condamnations pénales. Afin de saisir l'ampleur de la situation, il est utile d'observer brièvement la statistique, un outil privilégié pour appréhender ce phénomène. Quatre sources de données sont disponibles: la statistique policière dressée par l'Office fédéral de police sur la base des dénonciations à la police de certaines infractions au Code pénal et à la Loi sur les stupéfiants; la statistique des condamnations pénales d'adultes qui se base sur le casier judiciaire et qui est établie par l'Office fédéral de la statistique (OFS); la statistique des jugements pénaux de mineurs; la statistique pénitentiaire portant sur les incarcérations, les prestations de travail d'intérêt général et les peines accomplies sous surveillance électronique. La statistique la plus adaptée pour comprendre la criminalité des étrangers est la statistique des condamnations pénales étant donné qu'elle reflète le jugement final.

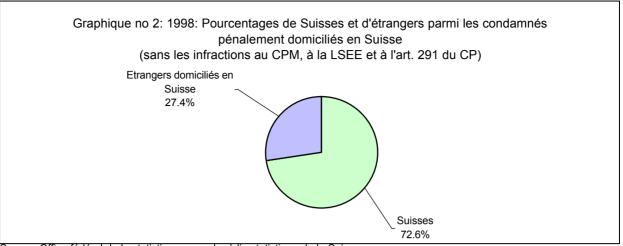
En 1998, selon les statistiques des condamnations pénales⁴⁸, 53.7% des personnes condamnées étaient suisses, 20% étrangères et domiciliées en Suisse, 19.6% étrangères mais non domiciliées en Suisse. Enfin, 6.7% étaient des requérants d'asile (graphique no 1). Si l'on ne prend pas en compte les personnes non domiciliées en Suisse (tourisme à but criminel et clandestinité) et les requérants d'asile (non compris dans les statistiques de la population résidante permanente). l'on constate que 72.6% des personnes condamnées sont suisses contre 27.4% d'étrangers domiciliés en Suisse (graphique no 2), alors que ces derniers représentent en 1998 23% de la population résidante permanente. Ainsi, le deuxième graphique illustre le fait que la population étrangère domiciliée en Suisse fait davantage l'obiet de condamnations pénales que les Suisses. D'autre part, il faut relever que les requérants d'asile sont surreprésentés parmi les condamnations pénales : ils présentent un taux de condamnation de 8%, alors qu'ils ne constituent que le 0.96% de la population totale (qui comprend les Suisses, les étrangers domiciliés en Suisse et les requérants d'asile) (graphique no 3).



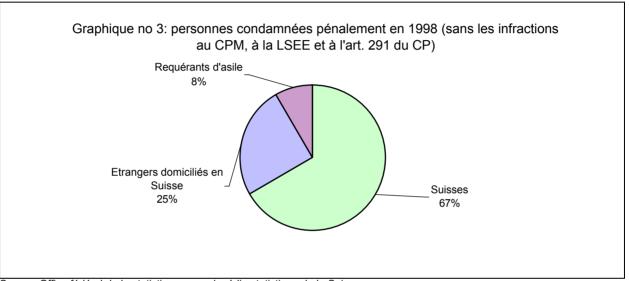
Source: Office fédéral de la statistique, encyclopédie statistique de la Suisse.

-

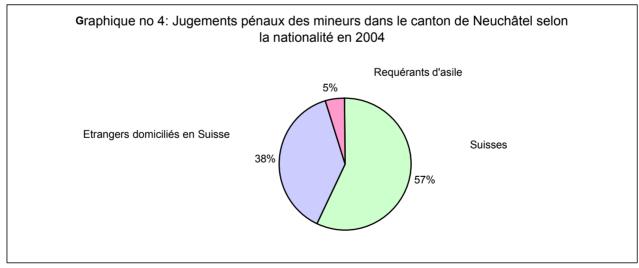
⁴⁸ Pour des questions de délai de recours, la statistique des condamnations ne peut être établie de manière précise que six ans après le jugement prononcé. Selon un entretien téléphonique avec M. Daniel Fink, responsable de la statistique "criminalité et droit pénal" à l'OFS, celle-ci travaille actuellement avec l'Office des migrations pour établir ces données pour l'année 2003.



Source: Office fédéral de la statistique, encyclopédie statistique de la Suisse.



Source: Office fédéral de la statistique, encyclopédie statistique de la Suisse.



Source: Office fédéral de la statistique, encyclopédie statistique de la Suisse

Ces données nous permettent de percevoir l'ampleur du phénomène. Par contre, elles ne délivrent aucune explication sur la surreprésentation des étrangers dans les statistiques des personnes condamnées. Pour accéder à des explications fiables, il serait nécessaire d'effectuer une analyse plus poussée. Cependant, le rapport final du Groupe de travail «Criminalité des étrangers» (AGAK)49 présente certains résultats intéressants de ses travaux. Si les différences de composition socio-structurelle expliquent le taux de condamnation supérieur chez les personnes séjournant plus longtemps en Suisse, la structure des délits commis par ces personnes ne diffère quère de celle des Suisses condamnés. Il est cependant à noter une plus grande fréquence des infractions violentes (rixes et agressions. trafic de stupéfiants et cambriolages). Le taux des condamnations varie également selon la nationalité: il est plus faible pour la population originaire d'Europe occidentale que pour celle d'Europe orientale. Les conditions d'existence des groupes concernés peuvent offrir une explication plausible à ce phénomène. Les requérants d'asile sont le plus fréquemment condamnés au cours des deux premières années de leur séjour en Suisse. Par contre, plus la durée de séjour des étrangers domiciliés en Suisse s'allonge, plus les condamnations pénales parmi eux deviennent fréquentes. Les comparaisons internationales montrent que la Suisse présente un faible taux de criminalité, malgré une proportion élevée d'étrangers. Finalement, le groupe AGAK, les représentants d'institutions, d'œuvres d'entraide et de communautés étrangères s'accordent pour attribuer à une intégration insuffisante la cause principale du taux élevé de criminalité parmi les étrangers. Relevons d'autre part que la criminalité des requérants d'asile peut être liée à la précarité du statut de séjour et au déficit d'intégration socioprofessionnelle. De plus, le ciblage ethnique pratiqué par certains représentants des forces de l'ordre implique un nombre de constatations de délits plus important que chez les populations qui ne sont pas considérées dans ce ciblage.

La cause principale du taux élevé des condamnations pénales des étrangers est une intégration insuffisante.

Les jeunes étrangers sont particulièrement sur-représentés dans les statistiques de la délinquance des mineurs.

Plusieurs dimensions peuvent expliquer les raisons de la délinquance chez certains mineurs.

La délinquance des mineurs constitue une catégorie dans laquelle les jeunes étrangers sont particulièrement sur-représentés (graphique no 4). Dans son rapport de législature 2001-2005, le Conseil d'État a exprimé sa volonté d'agir en matière de répression et de prévention de la délinquance des mineurs: "les phénomènes de société constatés dans les plus grandes villes, portant notamment sur l'augmentation de la délinquance des mineurs sont également une réalité dans notre canton. A ce titre, toute mesure allant dans le sens d'un renforcement des moyens tant répressifs que préventifs doit être privilégiée.' Dans la littérature consacrée à la violence juvénile, plusieurs dimensions peuvent expliquer les raisons d'un chavirement de certains jeunes dans la délinquance: la recherche de personnalité, les effets de groupe, la prégnance de la crainte d'abandon, le démarquage face aux valeurs de son milieu, l'incapacité de se projeter dans l'avenir, l'impression de désœuvrement, la confrontation à d'autres cultures, le non-accès à la société de consommation telle qu'elle est présentée auprès des jeunes,

⁴⁹ L'Office fédéral des migrations met à disposition sur son site Internet un résumé du rapport final du groupe de travail "criminalité des étrangers": www.bfm.admin.ch, thème "Etrangers", puis "Intégration".

l'incitation à la violence par les médias et le cinéma, une éducation laxiste 50.

Les victimes du trafic d'êtres humains doivent être efficacement protégées. Le trafic d'êtres humains est une activité criminelle qui prend une dimension inquiétante avec la globalisation et le développement d'Internet. Les femmes exposées, notamment si elles sont sans papiers, ne sont pas efficacement protégées. Cette situation est prise en compte par les autorités politiques même si les actions sont insuffisantes. Ainsi, le projet de la nouvelle loi fédérale sur les étrangers prévoit expressément la possibilité de ne pas soumettre les victimes de la traite d'êtres humains aux conditions générales d'octroi d'autorisation de séjour. Par ailleurs, des aides au retour, proposées notamment par l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM) sont possibles, mais rarement utilisées.

Un autre type d'actes délictueux à citer et à prendre en compte ici est l'acte à caractère raciste. En effet, le canton de Neuchâtel, comme partout ailleurs en Suisse, est confronté à ce genre de pratique commis par des membres de la population à l'égard d'autres résidents du canton. Depuis son entrée en vigueur en 1995, l'article 261bis du Code pénal sanctionne les actes racistes commis publiquement par une amende ou l'emprisonnement. Même si les cas portés devant une instance judiciaire restent peu nombreux (212 cas ont été enregistrés entre 1995 et 2002)⁵¹, les actes racistes commis au quotidien n'aboutissant pas à une démarche juridique existent et ne sont pas à négliger.

Objectifs

La sur-représentation des étrangers dans les statistiques de la criminalité s'explique en partie par un déficit en terme d'intégration socioprofessionnelle.

Cette dimension prend une place particulièrement importante dans l'explication d'actes d'infraction commis par des mineurs et des jeunes étrangers. La difficulté à accéder à un mode de consommation que font miroiter les médias ajoutée à un statut précaire renforcent la vulnérabilité du jeune étranger et peuvent constituer des facteurs augmentant le risque de délinquance. C'est pourquoi toute mesure visant à améliorer l'intégration socioprofessionnelle est importante.

D'autre part, augmenter la conscience civique ainsi que la conformité aux normes sociales contribue à prévenir des comportements délinquants et criminels. Il est aussi très important que les jeunes puissent être pris en compte dans tous les domaines de la société.

En ce qui concerne le trafic d'êtres humains, la loi sur la prostitution adoptée par le canton de Neuchâtel en juin 2004 prévoit la mise en place d'une cellule de coordination réunissant tous les services de l'État concernés et qui interviennent déjà dans le secteur de manière ponctuelle mais dispersée, tels que le Bureau du délégué aux étrangers, les différents services de police, le service de l'emploi, le service de la santé. Cette cellule, dont la composition sera fixée par le règlement d'application, aura pour mission d'accompagner les personnes désirant

⁵⁰ Rapport d'information du Conseil d'État au Grand Conseil concernant la mise en place de mesures de lutte contre la délinquance juvénile et la violence à l'école, 23 août 2000, pp. 2-4.

⁵¹ Informations tirées du site Internet de la Commission fédérale contre le racisme: www.edi.admin.ch/ekr.

sortir du milieu de la prostitution. Le Bureau du délégué aux étrangers, qui s'investit par ailleurs dans des actions d'information auprès des personnes travaillant dans le milieu de la prostitution, devra intensifier son effort et développer la collaboration avec les instances spécialisées dans l'aide au retour ou dans la réinsertion des travailleurs et travailleuses du sexe.

Les actes à caractère raciste doivent être dénoncés et les victimes reconnues dans l'atteinte à leur dignité. Il est ainsi essentiel de maintenir et de développer des structures d'écoute, d'information, d'orientation et de conseil destinés aux victimes, témoins et auteurs d'actes racistes. De plus, la population doit être sensibilisée au racisme par diverses mesures ciblées au sein des écoles, de l'administration ou de la police. A ce propos, il faut souligner que tout acte criminel nécessite un acte de répression de la part des autorités. Le traitement appliqué par la police et par la justice doit être proportionné aux buts recherchés et compris par les personnes concernées. Dans l'application des mesures, le respect est fondamental et toute suspicion à caractère raciste altère les instruments de la légitimité des mesures répressives.

Prestations, programmes et projets existants

Il existe toute une série de mesures visant à améliorer l'intégration socioprofessionnelle des jeunes. Une série d'entre elles sont mentionnées dans la partie "Marché du travail". Il faut mentionner également le projet pilote "Alter Connexion" qui vise à favoriser l'intégration sociale et professionnelle de jeunes en situation de rupture (dont la majorité se trouve dans un contexte de migration) en leur permettant de s'appuyer sur des personnalités-clés appelées "mentors", susceptibles de représenter des modèles attractifs de référence identitaire.

Le bureau de prévention de la criminalité propose depuis plusieurs années des modules d'intervention dans les classes visant à sensibiliser les écoliers et écolières aux mécanismes de délinquance et de criminalité. La police intervient ainsi de manière préventive selon la demande des enseignants.

En matière de trafic d'êtres humains, aucune structure ni action spécifique n'existe dans le canton. Le Bureau du délégué aux étrangers a entrepris une collaboration ponctuelle avec l'OIM pour le traitement de dossiers d'aide au retour qui sont portés à sa connaissance.

Dans le cadre de la formation continue proposée par l'État de Neuchâtel, un cours intitulé "Aux frontières de la tolérance" est dispensée par le Bureau du délégué aux étrangers. Il vise à sensibiliser les participants au problème du racisme et à identifier les actes prohibés par le Code pénal, ainsi qu'aborder la construction des préjugés et leurs influences dans les relations humaines. Cette formation cherche également à informer le personnel de l'État sur les phénomènes liés aux migrations et à lui permettre de réagir de manière appropriée en situation de conflits. Le Bureau du délégué aux étrangers intervient également dans le cadre de la formation d'aspirants policiers pour aborder ces thématiques.

Mesures recommandées

En matière d'insertion socioprofessionnelle des jeunes, la CTIE préconise la poursuite et l'extension du projet pilote "Alter Connexion".

En effet, ce projet obtient des résultats prometteurs: environ septante jeunes sont suivis et une vingtaine d'entre eux ont déjà soit trouvé un travail ou une formation, soit se sont engagés dans une mesure d'insertion. L'effet de "capillarité" des dynamiques positives ainsi mises en route englobe non seulement les groupes de jeunes mais aussi les sphères familiales.

En matière de délinquance, une sensibilisation des auteurs mineurs d'actes à caractère raciste est préconisée. Il s'agit de proposer un module de sensibilisation aux droits humains, aux mécanismes du racisme et des discriminations et à leurs conséquences individuelles et collectives, ainsi qu'au cadre légal suisse en la matière, dans le but de leur faire prendre conscience de la portée de leur acte et d'initier un dialogue et une réflexion avec eux. Le module serait adapté selon chaque cas spécifique. Cette mesure nécessite la collaboration avec les tribunaux de district.

Afin de limiter les risques de récidives des jeunes délinquants étrangers, des structures de coaching et d'orientation personnalisée, prenant en compte leur parcours de vie migratoire, doivent être développées.

Des cours de français pour détenus allophones doivent être réalisés car ils constituent une manière intelligente de réinsertion. Ils devraient en outre compléter le programme de cours de connaissances civiques afin que le détenu soit informé des principes et valeurs fondamentales qui prévalent en Suisse.

La CTIE recommande de maintenir et de consolider la formation des aspirants policiers aux relations interculturelles au sein de leur formation de base et continue.

En ce qui concerne le trafic d'êtres humains, certaines mesures peuvent être recommandées. Pour les femmes victimes d'un réseau et qui ont des connaissances importantes pouvant contribuer à démanteler celuici, une protection complémentaire devrait être mise en place en intervenant auprès de la Confédération, en particulier pour leur assurer une aide au retour ou éventuellement une aide à l'obtention du permis B si la femme séjourne en Suisse depuis quelques années déjà. Il est également nécessaire de les aider et de les accompagner si elles ont un projet de sortie de la prostitution, en envisageant avant tout une collaboration plus accrue avec les organismes offrant une assistance au retour telle que l'OIM la propose. Les même mesures (protection du séjour et aide au retour) doivent être envisagées pour les femmes clandestines, en particulier si elles se prostituent sous la contrainte.

5.4. Conclusion

Le canton de Neuchâtel est doté d'atouts importants pour promouvoir l'intégration et la coexistence des populations grâce aux mesures de sa politique d'intégration développées ces dernières années.

L'analyse de l'évolution des situations montre que certains défis se posent dans les domaines, entre autres, du marché du travail, de la citoyenneté et de la participation politique. Pour y répondre, la CTIE préconise de hiérarchiser les actions en deux domaines d'action: les domaines prioritaires et les domaines complémentaires.

Le canton de Neuchâtel a des atouts importants pour promouvoir l'intégration des populations suisses et étrangères. L'action sur l'ensemble de ces domaines définit l'orientation de la politique d'intégration recommandée par la CTIE.

Le coût annuel des mesures additionnelles proposées par la CTIE s'élève à un niveau raisonnable de Frs100'000.-, qui peuvent être engagés progressivement durant la législature. Le coût global de chacune des mesures recommandées est le suivant:

<u>mesure</u>	<u>coûts</u>
Communications "Principes et valeurs de base	22'000
Intégration et maternité	23'000
Alter connexion	30'000
Renforcement cours de français	25'000
total	100'000

Une partie du financement pourrait être prise en charge par des subventions de tiers.

6 Récapitulatif des recommandations de la CTIE

Principes et valeurs de base

Dans l'Etat de droit suisse, les personnes étrangères qui y résident sont tenues de respecter pleinement et entièrement l'ordre juridique existant. Sur le sol helvétique, la Constitution et la législation suisse s'appliquent donc à tous les ressortissants nationaux et à tous les non nationaux. Au-delà du droit, un pacte social implicite de la migration lie les étrangers et les immigrants quant au respect des principes et valeurs essentielles qui fondent l'État suisse. Les exigences civiques et civiles impératives selon le droit combinées à une attitude de respect réciproque des traditions et usages du pays sont essentielles à une bonne concorde au sein de la population. Leur application vaut tant pour les personnes suisses qu'étrangères.

La CTIE recommande de **poursuivre et renforcer la mesure** suivante:

- Étendre l'offre de cours de connaissances civiques destinés aux étrangers résidants majeurs.

La CTIE recommande la nouvelle mesure suivante:

 Compléter le programme d'accueil des nouveaux arrivants par une offre systématique et attrayante d'information des personnes immigrantes au sujet des exigences civiques et civiles qui s'appliquent à elles, y compris le respect et la tolérance requises en général et ce. dès leur installation dans le canton.

Marché du travail

L'insertion professionnelle est l'une des dimensions les plus importantes en matière d'intégration des étrangers. Elle permet en premier lieu de pouvoir se construire un avenir et d'assumer le rôle de producteur—consommateur, accédant ainsi à un statut au sein de notre société. De plus, l'activité professionnelle a aussi une composante sociale et socialisante importante. Raisons pour lesquelles la CTIE recommande de mettre une priorité sur l'accessibilité au marché du travail durant la législature à venir.

La CTIE recommande de **poursuivre et renforcer la mesure** suivante:

Maintenir et renforcer l'offre des cours de français existants.

La CTIE recommande les nouvelles mesures suivantes:

- Valoriser les acquis professionnels auprès des employeurs et acteurs du marché du travail en les validant, par le biais de procédures de reconnaissance officielle. Assurer la communication de ces possibilité auprès des personnes intéressées.
- Établissement de certifications référencées dans le Portfolio européen des langues par les organisateurs de cours linguistiques.
- Sensibiliser les collaborateurs des offices régionaux de placement à la communication interculturelle tant pour les bénéficiaires des prestations de ces offices que pour les employeurs potentiels.
- Sensibiliser les personnes et milieux concernés à une meilleure prise en considération des diplômes obtenus à l'étranger qui ne sont pas reconnus par le biais d'accords internationaux.

- Faciliter l'accès des postes de la fonction publiques emblématiques au niveau du contact avec les usagers (cadres de l'administration cantonale et/ou communale, policiers, enseignants, chauffeurs de bus) à des personnes issues de l'immigration récente.
- Développer une charte de non-discrimination et améliorer la gestion de la diversité socio-culturelle du personnel des entreprises d'une certaine envergure en particulier par des formations à la communication interculturelle et par un management adéquat.
- Favoriser l'insertion professionnelle des migrants qui relèvent de l'asile afin qu'ils puissent participer activement au bon fonctionnement de la société suisse.
- Approche libérale dans la consolidation des titres de séjour des personnes actives notamment dans l'octroi anticipé de l'autorisation d'établissement pour les non-Européens, afin de renforcer leur intégration professionnelle.

Habitat et urbanisme

La coexistence des populations joue un rôle important dans l'intégration des étrangers. La place occupée par ces derniers dans l'espace urbain suisse et la manière dont les collectivités publiques gèrent la cohabitation sont des aspects à prendre en compte sous l'angle de l'intégration.

La CTIE recommande de **poursuivre et renforcer les mesures** suivantes:

- Soutenir l'auto-organisation des habitants avec des mesures complémentaires (organisation d'événements culturels, sportifs ou engagement d'animateurs de jeunes).
- Former les concierges à la diversité de la population du canton, les sensibiliser aux questions interculturelles et leur donner les outils pour gérer les premières phases des conflits de voisinage.

La CTIE recommande les nouvelles mesures suivantes:

- Orienter les projets immobiliers et urbanistiques des villes et communes vers la création de zones d'habitation fondée sur la mixité sociale de la population en proposant notamment un large éventail de niveaux de loyer, en incluant des équipements collectifs dans les quartiers et en prévoyant des zones de commerces ainsi que des lieux de rencontres.
- Permettre aux personnes habitant un logement subventionné qui connaissent une mobilité sociale ascendante de rester dans leur logement moyennant une augmentation raisonnable du loyer.
- Constituer un réseau de médiateurs officiels spécialisés dans les conflits de voisinage.
 Ce réseau pourrait être constitué entre MédiaNE et le BDE.
- Développer un moyen de communication interculturelle favorisant la compréhension de règlements d'immeubles en s'inspirant du projet de la ville de Berne qui a édité des pictogrammes symbolisant différentes situations au sein de l'immeuble et permettant de communiquer un message.

Droits politiques et citovenneté

La participation civique des étrangers est un facteur fondamental du processus d'intégration. Les étrangers installés dans notre pays sont directement concernés par les décisions politiques. L'accès aux droits politiques permet aux étrangers de faire entendre leur opinion, de participer activement à la vie politique locale et de se concevoir comme acteurs de l'évolution de leur environnement politique, économique social et culturel. D'autre part, la citoyenneté concrétise la volonté d'ouverture de la société de résidence pour la définition d'un avenir commun.

La CTIE recommande de poursuivre et de renforcer les mesures suivantes:

- Favoriser l'usage du droit de vote communal et cantonal auprès des catégories de la population qui y recourent moins fréquemment (étrangers, femmes, jeunes) en poursuivant l'organisation de séances d'information en collaboration avec la chancellerie, les villes, les régions et les services de l'administration concernés.
- Poursuivre le processus d'élargissement des droits politiques des étrangers en visant l'acquisition du droit d'éligibilité au niveau communal.

La CTIE recommande les nouvelles mesures suivantes:

- Simplifier la procédure de naturalisation en supprimant la double phase de préavis du canton et de la commune.
- Transférer de la police à un service compétent le travail d'enquête et d'évaluation du degré d'intégration quand il y a un doute sur les éléments du dossier de candidature à la naturalisation.
- A l'instar de la Confédération, introduire un droit de recours pour les décisions de naturalisation.
- Introduire un droit à la naturalisation pour les dossiers qui remplissent d'emblée les critères objectifs tels que la conformité au droit suisse, la durée de séjour, la maîtrise de la langue et le paiement à jour des impôts.

Information et communication publique

L'information et la communication entre Suisses et étrangers d'une part, entre étrangers d'autre part ont une importance capitale dans la politique d'intégration neuchâteloise. L'apprentissage du français favorise l'indépendance des personnes et une meilleure compréhension du contexte régional et cantonal au sein duquel les migrants évoluent.

La CTIE recommande de **poursuivre et renforcer les mesures** suivantes:

- Compléter l'offre actuelle en matière de cours d'alphabétisation.
- Poursuivre les mesures efficaces en matière d'information et de communication, création de balises (tels que brochures ou dépliants) facilitant l'accès à diverses informations utiles.
- Poursuivre les programmes d'accueil des nouveaux arrivants suisses et étrangers dans le canton.
- Réaliser des actions ponctuelles de communication publique mettant en avant la diversité des populations suisse et étrangères du canton.

La CTIE recommande la mesure suivante:

- Optimiser le parcours d'apprentissage du français dans le canton de Neuchâtel, l'offre des cours doit être compatible avec le Portfolio européen des langues.

Formation et famille

L'école participe de manière prépondérante à l'intégration des enfants étrangers par son rôle de socialisation. Le droit à l'éducation, l'apprentissage de la langue locale et l'apprentissage de la langue et de la culture d'origine constituent les trois piliers de l'action de l'école. Celle-ci poursuit aussi les objectifs de promotion de l'égalité des chances et de la qualité de l'enseignement.

La CTIE recommande les mesures suivantes:

- Continuer de valoriser l'apprentissage de la langue et de la culture d'origine et y apporter un soutien plus attentif pour les organisateurs de ces cours qui ne bénéficient pas de soutien de la part de leur pays d'origine.
- Favoriser des rencontres régulières entre les responsables d'écoles et les associations de parents d'élèves suisses et étrangers.
- Favoriser le recours plus systématique des institutions scolaires aux services d'interprètes pour mieux se comprendre avec les familles et cela selon la procédure établie par le service de l'enseignement obligatoire.
- Favoriser le regroupement familial pour les non Européens en définissant clairement, objectivement et uniformément les conditions exigées pour y prétendre, telle que la notion de "logement convenable".

Santé et social

L'accès au système sanitaire et social reste encore aujourd'hui en Suisse entravé pour une partie de la population étrangère par un manque d'information ou à cause de barrières linguistiques.

La CTIE recommande de **poursuivre et renforcer les mesures** suivantes:

- Poursuivre et consolider les prestations existantes en matière de facilitation d'accès au système sanitaire et social.
- Renforcer l'information des femmes migrantes sur les structures d'accueil de victimes de violence conjugale.

La CTIE recommande les nouvelles mesures suivantes:

- Se doter de moyens financiers pour réaliser les trois prestations de traduction relatives au projet "Migration, maternité et traduction".
- Étendre les mesures prises en faveur des artistes de cabaret à toutes les personnes exerçant la prostitution.
- Offrir une aide aux femmes qui ont des projets de sortie de la prostitution en envisageant une collaboration plus accrue avec les organismes offrant par exemple une assistance au retour.
- Favoriser le recours au réseau d'interprètes formés en matière de violences conjugales pour les étrangères qui en sont victimes.
- Le risque de la perte du permis de séjour pour les victimes de violence conjugale doit être, dans la mesure du possible, limité au maximum.

Laïcité et pluralisme religieux

La pluralisation des appartenances religieuses et la sécularisation accrue des populations résidantes en Suisse font de la laïcité et du pluralisme religieux une dimension importante des principes de coexistence.

La CTIE recommande la mesure suivante:

- Concrétiser l'application de la modification de la loi sur les sépultures avec l'aide des autorités cantonales de façon à créer des quartiers longues durées répondant aux critères d'inhumation de certaines communautés religieuses (notamment musulmane).

Délinquance et criminalité

Appréhender la criminalité des étrangers n'est pas aisée, le phénomène étant complexe et les outils pour la comprendre peu uniformes. Cependant, il ne peut être ignoré que la criminalité des étrangers, compte tenu de sa proportion dans l'ensemble plus élevée que celle des Suisses, est un phénomène qui requiert des mesures ciblées.

La CTIE recommande de **poursuivre et renforcer les mesures** suivantes:

- Poursuivre et étendre le projet pilote "Alter Connexion".
- Sensibiliser les auteurs mineurs d'actes à caractère raciste.
- Maintenir et consolider la formation des aspirants policiers aux relations interculturelles au sein de leur formation de base et continue.
- Mettre en place une protection complémentaire pour assurer aux femmes qui ont des connaissances importantes pouvant contribuer à démanteler un réseau de prostitution, leur offrir une aide au retour ou éventuellement une aide à l'obtention du permis B (si la femme réside en Suisse depuis quelques années déjà).

La CTIE recommande les nouvelles mesures suivantes:

- Mettre en place des cours de français pour les détenus allophones et les informer des principes et valeurs de base qui prévalent en Suisse dans le but de contribuer à réduire les risques de récidive.
- Prévenir la délinquance juvénile et les incivilités avec de nouvelles mesures telle que le coaching et, dans ce cadre-là, prendre en compte les parcours des jeunes. Le modèle d'"Alter connexion" peut être appliqué de manière ciblée pour réaliser un tel projet.

7 Conclusion

Les choix politiques du canton de Neuchâtel en matière d'intégration des étrangers, dont les premières options remontent au début des années nonante, se sont avérés judicieux. Le principal bénéfice pour l'ensemble des habitants et des institutions neuchâteloises est un climat relationnel entre les populations autochtones et immigrées globalement serein. Les poussées de xénophobie ou de racisme, sans être complètement absentes, demeurent cependant confinées et rejetées par la majorité de la population. Il faut souligner que les autorités politiques cantonales assument sans ambiguïtés leurs responsabilités en cultivant avec discernement le sens de l'ouverture et de la tolérance.

Ces acquis, d'une grande valeur pour l'équilibre social du canton, doivent être entretenus. Les orientations et priorités de la politique d'intégration des étrangers pour les années à venir préconisées par la CTIE se fondent sur une affirmation plus marquée des principes et valeurs essentiels de notre démocratie et elles privilégient notamment l'intégration par le travail et l'habitat. La réalisation des recommandations formulées par la CTIE ne pourra se faire que progressivement, en fonction des moyens financiers à disposition. Maintenus au niveau de ceux des années 2004-2005, soit respectivement 1,6 et 1,5 million de francs par an, ces moyens permettraient de réaliser la majorité des propositions recommandées. Les financements additionnels pour les mesures recommandées, soit 100'000 francs, pourraient faire l'objet de financement et de subventions partiels par des tiers.

Pour les années à venir, la CTIE recommande de privilégier des mesures d'intégration civiques et civiles en explicitant clairement et systématiquement les principes et valeurs fondamentaux de notre ordre démocratique et constitutionnel dès la première installation des migrants sur le sol neuchâtelois.

Les conditions d'une coexistence harmonieuse pourront ainsi continuer à être entretenues de façon adéquate dans notre démocratie pluraliste.

8 Annexes

1.1. Caractéristiques des populations étrangères dans le canton de Neuchâtel selon le recensement fédéral de 2000⁵²

1.1.1. Caractéristiques démographiques

Nationalité

Après la baisse observée durant les années 1970 dans l'ensemble des cantons suisses, la part de la population étrangère à Neuchâtel a progressivement augmenté, pour atteindre 23% en 2000. Ainsi, la proportion d'étrangers dans le canton est supérieure à la moyenne suisse (20,5%).

Quelque 88% des étrangers proviennent d'un pays d'Europe⁵³ et 12% d'un autre continent. Alors que la collectivité italienne représentait 60% des étrangers en 1970, leur part n'est que de 25% trente ans plus tard. Les Portugais (24%) et Français (14%) prennent les deuxième et troisième rangs en ce qui concerne la représentation dans la population neuchâteloise. Par rapport au « modèle alémanique » illustré par le canton d'Argovie par exemple, Neuchâtel se caractérise par une population étrangère dans laquelle les pays traditionnels d'immigration sont sur-représentés, et ou les ressortissants turcs sont sous-représentés. On relèvera en outre une présence importante de la communauté africaine, qui constitue 6% de l'ensemble des étrangers.

Sexe

En 2000, 55% des ressortissants de l'UE/AELE à Neuchâtel sont de sexe masculin, tandis que parmi ceux d'une autre nationalité, le rapport entre hommes et femmes est pratiquement équilibré. Il convient de noter la féminisation de la population de nationalité non européenne entre 1990 et 2000 : en 1990, 63% de ces ressortissants étaient de sexe masculin, contre 50,5% en 2000. Ce même phénomène s'observe dans les autres cantons inclus dans l'analyse. En revanche, le rapport entre hommes et femmes ne se modifie pas sensiblement pour les ressortissants de l'Europe communautaire, avec donc une dominance masculine qui se poursuit. Le fait que la population de nationalité européenne soit majoritairement masculine peut s'expliquer par deux phénomènes. D'une part, les travailleurs migrants de l'UE/AELE arrivés dans le canton au cours des dernières décennies sont majoritairement des hommes ; d'autre part, la naturalisation concerne plus fréquemment les femmes que les hommes, ce qui conduit alors à une sur-représentation masculine dans la population européenne.

Age

La communauté étrangère du canton de Neuchâtel se spécifie par une distribution par âge que l'on peut caractériser de jeune, avec une proportion élevée d'adultes âgés entre 20 et 39 ans : 38% des Européens communautaires et 49% des autres étrangers sont dans cette classe d'âge, contre 25% pour les Suisses. La proportion d'enfants est élevée pour les autres étrangers, alors que la proportion de personnes des 3e et 4e âges est faible, quoiqu'en légère augmentation. La structure par âge des étrangers neuchâtelois ne s'écarte pas sensiblement de celle de la Suisse ou des autres cantons.

Durée de domicile en Suisse

L'information sur le lieu de domicile cinq ans avant le recensement permet d'interpréter les flux migratoires en les insérant dans la période de temps où elles ont lieu. Au total, pour le canton de Neuchâtel, quelque 6800 personnes ont déclaré lors du recensement 2000 être domiciliées à l'étranger en 1995. Dans cet effectif de nouveaux migrants figurent quelque 1090 Suisses (soit 16%), 2785 ressortissants de l'UE/AELE (40,9%) et 2935 ressortissants d'une autre nationalité (43,1%). Par le biais des effectifs nouvellement arrivés, on remarque que les flux migratoires récents, aussi bien vers Neuchâtel que vers la Suisse dans son ensemble, se sont surtout intensifiés à la fin des années 1980 avec des taux de croissance de l'ordre de 100% par rapport à la situation prévalant dix ans plus tôt. A la fin de la décennie 1990, ces mêmes flux se sont globalement rétractés. Toutefois, Neuchâtel se distingue de la Suisse et des autres cantons avec des flux migratoires récents en provenance de

 $^{^{52}}$ Etude du Forum Suisse pour l'étude des migrations sur mandat du Bureau du délégué aux étrangers, 2005.

⁵³ Cette proportion inclut l'Europe non communautaire.

pays non-membres de l'UE/AELE maintenus au niveau atteint dix ans auparavant, c'est-à-dire à un niveau légèrement inférieur à 3000 personnes.

La proportion de ressortissants étrangers nés en Suisse est relativement difficile à commenter, car cet indicateur reflète à la fois des dimensions liées à la migration (durée de séjour, migration de type familiale ou individuelle, etc.) et des effets de naturalisation de la deuxième génération. On relèvera cependant que la proportion d'étrangers nés en Suisse augmente régulièrement d'un recensement à l'autre, est plus importante pour les Européens que pour les non Européens, et que les chiffres pour Neuchâtel sont proches de ceux pour l'ensemble de la Suisse.

État civil

Alors que la proportion des Suisses célibataires dans le canton de Neuchâtel est restée plus ou moins stable depuis 1970 avec une moyenne de 38,7%,⁵⁴ celle des célibataires étrangers européens a décru de 9 points environ. Cette baisse est plus prononcée chez les ressortissants des pays non-membres de l'UE/AELE; elle atteint plus de 20 points, traduisant une migration de plus en plus familiale. Concernant la population étrangère en Suisse et dans les autres cantons examinés, on assiste également, de manière générale, au recul de la part des célibataires parmi les Européens (entre 8 et 15 points). Le cas des non Européens est plus difficile à décrire vu le manque d'évolution spécifique.

La proportion de mariés ne cesse de diminuer parmi la population suisse dans son ensemble depuis 1970, suite au recul de la nuptialité. Le même phénomène s'observe dans le canton de Neuchâtel : 45,8% des ressortissants suisses sont mariés en 2000, soit 5 points de moins qu'il y a 30 ans. Parmi la population étrangère, on note la tendance inverse, du moins jusque dans les années 1990. La tendance à la hausse de la proportion d'étrangers mariés est plus flagrante parmi les ressortissants des pays non-membres de l'UE/AELE que parmi les Européens. En effet, chez ces derniers, cette proportion augmente de 4,2 points de 1970 à 2000, alors que la même proportion pour les non Européens à Neuchâtel s'accroît de quelque 20 points.

Quant au pourcentage de divorcés, qu'ils soient suisses ou européens, il progresse continuellement depuis 1970, signe d'une plus grande instabilité du mariage. Ainsi, 7,1% de Suisses (resp. 5% des Européens) sont divorcés dans le canton de Neuchâtel, soit 4 points (resp. 3,9 points) de plus qu'en 1970. L'évolution de ce taux parmi la population non européenne est délicate à cerner, et l'on dénote une certaine stabilité lors de ces dix dernières années.

Ces différentes tendances reflètent clairement deux phénomènes. Le premier est relatif à la diminution de la nuptialité et à l'accroissement de l'instabilité du mariage, qui caractérise l'ensemble des pays européens et qui en Suisse concerne à la fois les natifs et les migrants. Le second se réfère au caractère de plus en plus fréquemment familial des flux migratoires, suite en particulier aux orientations prises par les politiques migratoires depuis les années 1970, favorisant la migration de longue durée au détriment des migrations temporaires de travailleurs.

1.1.2. Statut de séjour

Les politiques migratoires en vigueur en Suisse impliquent divers statuts de séjour parmi la population étrangère. Pour l'ensemble de la Suisse, alors que plus du 80% des Européens détiennent un permis d'établissement (permis C), les non Européens n'accèdent que dans 52,1% des cas à ce statut. En fait, ces derniers ont une probabilité plus élevée d'être au bénéfice d'un permis annuel (soit 34,7% contre 12,8% pour les Européens), d'obtenir un statut précaire de requérant d'asile (5,1%) ou d'admission provisoire (3,8%). A Neuchâtel, ces proportions sont les plus importantes que la moyenne suisse et que ce qui est observé dans les autres cantons considérés. Ainsi, les ressortissants de pays non-membres de l'UE/AELE se répartissent pour 44,2% en titulaires du permis annuel, pour 10,1% en titulaires d'un permis N et pour 6% en titulaires d'un permis F. Cette proportion élevée de migrants bénéficiant d'un permis de séjour limité est sûrement due à l'importance de la proportion des migrants récents dans ces collectivités et dans le canton de Neuchâtel (cf. section 2.4).

⁵⁴ Pour l'ensemble de la Suisse et les autres cantons considérés, on constate une tendance à la baisse depuis 1970 avec des proportions de célibataires en 2000 d'environ 40%.

1.1.3. Caractéristiques socio-culturelles

Langue principale

Le recensement de la population n'informe pas sur les compétences linguistiques des populations migrantes, mais uniquement sur la langue dite principale, qui est celle que l'on maîtrise le mieux.

Deux aspects essentiels ressortent du recensement 2000 de la population. Premièrement, les ressortissants de l'UE/AELE ont une probabilité plus élevée que leurs homologues non européens de déclarer une langue nationale⁵⁵ comme langue principale, quel que soit le canton de résidence et l'année du recensement. Cela est bien sûr dû à la conjonction de deux phénomènes, d'une part la présence à Neuchâtel de ressortissants français (ou belges), d'autre part à la plus longue durée de séjour, en moyenne, des ressortissants européens. Deuxièmement, une rupture intervient au cours des années 1990 envers la compétence linquistique des non Européens ; en 2000, ceux-ci ont une probabilité doublée, par rapport à la situation observée en 1990, de déclarer une langue nationale comme langue principale. D'ailleurs, pour Neuchâtel comme pour le Jura, cette probabilité est majoritaire, puisque respectivement 51,4% et 53,5% des ressortissants non européens déclarent désormais une langue nationale comme langue principale. Si l'on considère les personnes de moins de 25 ans, ces proportions augmentent d'au moins 10 points, c'est-à-dire jusqu'à 64,2% et 65,9% respectivement. Les jeunes non européens à Neuchâtel parlent de plus en plus une langue nationale. Cette tendance à une meilleure pratique de la langue de la région d'origine s'explique en premier lieu par la durée plus longue de présence des non Européens, et la présence de plus en plus nombreuse de jeunes scolarisés en Suisse.

Neuchâtel détient la proportion la plus élevée de jeunes étrangers de moins de 25 ans parlant à la fois la langue nationale et la langue d'origine à la maison, soit 27,8% (45,5% des jeunes espagnols, 41,1% des jeunes portugais, etc.) contre 22,8% pour la moyenne suisse.

Appartenance religieuse

Le canton de Neuchâtel, tout comme Argovie, est majoritairement protestant (Neuchâtel compte 50% de sa population de Suisses qui déclare cette religion). En revanche, le Jura et le Tessin sont majoritairement de confession catholique romaine (resp. 78,8% et 81,9% des Suisses y adhèrent).

La population étrangère, dans les cantons analysés, mais plus généralement en Suisse, présente une structure confessionnelle très différente de la population de nationalité suisse, et cela se ressent particulièrement dans les cantons à dominance protestante. Ainsi, l'Eglise catholique romaine a bénéficié dans les années 1970 de la forte immigration de l'Europe de Sud. De nos jours, l'une ou l'autre de ces religions sont cependant en baisse en raison du développement de nouvelles tendances religieuses (aucune appartenance) ou de l'arrivée de ressortissants de pays non européens, pratiquant des religions minoritaires en Suisse (musulmans, orthodoxes).

Parmi les cantons choisis, Neuchâtel compte les plus forts pourcentages de personnes sans appartenance religieuse en 2000, soit 21,4% de Suisses, 30,2% de ressortissants de l'UE/AELE et 21,8% parmi ceux d'une autre nationalité. La forte proportion de personnes sans appartenance parmi les ressortissants de l'UE/AELE s'explique en grande partie par les Français, qui revendiquent fréquemment un tel statut. Quant à la communauté islamique, elle a progressé depuis les années 1970 par le biais des populations originaires des pays non-membres de l'UE/AELE; en 2000, 44,7% des ressortissants non européens neuchâtelois (Suisse 45,2%) sont de religion islamique. Ces chiffres traduisent une augmentation de 32,1 points (30 points pour la Suisse) depuis 1970.

On retrouve des tendances similaires auprès des jeunes étrangers, avec quelque nuance concernant les non Européens en 2000. La proportion de musulmans parmi ces derniers atteint des valeurs supérieures d'au moins 5 points, quel que soit le canton observé, relativement à l'ensemble des ressortissants de pays non-membres de l'UE/AELE. Pour le canton de Neuchâtel, près de la moitié des jeunes non européens de moins de 20 ans appartiennent à la communauté islamique en 2000, soit 23 points de plus que dix ans auparavant.

⁵⁵ Par langue nationale, on entend le français, l'allemand, l'italien et le romanche. Majoritairement cependant, il s'agit de la langue parlée dans le canton considéré.

1.1.4. Familles et ménages

Composition du ménage

Les trois dernières décennies du 20e siècle ont été caractérisées en Europe par la diversification des modes de vie familiale et la perte d'importance des ménages familiaux, composés d'un couple avec un ou plusieurs enfants, au profit de formes de ménages dits « émergents » (individuels, monoparentaux, consensuels, etc.). La Suisse (ainsi que les cantons sous observation) n'échappe pas à cette seconde transition démographique, et désormais 46,1% de la population suisse vit dans un ménage familial composé d'un couple avec enfant(s), contre 51,1% en 1990, 56,9% en 1980 et 63,1% en 1970. 20,8% des Suisses vivent dans un ménage composé d'un couple marié sans enfant (1990, 20%), 16,3% dans un ménage individuel (1990, 13,9%) et 4,7% au sein d'un couple non marié sans enfant (1990, 3,8%). Dans ce schéma général, Neuchâtel se caractérise par une faible proportion de Suisses vivant dans un ménage composé d'un couple avec enfant(s); cette proportion atteint 44,1% en 2000, contre 55,6% en 1970. En outre, ce canton dénombre le taux le plus élevé, parmi les cantons retenus, de Suisses vivant en ménage individuel avec une proportion de 17,8% en 2000 (1990, 15,8%).

Par rapport à ces tendances générales, les ressortissants étrangers (et principalement les non Européens) se retrouvent plus fréquemment dans un ménage familial composé d'un couple marié, et moins souvent dans un ménage individuel ou au sein d'un ménage formé d'un couple sans enfant. Dans le canton de Neuchâtel, 53,1% des Européens et 56,7% des non Européens vivent dans un ménage composé d'un couple marié avec enfant(s); en revanche, 13,7% des Européens et 9,1% des non Européens seulement vivent dans un ménage individuel. On peut relever la fréquence élevée des personnes vivant en ménage collectif parmi les ressortissants de pays non-membres de l'UE/AELE (7,3% à Neuchâtel en 2000), explicable en partie par les conditions imposées aux requérants d'asile.

Modèles d'activité des conjoints

Quels que soient le canton et la nationalité, le modèle dominant des couples en âge d'exercer une activité indique que la femme et l'homme sont actifs, modèle auquel adhèrent à Neuchâtel approximativement 70% des couples. Dans ce même canton, seuls 25% des couples suisses en environ 20% des couples étrangers présentent un modèle « traditionnel » pour lequel l'homme est actif et la femme n'est pas active sur le marché du travail (les autres configurations étant minoritaires). Le modèle selon lequel les deux conjoints du couple travaillent, que l'on peut qualifier de modèle paritaire, est plus fréquent à Neuchâtel que dans les cantons du Jura et surtout du Tessin. Si, dans le canton de Neuchâtel, les différences entre groupes nationaux concernant les modèles d'activité ne sont pas importantes, on remarque dans le Jura et au Tessin que le modèle paritaire est beaucoup plus fréquent chez les étrangers de l'UE/AELE que chez les Suisses, qui pratiquent beaucoup plus un modèle de type traditionnel. Ceci s'explique probablement par des effets d'âge, puisque les couples suisses sont en moyenne plus âgés ; or, dans les couples quinquagénaires, le membre féminin a plus fréquemment quitté le marché du travail au moment de la naissance des enfants.

Les modèles d'activité professionnelle dans les ménages dirigés par un couple sans enfant confirment cet effet d'âge. Dans le canton de Neuchâtel, 71% des couples de nationalité suisse sans enfant adhèrent au modèle paritaire, contre 79% des couples de nationalité non européenne (généralement plus jeunes) et 72% des couples de nationalité européenne. Ces derniers, souvent hautement qualifiés, sont parfois confrontés à des rigidités sur le marché du travail qui rendent son accès difficile, en particulier pour la femme, lorsque celle-ci est une migrante secondaire.

La présence d'enfants dans le ménage ne provoque pour sa part pas en Suisse une modification sensible des schémas d'activités des deux conjoints, les adaptations s'effectuant surtout en termes de nombres d'heures hebdomadaires d'activité. Ainsi, selon la nationalité, entre 68% et 71% des couples avec enfant(s) vivant à Neuchâtel pratiquent le modèle paritaire. On relèvera que, dans les cantons du Jura et du Tessin, les variations sont beaucoup plus importantes, la proportion variant entre 56% et 71% pour l'un entre 44% et 58% pour l'autre.

 $^{^{56}\,\}mathrm{La}$ nationalité de la personne de référence du ménage est considérée ici.

1.1.5. Conditions de logement

Conformément à ce que nous pouvions prévoir, les ménages étrangers sont moins fréquemment propriétaires de leurs logements que les ménages de nationalité suisse. Ainsi, à Neuchâtel, 30% des Suisses sont propriétaires, contre 15% des ressortissants européens et 5% des non Européens. Ces taux sont légèrement inférieurs à ceux observés pour l'ensemble de la Suisse et dans les autres cantons analysés. Avec une proportion élevée de résidants urbains, Neuchâtel se caractérise en effet par un taux de propriétaires plutôt faible, l'accès à la propriété étant essentiellement, en Suisse, une caractéristique rurale.

De fortes variations caractérisent en outre les ménages composés d'un couple avec enfant(s), classés selon la nationalité, pour ce qui concerne la taille du logement. En considérant le critère du nombre de pièces, on s'aperçoit que 46% des ménages familiaux de nationalité suisse disposent d'un logement comprenant au moins cinq pièces, contre moins de 10% pour les ressortissants non européens et 22% des ressortissants européens. Par rapport à la moyenne suisse, les ménages étrangers domiciliés à Neuchâtel sont légèrement mieux lotis ; en revanche, ils bénéficient d'un moindre confort que les étrangers vivant dans les cantons du Jura ou d'Argovie.

Par conséquent, le loyer payé par les ménages familiaux est en moyenne plus faible pour les étrangers que pour les Suisses. A Neuchâtel, 49,5% des ménages locataires suisses vivant en couple avec enfant(s) et déclarant un loyer paient plus de 2000 francs mensuels pour se loger, contre 6% pour les non Européens et 22% pour les Européens. On relèvera que les dépenses de loyers sont moins élevées dans le canton de Neuchâtel que dans les autres cantons sous étude. Les mêmes disparités cantonales et en fonction de la nationalité s'observent pour les ménages individuels.

1.1.6. Caractéristiques socio-économiques

Formation

En se fondant sur la répartition de la population âgée d'au moins 25 ans selon la formation achevée et la nationalité depuis 1980⁵⁷, on identifie deux tendances principales concernant l'ensemble de la Suisse, quelle que soit la nationalité. Alors que la proportion de personnes avec un faible niveau de formation (primaire ou « secondaire I ») ne cesse de diminuer, on assiste de plus en plus à l'accroissement du niveau de formation par le biais du niveau secondaire II et surtout tertiaire. Cette élévation du niveau de formation caractérise en particulier les femmes.

En l'espace de vingt années, la part des Suisses (resp. des étrangers) munis uniquement d'un niveau de formation secondaire s'est réduite de 22 points (resp. 13,8 points), tandis que celle des Suisses (resp. des étrangers) ayant achevé avec succès une formation secondaire II ou tertiaire a augmenté de 22,1 points (resp. 13,8 points). Concernant la population étrangère, la hausse du niveau de formation s'explique par la tendance observée plus récemment en Europe et en Suisse, visant à privilégier la migration d'une main-d'œuvre hautement qualifiée. Le canton de Neuchâtel est également concerné par cette tendance ; le pourcentage des étrangers ayant achevé avec succès une formation secondaire ou tertiaire atteint 50,1%, soit 17,3 points de plus que vingt ans auparavant.

Nous nous sommes intéressés de plus près dans ce chapitre aux personnes naturalisées. En ce qui concerne leur formation, ceux de plus de 25 ans traduisent un processus de convergence ou d'assimilation, qui conduit à une situation où ceux-ci se trouvent plus ou moins à mi-chemin entre Suisses et étrangers. Ce processus est probablement aussi dû à un phénomène de sélection des candidats à la naturalisation parmi les jeunes étrangers les mieux formés.

Statut professionnel

La population étrangère présente un taux d'actifs occupés58 systématiquement supérieur à celui des Suisses, et compris entre 50,8% (Tessin, 1980) et 67% (Jura, 1990), quels que soit l'année et le canton considérés. Ce taux d'activité « brut »⁵⁹, rappelant que le motif premier de la migration est le

⁵⁷ La comparaison avec 1970 n'est pas possible, en raison de ruptures dans la définition des catégories de formation.

⁵⁸ Le taux d'actifs occupés est défini par le rapport entre le nombre de personnes exerçant une activité rémunérée et la population totale.

⁵⁹ Dans le sens où il se réfère à l'ensemble de la population, nous qualifierons le taux d'activité comme étant un taux brut. Par opposition, le taux d'activité calculé sur l'ensemble de la population en âge d'exercer une activité sera qualifié de taux d'activité net.

motif économique, est cependant à mettre en relation avec la structure par âge des différents groupes nationaux. Si l'on ne considère que la population aux âges actifs (15-64 ans révolus pour les hommes et 15-61 ans pour les femmes), on observe un cas de figure différent : en 2000, même si les ressortissants de l'UE/AELE détiennent toujours le plus important taux d'actifs occupés, ce taux parmi la population étrangère dans son ensemble se situe en dessous (74,8% à Neuchâtel, 73,4% en Suisse), relativement à la population suisse (75,3% à Neuchâtel, 78,1% en Suisse). Les différentiels de chômage entre Suisses et étrangers expliquent ces écarts.

De manière générale, le recensement 2000 montre le taux d'actifs occupés le plus bas parmi les étrangers et le plus haut parmi les Suisses depuis 1970, qu'il s'agisse de la population aux âges actifs ou dans son ensemble. Cela s'explique par la participation accrue des femmes au marché du travail. La même année, les Européens se différencient des autres nationalités par un taux d'actifs occupés plus élevé que celui des non Européens, avec des écarts compris entre 6,6 points (Tessin) et 22,4 points (Jura). Ces différences s'expliquent en partie seulement par le fait que la population provenant des pays non membres de l'UE/AELE ont des taux de natalité importants, ce qui se traduit par une forte proportion de personnes de moins de 15 ans par rapport aux autres populations. En effet, lorsqu'on considère uniquement la population adulte âgée entre 16-64 ans, resp. 15-61 ans, les différentiels entre Européens et non Européens se maintiennent. A Neuchâtel, les premiers présentent un taux d'activité de 79,1% eux, les seconds de 61,9%. Les différences s'expliquent essentiellement par les différentiels de risque de chômage, mais aussi par les barrières à l'emploi pour les requérants d'asile, qui figurent dans le groupe des non Européens.

Le taux de chômage ne cesse de croître depuis 1970, quels que soient la nationalité et le canton. Le différentiel de chômage entre Suisses et étrangers s'accroît d'autant plus. Les non Européens sont en fait les plus touchés par ce problème; Neuchâtel détient le différentiel le plus important, avec une proportion de chômeurs, calculé sur l'ensemble de la population⁶⁰, égal à 11,3% parmi les non Européens, contre 2,7% pour les Suisses. De nombreuses rigidités sur le marché du travail, comme l'octroi d'un permis de séjour contraignant ou des comportements discriminatoires envers certains groupes d'étrangers expliquent ce phénomène, présent dans la plupart des autres pays industrialisés.

La position dans l'entreprise, indicateur du statut socio-économique, diverge d'une nationalité à l'autre. Les étrangers dénombrent la proportion la plus élevée d'ouvriers (qualifiés ou non qualifiés) et la proportion la moins élevée de professions libérales ou de cadres (supérieurs ou intermédiaires). Cependant, les recensements successifs montrent des tendances respectivement en baisse (pour les ouvriers) et en hausse (pour les cadres) depuis 1980. En effet, 47,9% (resp. 26,4%) des étrangers à Neuchâtel sont des ouvriers (resp. des cadres) en 2000, soit 25,8 points de moins (resp. 16,4 points de plus) que 20 ans auparavant. Ces valeurs correspondent plus ou moins à celles mesurées pour l'ensemble de la Suisse. Elles traduisent la tertiarisation de l'économie, la demande de plus en plus orientée vers du personnel qualifié, et l'orientation de la migration autour de flux de travailleurs qualifiés.

On peut noter à ce propos des divergences au sein de la population étrangère selon la période observée. En 2000, les non Européens à Neuchâtel ont, par rapport aux Européens, une probabilité plus élevée d'être dans la catégorie des ouvriers (qualifiés ou non qualifiés) avec une valeur de 52,6%. Ils ont par conséquent une probabilité plus faible d'être cadres (supérieurs ou intermédiaires) avec une valeur de 25,8%. Les Européens présentent des proportions de 46,9% et 26,5% respectivement. Dans le passé, le contraire s'observait. Cette inversion des rôles découle du fait que les flux migratoires en provenance des pays non-membres de l'UE/AELE au cours des années 1990 ont été en majorité liés à l'asile, et composés des ressortissants de l'ancienne Yougoslavie, de Turquie ou d'Afrique, constituant essentiellement une main-d'œuvre peu qualifiée. Avant cette période, les non Européens étaient plus fréquemment des spécialistes hautement qualifiés provenant des pays anglo-saxons. Ce phénomène est généralisable à la Suisse dans son ensemble et aux autres cantons examinés.

Le recensement 2000 contraste par ailleurs avec les recensements des décennies précédentes par un pourcentage de dirigeants plus important parmi les étrangers que parmi les Suisses ; 3,8% des

_

⁶⁰ Les mêmes tendances s'observent si l'on calcule le taux de chômage selon la méthode traditionnelle (chômeurs / population active), le différentiel passant alors de 8,6 à 12 points.

étrangers en Suisse occupent des postes de dirigeants, contre 2,8% pour les Suisses. Ce constat ne s'applique néanmoins pas aux cantons romands observés (Neuchâtel et le Jura).

Secteur économique

La tertiarisation progressive de l'économie depuis 1970 s'est concrètement réalisée au cours des années 1980 en Suisse. La proportion de Suisses dans le secteur des services s'est accru d'au moins 20 points lors de cette période ; elle atteint 74,4% en 1990. Quant à la population étrangère, la proportion d'actifs occupés dans le secteur tertiaire a aussi augmenté à la même époque jusqu'à 62,2%, soit un accroissement de 22,5 points. Si, depuis les années 1980, on ne dénote pas de différence dans la répartition des secteurs en fonction du groupe d'étrangers, le recensement de 1970 avait montré une probabilité plus élevée de se trouver dans le secteur secondaire pour les Européens, par rapport aux non Européens. Ainsi qu'il a déjà été signalé, les Européens constituaient autrefois une main-d'œuvre majoritairement peu qualifiée. Dans les cantons sous observation, on retrouve les mêmes tendances que pour la Suisse dans son ensemble. Toutefois, les étrangers à Neuchâtel (et également dans le canton du Jura et en Argovie) ont une probabilité plus importante que la moyenne suisse d'être actifs dans le secteur secondaire, quelle que soit l'année considérée. En 2000, on dénombre 48,6% de ressortissants étrangers actifs dans ce secteur à Neuchâtel, alors que ce pourcentage s'élève à 34,1% pour toute la Suisse.

En ce qui concerne la répartition des naturalisés parmi les secteurs économiques, ceux-ci rejoignent les Suisses non naturalisés en termes de proportions, excepté pour le secteur primaire comprenant la plus faible proportion d'étrangers.

Branche d'activité

En Suisse, si l'on fait abstraction des activités consulaires qui concernent en premier lieu les étrangers, la proportion la plus élevée d'étrangers se trouve, sans surprise, dans l'hôtellerie⁶¹ (41,1%) et la construction⁶² (30,8%). En revanche, l'administration (5,2%), le secteur de l'énergie (6,6%) et l'agriculture (9%) sont les secteurs d'activité comprenant la plus faible proportion d'étrangers. De manière générale, les mêmes schémas sont enregistrés pour Neuchâtel et les autres cantons inclus dans l'analyse, avec cependant certaines spécificités. A Neuchâtel, la construction détient le plus important taux d'étrangers, soit 42,8%; parmi ces derniers, sept ressortissants sur huit sont européens. En outre, le tiers des personnes employées dans les industries manufacturières sont étrangères, européennes pour la plupart. Ainsi, le secteur secondaire à Neuchâtel compte une part plus importante d'étrangers provenant de l'UE/AELE que d'un autre continent. Il convient de noter que les chiffres se réfèrent à la situation en décembre 2000, et qu'un effet lié à l'exposition nationale Expo 02, qui semble avoir drainé temporairement de la main-d'œuvre étrangère en provenance de l'Europe et active dans le secteur de la construction, n'est pas exclu.

Concernant les autres cantons, on note deux cas intéressants. Dans le Tessin, d'une part, l'hôtellerie dénombre une majorité d'étrangers, soit 52,8%. D'autre part, le canton d'Argovie se distingue en deux points de la moyenne suisse. En effet, on trouve dans la construction et les industries manufacturières autant de ressortissants de pays non-membres de l'UE/AELE que d'Européens communautaires ; par ailleurs, la majorité des étrangers employés dans l'hôtellerie sont non Européens, soit environ deux tiers d'entre eux.

La naturalisation en Suisse contribue à accroître les diversités entre secteurs d'activité, puisque plus de la moitié des personnes d'origine étrangère travaillant dans l'administration a été naturalisée, contre moins de 15% dans l'hôtellerie et la construction. Neuchâtel conserve plus ou moins la même configuration. En revanche, la répartition des naturalisés dans les autres cantons diffère de la moyenne suisse. Pour ne citer que le cas du Tessin, on constate que plus de la moitié des personnes d'origine étrangère travaillant dans la finance (53,1%), l'enseignement (55,6%), l'énergie (66,1%) et l'administration (66,1%) ont été naturalisée au cours de leur vie.

62 Le 2/3 des étrangers actifs dans la construction proviennent de l'UE/AELE, le 1/3 du reste du Monde.

⁶¹ La moitié des étrangers actifs dans l'hôtellerie proviennent de l'UE/AELE, l'autre moitié du reste du Monde.

1.1.7. Synthèse

Les recensements fédéraux de la population (2000 en particulier), constituant un outil essentiel de par leur exhaustivité et les diverses dimensions sociales traitées, permettent en effet d'améliorer la compréhension de certaines questions liées aux populations étrangères. Toutefois, le recensement 2000 pourrait être complété par d'autres données sur les étrangers, portant par exemple sur la formation, la réussite scolaire, les revenus ou encore la criminalité.

Les données quantitatives telles que celles présentées ci-dessus n'ont pas seulement pour objectif de fournir une description statistique de la réalité migratoire; elles permettent aussi d'interpréter les tendances et d'en tirer certaines conclusions liées par exemple à l'intégration et aux politiques menées dans ce domaine. En outre, la démarche descriptive présentée dans cette étude est assortie d'une démarche comparative à l'échelle du canton (dans un autre contexte, la comparaison pourrait s'établir à l'échelle des communes d'un même canton), démarche qui fournit quelques éléments intéressants.

A titre d'illustration, on a choisi dans le tableau suivant 23 dimensions les plus pertinentes pour qualifier Neuchâtel ainsi que les autres cantons considérés. Ces dimensions fournissent une base de référence pour qualifier chacun des cantons considérés.

En premier lieu, de nombreuses caractéristiques propres à la population étrangère dans le canton de Neuchâtel correspondent à la moyenne suisse ; par conséquents, certains indicateurs présentent de faibles écarts de valeur entre Neuchâtel et l'ensemble de la Suisse. Tel est le cas du taux d'activité (brut ou net) parmi la population étrangère qui avoisine respectivement les 60% (brut) et 80% (net). On note, de plus, des similitudes au niveau de la structure familiale. On peut encore mentionner la part équivalente des étrangers dans le secteur de l'hôtellerie, soit 41%. En dernier lieu, on constate d'une part des similitudes concernant la proportion d'étrangers relevant du domaine de l'asile (quelque 4%) et d'autre part concernant la proportion d'étrangers propriétaires (13,5%).

D'autres indicateurs montrent cependant que des aspects de la population étrangère sont spécifiques à Neuchâtel. Pour ces indicateurs, les étrangers de ce canton se caractérisent par d'importants écarts en terme de proportion par rapport aux autres cantons sous observation. Notamment, plus de 28% des étrangers à Neuchâtel n'ont aucune appartenance religieuse, soit au moins 20 points (resp. 10 points) de plus que pour le Jura ou le Tessin (resp. la Suisse). En outre, la configuration des couples étrangers selon laquelle les deux conjoints sont actifs constitue le modèle d'activité le plus répandu à Neuchâtel en comparaison des autres cantons analysés, avec 71,5% des cas, soit au moins 10 points (resp. 4 points) de plus que pour le Tessin (resp. la Suisse). Par ailleurs, même si Neuchâtel détient le plus faible taux de chômage parmi les étrangers (6,7%), ce canton dénombre un taux de chômage de 15,4% (calculé sur l'ensemble de la population active) parmi les non Européens, soit au moins 2 points de plus que le taux en vigueur dans les autres cantons inclus dans l'analyse et en Suisse. Neuchâtel se distingue aussi par un très faible ratio naturalisés / étrangers, d'une valeur de 32,9%, ce qui peut être expliqué par l'importance des flux migratoires récents.

Vingt-trois chiffres clés sur la migration en 2000

	NE	JU	TI	AG	Suisse
Indicateurs					
% d'étrangers parmi la population totale	23.0	12.8	25.7	19.4	20.5
% d'étrangers nés en Suisse	25.1	24.1	20.3	27.2	23.3
% d'étrangers en Suisse depuis plus de 5 ans	83.6	84.0	86.8	86.0	82.1
% d'étrangers avec un permis C	74.0	72.1	75.6	75.2	69.0
% d'étrangers relevant du domaine de l'asile (N & F)	4.1	3.5	2.1	3.6	4.0
Ratio naturalisés / étrangers	32.9	40.8	46.5	34.5	35.1
% d'étrangers déclarant une langue nationale comme langue principale	72.2	73.5	78.1	61.3	62.3
% d'étrangers appartenant aux communautés chrétiennes	59.2	76.5	85.9	59.5	63.4
% d'étrangers sans appartenance religieuse	28.1	8.7	6.4	10.0	13.4

% d'étrangers vivant seuls	12.5	10.9	14.1	8.6	11.8
% d'étrangers vivant en couple avec enfant(s)	56.3	57.5	54.8	65.9	57.5
% de l'ensemble des couples étrangers où les deux conjoints sont actifs	71.5	69.6	60.7	70.4	67.3
% d'étrangers propriétaires	13.5	24.4	18.7	19.1	13.5
% d'étrangers dès 25 ans ayant achevé une formation tertiaire	19.6	14.0	15.4	18.4	21.4
Taux d'activité brut parmi la population étrangère	60.1	61.3	55.4	59.6	59.8
Taux d'activité net parmi la population étrangère *	80.2	80.3	76.1	80.6	79.9
Taux de chômage parmi la population étrangère *	6.7	5.7	7.8	8.2	8.1
% d'étrangers occupant une position de dirigeant, parmi les actifs	1.8	1.1	1.7	3.9	3.2
% de cadres étrangers (supérieurs & intermédiaires), parmi les actifs	26.4	19.5	22.3	24.4	25.8
% d'ouvriers étrangers (qualifiés ou non qualifiés), parmi les actifs	47.9	56.4	48.6	46.9	45.0
Part des étrangers dans le secteur de la construction	42.8	25.8	44.2	27.9	30.8
Part des étrangers dans le secteur de l'hôtellerie	41.0	26.8	52.8	33.7	41.1
Part des étrangers dans le secteur de la santé	23.2	14.5	27.1	16.3	19.2

Source: Recensements fédéraux de la population 1970-2000

En conclusion, Neuchâtel se caractérise globalement par une migration très soutenue – comme l'indiquent la proportion d'étrangers et l'importance des flux récents – qui entraîne certaines difficultés relatives à l'intégration sur le marché du travail. Cependant, les données indiquent que c'est l'intégration des non Européens sur le marché du travail qui souffre davantage de rigidités. Celles-ci sont surtout inhérentes au système de permis de séjour.

^{*} Les calculs se basent sur la population de 15-64 ans (15-61 ans pour les femmes).

1.2. Rapport de législature du bureau du délégué aux étrangers

1.2.1. Missions, prestations et ressources humaines

Le bureau du délégué aux étrangers (BDE) est un service de l'Etat de Neuchâtel rattaché au Département de l'économie (DEC) qui a pour mission d'appliquer la loi cantonale d'intégration des étrangers du 26 août 1996. Le but essentiel de la loi est de favoriser des relations harmonieuses entre Suisses et étrangers et de promouvoir l'intégration des populations étrangères dans le canton de Neuchâtel. Depuis son entrée en vigueur, la Constitution cantonale ancre également le but d'accueil et d'intégration des étrangers ainsi que la protection des minorités comme une tâche publique (art. 5, *let. d.*).

Le BDE combine trois fonctions principales et essentielles en matière de politique d'intégration, celles de centre de contacts et de compétence spécialisé, de délégué cantonal aux étrangers et de structure logistique pour la coordination des activités publiques et privées (organisations de migrants et milieux directement concernés). Il agit en étroite collaboration avec la Communauté de travail pour l'intégration des étrangers (CTIE). La CTIE et le BDE peuvent agir dans les domaines définis par le cadre légal et réglementaire. Il s'agit en particulier de:

- Rechercher et mettre en œuvre des moyens d'intégration des étrangers;
- favoriser et assurer l'information entre Suisses et étrangers et entre étrangers;
- soutenir les associations d'étrangers domiciliées dans le canton (finances, aide, conseil);
- former et sensibiliser les responsables des administrations cantonales et communales aux problèmes d'intégration;
- harmoniser et coordonner les procédures de décision cantonales en vue de trouver des solutions cohérentes, harmonieuses et équitables;
- participer à des recherches ou études concernant les mouvements migratoires et les moyens d'y faire face.

Les prestations assurées par le BDE sont les suivantes:

- Assurer la liaison entre les autorités, les collectivités étrangères et la population. Ce lien
 est assuré par l'offre de médiations institutionnelles et intergroupes, par les contacts et visites
 réguliers avec les milieux intéressés, par la mise en relation ou par des démarches diverses, par
 la gestion d'un répertoire d'adresses et par l'étude de problèmes et de propositions de solutions.
- Promouvoir l'information et la communication entre Suisses et étrangers et entre étrangers. Cette prestation est assurée par la conception, la réalisation, la traduction et la diffusion de documents utiles, cours ou bulletins ainsi que par des exposés, conférences, débats ou interviews. Le BDE organise également diverses formations et est régulièrement appelé à intervenir pour des animations dans les classes.
- Concevoir et gérer des programmes d'intégration ciblés. Il s'agit en particulier d'assurer l'offre du programme d'accueil des nouveaux arrivants suisses et étrangers, les cours de français, les cours de connaissances civiques et divers projets spécifiques.
- Gérer des commissions et groupes, notamment la CTIE, le Forum "Tous différents –
 Tous égaux", le groupe intercantonal "politique de migration", etc.
- Assurer une coordination verticale avec la Confédération, les cantons et communes et horizontale entre l'Etat, les partenaires sociaux et la société civile. Le BDE coordonne et collabore avec divers groupes et commissions au niveau cantonal, intercantonal et fédéral. Il s'agit plus particulièrement de la Communauté de travail pour l'intégration des étrangers (CTIE), la commission cantonale de naturalisation, la commission cantonale asile, le groupe préavis sur les cas d'application difficile de la LSEE, la commission fédérale des étrangers, la commission fédéral contre le racisme et le groupe intercantonal politique suisse de migrations.
- Support logistique.

Le BDE agit en outre dans les domaines transversaux que sont l'application de la législation fédérale en matière de migration, le marché du travail, l'école et la formation, le social et la santé, la participation politique, l'urbanisme et le marché du logement, l'accès aux espaces publics et la délinquance et la criminalité.

Ces prestations sont servies par 4 unités fonctionnelles:

- A) Un centre de compétence spécialisé. Le BDE propose un centre conçu comme une interface linguistique et socioculturelle et ouvert à tous sans distinction de statut de séjour. Il s'agit d'une part de prestations de consultation offrant des entretiens et des informations personnalisés, un soutien administratif, des conseils et orientations, des traductions, des médiations et un accompagnement. D'autre part, du conseil aux projets est également proposé aux usagers.
- B) Un service de placement d'interprètes qui propose et coordonne l'offre de prestation de traduction et de formation. La gestion du réseau d'interprètes, traducteurs et médiateurs socioculturels implique un travail de sélection, d'engagement et d'organisation des membres du réseau ainsi que leur placement. Outre la gestion administrative, le BDE propose régulièrement des formations à son réseau.
- C) Des programmes d'intégration.
- D) Un centre de conseils "prévention racisme" qui regroupe une offre de consultations individuelles (conseils, orientation, soutien administratif, accompagnement et médiation), de mesures et programmes institutionnels contre les discriminations à caractère raciste, des formations-action destinées à l'administration publique, la gestion et la coordination d'un réseau d'organismes, un conseil aux jeunes sur le site Internet CIAO et des animations et sensibilisations.

Le BDE a conclu un mandat de prestation avec l'Office fédéral des migrations (ODM) par l'intermédiaire de la Commission fédérale des étrangers (CFE). Ce contrat prévoit qu'en contre partie d'une subvention fédérale portée à 150.000 francs, le BDE s'engage à fournir un certain nombre de prestations qui ressortent de l'ordre de priorité du Département fédéral de justice et police concernant les points forts pour les années 2003 à 2007 du programme fédéral de promotion de l'intégration des étrangers. Un nouveau contrat de prestation a été conclu avec le même partenaire d'un montant de 50'000 francs pour le placement d'interprètes par le BDE. Par ailleurs, les programmes d'intégration sont soutenus par la confédération pour un montant allant de 50'000 à 100'000 francs et le centre de conseil "prévention racisme" a bénéficié d'une subvention du Département fédéral de l'intérieur pour la période 2005-2006 d'un montant de 80'000 francs.

A la fin 2005, l'effectif du BDE se compose d'une équipe interdisciplinaire de 13 personnes (9.7 postes). L'action du BDE est fréquemment renforcée par des personnes dans le cadre de stages ou de programmes d'emploi temporaire. En outre, 3 à 7 personnes supplémentaires ont renforcé chaque année l'action du BDE dans le cadre de stages ou de programmes d'emploi temporaire. Environ 15 à 20 personnes interviennent régulièrement pour des missions spécifiques et ponctuelles. Le BDE gère également un réseau de 76 traducteurs/médiateurs socioculturels.

Le siège du service se trouve à La Chaux-de-Fonds et une antenne est accessible à Neuchâtel. Cette implantation géographique prévaut depuis 1991. Une étude a été menée par l'Office d'organisation pour vérifier la pertinence de ce choix et étudier d'autres modèles possibles de centralisation ou de décentralisation. Les résultats de l'étude confirment pleinement la plus grande pertinence du choix actuel par rapport aux options étudiées. En octobre 2004, le service a déménagé de la rue du Parc 119 à l'avenue L.-Robert 90 à la Chaux-de-Fonds et de la rue du Pommier 3a à la rue des Beaux-Arts 13 à Neuchâtel suite à une étude d'implantation des services administratifs cantonaux compétents.

1.2.2. Activités principales

Médiation

Le BDE assure une fonction de médiation entre les autorités et instances officielles du canton et les collectivités étrangères. Sur demande, cette activité de médiation s'étend aussi à des institutions privées. Cette activité centrale du BDE implique d'entretenir des liens et des contacts réguliers avec tous les milieux concernés. Dans ce cadre, des rencontres régulières ont eu lieu en particulier avec les associations et groupements portugais, turcs, africains, albanais et musulmans. Il convient de préciser que chaque prestation de médiation comptabilisée implique généralement un ensemble de démarches, de contacts et de rencontres.

A relever que, dans le prolongement des interventions effectuées en 2001 et 2002, le délégué aux étrangers a été chargé de veiller en 2003 à assurer la mise en œuvre des décisions prise après la levée de l'occupation par le mouvement des sans-papiers de l'ancienne usine Novo-Cristal à La Chaux-de-Fonds.

Médiations effectuées par le BDE					
	2005	2004	2003	2002	2001
Instances officielles – Collectivités étrangères	49	46	53	62	37
Institutions privées – Collectivités étrangères	12	23	17	21	20
Total	61	69	71	83	57

Centre de contacts et de compétence spécialisé

Le centre de contacts et de compétence spécialisé est un dispositif qui fournit des consultations et des informations sociales spécialisées dans le domaine des migrations à toute personne, indépendamment de son origine ou de son titre de séjour. Il sert en particulier d'interface facilitant l'accès des personnes qui consultent à l'ensemble des prestations, ressources et services disponibles pour la population.

Résultats globaux de 2002 à 2005	2002	Variation en %¹	2003	Variation en %¹	2004	Variation en %¹	2005	Variation en %
Nombre de premières consultations	323	- 4.7	393	+ 21.7	358	- 8.9	367	+ 2.5
Nombre de dossiers individuels traités	531	- 2.9	699	+ 31.6	656	- 6.2	634	- 3.3
Nombre d'entretiens réalisés	1371	+ 3.5	1776	+ 29.5	1556	- 12.4	1521	- 2.2
Nombre de problèmes traités	1882	+ 10.5	2249	+ 19.5	2064	- 8.2	2151	+ 4.2
Nombre de prestations réalisées	2454		3129	+27.5	3217	+ 2.8	3718	+ 15.6
Nombre moyen d'entretiens	2.6		2.5		2.4	1		
(Nb. d'entretiens réalisés/ nb. dossiers traités)	60.8		56%		54.6	- 2.4		
Taux de renouvellement	%				%			
(Nb. prem. consultations/nb. dossiers traités x100)								

¹ La variation en pourcentage est calculée par rapport à l'année précédente

Contrairement au nombre de prestations fournies qui ne cesse d'augmenter et qui dénote que les collaborateurs/trices consacrent plus de temps et de soin au traitement des problèmes, une baisse du nombre de nouvelles consultations a été constatée en 2004. Cette diminution tient essentiellement à une réorganisation interne qui a privilégié la qualité des prestations tout en redimensionnant l'offre et en renonçant à la fourniture de certains services administratifs pouvant être pris en charge par d'autres institutions ou d'une manière privée. Par ailleurs, une partie des consultations par téléphone est comptabilisée différemment et inclue dans les statistiques des activités d'information et de communication publique. Enfin, le déménagement dans nos nouveaux locaux en cours d'année 2004 et l'accroissement général des autres tâches de notre équipe sont également les causes de cette diminution.

Conformément à la vocation du centre de contacts et de compétence spécialisée, le type de prestations fournies sont majoritairement des informations spécialisées, des conseils et orientations, un soutien administratif et des médiations. En 2002, un nouveau moyen informatique de saisie et de suivi des activités du centre a été élaboré et appliqué en vue d'une meilleure gestion des prestations.

Dans l'ensemble, les consultants proviennent d'origines et de statuts très variés. Par ailleurs, il faut noter qu'un nombre croissant de ressortissants suisses bénéficiant des prestations offertes. Une

² La comptabilisation des prestations a été instaurée à partir de 2002

attention plus soutenue est vouée depuis 2002 à la situation des jeunes migrants et aux problèmes spécifiques auxquels certains d'entre eux peuvent être confrontés. Des cas liés aux difficultés rencontrées dans le domaine de la formation ou dans leurs relations avec leurs parents ont été traités.

Depuis avril 2003, le BDE, en collaboration avec le Service des étrangers et l'antenne SIDA NE, teste un dispositif spécifique d'accueil des artistes de cabaret entrant pour la première fois dans le canton de Neuchâtel. Le but de ces séances d'accueil est de fournir une information spécifique adaptée au public cible dans la langue maternelle ou dans une langue maîtrisée par les destinataires de l'information. Les séances d'information ont eu lieu tous les mois, réparties sur deux après-midi.

Les artistes, convoquées dans les locaux du BDE/NE, par groupe linguistique, reçoivent une information en trois temps: le collaborateur du service des étrangers, après exécution des formalités administratives nécessaires à l'établissement des permis de séjour, leur communique quelques informations relatives à leurs conditions de séjour, les bénévoles de l'antenne SIDA NE prennent ensuite le relais pour une information-dialogue centrée autour des problèmes liés à l'alcool et aux maladies sexuellement transmissibles. Le dernier volet, assuré par le BDE, consiste en une information juridique liée plus spécifiquement au contrat de travail et qui s'adapte au fur et à mesure des séances et des demandes des artistes. Ainsi par exemple, constat étant fait de la présence importante de mères de famille parmi les artistes, une information sur leur droit aux allocations ainsi que des formulaires leurs sont proposés. Cette information peut être prolongée en cas de problème par une aide apportée dans le cadre des centres de consultation personnalisée du BDE. Le temps de présence pour chaque participante est d'environ 1h30.

	Nombre de séances	Nombre d'intervenants par séance	Nombre d'artistes convoquées	Nombre d'artistes reçues	Nombre de prestations d'interprètes
2003	19	4 à 5	134	109	38
2004	18	4 à 5	143	137	38
2005	15	4 à 5	145	141	31

Centre de prévention du racisme

En 2004, deux nouveautés importantes ont vu le jour en matière de prévention et de traitement du racisme.

Un ensemble de démarches et d'études a été effectué dans le but de compléter les mesures d'intégration cantonales par un volet plus spécifique de mesures de sensibilisation et de prévention du racisme. Dans ce sens, un projet a été élaboré sous la forme d'un programme cantonal combinant un dispositif d'accueil et d'orientation des victimes de racisme, le perfectionnement professionnel des intervenants spécialisés des institutions publiques et privées concernées et un programme plus général de formation des fonctionnaires des administrations publiques et communales. Ce projet a pour finalité d'ancrer l'intégration de la prévention des discriminations raciales au sein de l'administration neuchâteloise. Pour concrétiser ce projet qui a été progressivement mis en œuvre en 2005, une demande de soutien financier a été adressée à la Confédération par le Service fédéral de lutte contre le racisme. Le Département fédéral de l'intérieur a accepté d'accorder à ce projet un subside d'un montant de Fr. 80'000 prélevé sur le *Fonds de projets contre le racisme et en faveur des droits de l'Homme*. La création graduelle d'un centre de compétence "prévention du racisme" et la définition en 2004 d'une fonction de chargé de lutte contre le racisme au sein du BDE constituent la pierre angulaire de ces nouveaux développements.

Le Bureau du délégué aux étrangers collabore avec la Fondation Éducation et Développement dans le cadre d'une convention établie en 2004 avec l'Association romande CIAO dont la mission est de prévenir les conduites à risques et de promouvoir la santé auprès des adolescents romands au moyen d'un site Internet. En août, le site a ouvert un nouveau thème intitulé "RacismeS et idées reçues" dans lequel les utilisateurs trouvent des informations concernant le racisme et les discriminations et la possibilité de poser des questions de manière anonyme sur ce sujet. Le bureau du délégué aux étrangers a contribué activement à la rédaction des informations ainsi qu'à la répondance aux questions posées par les jeunes. Entre juin 2004 et septembre 2005, plus de 100 questions ont été posées concernant le racisme et abordant les thèmes tels que la criminalité des étrangers, l'extrêmedroite, les bandes et clans, les réfugiés et sans papiers, les religions, le monde du travail, la politique suisse et les inscriptions et écrits à caractère raciste. Plus de 60'000 pages du thème ont été vues

durant cette période et chaque question-réponse est lue en moyenne 76 fois, ce qui place le thème "RacismeS et idées reçues" en 3^e place (sur 9 thèmes) après Sexualité et Violences et juste avant Droque.

Dans le cadre de la Campagne "Ensemble pour l'égalité – non aux discriminations" organisée par le Forum "Tous différents – Tous égaux" de mars à juin 2005, le BDE a mandaté MUZA – Consultation en éducation (Genève) pour créer une exposition à partir de la BD *Moi raciste !?*. Celle-ci a été éditée pour la première fois en 1998 par la Commission européenne et la Fondation Éducation et Développement (Lausanne) et MUZA en ont publié une deuxième version en 2004. L'exposition se compose d'un certain nombre de planches issues de la BD agrémentées de panneaux didactiques visant à poursuivre et approfondir la réflexion initiée par les planches de la BD. L'École technique du Centre professionnel du littoral neuchâtelois (CPLN) a participé activement à la réalisation d'une exposition parallèle composée d'affiches réalisées par quatre classes sur le thème du racisme et des discriminations. L'ensemble a été présenté à l'occasion du 21 mars, Journée internationale contre le racisme, durant une semaine à Neuchâtel, puis une semaine à La Chaux-de-Fonds. L'exposition *Moi raciste !?* constituée de 18 panneaux a été ensuite diffusée par d'autres organismes dans le canton et hors du canton. Suite à une forte demande, une deuxième version allégée de l'exposition (14 panneaux) a également été réalisée.

Service de placement d'interprètes

Parmi les quelques 40'000 personnes de nationalités étrangères résidant dans le canton de Neuchâtel, l'effectif linguistique du BDE est capable de communiquer avec l'écrasante majorité des personnes directement dans leur langue maternelle. Le réseau est aujourd'hui composé de 75 traducteurs parlant 38 langues.

Pour assurer le bon fonctionnement et une bonne collaboration, ainsi que pour résoudre tout problème lié aux indemnités, aux traductions et toute autre demande d'information, un lien permanent a été maintenu avec les traducteurs. La liste des traducteurs a été systématiquement contrôlée, mise à jour et diffusée auprès des institutions publiques et privées ainsi qu'aux particuliers qui se sont inscrits pour la recevoir régulièrement.

Un nombre important de demandes de traduction, orale et écrite, sont adressées au BDE. Les demandes émanent de diverses institutions, publiques ou privées, ainsi que des particuliers. Des renseignements concernant les tarifs, les spécificités des langues, la compatibilité des traducteurs dans des contextes particuliers et autres ont été communiqués, sur demande, aux services de l'administration, ainsi qu'aux particuliers.

En outre, un programme de formation destiné à l'ensemble du réseau a été organisé en 2001, 2002, 2003 et 2005. En 2001, la formation, composée de huit séances d'apports théoriques et de guatre ateliers, avait pour objectif d'améliorer la compréhension du contexte migratoire dans le canton de Neuchâtel et les défis qui y sont liés, d'approfondir les connaissances dans différents domaines de traduction et créer le contact avec les institutions neuchâteloises spécialisées dans le domaine de l'immigration et du travail social avec les populations étrangères. En 2002, la formation (huit séances d'apports théoriques et quatre ateliers) visait à fournir des connaissances en matière de droit des étrangers en Suisse, en techniques de traduction, en médiation selon une optique générale et en interprétariat dans le domaine social. En 2003, 12 séances d'apports théoriques ont permis d'approfondir les connaissances en environnement institutionnel, en techniques de traduction orale et écrite et en interprétariat dans le domaine social. La dernière formation avait pour vocation d'améliorer les connaissances en santé et maternité, en violences conjugales et en interprétariat dans ces deux domaines. Depuis 2001, ont été proposées au total 69 heures de formations. Les modules et les ateliers sont animés par des intervenants externes, des professeurs des Universités de Genève et de Neuchâtel, des experts dans les domaines spécifiques ainsi que des responsables de services de l'administration cantonale.

A signaler également la signature en 2004 par le bureau du délégué aux étrangers d'un mandat de prestation avec la Confédération, ce qui lui permet d'améliorer ses prestations de placement d'interprètes.

Programme cantonal de français et d'intégration

Les ateliers d'intégration et de français sont un dispositif constitué de programmes spécifiques qui visent à familiariser les migrants à leur contexte de vie helvético-neuchâtelois et à la pratique du français dans les situations quotidiennes courantes. Selon le programme, l'accent est plutôt mis sur la pratique du français ou sur la connaissance de l'environnement social et institutionnel du canton et de

la Suisse. L'offre de ces programmes est calibrée de telle manière à s'adapter à des publics qui ont des compétences variables en français et des disponibilités de temps et d'horaires différenciés. Ces programmes sont réalisés à Neuchâtel et à La Chaux-de-Fonds. Ces activités intitulées "Programme cantonal de français et d'intégration" sont réalisées avec la participation financière de la Confédération.

L'offre d'ateliers s'est considérablement enrichie depuis 2001, notamment avec la création d'un deuxième programme d'intégration "Connaissance de l'environnement et de la vie quotidienne en Suisse et dans le canton de Neuchâtel" en 2002. Le nombre de participants a de ce fait également augmenté pour passer de 122 en 2001 à 278 en 2002, 411 en 2003, 390 en 2004 et 376 en 2005.

Programme fédéral de promotion de l'intégration 2004-2007 et conseil aux projets

A plusieurs reprises, le programme fédéral de promotion de l'intégration des étrangers a été présenté aux associations et groupements d'étrangers ou interculturels du canton de Neuchâtel.

Pour encourager et faciliter la réalisation de projets d'intégration dans le canton, le BDE a mis sur pied un module de formation intitulé "Réaliser un projet d'intégration". Ce module est gratuit et ouvert à toute personne non professionnelle intéressée. Il développe notamment les thèmes suivants:

- Définition, préparation et réalisation d'un projet;
- · Rédaction des demandes de fonds et calcul d'un budget;
- Programmes fédéraux et autres bailleurs de fonds soutenant des projets d'intégration des étrangers.

Cette formation sur trois soirs s'est déroulée à trois reprises depuis février/mars 2004.

Dans le cadre de ce même projet, un deuxième module de formation, intitulé "Création, vie et fonction d'une association à but non lucratif", a été élaboré et enseigné en automne 2004. Ce module se déroule également sur trois soirs, est gratuit et ouvert à tous. Les principaux points abordés sont les suivants

- · Questions juridiques liées aux associations.
- Cadre des patentes et des autorisations.
- Dynamiques associatives et typologies d'associations.

Vu le succès que ces deux formations ont rencontré en 2004, elles ont été reconduites en 2005.

Le BDE fournit également du conseil individuel aux projets. Pour faciliter la formulation de projets d'intégration et la recherche de fonds, le BDE a en outre réalisé un document intitulé "Structure d'un projet dans le domaine de l'intégration des étrangers". Ce document de 6 pages explique en détail les différents points qui doivent être développés dans une demande de fonds, apprend comment calculer un budget et résume les principales exigences du programme fédéral de promotion de l'intégration des étrangers.

Le BDE a aussi organisé une séance informelle pour réunir les différents organismes qui ont déposé un projet à la Commission fédérale des étrangers. Cette réunion avait pour but de faire connaissance et de favoriser la mise en réseau. Une large place a été réservée aux échanges d'expériences et d'idées et les participants se sont dits très satisfaits et ont souhaité que l'expérience soit renouvelée l'année suivante. Les participants ont également souligné l'importance du conseil aux projets réalisé par le BDE, aide qu'ils ont jugée très utile et qu'ils ont beaucoup appréciée.

Information et communication publique

Le BDE édite plusieurs documents d'information et effectue régulièrement les mises à jour, les traductions éventuelles et leur diffusion. Il s'agit en particulier de la brochure d'adresses utiles "Bienvenue dans le canton de Neuchâtel", du répertoire des adresses utiles concernant les migrations dans le canton de Neuchâtel (destiné aux professionnels en contact avec les étrangers), des prospectus de présentation des permanences de consultation et d'informations sociales et l'actualisation d'un répertoire des cours de français à disposition des intéressés.

Il y a lieu de mentionner entre autres:

- l'envoi de diverses informations aux associations d'étrangers (voir tableau ci-dessous);

- la fourniture de prestations d'informations individualisées à des personnes concernant le domaine des migrations et de l'intégration, en plus des prestations d'information recensées dans le cadre du centre de contact et de compétence spécialisé;
- l'administration de la revue interculturelle "Interdialogos" et la rédaction de plusieurs articles;
- la mise en place, en collaboration avec le service du traitement de l'information (STI), d'un site Internet du BDE et de la CTIE;
- l'organisation d'une conférence de presse annuelle du Département de l'économie concernant la politique du canton de Neuchâtel en matière de migrations internationales et d'intégration des étrangers;
- l'organisation d'animations ou de formations destinées à divers publics (école, aspirants policiers, fonctionnaires, etc.) dans le but de mieux comprendre les phénomènes et enjeux liés aux migrations et à la diversité des personnes vivant en Suisse;
- la préparation d'un document de référence réunissant des modules types d'intervention et d'animations standardisées du BDE dans les domaines des migrations, de l'intégration et de la discrimination raciale:
- la publication d'une étude sur le droit de vote et la participation politique des étrangers dans le canton de Neuchâtel et en Suisse:
- la publication d'une étude comparative sur les modalités de sépultures des défunts dans différentes religions présentes dans le canton;
- la rédaction d'un rapport d'étude concernant la situation des femmes migrantes en matière de violence conjugale destinée à la commission cantonale ad hoc.

Le délégué aux étrangers et ses collaborateurs sont en contact étroit avec les associations d'étrangers et les divers milieux concernés. Ils ont participé, à ce titre, à de nombreuses discussions et à plusieurs débats. Le bureau du délégué aux étrangers participe également à plusieurs groupes de travail ou commissions spécialisées. Le délégué aux étrangers est régulièrement sollicité pour toutes sortes de demandes concernant l'intégration des étrangers et le domaine des migrations en général (interviews, exposés, conseils, médiations, cours, procédure de consultations, etc.).

Diffusion d'informations aux associations d'étrangers	2005	2004	2003	2002	2001
Nombre d'envois	39	44	29	33	12
Nombre d'informations différentes	48	53	32	33	17
Nombre de plis envoyés	18'463 (-7%)	19'857 (+51%)	13'071 (+41%)	9'266 (+343%)	2'700

A noter que le BDE a mis en place à la fin de l'année 2004, un bulletin d'information intitulé "NeuCHatel_MondeS" qui regroupe diverses informations d'actualité du bureau et du domaine des migrations et de la lutte contre le racisme en général. Celui-ci est envoyé une fois par mois aux collectivités étrangères du canton.

Soutien à des initiatives privées

Le BDE soutient financièrement le démarrage d'associations oeuvrant pour l'intégration des étrangers ou pour des groupements réalisant une activité d'intérêt public dans ce domaine. En 2005, 24 demandes ont été déposées et acceptées et un montant total de 31.200.- francs a été octroyé en leur faveur.

Années	Nombre de projets	Montant total
2001	14	13'620,00
2002	17	19'941,50
2003	17	23'100,00
2004	21	26'800,00
2005	24	31.200,00

1.2.3. Principaux projets d'intégration

Logement et intégration

Le thème fort en 2004 de la Commission fédérale des étrangers a été celui de l'habitat. Pour y contribuer, le BDE a initié la même année en collaboration avec la gérance des bâtiments de la Ville de Neuchâtel le projet "Logement et intégration". Il s'agit d'une formation-pilote pour concierges afin d'améliorer les relations de voisinage dans les immeubles. Celle-ci prévoit 6 périodes de formation, ponctuées chacune par un exposé théorique et une partie pratique. Lors de cette dernière, les concierges participants sont appelés à élaborer un projet personnel d'animation dans leur immeuble pour favoriser l'intégration des nouveaux locataires et pour promouvoir les relations interculturelles. Cette partie pratique réservera une large place aux échanges et aux rencontres entre les concierges. Faisant partie intégrante de la formation, elle traduira l'application concrète des connaissances acquises et chacun des projets personnels formera un petit projet d'intégration en soi.

Une douzaine de concierges a participé à cette formation qui s'est déroulée en février/mars 2005. Les différents projets personnels et le projet de formation dans son ensemble ont fait l'objet d'une évaluation qui, étant très positive, a conclu à la continuation de cette formule pilote pour les années à venir et sera donc étendue à d'autres personnes et gérances immobilières du canton de Neuchâtel.

Alter connexion

La problématique des jeunes qui se trouvent en situation de rupture, tant socialement que professionnellement, est un phénomène prégnant de notre société. Face à ce constat, le bureau du délégué aux étrangers et le Centre de Loisirs ont réfléchi ensemble aux voies et moyens à mettre en œuvre pour permettre à certains de ces jeunes de s'intégrer socialement et professionnellement. Une attention particulière doit être portée pour tenir compte du contexte de migration de la majorité de ces jeunes.

Projet innovateur et complémentaire aux mesures déjà existantes dans le canton de Neuchâtel, « Alter connexion » a démarré concrètement en été 2004. Il s'appuie sur des personnalités clés, appelées "mentors", susceptibles de représenter des modèles attractifs de référence identitaire. Ces mentors ont pour mission d'assurer un lien avec des jeunes en rupture et de saisir les opportunités pour les reconnecter sur des réseaux qui puissent soutenir leur intégration socio-professionnelle. Ces mentors bénéficient en outre d'un soutien et d'un coaching professionnel régulier pour assumer leur fonction.

Environ septante jeunes sont en lien avec les cinq mentors et à ce jour, les résultats sont très positifs. Plusieurs d'entre eux ont même trouvé un emploi fixe, une place d'apprentissage ou d'autres mesures d'insertion. Une évaluation sera réalisée après l'expérience pour déterminer l'opportunité de la poursuite et l'extension de l'action.

FeNEtre sur le monde

Le projet FeNEtre sur le monde propose depuis 2001 une valorisation des manifestations organisées dans le canton qui contribuent à la découverte d'une région, d'un peuple ou d'une culture, la connaissance d'une collectivité étrangère ou migrante du canton ou qui améliore les relations interculturelles. L'action se réalise par la diffusion d'annonces à la radio neuchâteloise RTN 2001 et par la création et l'envoi du bulletin "FeNEtre sur le monde" que le BDE diffuse à un fichier de 600 adresses environ. Le but est d'informer les responsables d'associations d'étrangers de l'ensemble des manifestations sportives et culturelles se déroulant dans le canton et de favoriser l'intégration des populations étrangères par une meilleure connaissance de leurs cultures auprès de la population neuchâteloise. Suite aux mesures adoptées par le Conseil d'Etat en matière de finances, l'impression et la diffusion du bulletin ont été stoppées en automne 2005.

1.2.4. Coordination et collaborations

21 mars, Journée internationale contre le racisme

Le Forum "Tous différents – Tous égaux", réseau coordonné par le BDE, organise chaque année depuis 10 ans des actions publiques de sensibilisation au racisme dans la région neuchâteloise à l'occasion de la Journée internationale contre le racisme, le 21 mars. Il s'agit principalement d'organiser un stand d'information et de discussion en zone piétonne de Neuchâtel, un débat sur un sujet d'actualité en lien avec la thématique du racisme et des discriminations, une exposition, la projection de films thématiques ou encore des soirées de concerts. Les actions sont soutenues par le Fond de projet de lutte contre le racisme et pour les droits humains géré par le Service fédéral de lutte

contre le racisme. Parmi toutes les activités menées par le Forum depuis 2001, il est à noter la Campagne "Ensemble pour l'égalité - non aux discriminations!" organisée à l'occasion des 10 ans d'existence du Forum. Cette Campagne visait l'élargissement de la thématique traitée habituellement, le racisme, à d'autres types de discriminations (homophobie, sexisme, discriminations anti-jeunes) et à décloisonner les acteurs locaux se mobilisant pour les droits humains. Durant trois mois, 17 manifestations ont eu lieu: un stand « Apéritif de l'égalité », deux soirées d'ouverture des Films du Sud, une conférence sur les discriminations salariales faites aux femmes, une exposition « Moi, raciste!? », une exposition « Dans la peau de Jeanne, dans la peau de Jean », un souper-spectacle « Intrigue à l'hôtel académie », un stand d'information pour la JICR, un CD pour les droits humains, un Forum de discussion « Racisme anti-ieunes », un spectacle « J'ai fait un rêve », un festival Humanfest, le vernissage du CD de Jr. Tshaka & friends, un forum de discussion sur « La règle d'or». une journée sur l'homophobie intitulée « Mai... fait ce qu'il te plaît », une collaboration avec Festi'neuch, une journée de conférences pour les 10 ans du Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population et un brunch festif de la Marche mondiale des femmes. Cette Campagne a réuni près de 20 partenaires différents et a contribué à sensibiliser la population neuchâteloise aux questions de discriminations.

Calendrier commun des communautés italiennes, portugaises et africaines du Haut du canton

Le projet de calendrier commun est porté par les Missions catholiques et les associations italiennes et portugaises du Haut du canton de Neuchâtel ainsi que, depuis 2004, par des représentants d'associations africaines regroupés au sein du Groupe Echanges. Il s'agit de réunir les représentants des trois communautés étrangères autour d'un projet concret: réaliser un calendrier. L'objectif global est d'établir et de maintenir des liens entre les trois collectivités étrangères dans l'optique d'une meilleure cohabitation. Le groupe-cible est constitué à la fois des partenaires du projets (représentants de diverses associations et organisations) et des membres de ces associations et organisations parmi lesquels le calendrier commun sera diffuser. Le calendrier est un support adéquat pour partager l'histoire et les activités des groupements et associations au travers des illustrations (photos choisies) et pour communiquer les dates et événements importants pour chaque partenaire invitant ainsi tout le monde à y participer. Les partenaires, c'est-à-dire les représentants des communautés, se réunissent régulièrement entre les mois d'avril et de novembre pour la préparation du calendrier de l'année suivante. En décembre, le calendrier est diffusé parmi les groupements et associations ainsi qu'aux deux Villes partenaires (La Chaux-de-Fonds, Le Locle). Le bureau du délégué aux étrangers donne depuis 2003 un soutien de coordination au groupe de travail.

1.2.5. Collaborations nationales et intercantonales

Une étroite collaboration a été instituée depuis plusieurs années avec la Commission fédérale des étrangers (CFE) et avec la Commission fédérale contre le racisme (CFR). Les relations de travail avec la CFE se sont encore fortement accrues dans le cadre du programme fédéral de promotion de l'intégration des étrangers. Un ou souvent plusieurs collaborateurs du BDE ont participé en particulier à toutes les rencontres réunissant les institutions chargées d'un mandat de prestations dans le cadre du programme fédéral de promotion de l'intégration des étrangers, à toutes les rencontres publiques organisées par la CFE ainsi qu'à toutes les séances plus spécialisées auxquelles il a été invité par la CFE ou son secrétariat. La collaboration intercantonale s'est également développée en 2004, en particulier avec les villes et les cantons qui se sont dotés de structures professionnelles dans la politique d'intégration des étrangers. Plusieurs rencontres de travail avec les responsables de ces services et des représentants de la Confédération ont eu lieu ces dernières années. Ces collaborations supra-cantonales complètent celles que le BDE assume couramment dans le canton avec de nombreuses entités publiques ou privées.

Suite à la demande du chef du Département de l'économie publique, le délégué aux étrangers a poursuivi les contacts et démarches préparatoires en vue d'améliorer la collaboration intercantonale romande en matière de politique des migrations. Un document de propositions visant à apporter quelques inflexions à la politique suisse de migrations a été élaboré et soumis à la Conférence latine des chefs de départements compétents en matière de migrations et à la Conférence des chefs de département de l'économie publique de Suisse occidentale.

1.3. Rapport de législature de la Communauté de travail pour l'intégration des étrangers

1.3.1. Missions

Commission consultative du Conseil d'Etat, la Communauté de travail pour l'intégration des étrangers (CTIE) a pour base juridique la loi cantonale sur l'intégration des étrangers de 1996 et son règlement d'application. Neutre sur les plans politique et religieux, le mandat de la CTIE est d'étudier les phénomènes liés aux migrations internationales, aux relations entre Suisses et étrangers, ainsi que de favoriser l'intégration des populations étrangères dans la société neuchâteloise. La CTIE a été présidée, de 1991 à 1997, par M. André Brandt, ancien conseiller d'Etat et, de 1997 à 2005, par M. Jean Grédy, ancien secrétaire général de la Convention patronale de l'industrie horlogère suisse. M. Claude Bernoulli, ancien directeur de la Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie, a repris le flambeau de la présidence depuis l'été 2005. Les membres de la CTIE se composent de représentants des collectivités étrangères, des villes, des régions, des administrations cantonales, des œuvres d'entraide, des milieux économiques (employeurs et syndicat) et des milieux qualifiés en matière d'intégration des étrangers. Le secrétariat est assuré par le bureau du délégué aux étrangers (BDE).

Les missions qui incombent à la CTIE sont les suivantes:

- élaborer les moyens d'intégration des étrangers;
- encourager et assurer l'information entre Suisses et étrangers et entre étrangers;
- soutenir les associations d'étrangers (finances, aide, conseil);
- former et sensibiliser les responsables des administrations cantonales et communales aux problèmes d'intégration;
- participer à des recherches ou études concernant les mouvements migratoires et les moyens d'y faire face.

Durant la législature 2001-2005, la CTIE s'est réunie en dix-sept séances plénières. Composée de trente-six membres, la CTIE se décline en plusieurs commissions internes: le bureau de la CTIE, le groupe de contact «Musulmans», la commission «Femmes migrantes», la commission «Information», des commissions ad hoc selon les sujets ponctuels et la commission mixte pour l'enseignement aux élèves étrangers, commission du DECS avec laquelle nous collaborons. Entre 2001 et 2005, ces commissions internes se sont réunies à trente-neuf reprises.

Au début de la législature 2001-2005, le Conseil d'Etat a défini comme principal objectif politique en matière d'intégration des populations étrangères d'assurer la cohésion sociale et de veiller à une bonne qualité des relations intercommunautaires. Ainsi, le Conseil d'Etat a confirmé sa volonté de poursuivre, d'une part, l'action «programmes d'accueil» visant à permettre aux nouveaux arrivants suisses et étrangers de se mouvoir dans leur nouvel environnement et de s'intégrer plus aisément, ainsi que l'organisation de cours de français et d'apprentissage du contexte neuchâtelois. D'autre part, il a exprimé le souhait de prévenir l'émergence de fractures sociales et d'éviter la marginalisation et la ségrégation de certaines parties de la population en poursuivant l'organisation d'actions comme "Salut l'étranger!" et d'entreprendre des actions de communication publique et de prévention du racisme, une attention particulière devant être portée à l'intégration des jeunes migrants.

La CTIE remplit un rôle important de coordination et d'harmonisation des procédures cantonales en vue de trouver des solutions d'intégration cohérentes, harmonieuses et équitables. La CTIE est un lieu d'échange de savoirs, d'expériences et de points de vue et permet un travail très productif dans la mesure où, en collaboration étroite avec le BDE, elle suit et analyse les événements actuels et leurs implications pour proposer les ajustements appropriés et l'application de la politique neuchâteloise d'intégration des populations étrangères.

Durant la législature sous revue, quatre domaines ont occupé une place prépondérante dans les activités de la CTIE: la participation civique des étrangers, la naturalisation, la laïcité et le pluralisme religieux et l'accueil des nouveaux arrivants. Il faut ajouter que les phénomènes de délinquance ont également retenu l'attention continue de la CTIE.

1.3.2. Événements principaux

Participation civique des étrangers

Élections communales et cantonale

Suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution neuchâteloise en 2002, le droit de vote au niveau cantonal est devenu effectif pour les étrangers au bénéfice d'une autorisation d'établissement et domiciliés depuis au moins 5 ans dans le canton. Dans la perspective des élections du Conseil des Etats et du Conseil national, le président de la CTIE a envoyé un courrier aux responsables des communautés étrangères afin d'encourager les collectivités étrangères à utiliser ce nouveau droit.

En vue des élections communales de 2004, les Chancelleries des trois villes du canton et les régions du Val-de-Ruz et du Val-de-Travers en collaboration avec la CTIE et le BDE ont organisé des séances d'information destinées aux responsables d'associations étrangères. Le but de ces séances est d'améliorer le taux de participation des électeurs étrangers et les objectifs sont de promouvoir l'usage du droit de vote auprès des collectivités étrangères et de sensibiliser les responsables de groupements étrangers et les personnes-clé ou intéressées. Parallèlement, un courrier a été envoyé aux responsables d'association. Lors des quatre soirées organisées, des exemplaires expliquant les fonctionnements des communes et comment voter ont été distribués, soixante personnes représentant les communautés étrangères ont participé à ces séances.

Naturalisation

Dans la perspective des votations fédérales de septembre 2004 sur la révision du droit de la naturalisation, la CTIE a communiqué publiquement sa position favorable à la révision. Celle-ci prévoyait la naturalisation facilitée des jeunes étrangers de la 2^e génération et l'acquisition de la nationalité à la naissance pour les enfants de la 3^e génération. Considérant qu'un quart des personnes étrangères est né en Suisse, y a grandi, s'y est instruit et formé et que la procédure de naturalisation actuelle est longue, coûteuse, compliquée et présente des doublons, la CTIE s'est prononcée en faveur de la révision. La CTIE a organisé une conférence de presse réunissant les représentant-e-s, au sein de la CTIE, du patronat, du syndicat et de l'intégration.

Le peuple suisse a rejeté la révision concernant la deuxième génération à un pourcentage qui s'élève à 56.8% et 51.6% de la population a rejeté l'arrêté concernant l'acquisition de la nationalité pour la troisième génération. Bien que les résultats fédéraux expriment un message de fermeture et de rejet envers les jeunes étrangers vivant en Suisse, la CTIE souligne l'ouverture des citoyens et citoyennes neuchâtelois qui ont accepté les arrêtés fédéraux concernant la deuxième et la troisième génération par respectivement 64.8% et 71.4% des voix.

Laïcité et pluralisme religieux dans le canton de Neuchâtel

Enterrement des défunts musulmans

Datant de 1894, la réglementation neuchâteloise sur les sépultures ne tenait pas compte du paysage pluriconfessionnel contemporain, qui s'est fortement accentué ces dernières années, non seulement dans notre canton, mais également en Suisse et en Europe. Les cimetières neuchâtelois sont des propriétés des collectivités publiques et dès lors soumis à la règle de séparation des pouvoirs entre l'Eglise et l'Etat, ainsi qu'au principe général de laïcité. La CTIE a travaillé durant plusieurs années en étroite collaboration avec les représentants des communautés musulmanes du canton afin d'élaborer une proposition répondant à la fois au principe de laïcité et à certaines modalités d'inhumation des musulmans.

Introduire une possibilité au choix des communes – et avec l'accord de l'Etat – de créer dans les cimetières publics neuchâtelois des quartiers pour des inhumations de longue durée, tout en poursuivant la logique actuelle de gestion des cimetières en zones ou quartiers dévolus à des types spécifiques de sépulture, telle est la proposition principale du rapport intitulé *Enterrement des défunts dans les cimetières publics neuchâtelois et pluralisme confessionnel* établi par la CTIE, en réponse à la demande des associations islamiques du canton qui souhaitent pouvoir procéder à des enterrements répondant à leurs exigences religieuses.

L'idée centrale de la CTIE: aménager un quartier pour des inhumations de longue durée (deux ou trois générations) tout en respectant les principes de rotation des tombes et d'enterrement à la ligne. Il s'agit donc de mettre en place une solution laïque et non pas de créer un cimetière musulman régi par des règles islamiques. Il s'agit d'une réponse appropriée et nuancée aux nouveaux enjeux posés par

l'enterrement des défunts. La solution proposée est le fruit de quatre ans de travail intense du groupe de contacts «Musulmans» et elle constitue un compromis de part et d'autre.

Une campagne de communication a été mise en place début 2003: conférence de presse, présentation du dossier aux communes, présentation et discussion publique à Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds, rencontre avec les représentants des Eglises et communautés israélites et islamiques.

En juin 2003, le Grand Conseil a adopté le rapport et accepté ainsi de modifier la loi cantonale sur les sépultures en précisant que le quartier pour des inhumations de longues durées devait conserver un caractère multiconfessionnel. Aucun référendum n'ayant été lancé, la loi a été promulguée. L'entrée en vigueur de ces modifications constitue une première étape fondamentale vers l'ouverture de quartiers multiconfessionnels. Aujourd'hui, la voie est donc ouverte pour les communes qui souhaiteraient à l'avenir procéder aux réaménagements nécessaires pour permettre les inhumations répondant à d'autres modalités de sépultures que celles en vigueur actuellement.

Ce dossier a constitué un axe important du travail de la CTIE depuis quatre ans et il revêt une réelle importance dans la politique contemporaine d'intégration des étrangers et des migrants.

Port du foulard islamique

Suite au rapport Stasi, qui a fondé en France l'interdiction de tout signe religieux dans les écoles publiques, la CTIE a souhaité ré-examiner cette question du foulard islamique en invitant le délégué aux étrangers à présenter l'état de la situation. Ce dernier a confirmé que la laïcité dans le canton de Neuchâtel est une laïcité d'intégration (par opposition à la France où prévaut le principe de laïcité par exclusion) ce qui signifie que l'Etat est laïc non pas parce qu'il interdit dans l'espace public les expressions de la liberté religieuse, mais parce qu'il les tolère et les circonscrit, dans les limites fixées, en veillant à l'ordre public, à la paix confessionnelle et au respect de la pluralité religieuse. Autrement dit, la liberté religieuse est autorisée dans la sphère publique et l'interdiction est une exception et s'adresse en l'occurrence à l'Etat et par conséquent aux fonctionnaires. La CTIE a demandé une étude comparative au professeur de droit constitutionnel, Monsieur Jean-François Aubert, qui a confirmé que la position neuchâteloise ne saurait être modifiée par la politique française en la matière. En effet, le principe de laïcité français peut imposer des obligations de comportement aussi aux usagers des services publics, tandis qu'en Suisse le devoir de neutralité ne s'adresse qu'au personnel de l'Etat et non pas aux usagers eux-mêmes.

Accueil des nouveaux arrivants

Le programme d'accueil des nouveaux arrivants vise à offrir un accueil plus personnalisé à toute personne suisse ou étrangère qui prend domicile dans les communes partenaires. Cette formule doit leur permettre de se mouvoir plus aisément dans leur nouvel environnement et elle contribue à améliorer l'information et les connaissances des nouveaux arrivants au sujet de leur commune de domicile.

Le programme prévoit en particulier la remise de documents, comprenant des informations utiles traduites à propos de la commune et de ses différents services, l'envoi d'une lettre de bienvenue personnalisée signée par le Conseil communal, traduite au verso dans une des huit langues étrangères représentatives dans le canton, l'invitation à une cérémonie de bienvenue, des visites guidées à la commune et, selon l'optique de celle-ci, le recours à des traducteurs, un bureau ou des délégués à l'accueil. En complément à ces prestations, un cours d'apprentissage du français, organisé par le Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle (CNIP), est proposé. Les villes et communes partenaires sont: Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds, Le Locle, Le Landeron, Boudry, Cortaillod et Bevaix.

Un effort particulier a été déployé en 2004 afin d'ouvrir les cours pour nouveaux arrivants dans le Haut du canton et pour rendre cette offre plus visible sur l'ensemble du territoire neuchâtelois. Outre une collaboration accrue avec les communes partenaires du Haut du canton, un mandat a été élaboré avec un graphiste pour réaliser des dépliants simples et attrayants avec talon d'inscription, comportant l'essentiel de l'information en neuf langues. Par ailleurs, un projet de collaboration avec le service de l'école obligatoire est à l'étude pour informer les parents d'élèves allophones de l'existence de ces cours.

En 2004, les cours de français ont également été étendus aux personnes relevant de la loi sur l'asile qui peuvent s'inscrire dans les trois bureaux d'accueil du canton. Ces personnes compléteront les effectifs des cours pour nouveaux arrivants, à moins que leur nombre soit suffisamment élevé pour justifier l'organisation d'un cours spécifique.

Ces cours ont été conçus pour être le plus accessible que possible aux personnes qui en ont besoin et nécessitent une modique finance d'inscription de 15.- par participants et par cours. Concernant le domaine des cours de français dans le canton de Neuchâtel, il faut encore mentionner que le BDE a donné un mandat au Centre neuchâtelois d'intégration professionnelle (CNIP) pour rédiger un concept linguistique régional coordonné, document exigé par la Commission fédérale des étrangers. Il aboutit à la conclusion que, d'une manière générale, l'offre de cours de français dans le canton de Neuchâtel est abondante et diversifiée, tant dans le Haut que dans le Bas. Toutefois, il met en évidence également quelques lacunes, à savoir qu'il existe très peu de possibilités de formation pour les personnes de très faible niveau n'ayant pas été alphabétisées dans leur pays. La certification pose, elle aussi, un problème ; elle n'est pas la même pour tous et de ce fait ne permet pas une comparaison et une équivalence des niveaux de compétences des personnes en formation. Par conséquent, l'utilisation systématique du Portfolio européen des langues (PEL) est vivement recommandée. Elle permettrait non seulement d'unifier le système neuchâtelois mais aussi être « conforme » avec ce qui se pratique dans les autres pays européens.

Fort de ce constat, le BDE a décidé de donner le mandat au CNIP de coordonner l'offre des différents cours de français financés par les services publics et de réunir les acteurs concernés au moins une fois par année afin d'assurer une collaboration accrue entre les différents partenaires. Une première réunion des responsables des services publics qui financent des cours a eu lieu en décembre 2004, une autre qui regroupe les différents organismes concernés a été organisée en début de l'année 2005.

1.3.3. Communication publique et manifestations

NEUCHÀTOI

Après les succès de 1994 et de 1998, la CTIE a décidé le lancement d'une nouvelle édition de manifestation en 2006 intitulée NEUCHÀTOI.

Le but principal de cette action est de susciter dans le canton de Neuchâtel, une sensibilisation et un débat sur l'identité neuchâteloise de ses habitants, son sens, les valeurs et principes communs d'appartenances locales, régionale, nationale et européenne. Le concept s'attache en premier au sens et contenu de l'identité neuchâteloise, tant pour les autochtones que pour les allogènes. Le bénéfice secondaire visé est une meilleure connaissance et compréhension mutuelle entre les Suisses et les étrangers.

L'action NEUCHÀTOI s'articule sur une succession, étalée entre mars et novembre 2006, dans les six districts du canton de Neuchâtel et la région de l'Entre-deux-Lacs, de plusieurs cycles de manifestations, organisés par des partenaires régionaux et coordonnés, sur le plan cantonal, par le comité d'organisation chapeauté par la CTIE. Les partenaires sont les villes, communes et régions par districts, les collectivités étrangères, les musées, les théâtres et centres culturels, les écoles/DIPAC, l'université, Gastro Neuchâtel, les centres de Jeunesse et les sociétés locales.

Depuis fin 2003, la CTIE et le BDE travaillent à la conceptualisation du projet, à la prise de contact avec les partenaires potentiels et la mise en place de la structure d'organisation.

Brochure "Bienvenue dans le canton de Neuchâtel"

La commission "Information" de la CTIE a mandaté un journaliste pour évaluer la pertinence de la forme et du contenu de la brochure d'information *Bienvenue dans le canton de Neuchâtel* traduite en 8 langues. Il s'agissait de savoir si, après 10 ans d'existence, ladite brochure répond encore aux objectifs principaux fixés à l'époque, à savoir, transmettre un message de bienvenue aux nouveaux arrivants dans le canton et leur signaler l'existence d'un certain nombre de services à leur disposition. Constatant qu'une grande partie de l'information contenue et la manière dont on y accède ne correspondaient plus aux besoins actuels, sur proposition de la CTIE, la commission information a décidé de rééditer la brochure sous une forme allégée. La nouvelle édition de la brochure a vu le jour fin 2003 traduite pour la première fois en arabe en plus des versions allemande, anglaise, italienne, portugaise, espagnole, serbo-croate, turque et albanaise. Les différentes versions de la brochure ont été diffusées auprès des partenaires du projet "Accueil des nouveaux arrivants", aux autorités et administrations communales, aux secrétariats des régions du Val-de-Ruz et du Val-de-Travers et aux collectivités étrangères. Une mise a jour de la brochure a eu lieu en 2005.

Prix "Salut l'étranger !"

Le Conseil d'Etat neuchâtelois a institué en 1995 un prix annuel doté de 7'000 francs intitulé "Salut l'étranger !". Ce prix est destiné à récompenser une personne ou un groupe de personnes de tous âges et de toutes nationalités, domiciliées dans le canton qui, par une œuvre, un spectacle, un acte, voire une parole ou une attitude, aura permis:

- une prise de conscience de la nécessité du dialogue inter-ethnique et inter-religieux afin de favoriser le respect de l'autre et la diversité des cultures;
- la promotion de la tolérance;
- le rejet de toute exclusion basée sur l'appartenance à une ethnie, une religion ou une nationalité.

Depuis la création du prix en 1995, 267 candidatures ont été déposées et 29 personnes ou associations ont été récompensées. Le jury est composé de cinq personnes, dont le président de la CTIE et le délégué aux étrangers.

Vivre ici en venant d'ailleurs

Le projet "Vivre ici en venant d'ailleurs" a débuté fin 2002 et a pour principal objectif de permettre un espace d'expression et de prise de parole pour les personnes étrangères vivant dans le canton afin de promouvoir leur participation à l'espace public et de véhiculer une image plus positive que celle habituellement présentée dans les médias. L'action a bénéficié d'une participation financière de la Confédération.

"Vivre ici en venant d'ailleurs" a proposé mensuellement durant l'année 2003 une double action de communication. D'une part, la publication une fois par mois dans les deux quotidiens du canton, *L'Express* et *L'Impartial*, d'un article journalistique de fond sur une personnalité étrangère, sur son trajet migratoire, sur la situation historique et politique de son pays d'origine et sur sa vie quotidienne dans le canton. D'autre part, la diffusion sur les ondes de la radio neuchâteloise (*RTN 2001*) d'un reportage de neuf minutes entre 9h et 10h du matin le vendredi précédent la publication de l'article. L'article et le reportage sont réalisés par une journaliste professionnelle indépendante (RP).

Cette double action de communication s'est poursuivie en 2004 et 2005 avec *RTN 2001* et de nouveaux partenaires locaux de la presse écrite: *Le Courrier du Val-de-Ruz, Le Courrier du Val-de-Travers, Le Courrier du littoral, Le Journal du Haut* (journal d'information des Montagnes neuchâteloises), *Le Journal du district de Neuchâtel, Vivre la ville* (Journal d'information de la ville de Neuchâtel) et le journal de la Mission catholique italienne (texte traduit en italien). Les articles sont également proposés sur le site Internet *Neuch.ch.* Les photos, articles et reportages audio sont disponibles sur la page web www.ne.ch/temoignages créée par le bureau du délégué aux étrangers et réservée spécifiquement à ce projet.

Italie 2002: conférence sur la naturalisation et soirée itinéraire de vie

Dans le cadre de la grande opération "Italie 2002", organisée par l'association *Vivre La Chaux-de-Fonds*, à La Chaux-de-Fonds, et qui a connu un grand succès, la CTIE a organisé deux importantes soirées publiques sur le thème de l'intégration des étrangers. Une table ronde intitulée "Itinéraires de vie" où plusieurs personnes d'origines étrangères ont apporté des éclairages variés de leurs expériences de migration et d'intégration a rencontré un vif intérêt du public. Animée par un journaliste et introduite par le président de la CTIE, cette soirée a réuni près de 100 personnes. Un débat sur la naturalisation avec la participation du président de la Commission fédérale des étrangers, du président de la CTIE et du délégué aux étrangers a également été très apprécié avec une centaine de personnes qui se sont déplacées à cette soirée.

Ces deux manifestations organisées par la CTIE et coordonnées par le BDE ont été de belles réussites et ont été soigneusement préparées, en particulier sous l'angle de leur promotion.

Journée cantonale Expo.02, 25-26 mai

Dans le cadre de la journée cantonale d'Expo.02, le Conseil d'Etat neuchâtelois a souhaité marquer la présence des communautés étrangères dans le canton, de montrer que cette présence est réelle et visible par des prestations culturelles, par le biais des plaisirs gustatifs, par la musique et par les Marchés de l'Univers.

Pages web "Migration et intégration"

Dans le courant 2004, le site web <u>www.ne.ch/migrationsetintegration</u> a été créé et regroupe des informations issues du BDE, du Service des étrangers, du Service de l'asile et des réfugiés et du Service de la justice. Les pages web présentent entre autres un certain nombre de prestations fournies par le BDE ainsi que des informations sur les activités de la CTIE. Les principaux objectifs de la mise à jour du site sont d'augmenter l'efficacité de la transmission de l'information ainsi que l'attractivité des pages.

1.3.4. Projets d'intégration spécifiques

La CTIE a régulièrement proposé des actions favorisant la coexistence entre populations étrangère et suisse et améliorant la communication et la connaissance de l'environnement neuchâtelois. Le bureau du délégué aux étrangers s'est chargé de la réalisation concrète de ces propositions. La CTIE a également été régulièrement consultée par le BDE quant au déroulement de certains projets et quant aux améliorations susceptibles d'y être apportées.

Vivre et construire ensemble

L'école est le lieu de nombreuses interactions liées au pluralisme social, culturel, confessionnel et politique de la société. Des faits concrets et des conflits dans le domaine scolaire alimentent des préjugés et des demi-vérités non seulement dans le milieu scolaire, mais aussi en dehors. On pense ici surtout aux parents et aux principaux partenaires extérieurs à l'école (autres services de l'Etat, milieux politiques, organisations syndicales, etc.). Des faits et des situations, parfois assez banals et ordinaires, peuvent, notamment à partir d'une mise en perspective excessivement réductrice, prendre des dimensions de tensions socioculturelles et de conflits symboliques considérables.

C'est suite à ce constat qu'un groupe pluridisciplinaire s'est formé et a travaillé à la mise sur pied du projet "Vivre et construire ensemble". Ce projet vise le développement des possibilités de communication. En particulier, il s'agit d'une action de communication innovatrice ayant pour but de susciter la discussion avant tout parmi les enseignants, mais aussi, par effet multiplicateur, dans les associations de parents d'élèves, les communautés étrangères et les partenaires de la politique d'intégration du BDE dans le canton de Neuchâtel sur des situations réelles, issues du milieu scolaire, selon des éclairages distincts. La discussion doit être le moyen de départ pour déconstruire un certain nombre de préjugés et par-là permettre une certaine ouverture d'esprit et, dans ce terrain favorable, favoriser une lutte efficace contre le racisme.

L'opération consiste à identifier des situations, issues du milieu scolaire, susceptibles d'être mises en discussion plus largement. Un groupe de travail réunissant les organisateurs du projet, des enseignants, des directeurs d'école ou de centres professionnels et des professionnels des médias (journalistes et dessinateurs de presse) sélectionnent et choisissent les situations à traiter et le calendrier de traitement, de mise en place et de diffusion. Une fois la sélection du fait effectuée, un journaliste et un dessinateur de presse réalisent un projet (textes et dessins de presse). Le groupe de travail examinait et commentait ces projets puis validait leur diffusion.

La diffusion auprès des enseignants se fait sous la forme d'une pose d'affiche (dessin de presse uniquement) complété d'un document de petit format à emporter (contenant la description résumée d'un fait, un commentaire journalistique et le dessin de presse) dans les salles de maîtres. La diffusion auprès des autres milieux ciblés par le projet se fait par envoi organisé par le BDE. Le projet a été soutenu par les autorités neuchâteloises responsables de l'instruction publique et de l'intégration des étrangers.

Migration, maternité et traduction

Le projet "Migration, maternité et traduction" vise à améliorer l'accès à l'information des femmes migrantes par rapport à leur maternité (grossesse, accouchement et période postnatale) dans les situations où elles consultent un professionnel de la santé reproductive. Ainsi, le projet propose trois prestations de traduction gratuites pour les femmes qui rencontrent des difficultés linguistiques et socioculturelles dans la compréhension de leur état de santé ou de celui de leur bébé. Les traductrices à disposition ont été formées spécifiquement au domaine de la maternité dans le cadre de la formation sur l'interprétariat dans le domaine de la maternité et de la violence conjugale proposée en 2005 au réseau des traducteurs/médiateurs socioculturels du BDE.

Ce projet a été initié par la Commission "Femmes migrantes" de la CTIE avec la collaboration de l'Office de la politique familiale et de l'égalité (OPFE) et du Service de la santé publique. Le projet a

été mis en veille depuis l'automne 2005 suite aux mesures urgentes adoptées par le Conseil d'Etat du fait de la situation des comptes 2005.

1.3.5. Procédures de consultations

En lien avec la nouvelle Constitution neuchâteloise votée en 2000 et entrée en vigueur en 2002, la CTIE a participé à la procédure de consultation de révision de la loi sur les droits politiques (droit de vote des étrangers) et de la loi sur le droit de cité.

En 2001, le Département de justice et police a lancé une procédure de consultation des cantons concernant la législation sur la nationalité. La CTIE a adressé aux autorités cantonales et fédérales sa position favorable quant aux propositions retenues dans le rapport tout en précisant que la révision consécutive de la loi devrait prévoir une définition plus large des jeunes étrangers de la 2^e génération.

Fin 2001, la Confédération a consulté les cantons en vue de la révision de la loi sur la protection des animaux qui prévoyait notamment l'autorisation de l'abattage rituel. Issue à la fois de l'avis du vétérinaire cantonal et du groupe de contacts «Musulmans» de la CTIE, la prise de position du Conseil d'Etat exprimait un avis en faveur du toilettage général de la loi tout en adoptant une position nuancée en ce qui concerne l'introduction d'un assouplissement de l'obligation d'étourdissement préalable pour l'abattage rituel. Il faut rappeler que, dans le canton de Neuchâtel, un modus vivendi a été trouvé d'entente avec le vétérinaire cantonal, la CTIE et les groupements musulmans pour que les animaux puissent être saignés avec étourdissement préalable. Le Conseil fédéral a finalement décidé de repousser cet objet.

En 2003, le Département fédéral de justice et police a consulté les cantons sur la révision de l'Ordonnance sur l'intégration des étrangers. La révision concernait trois aspects: l'organisation du fond pour les projets d'encouragement à l'intégration; l'introduction d'un système de récompenses et de sanctions pour l'acquisition de permis d'établissement pour les étrangers non européens; la restriction au regroupement familial qui ne serait possible que dans les 5 ans qui suivent l'octroi du permis ou l'établissement du lien familial. La CTIE s'est exprimée favorablement à la première révision car elle donne une plus grande marge de manœuvre aux cantons quant au financement de projets d'intégration. Par contre, elle a clairement rejeté les deux autres propositions avec les arguments suivants: la politique suisse de migration autorise les migrants à venir sur le territoire suisse en fonction de différents critères établissant des distinctions, mais une fois que les gens sont là, il convient de les mettre tous sur un pied d'égalité. Il faut éviter de creuser trop de différences.

1.3.6. Autres dossiers et thématiques traités

Sans-papiers

Le mouvement des sans-papiers en Suisse et plus particulièrement à Neuchâtel a soulevé des problèmes complexes et importants qui ont été traités par la CTIE qui avait déjà formulé des propositions de modifications de la politique suisse de migration permettant de résoudre une partie du problème des sans-papiers. La CTIE a rencontré le collectif et, dans le cadre d'un entretien avec le chef du Département de l'économie publique, a exprimé son souhait de trouver une solution sans recourir à la répression policière.

Situation de certains groupes de personnes déboutées du droit d'asile

La CTIE a eu connaissance de la situation délicate de personnes déboutées du droit d'asile ne pouvant être provisoirement pas renvoyées dans leur pays d'origine, notamment la situation de personnes d'origine érythréenne. La CTIE a encouragé le chef du Département de l'économie publique à entreprendre des démarches auprès de l'Office fédéral des réfugiés (aujourd'hui Office des migrations) afin de trouver une solution plus humaine.

Personnes kosovares et nationalité inscrite dans les autorisations de séjour

La communauté kosovare a exprimé les problèmes identitaires que pose l'inscription "Serbie Monténégro" sous la rubrique "nationalité" des autorisations de séjour. La CTIE s'est adressée à l'Office fédéral des migrations (ODM), section de l'intégration et de la nationalité, et lui a exposé le problème. L'ODM, sensible à cette question, a entrepris des démarches pour trouver une issue à cette

situation. Malheureusement, les autorités fédérales n'ont pas souhaité modifier à ce stade-là leur pratique pour des motifs de politique extérieure.

Politique des visas Schengen au sein de l'Union européenne

La CTIE a suivi les travaux du Forum pour l'intégration des migrants et migrantes (FIMM) concernant les visas Schengen pour les ressortissants d'Etats tiers. Face à la quantité élevée (294'000) de ce type de visas délivrés pour ces ressortissants souhaitant se rendre dans l'espace Schengen et face au temps nécessaire pour en obtenir un (8 heures), le FIMM a entrepris des démarches auprès des instances responsables de l'Union européenne afin de supprimer l'obligation de visas pour les personnes d'Etats tiers domiciliées en Suisse. Monsieur Claudio Micheloni, secrétaire général du FIMM et membre de la CTIE, a régulièrement informé la CTIE de l'état de la situation durant l'année 2004.

Autres thématiques

Les séances plénières de la CTIE ont été l'occasion d'approfondir des thématiques actuelles liées à la migration et à l'intégration. Ainsi, la CTIE a invité des experts ayant traité les thématiques suivantes: la délinquance et la criminalité dans le canton de Neuchâtel, le programme fédéral d'encouragement à l'intégration, l'orientation de la politique neuchâteloise d'intégration des étrangers, la politique d'intégration des étrangers au niveau suisse, l'histoire de l'immigration italienne dans le Haut du canton de Neuchâtel, l'histoire de la politique d'immigration, d'intégration et d'asile en Suisse de 1948 à 2000, la famille dans le processus migratoire, la politique d'intégration adaptée aux jeunes d'origine étrangère, le taux de participation des étrangers aux élections communales et aux élections au Conseil des Etats 2003, la politique des visas Schengen au sein de l'Union européenne auprès des ressortissants d'Etats tiers séjournant en Suisse, le port du foulard islamique et présentation de la situation dans le canton de Neuchâtel, l'entrée en vigueur de la 2e étape des Accords bilatéraux et, finalement, la politique d'intégration et apprentissage du français dans le canton de Neuchâtel.

La CTIE et le BDE ont par ailleurs été représentés à toutes les manifestations organisées par la Commission fédérale des étrangers.

9 Références bibliographiques thématiques

Politique d'intégration et de migration

Mahnig H, (2005), Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948, Zürich, Cohésion sociale et pluralisme culturel, Seismo.

Niederberger J. M., (2004), Ausgrenzen, Assimilieren, Intergrieren. Die Entwicklung einer schweizerische Intergrationspolitik, Zürich, Cohésion sociale et pluralisme culturel, Seismo.

Organisation de Coopération et de Développement Economiques, (2004), Tendances des migrations internationales. Rapport annuel 2003, Paris, les éditions de l'OCDE.

Piguet E., (2004). L'immigration en Suisse. 50 ans d'entrouverture, Lausanne, Le Savoir suisse, Presses polytechniques et universitaires romandes.

Piguet E., (2005), L'immigration en Suisse depuis 1948. Une analyse des flux migratoires, Zürich, Cohésion sociale et pluralisme culturel, Seismo.

Conférence tripartite des agglomérations, (2005), Entraves juridiques à l'intégration des étrangers: exploration et pistes d'action, Berne, Conférence tripartite sur les agglomérations.

Marché du travail

Buttet Y., Gfeller P., Meyer A., équipe de projet; Girard P.-H., Fiore F., Porret S., (2005), Chômage et nationalité. Étude sur la population en recherche d'emploi, ORTE.

De Kaenel M., Bulletin d'information aux entreprises formatrices. n° 9, mars 2006, Reconnaissance de l'expérience professionnelle (Validation des acquis), République et canton de Neuchâtel, Département de l'éducation, de la culture et des sports, Service de la formation professionnelle.

Domaine public, n° 1673, 13 janvier 2006, "Le vrai et le faux sur la ségrégation".

Fibbi R., Kaya B., Piguet E., (2003a), Le passeport ou le diplôme ? Étude des discriminations à l'embauche des personnes d'origine étrangère sur le marché du travail suisse, Neuchâtel, Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population.

Gfeller N., (2005), Gleiche Chance für alle ? Junge Erwerbpersonen unterschiedlicher Herkunft mit abgeschlossener Berufsbildung auf dem Arbeitsmark, Berne, Universität Bern.

Haug W., Wanner P., (2005), Migrants et marché du travail. Recensement fédéral de la population 2000, compétences et insertion professionnelle des personnes d'origine étrangère en Suisse, Neuchâtel, Office fédéral de la statistique.

Portolio européen : www.sprachenportfolio.ch

Stuz Heidi, BASS Berne, (2003), Un monde du travail sans discrimination. Mesures et lutte contre la discrimination dans le domaine de l'emploi, Berne, Service de lutte contre le racisme.

Egger Theres, BASS Berne, (2003), Intégration et travail. Champs d'activité, acteurs et domaines à développer dans l'optique de l'amélioration du statut des étrangers dans le marché du travail, Documentation sur la politique d'intégration, Berne, Commission fédérale des étrangers.

Terra Cognita, n° 3/2003, Travailler, Berne, Commission fédérale des étrangers.

Droits politiques et citovenneté

Cueni A., Fleury S., (1994), Étrangers et droits politiques: l'exercice des droits politiques des étrangers dans les cantons de Neuchâtel et du Jura, Commission nationale suisse pour l'UNESCO, Berne.

Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse, du 29 septembre 1952.

Loi cantonale sur le droit de cité neuchâtelois, du 7 novembre 1955.

Facchinetti T., (2002), Le droit de vote et la participation politique des étrangers dans le canton de Neuchâtel et en Suisse, Neuchâtel, Bureau du délégué aux étrangers.

Rapport d'activité 2004 de la Communauté de travail pour l'intégration des étrangers et du bureau du délégué aux étrangers.

Terra Cognita n°4/2004, Naturalisation, Berne, Commission fédérale des étrangers.

Habitat et urbanisme

Intégration et habitat. Aménagement du territoire dans la société pluraliste, Documentation sur la politique d'intégration avec la contribution de Regian Kiener, Mathias Kuhn, Wolf Seidel, ainsi que les résultat de travail "Aménagement de territoire et intégration", 2004, CFE.

Terra Cognita, n° 5/2004, Habitat, Berne, Commission fédérale des étrangers.

Information et communications publiques

Terra Cognita n° 2/2003, Formation, Berne, CFE

Formation et famille

Famille et migration. Études sur la situation des familles migrantes et recommandations de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales, (2002), Berne, Commission fédérale pour les questions féminines.

Fibbi R., Wanner P., Lerch M., (2003), Familles et migration. Le rôle de la famille sur les flux migratoires, Neuchâtel, Office fédéral de la statistique.

Santé et social

Migration et santé, Stratégie de la Confédération pour les années 2002-2006, (2002), Berne, Office fédéral de la santé publique.

Centre Migration et Santé Croix-Rouge suisse : www.redcross.ch.

Loi sur la prostitution (Lprost)

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi sur la prostitution et la pornographie (Lprost), du 15 décembre 2004, Neuchâtel.

www.ne.ch/migrationsfeminines

Laïcité et pluralisme religieux

Facchinetti T., Zulauf C., (2002), Enterrement des défunts dans les cimetières publics neuchâtelois et pluralisme confessionnel., Rapport de la CTIE, Neuchâtel, Communauté de travail pour l'intégration des étrangers.

Loi cantonale portant modification de la loi sur les sépultures (inhumation de longue durée), in Feuille officielle n° 49, du 2 juillet 2003.

Délinquance et criminalité

Terra Cognita n° 6/2005, Violence, Berne, Commission fédérale des étrangers.

www.ne.ch/egalite