



**Rapport d'information du Conseil d'État au Grand Conseil
concernant
la politique d'intégration interculturelle**

(Du 23 avril 2018)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Au moins une fois par législature, la Communauté pour l'intégration et la cohésion multiculturelle (CICM) présente un rapport et des recommandations au Conseil d'État et au Grand Conseil, conformément au mandat qui lui est conféré par la loi sur l'intégration et la cohésion multiculturelle. Le Conseil d'État a pris acte de ce rapport qui met en exergue la situation actuelle en matière d'intégration interculturelle, à travers un bilan de la précédente législature et des recommandations relatives aux axes suivants : citoyenneté et rôle de société d'accueil, l'intégration des générations, formation et intégration socio-professionnelle.

Le Conseil d'État a eu l'occasion de définir ses priorités en matière de financement de l'encouragement de l'intégration à travers le Programme d'intégration cantonal (PIC) 2018-2021. Les propositions de la CICM s'inscrivent pour plusieurs dans ce cadre, tout en mettant en avant des actions supplémentaires nécessaires qui devraient être entreprises pour que les besoins spécifiques et les ressources des personnes issues de la migration soient pris en compte.

I. INTRODUCTION

La Communauté pour l'intégration et la cohésion multiculturelle (CICM), soutenue par le service de la cohésion multiculturelle (COSM), transmet au moins une fois par législature son rapport au Conseil d'État. Celui-ci en a pris connaissance et le transmet dans son intégralité au Grand Conseil (cf. annexe). Le rapport et les recommandations émises s'inscrivent pour un grand nombre en complémentarité du Programme d'intégration cantonal 2018-2021 (PIC). Cette convention-programme, depuis 2014, fixe de fait les actions prioritaires en matière d'encouragement de l'intégration pour le canton de Neuchâtel, telles que négociées avec la Confédération et en fonction des moyens disponibles. Le rapport de la CICM va quant à lui au-delà des huit domaines du PIC, en émettant des propositions sur ce qui devrait être mis en place, ce qui serait souhaitable et non pas uniquement réalisable. La CICM souligne les enjeux qui attendent le canton de Neuchâtel et émet des recommandations pour y répondre. Le Conseil d'État rejoint l'analyse qui est faite mais estime cependant qu'il lui sera difficile de répondre à l'ensemble des besoins évoqués, notamment en raison de la situation financière du canton et de la nécessaire implication de l'ensemble de la société pour y arriver.

2. POLITIQUE D'INTÉGRATION

L'intégration est la responsabilité de tous et de chacune et de chacun. Que ce soit au niveau individuel (personne migrante nouvellement arrivée comme personne résidant en Suisse de longue date ou y étant née) ou collectif (structures ordinaires, associations, acteurs spécifiques de l'intégration), la cohésion sociale et multiculturelle ne peut être assurée que si la population est considérée dans toute sa diversité et que les besoins spécifiques sont pris en compte.

Dès le début des années 90 à Neuchâtel et un peu plus tard pour le reste de la Suisse, la responsabilité étatique dans la mise en œuvre de mesures spécifiques a été établie. L'encouragement de l'intégration, qui ne vise pas à se substituer aux structures ordinaires mais bien à les encourager à tenir compte de la population migrante, est désormais largement soutenu par la Confédération, les cantons et les communes suisses.

Depuis 2014, les financements fédéraux de l'encouragement spécifique de l'intégration sont conditionnés à l'établissement d'une convention programme avec la Confédération, les PIC. Celui-ci assure au canton plus des deux tiers du financement dévolu à l'encouragement de l'intégration.

2.1. Politique interculturelle à Neuchâtel

À Neuchâtel, la coordination du PIC – et de la politique interculturelle de manière générale – est dévolue au COSM, tel que stipulé dans la loi sur l'intégration et la cohésion multiculturelle. Le COSM est soutenu dans ses tâches par la CICM. En sus, fin 2017, un groupe de coordination interdépartemental a été nommé afin de mieux coordonner la politique interculturelle au niveau de l'ensemble des services de l'État concernés, que ce soit par exemple pour l'intégration des personnes arrivées par le biais de l'asile ou pour la prévention des discriminations.

Au-delà de la notion d'intégration des étrangères et des étrangers utilisée communément en Suisse, Neuchâtel a adopté une perspective interculturelle. L'objectif final est la cohésion sociale, l'égalité de dignité et le bien-être de l'ensemble de la population. La diversité est perçue comme positive, tandis que le dialogue, la collaboration et la participation sont les modes opératoires privilégiés pour résoudre les problèmes.

Il ne s'agit pas uniquement de reconnaître la diversité et les personnes quelles que soient leurs appartenances, mais aussi d'encourager les interactions entre les individus. Le canton a pour volonté d'encourager le dialogue et la co-construction d'une société neuchâteloise, « harmonieuse. Une communauté au sein de laquelle chacune et chacun s'intègre et que chacune et chacun contribue à façonner », comme le souligne le programme de législature du Conseil d'État qui a fait de la valorisation de la diversité l'un de ses objectifs. Une société interculturelle est une société dans laquelle les identités se multiplient et ne divisent pas.

Les éléments qui permettent de maintenir cette perspective, tout en s'adaptant au cadre légal fédéral en évolution constante, sont à la fois symboliques et pragmatiques. D'une part un discours officiel fort qui valorise la diversité, l'attachement aux droits civiques étendus, une approche transversale de la politique d'intégration, d'autre part des moyens spécifiques dévolus à l'accueil, l'information, le conseil et à toutes mesures qui permettent de faciliter l'accès aux structures ordinaires.

3. BILAN DE LA LÉGISLATURE

Le Conseil d'État remercie la CICM pour le travail effectué durant la précédente législature et l'engagement de ses membres dont plusieurs y participaient depuis sa création. Il salue aussi la capacité de la communauté à se renouveler, elle qui fut la première commission consultative d'un canton suisse. La thématique même qui l'occupe est par essence mouvante et l'adaptation au contexte actuel de la commission, qui inclut désormais des personnes arrivées récemment en Suisse, ne peut qu'être bénéfique. Le Conseil d'État se félicite d'avoir nommé les dix personnes qui représentent les collectivités migrantes à l'issue d'un processus participatif inédit, comprenant un jury tiré au sort. Il souligne aussi que cet exercice a permis de confirmer que les personnes issues de la migration sont prêtes à s'engager pour le canton dans lequel elles vivent désormais.

Les recommandations de la précédente législature étaient ambitieuses. Le bilan complet de celles-ci se trouve dans le document annexé. Le Conseil d'État avait choisi de prioriser deux domaines sur les cinq mis en avant par la CICM : intégration professionnelle et prévention des discriminations. Ces deux domaines sont clairement prioritaires dans une société dans laquelle il est primordial, pour être considéré comme intégré, de participer à la vie économique du canton tandis qu'il est impossible d'assurer la cohésion sociale si des personnes sont discriminées. Ces deux domaines sont cependant difficiles à faire évoluer positivement dans un court laps de temps, bien que de nombreuses mesures aient été mises en place depuis la publication du dernier rapport, par le COSM, les membres de la CICM ou d'autres acteurs.

3.1. Intégration professionnelle

Comme le souligne le rapport de la CICM, le taux de chômage des personnes étrangères demeure proportionnellement élevé. Cependant, il faut noter que la nationalité qui ressort des statistiques ne peut résumer les causes de cette surreprésentation. D'autres facteurs entrent en ligne de compte, comme le type d'emploi, le motif de migration (pour répondre à des besoins ponctuels d'une économie qui évolue ou en fuyant un conflit, par exemple) ou encore la discrimination. Pour le Conseil d'État, l'intégration professionnelle est un enjeu majeur pour l'ensemble de la population et les personnes étrangères sont incluses de fait dans la stratégie d'intégration professionnelle (IP) mise en place. Il se réjouit de ce fait des efforts entrepris ces dernières années pour adapter la stratégie d'intégration socio-professionnelle des personnes arrivées par le biais de l'asile à la stratégie IP. La réorganisation du dispositif a permis non seulement de mettre les personnes et leurs besoins au centre, mais d'assurer que celles-ci s'inscrivent en cohérence avec le parcours et les objectifs fixés et en fonction du marché de l'emploi. Cela a aussi permis de réduire de manière importante les listes d'attente pour les cours de français et d'améliorer la cohérence entre les mesures d'encouragement de l'intégration et le dispositif de formation. Des mesures de coaching ont aussi permis au public des femmes migrantes, notamment qualifiées, d'être soutenues.

3.2. Prévention des discriminations

Si l'ensemble de l'État porte la responsabilité de respecter l'article 8 de la Constitution fédérale (égalité), c'est le COSM qui est spécifiquement chargé de la prévention des discriminations raciales. De nombreuses mesures ont été mises en place, en particulier en ce qui concerne la sensibilisation de la population, à travers des expositions ou l'élargissement des actions publiques (NeuchàToi, semaine d'actions contre le racisme). Il est souvent difficile de mesurer l'impact de ces actions, notamment parce qu'aucune étude (à l'exception d'une enquête de l'OFS réalisée en 2016 mais dont les chiffres ne

sont pas disponibles par canton) ne mesure le rejet de la population face à des groupes spécifiques. Si les interactions au sein de la population semblent continuer de globalement bien se dérouler dans le canton, les propos virulents tenus sur les réseaux sociaux indiquent qu'il faut demeurer vigilant et faire perdurer les outils de prévention.

En ce qui concerne les cas concrets de discrimination, outre les personnes qui s'adressent au centre de consultation du COSM (entre 10 et 20 chaque année), les plaintes pour discrimination sont plutôt rares (la Police neuchâteloise a enregistré 26 infractions pour discrimination raciale entre 2013 et 2017). Douze décisions liées à l'article 261 bis de la Constitution ont été prises par la justice neuchâteloise entre 2013 et 2017 (dont huit en 2013). Pour six des cas, il n'y a pas eu d'entrée en matière (bien que, dans un cas, il y ait eu condamnation pour injure) et trois personnes ont retiré leurs plaintes. Dans trois cas, la discrimination raciale a été établie. La mince probabilité de voir la plainte aboutir positivement (souvent faute de témoins) n'incite pas les gens à dénoncer les actes discriminatoires dont ils sont victimes, bien que ceux-ci aient un réel impact social et sanitaire sur les personnes qui les subissent. Ainsi, le ressenti exprimé par certaines personnes doit être pris en compte et les mesures mises en place, inscrites par ailleurs dans le PIC, doivent continuer.

3.3. Autres domaines

Au niveau du bilan de la législature précédente en matière d'intégration et de prévention des discriminations, d'autres actions ont été menées dans différents domaines qui se trouvent listés dans le rapport de la CICM. La force de la politique interculturelle neuchâteloise réside notamment dans la continuité des mesures entreprises avant l'instauration des PIC, notamment la politique d'accueil en partenariat avec les communes, le réseau d'interprètes, les formations pour les professionnel-le-s, l'entretien de réseaux pour la sensibilisation à des problématiques particulières, le soutien à des petits projets interculturels ou à des programmes de plus grande envergure.

4. RECOMMANDATIONS

Pour ses recommandations 2018-2021, la CICM a choisi de prioriser trois axes (citoyenneté et rôle de société d'accueil, intégration des générations ainsi que formation et intégration socio-professionnelle). Les 26 actions présentées en appui à 11 principes généraux, permettent d'imaginer concrètement ce qui peut être réalisé pour répondre aux impulsions de la communauté et favoriser la cohésion sociale. La liste des recommandations est résumée dans le tableau ci-dessous :

Citoyenneté et société d'accueil	
Principes	Actions (destinataires de la recommandation)
Promouvoir les principes interculturels et assurer l'exemplarité de l'État	<p>1) Accentuer les formations du personnel administratif sur les questions interculturelles, la prévention des discriminations et le risque de profilage racial, en particulier pour les personnes chargées d'évaluer les critères d'intégration ou en contact régulier avec des populations issues de la migration (<i>collectivités publiques</i>)</p> <p>2) Mettre en œuvre la feuille de route pour une administration sans discrimination (<i>collectivités publiques</i>)</p>
S'engager pour une citoyenneté active pour toutes et tous	<p>3) Assurer une coordination des réseaux de bénévoles (<i>collectivités publiques</i>)</p> <p>4) Adapter les outils d'information lors des votations et élections pour augmenter le taux de participation des électrices et électeurs étrangers (<i>société civile</i>)</p> <p>5) Encourager les grandes associations (sportives, culturelles, etc.) et les partis politiques à désigner des répondant-e-s sur les questions de diversité (<i>société civile</i>)</p>
Encourager les employeurs publics et privés à valoriser les compétences disponibles en percevant la diversité comme une opportunité	6) Mettre en place des mesures pour promouvoir la diversité (évaluation des compétences, recrutement, cours de langue, etc.) (<i>employeurs</i>)
Renforcer le rôle des communes dans l'accueil des personnes nouvellement arrivées (quel que soit leur statut) et dans le soutien aux projets favorisant le vivre ensemble	<p>7) Renforcer l'information aux personnes nouvellement arrivées sur la réalité neuchâteloise, les droits et les devoirs ainsi que les contingences administratives (<i>collectivités publiques</i>)</p> <p>8) Mettre à disposition des communes un outil de réseautage et de bonnes pratiques pour le vivre ensemble (<i>collectivités publiques</i>)</p>
Prévenir les discriminations multiples et favoriser le dialogue interconventionnel	<p>9) Soutenir en priorité des projets qui luttent contre différents aspects de la discrimination (genre et racisme, discrimination et orientation sexuelle, etc.) et ceux qui permettent de co-construire une société interculturelle (<i>collectivités publiques</i>)</p> <p>10) Veiller à un équilibre dans la représentativité et présenter les personnes issues de la migration comme des ressources (<i>médias</i>)</p> <p>11) Garantir la possibilité aux communautés religieuses d'entreprendre des démarches pour leur reconnaissance d'intérêt public en adoptant une loi (art. 99 de la Constitution) (<i>Grand conseil</i>)</p>
Intégration des générations	
Principes	Actions (destinataires de la recommandation)
Tenir compte des besoins spécifiques des personnes issues de la migration de l'enfance à la vieillesse	<p>12) Encourager des mesures de soutien à la parentalité, en particulier celles permettant aux pères de disposer d'un espace de discussion et aux parents d'être informés de tous les aspects liés à la scolarité (<i>collectivités publiques</i>)</p> <p>13) Renforcer le soutien scolaire et extra-scolaire des enfants issu-e-s de la migration afin de garantir l'égalité des chances (<i>collectivités publiques</i>)</p> <p>14) Déterminer les problématiques particulières rencontrées par les jeunes migrant-e-s arrivé-e-s tardivement liées au bien-être et à la santé (traumas, alcool, prostitution, violences, etc.) et mettre en place des mesures pour y répondre (<i>collectivités publiques</i>)</p> <p>15) Sensibiliser les associations et collectivités migrantes aux problématiques rencontrées à la retraite, en particulier les risques de paupérisation (<i>institutions et des associations</i>)</p>
Renforcer les compétences interculturelles des professionnel-le-s des domaines concernés	<p>16) Continuer à proposer des formations sur la gestion de la diversité et élargir le catalogue pour les professionnel-le-s de la petite enfance, de l'école et de la santé (<i>collectivités publiques</i>)</p> <p>17) Favoriser les actions qui mettent en contact des personnes jeunes et âgées, issues de la migration ou pas (<i>institutions et des associations</i>)</p>

Formation et intégration socio-professionnelle	
Principes	Actions (<i>destinataires de la recommandation</i>)
Valoriser les compétences acquises par les personnes issues de la migration	18) Continuer d'assurer aux personnes arrivées par le biais de l'asile un accompagnement individuel (<i>collectivités publiques</i>) 19) Adapter les processus de recrutement aux compétences et aux ressources des personnes migrantes (<i>employeurs</i>) 20) Assurer le recrutement de personnes issues de la migration, comme reflet de la diversité de la société (<i>collectivités publiques</i>)
Tenir compte des parcours individuels et adapter les mesures aux évolutions migratoires	21) Prévoir des mesures transitoires pour les jeunes allophones faisant face à des problèmes d'apprentissage (<i>collectivités publiques</i>) 22) Continuer de favoriser les places de stages et d'apprentissage adaptées aux compétences des personnes pour permettre l'intégration professionnelle parallèlement à l'acquisition linguistique (<i>collectivités publiques</i>)
Favoriser une formation de base plutôt que l'intégration rapide dans le marché du travail	23) Augmenter les moyens à disposition pour la formation des jeunes arrivés tardivement (<i>collectivités publiques</i>) 24) Promouvoir de nouvelles approches et moyens d'apprentissage des compétences de base, notamment électroniques (<i>institutions et des associations</i>)
Veiller dans la mesure du possible à assurer la mixité (personnes migrantes ou pas, personnes arrivées par le biais de l'asile ou pour autre motif, etc.) dans les mesures	25) Créer des espaces de rencontres qui favorisent la pratique du français (association et réseaux de bénévoles) en parallèle aux cours ordinaires (<i>collectivités publiques</i>) 26) Soutenir les cours et mesures tenant compte de la langue et culture d'origine et ouvertes à un public divers (<i>collectivités publiques</i>)

4.1. Position du Conseil d'État

Pour le Conseil d'État, les enjeux évoqués par la CICM, notamment l'importance de la participation citoyenne, les problématiques spécifiques rencontrées par les enfants, les jeunes et les seniors migrants ou des risques liés à la non-intégration professionnelle, sont tout à fait pertinents et rejoignent nombre de ses préoccupations. Que ce soit dans le cadre des réflexions liées à l'intégration professionnelle, à la formation, à l'insertion sociale ou à la santé notamment, les stratégies mises en place incluent de fait les personnes issues de la migration, qui font partie intégrante de la société neuchâteloise. Ceci dit, comme cela est clairement souligné dans le rapport, la responsabilité de l'intégration incombe à l'ensemble de la société et l'État seul ne peut répondre à l'ensemble des défis mentionnés. La participation du plus grand nombre, organismes privés et publics, entreprises, associations, mondes sportifs, culturels et politiques, médias, ainsi que celle des individus, est nécessaire. Chacune et chacun peut et doit s'investir pour que les personnes issues de la migration ne soient plus seulement perçues en fonction des manques à combler, mais bien avec des compétences à valoriser dans une société qui évolue sans cesse.

Le Conseil d'État appuie l'ensemble des principes mentionnés dans le rapport de la CICM. Sous réserve de quelques nuances, il approuve également les recommandations formulées. Il relève qu'une grande partie de ces dernières pourront être mises en œuvre dans le cadre du PIC coordonné par le COSM (actions 1-3, 7-9, 12, 16, 26). En ce qui concerne les autres actions préconisées, un large partenariat, qui pourrait être initié par la CICM, permettra de sensibiliser les milieux concernés. Parallèlement, le déploiement du projet national « Agenda intégration » devrait également contribuer à la concrétisation des mesures visant à favoriser l'intégration professionnelle.

En sus, le Conseil d'État souhaite souligner certains aspects du rapport.

4.1.1. Citoyenneté et rôle de la société d'accueil

La citoyenneté historique (droit de vote accordé au XIX^{ème} siècle aux étrangers) et la laïcité d'intégration sont deux des éléments forts de l'identité neuchâteloise. À ce titre, le Conseil d'État partage le point de vue de la CICM, comme il a déjà eu l'occasion de l'exprimer, quant à l'importance de doter le canton d'une loi sur la reconnaissance des autres communautés religieuses. En ce qui concerne la participation des électrices et électeurs étrangers aux différents scrutins, participation qui reste proportionnellement beaucoup plus faible que celle des Suissesses et des Suisses, il encourage les différents groupes politiques à s'intéresser de plus près à ces aspects et à veiller, dans leur communication et lors de la sélection des personnes candidates, à inclure encore plus celles issues de la migration.

Il estime aussi que les médias jouent un rôle important en termes de cohésion sociale et qu'une présentation plus réaliste de la migration serait juste et contribuerait à permettre en particulier aux jeunes neuchâtelois-e-s issu-e-s de la migration de s'identifier à des figures positives.

Enfin, en accord avec son programme de législature et afin d'assurer l'exemplarité de l'État, le Conseil d'État adopte en même temps que ce rapport une feuille de route pour une administration ouverte et égalitaire qui permettra de répondre à plusieurs des recommandations de la CICM, notamment en matière de recrutement et de formation.

4.1.2. Intégration des générations, formation et intégration socio-professionnelle

Le profil des personnes issues de la migration évolue de manière constante, non seulement en fonction de leur origine, mais aussi du genre, de l'âge, de la situation socio-professionnelle ou du parcours de vie. De nombreux jeunes sont arrivés dans les dernières années, dont un certain nombre sans aucune formation. La plupart sont appelés à rester et les composantes de la société neuchâteloise doivent s'adapter continuellement à leurs besoins spécifiques. Ceci vaut aussi pour les enfants issus de la migration et pour les seniors dont le nombre augmente progressivement. Les services de l'État se sont d'ores et déjà progressivement adaptés à cette situation et vont continuer à le faire.

Pour la question particulière de la formation et de l'intégration professionnelle, si les fonds cantonaux ne pourront être augmentés significativement à brève échéance, différents éléments permettront de mieux répondre dans le futur aux enjeux évoqués par la CICM, en particulier la formation des jeunes ayant des difficultés d'apprentissage ou le manque de moyens pour les mesures d'intégration.

D'abord, la nouvelle stratégie d'intégration professionnelle étant désormais déployée au niveau du service de l'emploi, les étapes suivantes vont s'engager rapidement. Ainsi, dès 2019, les principaux secteurs « portes d'entrée », notamment le secteur migrations, seront intégrés au dispositif. Cela impliquera d'adapter l'accompagnement et le suivi des bénéficiaires, ainsi que de prioriser les mesures préparatoires à l'intégration professionnelle (pour les personnes migrantes en particulier l'acquisition des compétences de base et compréhension du monde du travail en Suisse). Comme indiqué dans le bilan, la stratégie liée à l'asile s'inscrit déjà dans cette perspective. Si des efforts ont été réalisés pour assurer la cohérence du dispositif et améliorer les mesures proposées, l'adéquation des mesures doit continuer d'être affinée. Sans compter que les moyens actuellement disponibles ne suffisent pas. Le Conseil d'État se réjouit ainsi de l'aboutissement prochain des négociations entre les cantons et la Confédération dans le cadre de l'Agenda Intégration, qui prévoit une augmentation significative des subventions fédérales destinées au public asile. Ceci s'accompagnera d'objectifs ambitieux et tous les acteurs concernés devront se mobiliser.

Le Conseil d'État est persuadé que les mesures préconisées sont des investissements nécessaires à la cohésion sociale et des contributions utiles à la limitation des besoins d'assistance. Dans la mesure des moyens disponibles, il continuera à les mettre en œuvre.

5. CONCLUSION

Comme cela figure clairement dans son programme de législature, le Conseil d'État est persuadé que la diversité est une richesse et que le vivre ensemble est possible, pour autant que chacune et chacun y mette du sien, se reconnaisse mutuellement tout en s'appuyant sur les fondements qui sont inscrits dans la Constitution neuchâteloise. Ces principes figurent d'ailleurs dans la charte de la citoyenneté, document transmis à toute nouvelle personne qui emménage dans le canton ou qui s'y fait naturaliser.

Dans ce sens, le Conseil d'État vous propose de prendre acte du présent rapport d'information et du rapport de la CICM qui l'accompagne. Il encourage aussi le Grand conseil à se montrer exemplaire, dans ses décisions et dans ses prises de position, et à tenir compte du fait que la société est diverse et que la reconnaissance de cette diversité contribue au bien-être de chaque membre de la communauté neuchâteloise.

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

Neuchâtel, le 23 avril 2018

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. FAVRE

La chancelière,
S. DESPLAND

L'ANNEXE EST PUBLIÉE DANS UN DOCUMENT SEPARÉ

**CICM : RAPPORT DE LÉGISLATURE 2013-2017 ET RECOMMANDATIONS POUR LA
LÉGISLATURE 2018-2021**