



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

(Du 22 avril 2015)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Ce rapport d'information accompagne le rapport de législature de la Commission pour l'intégration et la cohésion multiculturelle (CICM) et ses recommandations pour la présente législature, conformément au mandat qui lui est conféré par la loi sur l'intégration et la cohésion multiculturelle révisée en 2013. Il informe le Grand Conseil sur la politique neuchâteloise d'intégration et de prévention des discriminations. La finalité de cette politique est la cohésion sociale, le respect des droits humains et l'égalité de dignité de toutes les personnes vivant dans le canton. L'interculturalité, la réciprocité des échanges, l'ouverture aux autres et la prévention du racisme et des discriminations sont les meilleurs moyens de parvenir à davantage de cohésion sociale, dans le respect des principes fondamentaux des constitutions suisse et neuchâteloise. Ce rapport définit aussi les domaines d'actions prioritaires du Conseil d'Etat en matière d'intégration sur la base des recommandations de la CICM, à savoir l'intégration socio-professionnelle et la prévention des discriminations tout, en étant particulièrement attentifs à l'accueil et à l'information, ainsi qu'aux problématiques relatives aux jeunes et aux femmes migrants.

1. INTRODUCTION

La révision de la première loi cantonale sur l'intégration des étrangers et la cohésion multiculturelle, acceptée par le Grand Conseil en 2013, garantit à la fois la continuité et la confirmation des orientations choisies, tout en constituant une base solide actualisée de la politique d'intégration pionnière menée dans le canton de Neuchâtel. Le but défini par la loi n'est pas l'intégration en soi mais la cohésion sociale, l'égalité de dignité et le bien-être des personnes résidant dans le canton. L'intégration y est vue comme un processus d'adaptation et de rapprochements mutuels, au niveau individuel et collectif, des populations. Elle implique la participation à la vie économique, sociale, culturelle et politique. Il ne s'agit pas d'un alignement unilatéral des nouveaux venus 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, volonté d'ouverture démontrée à Neuchâtel depuis le XIX^{ème} siècle.

Dans cette perspective, le Conseil d'Etat présente ici un résumé des actualités de la politique d'intégration cantonale, fixe ses priorités en matière d'intégration interculturelle et de lutte contre les discriminations pour la législature actuelle, s'appuyant non

seulement sur le programme cantonal d'intégration (PIC), mais aussi sur le rapport de législature 2009-2013 de la CICM et ses priorités et recommandations pour 2014-2017 (en annexe).

2. POLITIQUE D'INTEGRATION FEDERALE ET CANTONALE

Programme d'intégration cantonal (PIC)

Depuis 2014, des conventions-programmes sont signées entre les cantons et la Confédération en matière d'intégration des personnes migrantes. Le PIC fixe les objectifs du canton pour les années 2014-2017 et en régleme le financement. Le budget du service de la cohésion multiculturelle (COSM) est ainsi surtout alimenté par des fonds fédéraux¹. La principale évolution dans l'encouragement spécifique à l'intégration est l'unification des objectifs et la définition de huit domaines prioritaires: primo-information, conseil, protection contre la discrimination, langue et formation, encouragement préscolaire, employabilité, interprétariat communautaire et intégration sociale. Des mesures spécifiques ciblées doivent continuellement être mises en place. Le PIC neuchâtelois comprend près d'une trentaine d'objectifs, inspirés notamment par les précédents travaux de la CICM. Ils visent à la fois le maintien des mesures et prestations qui ont fait leurs preuves tout en en proposant de nouvelles, en particulier:

- un renforcement de l'accueil des nouveaux arrivants, notamment par des entretiens individualisés;
- une meilleure prise en compte des besoins spécifiques en matière de migrations féminines et des personnes migrantes âgées;
- une plus grande sensibilisation aux enjeux de la diversité et aux phénomènes des discriminations des pouvoirs publics mais aussi du secteur privé;
- une optimisation du parcours de l'apprentissage linguistique et de son articulation avec l'insertion professionnelle;
- une meilleure coordination des offres d'encouragement préscolaire ainsi qu'un renforcement du suivi à domicile et des mesures qui favorisent l'égalité des chances;
- un renforcement des collaborations, particulièrement interinstitutionnelles, dans le domaine de l'emploi;
- une professionnalisation des interprètes communautaires et une recherche de synergies avec d'autres cantons dans le domaine de l'interprétariat;
- une consolidation du soutien et du conseil aux projets d'intégration menés par la société civile ou d'autres partenaires.

Collaborations accrues

La politique d'intégration nationale, comme neuchâteloise, prône le principe d'une intégration qui devrait avant tout se faire via les structures ordinaires, que ce soit au niveau cantonal ou communal, tout en proposant des mesures spécifiques qui soutiennent ce processus. Dans cette perspective, la collaboration interinstitutionnelle a été renforcée à Neuchâtel. De nouveaux services – service de la protection de l'adulte et de la jeunesse, service de l'emploi avec le chef de l'ORPN, service de l'action sociale –

¹ La Confédération alloue à chaque canton des fonds pour l'encouragement de l'intégration en fonction de la population totale et du pourcentage de personnes étrangères. Neuchâtel reçoit ainsi au maximum 823'850.- par année (une contribution propre équivalente est exigée). De plus, le canton perçoit 893'549.- (somme variable en fonction des arrivées) réservés à l'intégration professionnelle des personnes admises à titre provisoire et réfugiées (pas de contribution propre exigée).

ont intégré la CICM, ainsi qu'un second représentant de l'association des communes et la commune de Val-de-Ruz. L'Université de Neuchâtel, dont l'expertise en matière de migration est reconnue au niveau helvétique, est désormais également représentée au sein de la communauté, ainsi que la FéNeCi, fédération réunissant plusieurs collectivités migrantes.

De son côté, le COSM a été inclus dans la coordination interinstitutionnelle (CII) qui réunit les partenaires étatiques principaux en charge de l'insertion socioprofessionnelle.

Réorganisation du service de la cohésion multiculturelle (COSM)

Chargé de conduire la politique interculturelle du canton en collaboration avec la CICM, le COSM a été audité suite au départ du premier délégué. Le rapport conclut que " le canton de Neuchâtel s'est doté d'un outil d'intégration ambitieux et visionnaire. A notre avis, cet outil mérite toute la reconnaissance et le rayonnement qu'il a obtenu au cours des dernières années. Il s'agit maintenant de donner au COSM la structure et l'organisation interne qui lui permettent d'agir en toute transparence par rapport aux acteurs internes et externes du canton, afin d'assurer la pérennité de toutes les mesures entamées jusqu'à ce jour". Le service a ainsi connu, en 2014, une réorganisation qui lui permet de remplir ses missions traditionnelles, de faire face aux défis futurs en matière d'intégration et de lutte contre les discriminations et de mieux répondre aux exigences liées à la réforme de l'Etat.

Trois secteurs nouvellement créés éclaircissent la répartition des prestations au sein du service.

Accueil, conseil et information

Les prestations essentielles de consultation, de médiation, de formation et les actions de sensibilisation sont assurées par des spécialistes en migration et relations interculturelles. Les personnes, les collectivités et les instances privées ou publiques trouvent ainsi un soutien et des informations en matière d'intégration à Neuchâtel et à La Chaux-de-Fonds. Ce secteur favorise également la compréhension mutuelle entre les populations suisse et étrangères ou issues de la migration.

Encouragement de l'intégration

Des chargées de projets collaborent à mettre en œuvre et promouvoir des mesures et soutenir les structures pour favoriser la pleine participation sociale, culturelle, professionnelle et civique des personnes issues de la migration. C'est dans ce secteur que la gestion des forfaits pour l'intégration socio-professionnelle des personnes réfugiées et admises à titre provisoire est coordonnée, en partenariat étroit avec le service des migrations et les autres acteurs impliqués.

Naturalisations

Le COSM garantit l'équité dans la procédure de naturalisation en réalisant les entretiens de naturalisation en partenariat et sur mandat du service de la justice, ainsi que d'autres enquêtes d'intégration pour le canton.

La direction du service assure la transversalité nécessaire, en particulier pour les aspects thématiques spécifiques (prévention des discriminations, migrations féminines, employabilité, etc.) et pour soutenir les travaux de la CICM. Cette réorganisation n'a entraîné ni suppression ni ajout de poste et toutes les prestations du service sont assurées, conformément aux engagements pris par le canton avec la Confédération (PIC).

3. BILAN DE LA PRÉCEDENTE LEGISLATURE

La mise en œuvre des recommandations de la précédente législature confirme que l'intégration des personnes migrantes et les échanges interculturels pour une cohabitation harmonieuse sont des processus complexes qui induisent une série d'actions transversales, pluridisciplinaires, étatiques et non-étatiques, avec le soutien des milieux privés, des partenaires sociaux et des collectivités de migrants. La tâche est globale et requiert l'implication, à tous les niveaux, de plusieurs acteurs, que ce soit à l'échelle communale, cantonale ou nationale.

Les recommandations s'articulaient autour de trois axes: l'intégration professionnelle, l'intégration des générations et l'intégration civique. Dans l'ensemble, les mesures annoncées dans ces domaines ont été réalisées à satisfaction, comme le montre notamment les signaux de reconnaissance récoltés par le canton. La situation défavorable du marché du travail et les restrictions budgétaires au niveau des collectivités publiques ont cependant, dans une certaine mesure, limité certaines actions et leur impact.

Un bilan complet se trouve dans le rapport de la CICM annexé, mais quelques points forts sont à souligner:

Reconnaissance

Le canton a vu sa politique interculturelle reconnue et primée tant sur le plan national qu'international. Il a reçu, par le biais du COSM, le prix 2010 de la catégorie "Gouvernance publique" de la Société suisse des sciences administratives et l'Institut de hautes études en administration publique pour le projet "Droits civiques et intégration: comprendre la citoyenneté pour l'exercer pleinement"; le même projet a été primé en 2011 par l'Institut Européen d'Administration Publique (IEAP); la même année, le projet "Vivre ici en venant d'ailleurs" a reçu le Prix suisse de l'intégration.

En tête de l'Index des Cités interculturelles du Conseil de l'Europe depuis 2009, le canton de Neuchâtel s'est vu confirmé sa première place en 2013. C'est aussi dans le contexte européen que le canton a participé depuis 2009 aux travaux qui ont servi de base à la Recommandation sur l'intégration interculturelle² du Conseil de l'Europe aux États membres. Cette recommandation reconnaît notamment la valeur de la diversité pour le développement humain et social, la croissance économique, la productivité, la créativité et l'innovation, à condition que des politiques visant à prévenir les conflits et à favoriser l'égalité des chances et la cohésion sociale soient mises en place.

Intégration professionnelle

Différentes mesures ont été mises en place pour favoriser la participation des Neuchâtelois d'origine migrante à la vie économique de la région. L'acquisition des compétences de base et la formation continue sont primordiales pour s'intégrer sur le marché du travail, mais cet accès est souvent freiné par des qualifications insuffisantes ou non reconnues. Un accent a ainsi été mis sur le soutien aux personnes à faible niveau de qualifications professionnelles notamment par la consolidation de l'offre des cours de français. Des documents décisifs pour l'orientation des personnes migrantes sur le marché de l'emploi ont aussi été traduits.

² Recommandation CM/Rec(2015)1, du Conseil des Ministres aux États membres.

Neuchâtel a franchi un pas important en adoptant la loi sur les aides à la formation (LAF) du 19 février 2013, qui entend encourager les études et formations de toutes celles et tous ceux qui ont les aptitudes requises sans disposer des ressources financières suffisantes. Cette disposition concerne désormais aussi les personnes reconnues par la Suisse comme ayant la qualité de réfugié ainsi que les personnes admises à titre provisoire domiciliées depuis plus de 7 ans en Suisse dont trois au moins dans le canton de Neuchâtel (art. 7 d).

En ce qui concerne la promotion des compétences des adultes, le programme GoNeuchâtel, né en 2011, met en commun les compétences du service des formations post-obligatoires, du service de l'emploi et du COSM. Ce dispositif favorise, par une collaboration institutionnelle accrue, une meilleure participation de tous les acteurs à la promotion des compétences de base des adultes.

Intégration civique

Afin d'encourager la participation active à la vie publique locale et de permettre à chaque personne de se concevoir en tant qu'acteur de son environnement en donnant sa voix, le canton de Neuchâtel a continué à informer les nouveaux arrivants sur les principes et valeurs essentiels de la République neuchâteloise. En partenariat étroit avec les communes du canton dans lesquelles la majorité des personnes migrantes résident, la politique d'accueil et d'information s'est ainsi poursuivie et renforcée, avec, en plus de la distribution généralisée de la charte de la citoyenneté, la mise en œuvre d'un projet-pilote de primo-information. Ce nouveau dispositif prévoit des entretiens individuels avec les personnes nouvellement arrivées, qui sont informées de leurs droits et de leurs devoirs, dans le but de faciliter leur intégration, rapidement après leur installation.

En 2013, les manifestations NEUCHÂTOI sont venues enrichir l'agenda interculturel du canton en promouvant la diversité dans l'espace public et en transmettant une image positive d'une société plurielle. Il s'agissait de susciter un débat public sur l'hétérogénéité de la société neuchâteloise en identifiant les valeurs et principes communs. L'un des axes, "Dessiner l'avenir", ciblait les affaires publiques d'un point de vue citoyen. Une dizaine de manifestations ont ainsi mis l'accent sur la participation politique de la population et la démocratisation des processus décisionnels.

Intégration des générations

Avec l'objectif de préparer dès le plus jeune âge l'intégration des personnes migrantes, un accent particulier a été mis sur des mesures visant les enfants en bas-âge ainsi que leurs parents. Le programme "Réussir l'intégration dès l'enfance", décliné en deux éditions (2010-2011 puis 2012-2013), visait à promouvoir l'égalité des chances des enfants socialement défavorisés en âge préscolaire. Il s'engageait à fournir des outils concrets aux enfants et à leurs parents pour qu'ils puissent davantage tirer profit des offres existantes dans les structures ordinaires. Un programme de formation et sensibilisation des acteurs concernés par la thématique de l'intégration dans le domaine préscolaire a aussi eu lieu.

Depuis sa création en 2011, le "Réseau de mères de contact" permet aussi d'améliorer les liens sociaux des mères ayant des enfants en âge préscolaire (0-4 ans) et de leur fournir des orientations et des informations générales (sanitaires, socio-éducatives ou autres) sur le système suisse et/ou cantonal, tout en les sortant de l'isolement.

4. RECOMMANDATIONS DE LA COMMUNAUTE POUR L'INTEGRATION ET LA COHESION MULTICULTURELLE ET PRIORITES DU CONSEIL D'ETAT

La politique d'intégration est reconnue comme une tâche étatique, relevant d'un partenariat tripartite Confédération, cantons et communes. Le canton de Neuchâtel y œuvre depuis deux décennies et a réussi l'intégration sociale et civique de ses habitants d'origine migrante. Ces acquis sont à préserver et à soigner, en poursuivant une politique proactive en matière d'accueil de nouveaux arrivants, de promotion de la participation – du niveau préscolaire à la vie politique –, d'encouragement de l'apprentissage linguistique ou encore de projets promouvant le vivre ensemble. On constate cependant que les nombreuses actions mises en place pour favoriser l'intégration professionnelle des personnes migrantes n'ont pas suffi à diminuer leur proportion dans les statistiques de chômage et d'assistance sociale. Les raisons en sont multiples et principalement liées à des facteurs socio-économiques (précarité des emplois, niveau de formation, familles plus nombreuses, etc.). D'autres éléments expliquent aussi cette surreprésentation dans les statistiques: difficultés à accéder au marché de l'emploi en raison des compétences linguistiques (voire compétences de base), carences en matière de reconnaissance des diplômes, des titres et des qualifications acquis à l'étranger, réseau personnel ou professionnel lacunaire, discrimination et méconnaissance du système. Les personnes nouvellement arrivées doivent ainsi acquérir un nombre important de nouvelles compétences et connaissances.

A ces éléments s'ajoute un fort sentiment d'injustice ressenti par la population, dont une partie est d'origine migrante et réside dans le canton depuis longtemps, face à l'accroissement du nombre d'européens et de frontaliers sur le marché cantonal de l'emploi. Ainsi, si les Neuchâtelois se sont toujours montrés traditionnellement ouverts, les résultats des dernières votations démontrent qu'ils suivent, bien que plus lentement, la tendance à la fermeture constatée d'une manière générale dans le pays. Les préoccupations exprimées par une partie de la population en ce qui concerne la politique migratoire et le marché du travail doivent être entendues, cependant elles ne reflètent pas un problème lié à l'intégration. Il s'agit plutôt d'une inquiétude grandissante qui, couplée à la dégradation de la situation économique et à ses conséquences sociales, pourrait, ces prochaines années, agir défavorablement sur la qualité des relations interculturelles dans le canton.

Le COSM et la CICM peuvent ainsi apporter leur expertise en matière d'interculturalité pour encourager l'ensemble des acteurs à tenir compte des spécificités des migrants et des difficultés particulières rencontrées pour intégrer ou réintégrer le marché du travail, tout en œuvrant pour que des mesures supplémentaires facilitent le rapprochement avec le marché du travail et que les discriminations s'amenuisent. Ainsi, la CICM propose, en appuyant la réalisation des objectifs du programme d'intégration cantonal, de continuer de mettre un accent particulier sur l'intégration socio-professionnelle et la prévention des discriminations tout en veillant à l'accueil et à l'information, ainsi qu'aux problématiques relatives aux jeunes et aux femmes migrants.

Partant des objectifs du PIC et des travaux de ses sous-commissions, la CICM formule dans son rapport plusieurs priorités. Celles-ci, générales, ont été définies lors de travaux participatifs menés à l'occasion des séances plénières de la CICM et ont été validées par consensus. L'intégralité du rapport ainsi que l'ensemble des recommandations et priorités se trouvent dans le document annexé.

Résumé des recommandations de la CICM

En complément aux mesures déjà existantes, à la stratégie départementale en matière d'intégration professionnelle et aux recommandations des précédentes législatures qui demeurent valides, la CICM préconise notamment:

- de valoriser et renforcer les places de stage et d'apprentissage pour permettre l'insertion professionnelle des personnes migrantes parallèlement à l'acquisition linguistique;
- de favoriser l'accès au marché du travail pour les femmes migrantes;
- d'accroître la sensibilisation à l'égalité des chances, en particulier des employeurs et recruteurs et, prioritairement, des services publics dont l'exemplarité doit être indiscutable en matière de non-discrimination;
- de favoriser la diversité linguistique et culturelle des professionnels (domaine privé et public) en lien avec les migrants et de les sensibiliser à la communication interculturelle;
- de sensibiliser les habitants du canton à l'égalité des chances et à la non-discrimination;
- d'atténuer les préjugés et de renforcer le dialogue autour des diverses appartenances, dont la religion, par des actions publiques ou à travers les acteurs de l'information (principalement les médias).

Priorités du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat partage les recommandations de la CICM telles qu'elles figurent dans son rapport ainsi que celles qui sont résumées ci-dessus. Elles s'inscrivent pleinement dans son programme de législature et son objectif de renforcer la cohésion sociale et l'intégration socio-professionnelle.

Il estime par ailleurs que la construction, le plus rapidement possible, en particulier pour le public relevant de l'asile, d'un projet d'intégration réaliste et cohérent permettrait d'améliorer l'efficacité des mesures d'intégration, de même que le développement de nouvelles mesures adaptées à la diversité du public, en terme de parcours, de niveau scolaire et d'aspirations. Il souligne aussi que les moyens mis notamment à disposition par la Confédération ne sont pas suffisants pour former des personnes ne pouvant souvent pas communiquer en français et, pour la majorité, ne détenant pas de diplômes ou ceux-ci n'étant pas reconnus par les employeurs potentiels. Cependant, les compétences et qualifications des personnes migrantes sont indéniables et il convient de les valoriser, en compensant le manque de moyens financiers par des mesures créatives.

Le Conseil d'Etat estime aussi qu'un marché de l'emploi défavorable ne doit pas entraîner la recherche d'un bouc émissaire. La désignation d'un responsable pour les difficultés vécues, parfois sur la base de comportements individuels, doit être combattue. Il serait bienvenu que la population soit mieux informée de la réalité du vécu des personnes qu'on tend à stigmatiser, mais aussi, par exemple, des faits liés aux travailleurs et au marché du travail, afin d'éviter des raccourcis dommageables au vivre ensemble dans une région multiculturelle et transfrontalière, dont la diversité contribue à la richesse.

Il estime aussi que, si le choix d'une politique de prévention des discriminations globale est judicieux et non stigmatisant, des actions spécifiques lorsqu'un groupe particulier est visé en raison d'une ou de plusieurs de leurs appartenances peuvent être menées. Les mécanismes de stigmatisation, que ce soit par des discours ou par des actions, ne sont en effet pas favorables à la cohésion sociale.

Les discriminations qui touchent les personnes à la peau foncée, notamment sur le marché de l'emploi, doivent encore être activement combattues. Un autre exemple actuel

concerne les personnes de confession musulmane. Ainsi, une étude de l'Université de Neuchâtel³ indique que si le discours public positif sur la diversité est complètement intégré par les jeunes neuchâtelois, le risque de rejet d'un autre symbolique, qu'on retrouve actuellement dans la figure du "Musulman", est réel. Les personnes de confession musulmane sont particulièrement sujettes aux amalgames, en raison notamment de la situation géopolitique internationale et de discours constants laissant entendre que leur croyance religieuse est incompatible avec la démocratie. L'exemple neuchâtelois de laïcité par l'intégration montre au contraire qu'il est non seulement possible, mais aisé d'être à la fois Neuchâtelois et musulman.

5. CONCLUSION

L'ensemble des recommandations présentées par la CICM auquel le Conseil d'Etat se rattache rappelle que la politique interculturelle neuchâteloise a toujours cherché à gérer de façon pragmatique la diversité de sa population, avec une reconnaissance de celle-ci comme une richesse indéniable. La marge de manœuvre des cantons se réduit à mesure que les politiques migratoires se durcissent, mais Neuchâtel a su préserver un climat favorable au vivre ensemble grâce à un discours public clair sur la richesse de la diversité et à la reconnaissance de l'ensemble de sa population, indépendamment de son origine, de sa confession, de son mode de vie. En effet, si la diversité est une réalité indiscutable de nos sociétés, sa bonne gestion est la garantie d'une cohésion sociale forte. Le canton s'est ainsi doté d'outils législatifs et administratifs pertinents. Si l'intégration sociale et civique des Neuchâtelois est indéniable, c'est grâce à l'évaluation constante des besoins, aux mesures existantes et à une politique proactive qu'il s'agit de poursuivre. L'enjeu pour les prochaines années est de maintenir les acquis, primordiaux pour garantir la cohésion sociale, tout en renforçant l'impact des mesures visant l'intégration professionnelle des personnes migrantes et la prévention des discriminations. Le Conseil d'Etat propose ainsi au Grand Conseil de prendre acte du présent rapport d'information et du rapport de la CICM, qui le renseignent sur les priorités futures de la politique d'intégration. Elles s'inscrivent pleinement dans les objectifs fédéraux d'intégration, ainsi que dans la volonté du Conseil d'Etat de renforcer la cohésion sociale. Il s'agit à la fois de préserver une politique qui s'est toujours voulu innovante tout en adaptant ses outils au contexte actuel.

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

Neuchâtel, le 22 avril 2015

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
A. RIBAUX

La chancelière,
S. DESPLAND

³ Dahinden, Janine, Kerstin Duemmler, Joëlle Moret (2012). *Islam and gender in the boundary work of young adults in Switzerland*. Working Paper Series MAPS. WP 1/2012. Neuchâtel: University of Neuchâtel, Maison d'analyse des processus sociaux (MAPS)

L'ANNEXE EST PUBLIEE DANS UN DOCUMENT SEPRE

**CICM: RAPPORT DE LÉGISLATURE 2009-2013 ET PRIORITÉS ET
RECOMMANDATIONS POUR LA LÉGISLATURE 2014-2017**