

# COSM 30 ANNIVERSAIRE INFO

Bulletin d'information du service de la cohésion multiculturelle (COSM)

Place de la Gare 6, 2300 La Chaux-de-Fonds  
Tél.: 032 889 74 42

www.ne.ch/cosm  
cosm@ne.ch

ne.ch  
REPUBLIQUE ET CANTON DE NEUCHÂTEL

N° 2020/Edition spéciale 3 Octobre 2020

## ENTRETIEN DE M. CLAUDE BOREL

**Juriste de formation, ancien fonctionnaire au Département fédéral des affaires étrangères, ancien président du Parti socialiste neuchâtelois, député au Grand Conseil de 1973 à 2013, membre de la Communauté de travail pour l'intégration des étrangers (CTIE), puis de la Communauté pour l'intégration et la cohésion multiculturelle (CICM)<sup>1</sup>, de 1991 à 2016, Claude Borel a été l'un des artisans de la politique d'intégration mise en œuvre dans le canton de Neuchâtel.**



Photo : David Marchon, Arcinfo, article du 23.09.2020

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

**Q** Vous étiez, au début des années 1990, député au Grand Conseil, lorsqu'il y a eu la nomination, pour la première fois, d'un délégué aux étrangers et la création d'une commission neuchâteloise de travail pour l'intégration des étrangers. Quel a été votre rôle avant et après 1990, date qui marque les prémices d'une politique publique d'intégration dans le canton de Neuchâtel ?

Je dois commencer par une brève introduction. À la fin des années 1960, je vivais à Rome, à l'ambassade de Suisse, où j'effectuais un stage diplomatique et je travaillais sur un mémoire qui portait sur le Parti communiste italien. À cette époque, je lisais beaucoup la presse italienne et tout particulièrement l'Unità<sup>2</sup>. J'avais été abasourdi de voir l'impact négatif que pouvaient avoir en Italie les initiatives suisses contre la population étrangère. Cela a été constitutif de mon engagement et, à mon retour en Suisse, l'une de mes premières interventions, lorsque j'ai été élu député au Grand Conseil en 1973, a porté sur la création d'une commission<sup>3</sup> pour l'intégration des étrangers.

Ma proposition fut accueillie positivement par le Conseil d'État de l'époque qui suggéra que la commission soit constituée sur une base privée avec, s'il le fallait, un soutien de l'État. Sitôt dit, sitôt fait. J'obtins l'accord du

<sup>1</sup> La CICM (anciennement CTIE) est un lieu de rencontres et d'échanges qui met en contact des personnes issues des collectivités étrangères, les services étatiques et communaux, les organismes qui collaborent avec les personnes migrantes ainsi que les partenaires sociaux. Les discussions et le dialogue lui permettent d'impulser des projets, de proposer des mesures et d'émettre des recommandations, à destination du Conseil d'État, par le biais du Département de l'économie et de l'action sociale (DEAS) et du service de la cohésion multiculturelle (COSM). Elle a aussi pour vocation de transmettre des informations et de susciter des réflexions afin de permettre à l'État, à ses services ainsi qu'aux autres acteurs de mettre en place des actions adaptées aux besoins. La CICM, née en 1991, est la plus ancienne commission cantonale de Suisse. Elle est actuellement présidée par Monsieur Roland Debély, ancien conseiller d'État. Le COSM en assure le secrétariat.

<sup>2</sup> L'Unità est un journal italien fondé en 1924 par Antonio Gramsci, écrivain et philosophe, membre fondateur du Parti communiste italien.

<sup>3</sup> L'idée des commissions pour l'intégration des étrangers émanait du conseiller fédéral Kurt Furgler.

Centre Social Protestant, de Caritas, de l'Église catholique, des Colonies libres italiennes<sup>4</sup> et des communautés espagnoles, qui étaient les deux principales communautés de l'époque, du parti socialiste bien sûr, sans toutefois obtenir celui des milieux patronaux et de la droite. Or l'idée était de réunir tous les partenaires intéressés à l'intégration des étrangers.

### **Q Quels étaient les objectifs assignés à cette commission ?**

Aider à régler les problèmes de l'immigration, les plus importants étant liés au statut de saisonnier et au monde du travail. Évidemment, ces problèmes ne pouvaient pas tous être réglés au niveau cantonal. Mais cette commission neuchâteloise permettait d'être reconnu au niveau fédéral, où je participais à des séances et où je pouvais être le relais de ce qui se passait au niveau cantonal.

### **Q Ces commissions avaient-elles été aussi mises en œuvre ailleurs en Suisse ?**

Oui, mais plutôt au niveau des villes.

### **Q Qui participait à cette commission dans le canton de Neuchâtel ?**

Nous étions une dizaine à y participer. On se réunissait au Centre Social Protestant. Il y avait notamment André Sandoz qui représentait l'Église protestante, qui était un ancien conseiller d'État. Il avait été aussi président et député de la ville de La Chaux-de-Fonds. Mais aussi des personnalités comme Jean-Claude Perrinjaquet qui était syndicaliste et Vitaliano Menghini<sup>5</sup> des Colonies libres italiennes.

Nous avons une bonne implantation à gauche mais pas de véritable implantation à droite et dans les milieux patronaux. Durant très longtemps, notre communauté de travail a été italienne et espagnole. Il n'y avait pas encore beaucoup de travailleurs portugais à cette époque en Suisse, et de temps en temps, il arrivait quelqu'un d'une autre origine.

### **Q Quelle était la visibilité de cette commission au sein de la population ?**

Vers 1980, nous avons décidé d'organiser une fête des étrangers lors de la Journée de l'Europe, au Temple du Bas, tout en ayant le souci que les Suisses y participent. C'est ainsi que, durant 2-3 ans, on investissait durant toute une journée le Temple du Bas pour y proposer des expositions<sup>6</sup>, présenter des films sur l'immigration, organiser des concerts, des débats politiques, etc. Tout autour du Temple du Bas, les communautés étrangères mettaient sur pied des stands et proposaient aux badauds des spécialités typiques, comme des pizzas ou de la paëlla. Puis, entre 1980 et 1990, nous avons été un peu moins actifs.

### **Q Quelles étaient, à l'époque, les grandes préoccupations ou problématiques en lien avec l'intégration des étrangers ?**

---

<sup>4</sup> Les Colonies libres italiennes fondées en Suisse rassemblaient des émigrés antifascistes. Partant d'une idée de Fernando Schiavetti, Egidio Reale créa la première Colonie libre à Genève en août 1943. Il s'agissait, après la chute de Mussolini en juillet 1943, de sensibiliser tous les émigrés italiens aux valeurs démocratiques et de les intéresser à la reconstruction de leur pays. Le 21 novembre 1943 à Olten, les dix premières colonies s'unirent en Fédération des Colonies libres italiennes. Outre des activités culturelles et politiques, les Colonies venaient en aide aux réfugiés italiens et entretenaient des rapports avec la Résistance en Italie du Nord. Depuis 1948, elles se battent pour les droits des saisonniers et des immigrés italiens et les aident à résoudre leurs problèmes économiques. *Dictionnaire historique de la Suisse* : <https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/016495/2015-11-18/>

<sup>5</sup> Né en 1936, à Recanati (Italie), Vitaliano Menghini s'est installé dans le canton de Neuchâtel en 1965 où il travailla chez Metalor. Il fut l'un des piliers de la Fédération des Colonies libres italiennes (CLI), dont il assumera la présidence au niveau national. En 1972, il s'engagea contre l'initiative populaire « contre l'emprise étrangère » de l'Action nationale. Il est aussi l'un des fondateurs de solidaritéS-NE. Il est décédé le 10 juin 2016.

<sup>6</sup> « Nous avons notamment organisé un concours de dessins avec les enfants issus de l'immigration qui avaient dessiné leurs relations avec la Suisse. J'avais organisé aussi un concours dans les écoles suisses de l'étranger pour que les enfants suisses de l'étranger montrent comment ils percevaient leurs relations entre leur pays d'adoption et la Suisse ».

Le statut de saisonnier, mais aussi le délai sur 4 ans pour obtenir le permis B. S'il manquait un jour de travail, cela ne comptait pas pour une année. C'étaient des préoccupations que nous remontions au niveau de la Commission fédérale des étrangers, et pour lesquelles nous n'avions aucun levier d'action au niveau cantonal. L'autre grande préoccupation était celle des droits politiques. J'avais obtenu du Grand Conseil une modification légale permettant l'éligibilité des étrangers au niveau communal mais la loi fut refusée par le peuple à la suite d'un référendum de l'Action nationale<sup>7</sup>.

Il y avait d'autres problèmes, en lien avec l'emploi notamment, pour lesquels j'allais voir Pierre Dubois qui était un ami personnel. On avait un relais au Conseil d'État et nous faisons ce qui était possible avec la bonne volonté du ministre en charge. Mais j'étais assez insatisfait car nos moyens d'action étaient très limités et nous n'avions pas de contacts avec les patrons ou avec les autres partis politiques, ni même avec le POP, ce qui peut paraître surprenant.

## **Q** Que s'est-il passé en 1990 pour qu'il y ait cette impulsion donnée par le Conseil d'État ?

Comme je l'ai dit, je n'étais pas très satisfait de nos résultats mais en 1989, nous avons pour la première fois un gouvernement de gauche. Nous avons donc écrit au Conseil d'État pour lui signifier qu'on refusait de continuer ainsi et pour lui demander de prendre le dossier de l'intégration des étrangers en main. Nous lui suggérons de créer une nouvelle communauté de travail qui intégrerait les patrons mais aussi d'autres communautés étrangères.

C'est ce qui a été le déclic. Après avoir reçu notre lettre, le Conseil d'État a proposé de mettre sur pied une commission d'étude. J'y ai été nommé en tant que représentant de l'ancienne communauté de travail. Nous avons pu, dès lors, défendre le modèle qui était le nôtre et celui de M. Furgler pour créer la Communauté de travail pour l'intégration des étrangers (CTIE) mais aussi le poste de délégué aux étrangers.

## **Q** Quels étaient les objectifs de cette nouvelle commission ?

L'amélioration de la condition des étrangers dans le canton de Neuchâtel, leur donner une reconnaissance. La commission était aussi et surtout un organe où les étrangers pouvaient être représentés, dire les problèmes qu'ils aimeraient voir traités. Mais ce qui était aussi important, c'est la composition de cette commission. Je me suis battu pour qu'il y ait autant d'étrangers que de Suisses, que les principaux services de l'administration cantonale y soient représentés, de manière à ce que les étrangers puissent s'adresser directement à eux, non pas dans la position de l'inférieur qui va rouspéter auprès du chef de service, mais au sein d'une commission où tout le monde est égal. La commission devait être un forum de discussion, où l'on peut trouver des solutions aux problèmes litigieux.

## **Q** L'idée d'avoir un président issu de la droite à la tête de la CTIE était votre idée ?

Oui. Ma thèse a toujours été de dire, on nomme un président de droite, si possible de la droite libérale, capable d'aller au-delà des thèses de son parti. La gauche étant avec nous, ceux qu'il fallait convaincre c'était la droite. Et la droite ne sera pas nécessairement convaincue par un homme de gauche. Mais ce n'est pas moi qui ait convaincu les personnes de droite de présider cette communauté, c'est le gouvernement.

## **Q** D'où vient l'idée de créer un poste de délégué aux étrangers et pourquoi ?

---

<sup>7</sup> En 1850, Neuchâtel est le premier canton suisse à accorder le droit de vote à toutes les personnes étrangères domiciliées dans le canton depuis plus d'un an. Les étrangers obtiennent même le droit d'éligibilité au plan communal. Mais ce droit leur est retiré en 1888. Un siècle plus tard, en avril 1989, un groupe de citoyens dépose à la chancellerie une pétition munie de 4782 signatures demandant de redonner le droit d'éligibilité aux étrangers. Le Grand Conseil accède à cette demande le 21 mars de la même année. Par 72 voix contre 22, il décide que les étrangers pourront être élus aux législatifs communaux, mais pas aux exécutifs. Un référendum contre cette décision est lancé dix jours plus tard par la section neuchâteloise de l'Action nationale. Le 22 septembre 1990, les référendaires sont appuyés par 56% des Neuchâtelois. Vincent Callet-Molin, société d'histoire et d'archéologie de la Suisse. <https://www.imaquesdupatrimoine.ch/notice/article/le-droit-deligibilite-pour-les-etrangers.html>

Je dirais que l'idée venait de Berne et que la décision était celle de Pierre Dubois. Il fallait nommer un secrétaire général pour la nouvelle commission qui venait d'être créée, et le charger de coordonner les travaux. Qu'il devienne le délégué aux étrangers, c'était un pas supplémentaire et important.

### **Q** Qu'est-ce qui, selon vous, restera de vos actions ?

J'ai été membre de la commission pour la nouvelle Constitution neuchâteloise de l'an 2000. J'y ai soumis la proposition de donner le droit de vote aux étrangers au niveau cantonal<sup>8</sup>.

### **Q** D'autres concepts importants apparaissent dans cette nouvelle Constitution, notamment le concept de la dignité humaine dans son préambule et celui de l'intégration. Pourriez-vous nous en dire un peu plus ?

L'essentiel ici, c'est le débat que nous avons eu avant d'entamer les travaux et le choix des personnes pour accompagner cette commission. Avec quelques socialistes, nous avons proposé que le professeur Jean-François Aubert, qui était un homme de droite, très ouvert, intègre cette commission en qualité de consultant. Il nous avait dit : « Je quitte l'enseignement universitaire et mon remplaçant sera le Professeur Mahon. Si j'accepte, je souhaite qu'il soit associé aux travaux ».

Nous avons donc eu deux accompagnants, deux personnalités très ouvertes, qui ont en partie préparé les chapitres généraux de la nouvelle Constitution. Ainsi, ce n'est donc pas tant la lettre des articles de la Constitution qui a pesé, mais le fait d'avoir pris des juristes consultants, ouverts, prêts à trouver « normal » de considérer ces nouveaux concepts dans notre nouvelle Constitution, en connaissant tous les relais qu'il y avait dans la nouvelle Constitution fédérale.

### **Q** Il y a aussi dans cette nouvelle Constitution, un article sur la reconnaissance des communautés religieuses, qui est encore aujourd'hui d'actualité ?

Oui, cela a constitué un grand pas, même si, 20 ans plus tard, il n'y a toujours rien d'effectif, un peu comme l'assurance-maternité en Suisse qui, pendant 20 ans, a été dans la Constitution sans être dans la loi. Après, j'ai aussi fait partie, pendant 20 ans, du groupe de contact musulman de la CICM.

### **Q** Pourquoi avoir créé ce groupe de contact ?

Pour mieux se connaître, pour avoir des interlocuteurs avec qui pouvoir régler les difficultés, mais aussi permettre aux communautés musulmanes de mieux connaître les rouages de l'État. La création de ce groupe a aussi été une forme de reconnaissance et a permis de régler quelques problèmes (ex. cimetières avec quartiers longue durée).

### **Q** Quel a été selon vous l'apport de la CICM durant cette période ?

Elle a constitué un forum de discussion et de rencontre et a permis d'avoir des contacts avec des collectivités avec lesquelles nous n'avions aucun relais, comme les communautés sud-américaines. Elle a permis aussi à un certain nombre de personnalités étrangères de bénéficier d'une certaine reconnaissance au sein de leur communauté.

Mais ce qu'il est important de rappeler, et c'est ce qui fonctionne assez bien, ce sont les liens que nous avons su établir avec les collectivités étrangères. Le nombre de délégations qui sont venues à Neuchâtel pour voir

---

<sup>8</sup> Constitution neuchâteloise du 24 septembre 2000 : Art. 37 al 1 Sont électrices ou électeurs en matière cantonale, s'ils sont âgés de dix-huit ans révolus et s'ils ne sont pas interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit :

c) les étrangères et les étrangers ainsi que les apatrides qui sont au bénéfice d'une autorisation d'établissement en vertu de la législation fédérale et qui sont domiciliés dans le canton depuis au moins cinq ans.

comment ça se passait chez nous est parlant. Je me rappelle des Polonais<sup>9</sup>. C'était presque ridicule parce qu'ils n'avaient presque pas d'étranger-ère-s chez eux. Les rares étranger-ère-s étaient peut-être des Romanichels, qui étaient d'ailleurs Polonais, mais qu'ils n'intégraient pas particulièrement bien. Alors ils venaient voir comment on faisait à Neuchâtel parce qu'on avait une assez bonne image au Conseil de l'Europe.

## **Q** Quel regard portez-vous aujourd'hui sur la politique d'intégration ?

Je me suis investi durant 25-30 ans pour l'amélioration de la situation des étrangers, ça a abouti à créer certaines structures. Aujourd'hui, je suis un peu loin de tout ça. J'ai tourné une page. Ce qui se passe au Grand Conseil m'intéresse encore, ce qui se passe au COSM aussi, mais de loin. Je suis retourné au Conseil communal de ma commune. J'habite à Enges, où je milite pour la fusion avec Hauterive, La Tène et Saint-Blaise. C'est mon combat d'aujourd'hui. Je m'engage aussi pour mon club de hockey, pour le syndicat d'initiatives des Brenets. Mais pour le reste, c'est à d'autres de prendre la relève.

*Entretien réalisé par Zahra Banisadr (COSM) et Gianfranco de Gregorio (FéNéCi), à Neuchâtel, le 26 juin 2020.*

---

<sup>9</sup> Partenariat de deux ans (2012-2014), « Lublin pour Tous », entre le canton de Neuchâtel et la ville de Lublin en Pologne, tous deux membres du programme des Cités interculturelles du Conseil de l'Europe.