

**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret portant octroi d'un crédit
d'engagement quadriennal de 13,8 millions de francs au brut
pour la réalisation des objectifs du programme d'intégration
cantonal (PIC)**

(Du 22 novembre 2017)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Les programmes d'intégration cantonaux (PIC) ont été lancés en 2014 pour déterminer l'utilisation de l'ensemble des subventions fédérales pour l'intégration spécifique. Celles-ci doivent être complémentaires aux mesures des structures ordinaires. Le premier PIC (2014-2017), signé en 2013 entre le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) et le canton de Neuchâtel, montre la nécessité de continuer à mettre en œuvre des mesures proactives pour favoriser l'intégration interculturelle. Une nouvelle convention, basée sur un document résumant les objectifs du canton qui a été accepté par le SEM début octobre 2017, doit permettre au canton de remplir les objectifs pour les quatre prochaines années (2018-2021).

Les financements fédéraux qui permettent d'atteindre les objectifs stratégiques proviennent de deux sources : d'une part, des fonds découlant de la loi sur les étrangers, pour lesquels chaque franc fédéral versé doit avoir pour équivalent un franc cantonal dépensé; d'autre part, des fonds destinés à l'insertion socio-professionnelle des personnes arrivées par le biais de l'asile, pour lesquels aucune contribution cantonale n'est exigée. Le montant nécessaire à assurer la part cantonale pour les quatre prochaines années par la Confédération ne dépasse pas le budget annuel du service de la cohésion multiculturelle (COSM) destiné à l'encouragement spécifique de l'intégration.

L'effet levier du PIC, objet du crédit d'engagement quadriennal soumis à votre approbation, est important, puisqu'il permet au canton de bénéficier de montants supérieurs à sa contribution, montants destinés à soutenir des projets mis en place par les associations, communes et institutions du canton. Ainsi, la part cantonale (CHF 4 millions pour les quatre ans, dont 1 million provenant de la répartition de la charge des services centraux) correspond à 30% du crédit sollicité.

1. INTRODUCTION

Les programmes d'intégration cantonaux (PIC) ont été lancés en 2014 pour déterminer l'utilisation de l'ensemble des subventions fédérales pour l'intégration spécifique. Celles-ci sont versées à chaque canton de manière proportionnelle à sa population. Les cantons suisses ont ainsi chacun élaboré un PIC qui définit les orientations stratégiques en matière de politique d'intégration et de prévention des discriminations. Le PIC est complémentaire à ce qui est mis en œuvre par les structures ordinaires, structures responsables de tenir compte de la diversité du public-cible dans la réalisation de leurs prestations. Le programme d'intégration cantonal est un outil positif qui garantit un socle de financement au canton et permet d'envisager des projets sur quatre ans avec les multiples partenaires du service qui en assure la coordination. Le PIC est composé de huit domaines d'encouragement (primo information; conseil; discrimination; langue; encouragement préscolaire; employabilité; interprétariat communautaire; vivre ensemble).

La première convention-programme a été signée entre le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) et le canton de Neuchâtel fin 2013 pour 4 ans (2014-2017). Celui-ci n'avait pas fait l'objet d'une demande de crédit d'engagement compte tenu de la loi sur les finances en vigueur à cette date. En janvier 2017, le Conseil fédéral a décidé de poursuivre les programmes d'intégration. Les cantons et la Confédération se sont mis d'accord sur la nécessité de poursuivre le travail réalisé dans les huit mêmes domaines prioritaires. À Neuchâtel, pour le second PIC (2018-2021), la nouvelle loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC), du 24 juin 2014, nécessite que votre autorité approuve le décret portant sur le crédit d'engagement y relatif.

2. PIC 2018-2021

Le bilan du premier PIC neuchâtelois a permis d'asseoir les prestations du canton en matière d'intégration interculturelle. Celles-ci ont aussi été améliorées en parallèle au développement de nouvelles mesures. La majorité des objectifs fixés d'entente avec la Confédération seront ainsi atteints d'ici fin 2017. Pour les prochaines années, de nouveaux objectifs ont été définis par le canton, en consultation avec les partenaires du COSM, les communes et la Communauté pour l'intégration et la cohésion multiculturelle (CICM). Ils ont été transmis au SEM qui les a validés début octobre 2017.

Le PIC s'inscrit tout d'abord dans la continuité des prestations assurées progressivement par le canton depuis 1990, tout en développant de nouveaux partenariats. Dès 2018, le canton de Neuchâtel, via le COSM, mettra l'accent sur la participation accrue des personnes et institutions directement concernées dans la mise en place de mesures (comme ce sera par exemple le cas des structures d'accueil pour l'élaboration de la boîte à outil des bonnes pratiques dans le domaine de l'encouragement préscolaire ou l'implication de personnes réfugiées dans la mise en place d'un cours d'intégration bilingue). Le rôle de l'encouragement spécifique de l'intégration dans le domaine employabilité, en particulier en ce qui concerne les jeunes arrivés tardivement, réelle préoccupation en termes d'apprentissage des compétences de base et d'accès à la formation, sera aussi un enjeu majeur pour les prochaines années. Une collaboration étroite avec les services impliqués devrait permettre de répondre en partie à cet enjeu, en utilisant les moyens disponibles avec la plus grande efficacité possible.

Dans un contexte financier difficile, où les subventions diminuent de la part des structures ordinaires, un grand effort de communication devra aussi être mené pour, d'une part, renforcer la visibilité des prestations existantes et utiles aux partenaires du COSM et,

d'autre part, confirmer que les subventions dans nombre de domaine du PIC sont destinées à encourager des mesures pilotes et innovantes et non pas à soutenir sur le long terme des prestations dont la responsabilité relève des structures ordinaires.

Le PIC 2018-2021 est annexé au présent rapport. Il décline le contexte, les objectifs cantonaux qui répondent aux objectifs fédéraux ainsi que les moyens envisagés pour y répondre.

3. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

Le PIC régleme les financements fédéraux pour l'encouragement de l'intégration. Ceux-ci proviennent de deux sources : d'une part, des fonds découlant de la loi sur les étrangers, pour lesquels chaque franc fédéral versé doit avoir pour équivalent un franc cantonal, d'autre part des fonds destinés à l'insertion socio-professionnelle des personnes arrivées par le biais de l'asile (forfaits d'intégration), pour lesquels aucune contribution cantonale n'est exigée. Si les premiers fonds impliquent une subvention maximale annuelle fixe (CHF 763'589 par année pour le canton de Neuchâtel), les forfaits d'intégration sont versés chaque six mois en fonction du nombre de personnes attribuées au canton ayant obtenu une protection. Ainsi, le montant prévu dans le budget du PIC pour les forfaits (CHF 6'719'744 pour quatre ans) est une estimation. Une diminution ou une augmentation n'entraînerait cependant aucune charge supplémentaire pour le canton, les montants dépensés correspondant aux montants reçus, le canton mettant en place des mesures par rapport aux moyens disponibles et non pas pour répondre aux besoins de la population cible. Ainsi, la charge annuelle du canton dans le cadre du PIC est de CHF 763'589, soit un montant total pour les quatre ans du programme de CHF 3'054'356. À cela s'ajoute une estimation de un million de répartition des charges des services centraux (cf. ci-dessous), frais qui ne peuvent s'inscrire dans le PIC puisque relevant des tâches souveraines du canton en matière d'intégration. Le crédit concernant le montant total brut s'élève quant à lui à CHF 13'828'455 (CHF 12'828'455 selon la convention-programme signée avec le SEM auquel s'ajoute le million de charges des services centraux non réparties).

Le PIC permet au canton de Neuchâtel de mettre en place des mesures minimales nécessaires (accueil des personnes nouvellement arrivées, soutien à des cours de français, centre d'interprétariat, consultation sociales et de prévention des discriminations, subventions des projets associatifs, etc.) tout en bénéficiant pour le faire d'un soutien financier important de la Confédération (2/3). Les moyens disponibles ne permettent pas au canton de répondre à l'ensemble des besoins (notamment en matière d'apprentissage de la langue, de sensibilisation ou d'encouragement de l'employabilité).

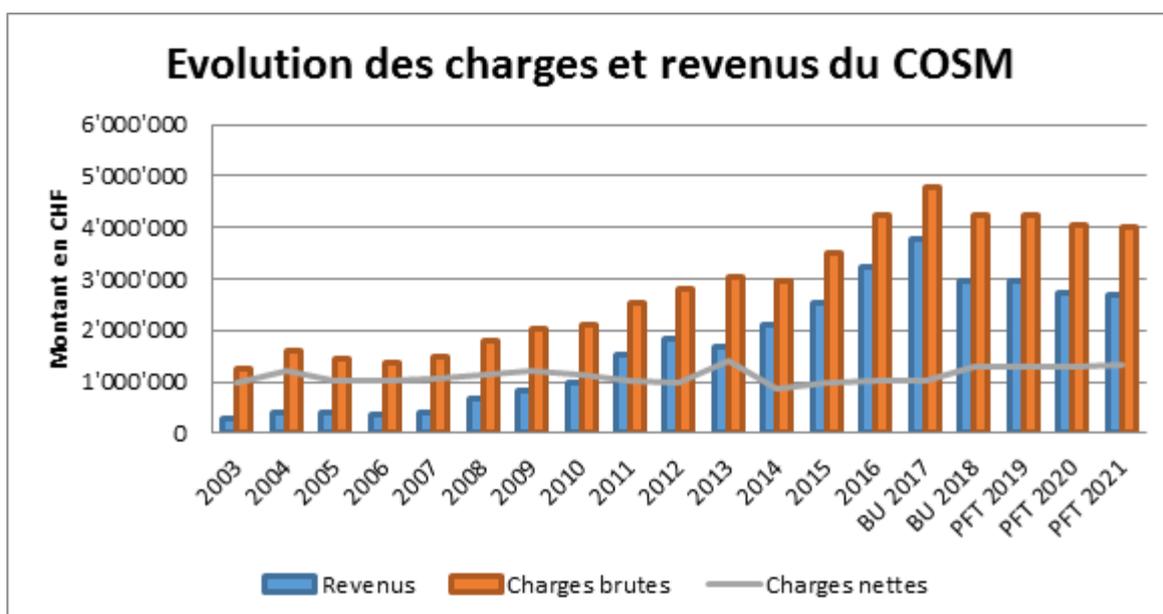
Le tableau suivant présente le détail des montants prévus, par domaine ; la grille financière complète figure en annexe.

Budget selon convention de programme (2018-2021)				
	Total	Part cantonale	Part fédérale (LEtr)	Part fédérale (forfaits d'i.)
Primo-information et besoin en matière de l'encouragement de l'intégration (objectifs 1 et 2)	418'748	216'874	201'874	0
Conseil (objectifs 3 à 6)	1'834'180	877'090	877'090	80'000
Protection contre la discrimination (objectifs 7 à 9)	673'832	326'916	326'916	20'000
Langue et formation (objectifs 10 à 12)	4'637'703	747'980	747'980	3'141'744
Petite enfance (objectifs 13 à 15)	547'147	260'512	240'635	46'000
Employabilité (objectifs 16 à 18)	3'792'521	218'822	253'699	3'320'000
Interprétariat communautaire et médiation interculturelle (objectifs 19 et 20)	253'821	126'911	126'911	0
Vivre-ensemble (objectifs 21 et 22)	670'503	279'252	279'252	112'000
Total	12'828'455	3'054'356	3'054'356	6'719'744

En ce qui concerne l'exercice 2018, il convient de relever l'existence d'un écart entre le montant qui figure au budget dans le crédit d'engagement à solliciter et ceux indiqués dans la grille financière du PIC telle que transmise à la Confédération et publiés en annexe au présent rapport. Cet écart est dû au décalage qui existe entre le calendrier des travaux budgétaires de l'Etat (le Conseil d'Etat a adopté son rapport y relatif le 25 septembre 2017) et celui du PIC (le SEM a validé le PIC neuchâtelois, avec modifications, fin octobre 2017).

Budget selon convention de programme (2018)				
	Total	Part cantonale	Part fédérale (LEtr)	Part fédérale (forfaits d'i.)
Primo-information et besoin en matière de l'encouragement de l'intégration (objectifs 1 et 2)	107'202	53'601	53'601	0
Conseil (objectifs 3 à 6)	461'869	220'935	220'935	20'000
Protection contre la discrimination (objectifs 7 à 9)	167'358	81'179	81'179	5'000
Langue et formation (objectifs 10 à 12)	1'158'876	186'720	186'720	785'436
Petite enfance (objectifs 13 à 15)	131'202	64'290	55'413	11'500
Employabilité (objectifs 16 à 18)	948'449	54'786	63'663	830'000
Interprétariat communautaire et médiation interculturelle (objectifs 19 et 20)	61'955	30'978	30'978	0
Vivre-ensemble (objectifs 21 et 22)	170'203	71'101	71'101	28'000
Total	3'207'114	763'589	763'589	1'679'936

Comme déjà mentionné, il faut également rappeler que la convention-programme n'entraîne aucune augmentation de la charge nette du COSM, service chargé de la coordination du PIC. Comme le montre le graphique ci-dessous, les charges et revenus bruts du COSM ont évolué depuis la création du COSM en 2003. Toutefois, et comme le montre la courbe dans le graphique, la charge nette du COSM est stable dans la durée. En 2018, elle augmente de CHF 0.3 million suite à un transfert de charges du service des formations postobligatoires et de l'orientation (SFPO) au COSM.



La période de 2014 au BU 2017 correspond au premier programme d'intégration (PIC 1) alors que la période du budget 2018 au PFT 2021 correspond au deuxième programme d'intégration (PIC 2). La comparaison de ces deux périodes montre que, du point de vue financier, le PIC 2 n'induit pas de dépenses nouvelles par rapport au PIC 1. Le crédit d'engagement requis est, par contre, du point de vue légal, une dépense nouvelle (voir ci-dessous le chapitre consacré au vote du Grand Conseil).

À relever enfin que, dès l'introduction de la comptabilité analytique au 1^{er} janvier 2018, les charges des services centraux seront imputées aux prestations et éléments analytiques de type projet, comme le PIC 2. Pour le PIC 2, ces charges sont estimées à 20% des charges indirectes, soit un montant cumulé, pour 4 ans, d'environ CHF 1 million. Lors de l'élaboration du budget, comme indiqué dans le rapport y relatif, ces imputations n'ont pas pu être budgétées. Comme, dès le 1^{er} janvier 2018, elles seront imputées au PIC 2, elles ont été ajoutées au crédit d'engagement sollicité.

3.1. Redressement des finances

La demande n'a pas de lien direct avec le redressement des finances. Comme indiqué plus haut, le décret n'entraîne cependant pas de charge supplémentaire pour l'État tout en garantissant des subventions fédérales importantes permettant de mettre en place les mesures nécessaires à l'amélioration de l'intégration des personnes migrantes. Ces mesures permettent de réduire, à long terme, la charge sociale de l'État.

4. RÉFORME DE L'ÉTAT

La demande n'a pas de lien direct avec la réforme de l'État.

5. CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL

L'adoption du décret n'entraînera pas de conséquence financière sur le personnel. Il convient cependant de souligner que la majorité des salaires du COSM (environ 8 EPT sur 11.21 dès 2018) est incluse dans le PIC et, de ce fait, subventionnée à 50% par la Confédération. Un autre poste est partiellement concerné au service des migrations (0.5 EPT de conseiller-ère en insertion socio-professionnelle, financé complètement par les forfaits d'intégration, soit à 100% par la Confédération).

6. VOTE DU GRAND CONSEIL

La convention-programme entraîne une dépense pour le canton allant au-delà d'un seul exercice budgétaire. Dès lors, conformément à l'article 38, lettre e LFinEC, cette dépense doit faire l'objet d'un crédit d'engagement.

Bien que la dépense entraînée ne soit pas nouvelle à proprement parler (la charge financière pour le canton est identique à celle des années précédentes ; cf. chapitre 3), elle l'est au regard de l'article 7 alinéa 1 LFinEC. En effet, même si la loi sur l'intégration et la cohésion multiculturelle prévoit la dépense dans son principe, elle ne la fixe pas dans son montant. Compte tenu du fait que la dépense prévue est supérieure à CHF 700'000 par année, elle doit être votée à la majorité de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil, conformément à l'article 36 al. 1 lettre b LFinEC.

7. RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES

L'encouragement de l'intégration est une tâche commune de la Confédération, des cantons et des communes (art. 53 LEtr). La contribution cantonale des PIC peut ainsi être financée tant par le canton que par les communes. À Neuchâtel, depuis 2013, c'est le canton seul qui assume financièrement la part cantonale du PIC. Les communes participent par leurs actions à différents domaines du PIC (en particulier la primo-information et le vivre-ensemble), peuvent solliciter des fonds lors d'appels à projets spécifiques (encouragement préscolaire par exemple) et bénéficient de l'expertise cantonale (domaine conseil). La réalisation d'un guide des bonnes pratiques destiné aux communes de petite et moyenne taille est par ailleurs un des objectifs du PIC (domaine vivre ensemble).

8. RÉFÉRENDUM FACULTATIF

En vertu de l'article 42 al.3 lettre b de la Constitution, le décret, qui implique des dépenses, est soumis au référendum populaire facultatif.

9. CONCLUSION

Le PIC est un outil reconnu utile tant par les cantons que par la Confédération. Il permet d'assurer une cohérence dans l'utilisation des fonds mis à disposition par les différentes autorités pour l'encouragement de l'intégration, proportionnellement à la population. La diversité est une réalité dans la société helvétique, comme dans la société neuchâteloise et le bien vivre ensemble dépend des mesures mises en place pour faciliter l'arrivée et l'intégration des personnes provenant de milieux et d'origine divers. La charge pour le canton, inférieur aux transferts reçus de la Confédération, s'inscrit dans le budget usuel de l'Etat et permettra, pour les quatre prochaines années, d'atteindre les objectifs minimaux fixés dans la convention-programme sur laquelle la Confédération et le canton se sont mis d'accord. Le Conseil d'Etat vous propose donc d'adopter le décret soumis à votre approbation, qui induit des subventions pour le canton et dont le montant brut est nettement supérieur à la charge du canton.

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

Neuchâtel, le 22 novembre 2017

Au nom du Conseil d'Etat :

Le président,
L. FAVRE

La chancelière,
S. DESPLAND

Décret
portant octroi d'un crédit d'engagement quadriennal de 13,8 millions de francs au brut pour la réalisation des objectifs du programme d'intégration cantonal (PIC)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu l'article 57 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst.NE), du 24 septembre 2000,

vu l'article 38, lettre e, de la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC), du 24 juin 2014,

sur la proposition du Conseil d'État, du 22 novembre 2017,

décède :

Article premier Un crédit d'engagement de 13'828'455 francs est accordé au Conseil d'Etat pour la réalisation des objectifs fixés par la convention-programme concernant la mise en œuvre du programme d'intégration cantonal (PIC) 2018-2021.

Art. 2 Conformément à l'article 40, al.2 de la LFinEC, le montant du crédit d'engagement quadriennal est inscrit au brut et les subventions de la Confédération seront portées en diminution du montant brut.

Art. 3 ¹ Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président,

La secrétaire générale,

ANNEXE
(publiée séparément)

Contenu

Programme cantonal d'intégration (PIC), canton de Neuchâtel, 2018-2021

Grille des objectifs

Grille des finances