

RESPONSABILITE CIVIQUE OU OBLIGATION D'INTEGRATION ?

par Thomas Facchinetti, délégué cantonal aux étrangers

Les étrangers disposent de droits politiques dans le canton de Neuchâtel depuis 1848. Le Grand Conseil neuchâtelois a voté, le 26 août 1996, la première loi sur l'intégration des étrangers en Suisse. En 2007, les neuchâtelois ont décidé en votation populaire d'accorder aux étrangers le droit d'être élu dans les exécutifs et les législatifs communaux. Quels sont aujourd'hui les priorités des autorités neuchâteloises ? Pourquoi le gouvernement privilégie-t-il la responsabilité civique plutôt que l'obligation d'intégration par des conventions ou l'astreinte à l'apprentissage d'une langue nationale ?

Priorités de la politique d'intégration

Les flux migratoires et l'installation de personnes issues d'autres régions de l'Europe et du monde dans notre pays sont une composante incontournable des sociétés contemporaines. Le canton de Neuchâtel est depuis fort longtemps une terre d'immigration et il est dans son intérêt d'assumer comme tel ce statut. Les migrations représentent dans l'ensemble un avantage économique, social et démographique très important. L'économie neuchâteloise se caractérise par son orientation industrielle tournée vers l'exportation et par une forte présence de main-d'œuvre étrangère dans les principaux secteurs d'activités.

La présence de nombreuses personnes issues de l'immigration constitue aussi une opportunité de développement du potentiel humain du tissu social par un enrichissement culturel mutuel. En raison de la diversification des flux migratoires et de l'évolution des conditions d'immigration, les profils personnels des personnes migrantes sont devenus eux aussi bien plus variés qu'à l'époque des grandes migrations de travailleurs saisonniers. Le contexte actuel de l'immigration et de l'intégration durable des personnes migrantes dans notre société renouvelle un certain nombre de défis pour assurer un développement harmonieux de la cohésion sociale. Il s'agit de transformer concrètement en un véritable atout économique, social et culturel le potentiel qu'offrent les migrations.

Le gouvernement neuchâtelois entend consolider la politique d'intégration des étrangers et de prévention du racisme menée jusqu'à présent. Sur sa proposition, le Grand Conseil a accepté, sans opposition, un rapport qui fixe les orientations essentielles dans ce domaine. L'action de l'Etat se concentrera en particulier selon trois priorités: l'intégration professionnelle, l'intégration dans l'habitat et l'intégration civique.

Intégration professionnelle

Comme pour les populations autochtones, l'intégration professionnelle des populations immigrées constitue une des dimensions essentielles pour permettre aux individus et à leurs familles de mener une vie autonome et digne dans notre société. La situation sur le marché du travail n'est pas optimale et, dans les limites de ses compétences, l'Etat a une mission importante à remplir pour soutenir l'intégration professionnelle de tous les habitants du canton et en particulier des plus vulnérables d'entre eux. Cette responsabilité de l'Etat est essentielle pour la sauvegarde de la dignité humaine de chaque personne et pour assurer le principe de solidarité dans la société, mais elle l'est aussi sous l'angle des finances

publiques. La sur-représentation de personnes de nationalité étrangère dans les statistiques de l'aide sociale exprime la réalité d'une situation de pauvreté plus répandue dans ce groupe de la population. Les causes principales identifiées sont les moins bonnes chances de celles-ci sur le marché du travail, les niveaux de formation moins poussés ou moins bien reconnus et des familles plus nombreuses qui disposent de salaires plus bas. Du point de vue de l'intérêt général, cette situation ne présente que des désavantages qu'il faut impérativement rectifier.

En complément aux mesures déjà en vigueur pour lutter contre le chômage et promouvoir l'emploi, de nouvelles actions seront développées: une meilleure valorisation des acquis professionnels, la systématisation des certifications de niveau de maîtrise de la langue française, selon le Portfolio européen des langues, dans les cours organisés par les pouvoirs publics, une sensibilisation des acteurs économiques à la gestion de la diversité socioculturelle du personnel, la promotion de personnes issues de migrations récentes aux fonctions publiques emblématiques dans la relation aux citoyennes et citoyens, un soutien à l'accès au marché du travail des personnes réfugiées et autorisées à séjourner en Suisse ainsi qu'une approche libérale en faveur de la consolidation des titres de séjour de la population étrangère dans le cadre du droit fédéral en vigueur.

En renonçant à l'exigence de la nationalité suisse pour ouvrir la fonction de policier aux étrangers détenteurs d'une autorisation d'établissement, le Conseil d'Etat neuchâtelois donne un exemple concret du type d'ouvertures qui devraient se généraliser dans le monde du travail.

Intégration dans l'habitat

Les choix d'aménagement des quartiers dans les villes et les communes devraient se fonder de manière à ne pas créer des concentrations de populations de même niveau socioéconomique et issues du même milieu socioculturel ou ethnique, en vue d'éviter des formes de ségrégation dans les espaces de vie. La mixité sociale devrait ainsi être systématiquement privilégiée dans les politiques communales d'urbanisation. Cela permet notamment aux écoles d'accueillir des élèves de tous les milieux et de bénéficier ainsi d'une plus grande ouverture sociale et culturelle. Le Conseil d'Etat examinera dans quelle mesure il pourrait orienter les choix des collectivités publiques communales et des acteurs du marché immobilier dans le sens d'un équilibre adéquat de la mixité sociale dans les quartiers d'habitation. Cet objectif de mixité devrait aussi guider autant que possible l'attribution des logements par les gérances publiques et privées.

Les lieux d'habitation sont des endroits importants où se déroulent de nombreuses expériences, positives ou négatives, de la vie en société. Des relations de voisinage détendues et conviviales créent souvent une réelle plus-value à la qualité de vie et au sentiment de bien-être au domicile. De bonnes relations de voisinages peuvent aussi renforcer le sentiment général de sécurité des habitants. Promouvoir une bonne coexistence entre les divers groupes de populations dans les espaces de vie que sont notamment les immeubles et les quartiers d'habitation représente un objectif majeur de la politique d'intégration. C'est une manière efficace de prévenir ou de pacifier toutes sortes de frictions ou de conflits relationnels inhérents à la vie en société mais qui peuvent finir par dégrader sérieusement l'ambiance qui règne dans les lieux d'habitations.

Intégration civique

Le Conseil d'Etat veut renforcer l'intégration civique des populations étrangères car il considère que c'est une des manières les plus efficaces de les intégrer aux principes et valeurs essentiels de nos institutions démocratiques. Le respect de la Constitution et de l'ordre juridique suisses constitue une exigence qui s'applique à toute personne vivant en

Suisse, indépendamment de sa nationalité. Cette exigence requiert davantage qu'une posture personnelle d'acquiescement de pure forme à l'ordre juridique et démocratique helvétique, elle implique le contenu de celui-ci et les effets concrets qui en découlent ; l'acceptation des droits humains fondamentaux, le principe d'égalité et de non-discrimination, notamment entre hommes et femmes, la tolérance pour le pluralisme de l'Etat et de la société, la laïcité de l'Etat, la liberté de conscience et l'interdiction de contrainte religieuse, la liberté de mariage à la majorité civile ainsi que les choix démocratiques majoritaires.

La possibilité de participer concrètement aux processus démocratiques de nos institutions offre les meilleures opportunités de s'intégrer à notre système social et politique. Cette perspective citoyenne de la politique d'intégration neuchâteloise demeure une de ses caractéristiques majeures. Le gouvernement neuchâtelois veut privilégier l'intégration civique des populations étrangères selon trois directions complémentaires:

- **Naturalisation** : simplifier et moderniser la procédure en supprimant les doublons, demander aux candidats qu'ils fournissent eux-mêmes des preuves concernant les critères réglementaires qu'ils doivent remplir, notamment en matière de connaissance de la langue française, et introduire un droit de recours.
- **Participation politique** : promouvoir par des actions de communication ciblées la participation politique des catégories de la population qui font le moins usage de leurs droits civiques (jeunes, femmes, étrangers) et reprendre, à plus long terme, la discussion au sujet de l'éligibilité des électrices et électeurs étrangers à certaines autorités cantonales.
- **Charte de la citoyenneté** : remettre systématiquement aux immigrants, dès leur arrivée, une documentation facilement compréhensible, traduite en plusieurs langues, sur les principes et valeurs essentiels des Constitutions suisse et neuchâteloise qu'ils sont tenus de respecter et leur faire signer une déclaration de réception de cette information. Il s'agit là d'une innovation importante pour d'emblée communiquer et clarifier les droits et devoirs fondamentaux en vigueur dans le canton de Neuchâtel et en Suisse.

Il est important aujourd'hui de communiquer clairement aux populations immigrantes l'exigence du respect plein et entier des principes et valeurs essentiels de notre ordre juridique ainsi que de les rappeler, lorsque cela est nécessaire, à certains milieux autochtones. Ces exigences de respect total du droit suisse guident aussi spécialement les actions qui devront être menées, de manière ciblée et coordonnée au niveau national, contre les mariages forcés ou les mutilations génitales. Quelle que soit l'ampleur de ces phénomènes, l'atteinte aux droits fondamentaux et à la dignité humaine est gravissime et chaque cas est un cas de trop pour lequel l'Etat se doit d'agir avec détermination pour assurer le respect du droit et protéger les victimes ou les personnes susceptibles de le devenir.

Intégration et maîtrise du français

Il est évidemment bien plus facile de vivre et de travailler dans le canton de Neuchâtel lorsque l'on sait s'exprimer en français. La vie et les relations sociales peuvent être plus riches si les contacts ne sont pas limités par des barrières de langues. Dans une région francophone comme la nôtre, la maîtrise du français est d'ailleurs indispensable pour presque toute personne qui veut évoluer dans sa profession.

L'action du canton en vue de promouvoir l'apprentissage du français auprès des personnes étrangères non francophones se réfère à un modèle libéral plutôt que dirigiste. Dans le modèle libéral, la règle générale c'est la liberté d'apprendre la langue et c'est l'obligation qui constitue l'exception (par exemple l'obligation pour les chômeurs d'apprendre la langue).

Dans le modèle dirigiste, la règle c'est l'obligation d'apprendre la langue, l'exception c'est la liberté.

En mettant l'accent sur la participation pleine et entière des personnes étrangères à la société neuchâteloise, le canton crée à la fois les conditions propices et la nécessité d'apprendre le français. La maîtrise du français ne répond ainsi pas une à une finalité idéologique assimilationniste mais elle est l'instrument indispensable d'une meilleure participation sociale et économique.

Cette approche libérale porte ses fruits. Selon le recensement fédéral de la population de 2000, près de 60% des étrangers du canton de Neuchâtel utilisent le français comme langue principale alors qu'il était 40% en 1990. 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. Aujourd'hui, sans obligation générale d'apprendre le français, il y a une liste d'attente pour tous les principaux cours organisés par les pouvoirs publics.

Convention d'intégration ?

Bien que souvent présentée comme la mesure phare d'intégration, le Conseil d'Etat neuchâtelois ne souhaite cependant pas généraliser l'établissement de conventions d'intégration, mais plutôt poursuivre l'utilisation de cet instrument, comme jusqu'à présent, dans des cas bien spécifiques. En effet, depuis plus de 10 ans déjà, sur la proposition de la Commission d'intégration et du délégué aux étrangers, les autorisations de séjour délivrées aux personnes étrangères assumant une fonction d'encadrement religieux sont subordonnées à une déclaration écrite et signée de respect des normes juridiques et démocratiques suisses. Une généralisation de cet instrument serait cependant illusoire dans ses effets car il n'est légalement applicable ni à la grande majorité des étrangers, soit les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne, ni aux personnes étrangères qui disposent d'un droit au séjour en Suisse. Or, pour la crédibilité de l'autorité publique, l'instrument doit pouvoir être assorti de sanctions et en particulier la révocation du titre de séjour en cas de non-respect des engagements. La convention d'intégration pourra cependant être utilement appliquée dans les cas où l'autorité a la faculté de lier le maintien d'un titre de résidence à des objectifs concrets d'intégration ou de comportement individuel de personnes étrangères, qui de manière avérée, font preuve d'une réelle mauvaise volonté à s'intégrer. Cela pourrait être le cas pour des personnes qui ne fournissent pas les efforts que l'on peut raisonnablement attendre d'elles pour ne pas dépendre en tout ou partie de l'aide sociale ou pour des personnes ayant commis des infractions au code pénal d'une certaine gravité ou en cas de récidives.

Dans les débats publics, les attentes liées à la convention ou au contrat d'intégration semblent cependant davantage viser à rassurer celles et ceux qui ont des doutes ou des soupçons concernant la loyauté de certains groupes de migrants et migrantes aux valeurs et principes de la démocratie suisse plutôt qu'à promouvoir véritablement leur participation active à notre société. Dans cette perspective-là, en raison des nombreuses limitations dans son application pratique, la convention ou le contrat d'intégration ne peuvent rassurer qu'en apparence, en réalité c'est un leurre !

Conclusion

La ligne de conduite directrice du Conseil d'Etat est de promouvoir l'intégration des étrangers et la prévention du racisme selon une approche libérale et sociale fondée sur la responsabilité conjointe de l'Etat et des individus. Les mesures fondées sur la liberté et la responsabilité individuelle, comme pour l'apprentissage de la langue française, sont privilégiées par rapport à l'obligation imposée par l'Etat, même si cette dernière ne doit pas être exclue dans certaines situations spécifiques. C'est dans le respect des droits et devoirs

qui incombent à chaque membre de la société, qu'il ne sera transigé sur aucun des principes et valeurs inscrits dans la Constitution. La finalité est d'assurer une coexistence équilibrée entre les populations autochtones et immigrées dans le respect des droits humains fondamentaux.

L'intégration n'est pas une finalité en soi, c'est plutôt un moyen adéquat pour parvenir à une meilleure cohésion sociale dans une société pluraliste et multiculturelle.

Novembre 2008