



CITES INTERCULTURELLES

Action conjointe du Conseil de l'Europe et de la Commission européenne

Neuchâtel, la Suisse

PROFIL INTERCULTUREL

septembre 2008

Intégration des étrangers, gouvernance et participation

Neuchâtel est un canton suisse francophone situé sur les rives du beau lac portant le même nom. Le canton jouit d'une économie dynamique, essentiellement fondée sur l'industrie horlogère, d'un faible taux de chômage et d'un haut niveau de cohésion sociale et d'acceptation des différences.

Le canton de Neuchâtel compte environ 170 000 habitants dont 40 000 non-ressortissants du pays (soit à peine 25 % du total). Aux résidents étrangers déclarés, il faut ajouter les travailleurs transfrontaliers et les demandeurs d'asile. De fait, les « Neuchâtois de souche » ne constituent qu'environ 25 % de la population totale. Sont représentées quelque 150 nationalités. Les 52 communes qui composent le canton sont des entités politiques autonomes. Neuchâtel (depuis la révolution républicaine de 1848) et Genève sont les deux entités suisses historiquement constituées en républiques. Depuis 1849, les étrangers jouissent du droit de vote dans le canton de Neuchâtel (droit seulement accordé dans quelques cantons suisses). Dans un référendum de 2007, les résidents étrangers établis depuis 1 an à Neuchâtel (après obtention d'un permis de séjour exigeant 5 ans de résidence dans le pays) ont obtenu le droit de voter et de se présenter aux élections municipales (pas cantonales). Aux élections de juin 2008, 12 représentants élus étaient des ressortissants étrangers.

Neuchâtel a édifié une base juridique et opérationnelle solide pour sa politique d'intégration qui repose sur la loi cantonale de 1996 (première du genre en Suisse) et sur la nouvelle Constitution cantonale de 2002.

1. Bureau du délégué aux étrangers (BDE). Ce Bureau est doté d'un personnel multiculturel dont les 11 membres sont tous de nationalité/origine ethnique étrangère et qui, ensemble, couvrent un grand nombre des 95 langues existant dans la communauté. Le Bureau est chargé de coopérer avec d'autres institutions à tous les niveaux et de prendre des initiatives d'action. Fort d'une

bonne capacité opérationnelle, il applique une approche intégrée recouvrant plusieurs domaines d'intervention (sauf l'éducation).

2. Commission pour l'intégration des étrangers. Composée de 40 membres, la Commission joue depuis 1991 un rôle consultatif auprès du Conseil d'État (gouvernement cantonal) – lequel, en 15 ans, a toujours adopté ses recommandations – et valide les politiques et les projets du Service du Délégué aux étrangers. Elle se réunit quatre fois par an en séance plénière, mais aussi en sous-commissions (de trois à quatre fois par an pour chacune).

À la Commission participent des représentants de communautés ethniques – mais pas religieuses car l'État neuchâtelois est laïque et, pour les représentants musulmans, il existe un groupe ad hoc qui se réunit quatre fois par an en présence du délégué et du président de la commission de travail pour l'intégration des étrangers – dont le nombre varie selon la taille du groupe. Ces représentants sont proposés par les communautés et nommés par le Conseil d'État (gouvernement cantonal). La Commission comprend aussi des représentants d'autres groupes (employeurs, syndicats) et d'entités géographiques, en particulier dans les sous-commissions. Ainsi, la sous-commission sur l'emploi et les questions sociales comprend-elle une communauté italienne, des catholiques, des protestants, ainsi que des représentants des secteurs de l'horlogerie et du bâtiment.

Chaque session est consacrée à un thème ou à un problème tel que conduites criminelles (avec exposé par le chef de la police), travailleurs transfrontaliers – est-ce qu'ils « volent » le travail des Suisses ? (une étude a expliqué qu'il n'existait pas de « *dumping social* ») –, intégration par le biais du football, l'Islam entre mythe et réalité.

La Commission dispose également d'un budget de fonctionnement.

La politique d'immigration relève du niveau fédéral, tandis que la responsabilité de la politique d'intégration est assurée au niveau local. La politique d'intégration n'opère aucune discrimination pour motifs de statut juridique. En revanche, il est des valeurs et des principes fondamentaux à respecter par tous. Pour l'heure, aucun autre canton suisse n'a encore autorité pour lutter contre le racisme.

Priorités actuelles de la politique d'intégration :

1. Intégration professionnelle – des études montrent que les non-Européens sont souvent victimes de discrimination.
2. Intégration par le logement.
3. Citoyenneté.

Malgré le succès de sa politique d'intégration, le canton de Neuchâtel tient à participer au programme Cités interculturelles pour constamment se préparer à relever de nouveaux défis dans une société en perpétuelle évolution, où rien n'est jamais acquis. Parmi les principaux défis, le canton pointe la politique du gouvernement fédéral qui restreint l'immigration et ne facilite pas l'intégration.

Identité et discours public

En Suisse, l'immigration suscite la crainte d'une dilution des valeurs et d'une non-loyauté de la population. C'est pourquoi le canton propose aujourd'hui aux nouveaux arrivants une charte de citoyenneté et de valeurs civiles.

Le canton n'oblige pas les gens à apprendre le français mais les y encourage pour leur permettre de participer à tous les aspects de la vie sociale – l'apprentissage de la langue est vu comme un

résultat de cette intégration sociale et culturelle, non comme une condition, et cette approche fonctionne.

La campagne Neuchàtoi 2006

Sur neuf mois, *Neuchàtoi* (www.neuchatoi.ch) a attiré 260 000 participants à ses 186 manifestations et 561 événements. La campagne, largement relayée par la presse (450 reportages), La campagne a fait suite au projet de 1994 « Salut l'étranger ! » et aux semaines musulmanes de 1998. Elle est le fruit de trois années de préparation menées par une seule personne travaillant à temps complet, ensuite aidée d'une petite équipe.

Parmi les activités, citons représentations théâtrales, animations pédagogiques dans des écoles, projections de films, gastronomie (présentation de menus exotiques dans des restaurants), émissions radiophoniques et télévisées, publication d'un livre de poèmes et d'articles rédigés par des journalistes, expositions thématiques, conférences et débats, campagne de communication (sets de table dans des restaurants) et conférences de presse. Le jour de la célébration républicaine, des étrangers ont prononcé des discours et participé à des activités visant à intégrer la diversité dans le mythe fondateur du canton.

Les partenaires étaient nombreux : associations étrangères, musées, théâtres et centres culturels, écoles, université, cinémas, médias, transports publics, Passion Cinema, Gastro Neuchâtel et centres de jeunesse. Sur la place principale, un planisphère géant indiquait, à l'aide de petits crayons, les lieux d'origine des passants, de leurs parents et de leurs grands-parents ; illustration visuelle du fait que « nous sommes tous des étrangers ».

Outre ces manifestations, chaque district a organisé ses propres activités culturelles et portuaires, conférences, etc.

Le succès du référendum 2007 sur le droit de vote a montré que les étrangers sont mieux perçus qu'auparavant (le précédent référendum sur le droit de vote des étrangers aux élections municipales avait échoué).

Aujourd'hui, le canton envisage un projet du même genre pour 2009.

Diversité démographique et emploi

Globalement, la situation de l'emploi est satisfaisante dans le canton de Neuchâtel, non seulement en raison du dynamisme de la région, mais aussi grâce aux efforts incessants des pouvoirs publics en faveur de l'intégration des travailleurs. De fait, l'intégration professionnelle fait partie des trois priorités de la politique d'intégration du canton.

À cette volonté d'intégration professionnelle, il y a deux grandes raisons : d'une part, l'exportation des produits industriels suisses (montres mécaniques de luxe, par exemple) dans le monde entier et, donc, la nécessaire adaptation aux marchés étrangers ; d'autre part, la tradition républicaine et le puissant mouvement des travailleurs à tradition internationaliste, contexte très favorable aux travailleurs étrangers. L'intégration par le biais du mouvement des travailleurs, très réussie par le passé, s'est effondrée avec l'affaiblissement des syndicats. Elle est alors passée sous la responsabilité des pouvoirs publics.

L'intégration des travailleurs est au cœur de projets tels que ALTER CONNEXION (pour les jeunes en difficulté, l'accompagnement par d'autres jeunes qui ont réussi, qui leur servent de modèles et qui les déconnectent des réseaux de criminalité), CONCIERGES ET HABITAT (formation interculturelle destinée aux concierges pour leur permettre de servir aussi de lien avec la société

d'accueil) et MIGRATIONS FEMININES (assurer le respect des droits des femmes dans de multiples situations et contextes (cafés, prostitution, violence domestique, mutilations génitales, etc.).

Parmi les principales questions concernant l'emploi et l'intégration, citons :

- La gestion de la diversité dans les entreprises.
- Les travailleurs transfrontaliers.
- Les différences de statut juridique et leur incidence sur l'emploi – par exemple, les demandeurs d'asile nouvellement arrivés n'ont pas le droit de travailler ; ensuite, dès qu'ils travaillent, l'employeur doit payer des taxes supplémentaires à la municipalité.
- La non-reconnaissance des qualifications.
- La législation trop stricte pour les conditions de délivrance des permis de travail.

Recommandations :

- Employeurs : mieux prendre en compte les qualifications professionnelles des immigrés.
- Entreprises : valoriser et exploiter la diversité du personnel. Par exemple, dans sa brochure sur les 25 prochaines années, la Chambre de Commerce se réjouit de la mixité interculturelle et de l'immigration, y voyant une source de croissance démographique.
- Services de l'emploi : donner aux employeurs une formation en communication interculturelle et embaucher des immigrés comme conseillers.
- Services publics et parapublics (police, conducteurs de bus, enseignants, par exemple) : se montrer plus ouverts aux étrangers.
- Éducation : augmenter l'offre de cours de français et utiliser le Portfolio européen des langues.
- Emploi : imposer l'utilisation de CV anonymes pour les candidatures à l'emploi. Selon une enquête menée, en 2003, par le Forum suisse pour l'étude des migrations, les CV porteurs de noms étrangers seraient systématiquement rejetés. Genève fait actuellement l'expérience du CV anonyme. Pour lutter contre le problème, certains préféreraient qu'on aide les responsables à acquérir une compétence interculturelle.

NIVAROX (fabricant de pièces mécaniques pour les grandes marques de montres suisses) : « Nous serons obligés d'intégrer les gens, il n'y a pas d'autre choix. »

Dans les années 1980 à Neuchâtel, le nombre des personnes employées à la fabrication de montres a chuté de 90 000 à 30 000 en l'espace de deux ans, lorsque les montres à quartz japonaises ont détrôné les montres suisses mécaniques.

Aujourd'hui, la demande pour les montres mécaniques suisses connaît une remontée et le chiffre d'affaires augmente de 25 % par an. Les besoins en main-d'œuvre grimpent en conséquence compte tenu d'une croissance démographique naturellement faible (1,4 enfant par femme en Suisse). L'industrie horlogère, de facto dépendante des travailleurs étrangers, a élaboré des programmes – en coopération avec des directeurs informatiques du Swiss Watch Group, avec l'association des industries de Neuchâtel et avec l'association des chefs d'entreprise – visant à améliorer les compétences interculturelles des responsables par les moyens suivants :

- Séminaires sur les relations interculturelles
- Stages de formation – sessions de deux demi-journées pour 10 responsables
- Séminaires organisés par fonction (DRH, par exemple)

En outre, des stages de formation sont organisés à l'intention des nouveaux travailleurs étrangers afin de leur présenter et d'examiner les points suivants :

- Système politique suisse
- Charte des citoyens, principes et valeurs de la Suisse
- Statut de résidence et problèmes associés

- Système éducatif
- Questions liées à la santé et à la protection sociale

Toujours pour faciliter l'accès à l'emploi des étrangers ou de la population immigrée, ont également été mis en place les projets suivants :

Speranza 2000 – Recrutement et formation de jeunes marginalisés, en partenariat avec des services sociaux chargés de sélectionner les candidats en fonction de critères techniques. Les jeunes sont placés en observation sur un lieu de travail pendant 12 semaines et, au final, se voient proposer un contrat de travail à durée illimitée. Pendant un an, les 48 jeunes participant au projet sont tous restés dans les entreprises. Parmi eux, seuls 30 % étaient ressortissants suisses.

Speranza bis : Programme de réinsertion professionnelle destiné aux mères qui, après avoir cessé le travail pendant 10-15 ans, ne retrouvent pas d'emploi. Plus d'une vingtaine de femmes ont déjà participé.

Un autre programme sera créé à l'intention des personnes handicapées – ainsi que des responsables/administrateurs.

Les formations concernent désormais toute la firme Swiss Watch Group.

À l'avenir, le programme pourrait se voir étendu à tous les secteurs économiques du canton, en particulier à ceux touchés par une pénurie de main-d'œuvre. À noter que Gastro Neuchâtel a créé un cours (10 jeunes) en service de restauration/hôtellerie, et qu'il trouvera des employeurs aux stagiaires qui auront réussi.

Le même programme a été exporté en France pour aider les entreprises françaises à trouver de la main-d'œuvre.

Médias

En Suisse, pratiquement aucun journal ne jouit d'une couverture nationale. Ensemble, les deux principaux journaux de Neuchâtel – L'Express (depuis 1738) et L'Impartial (depuis 1881) – comptent une quarantaine de journalistes, pour un tirage à 40 000 exemplaires et environ 100 000 lecteurs (soit plus de 60 % de la population du canton). À noter, toutefois, un lectorat vieillissant que les journaux ont du mal à renouveler.

Les journalistes, souvent issus de l'immigration ou résidents étrangers, sont très sensibles aux questions touchant à la diversité et à l'intégration malgré le fait que leur lectorat soit beaucoup plus conservateur. Mais, en matière de diversité, la sensibilité et le respect dépendent de la politique éditoriale du journal, qui n'entend pas la changer pour éviter d'hypothétiques conflits.

La presse couvre souvent les célébrations des différentes communautés ethniques. Pendant le camp d'entraînement de l'équipe portugaise pour l'Euro2008, les journaux publieront tous les jours une page en portugais et présenteront la culture portugaise.

Valérie Kernen est une journaliste indépendante qui a quitté son emploi à la radio pour pouvoir présenter un type d'information différent. Estimant que les médias n'ont pas le temps d'aller vers les résidents étrangers, de prendre le temps de discuter avec eux – les groupes les plus stigmatisés sont ceux que les journalistes ont le moins le temps de contacter –, elle a décidé de dresser le portrait de personnes issues de l'immigration. Chaque fois, les entretiens durent plusieurs jours ; or, des journalistes salariés n'ont pas le temps pour ce genre de chose. La ville

lui rémunère son travail. Pour RTN, la station de radio qui diffuse son reportage depuis quatre ans, l'opération est absolument gratuite.

À Neuchâtel, l'une des initiatives médiatiques les plus marquantes a été la semaine de l'intégration, où des médias du service public ont proposé des reportages sur la vie des étrangers. La semaine a remporté un franc succès.

Il n'existe pratiquement pas de médias communautaires à Neuchâtel.

Intégration au moyen de projets culturels

Le canton n'applique pas à proprement parler de politique d'accès à la culture (politique artistique). Il aide des institutions culturelles mais n'agit pas directement pour la participation culturelle (avec des écoles, par exemple). Au niveau fédéral, la politique consiste à privilégier à l'école l'apprentissage des disciplines classiques au détriment de l'éducation artistique et sportive. À la charge des écoles de travailler, si elles le souhaitent, sur les questions civiques (intégration, par exemple), artistiques, etc. Or, elles se sentent trop surchargées pour entreprendre de nouvelles activités.

Parmi les projets soutenus par le Service du Délégué aux étrangers, certains peuvent être culturels s'ils sont réalisés à des fins d'intégration. Grâce à la campagne Neuchàtoi, le partenariat avec des acteurs culturels s'est considérablement généralisé. Pour une réelle efficacité, il est bon que les activités culturelles soient suivies de débats.

Dans le cadre d'un programme fédéral d'intégration, le Service a aidé des ONG à présenter des projets concernant la culture et le voisinage. Aujourd'hui, la politique fédérale a changé et le nouveau programme 2008-2011 proposera uniquement des cours de langues et des sessions d'information. En matière de projets culturels, la demande est en hausse mais les ressources du canton ne suivent pas – environ 600 euros par projet contre 10 000 euros dans le cadre du programme fédéral. Le canton encourage (financièrement) les projets où interviennent au moins deux associations ethniques travaillant en coopération.

L'Association « Internos » a pour objectif d'encourager la coopération entre associations. Bibliomonde est une bibliothèque interculturelle qui travaille avec de nombreuses associations.

Dans le cadre de la campagne Neuchàtoi, une association africaine a travaillé avec un musée local pour réaliser le portrait de plusieurs personnalités de Neuchâtel.

La ville de la **Chaux-de-Fonds** (municipalité du canton de Neuchâtel) s'est fixé un objectif essentiel : encourager les échanges interculturels et communautaires afin de renforcer le tissu social. La ville crée des conditions propices au projet, conseille les acteurs sociaux et les oriente vers des échanges interculturels. Elle a également l'intention d'établir un groupe de travail réunissant des représentants de différents services locaux, notamment pour réfléchir à une stratégie interculturelle plus formelle. Un autre projet consiste à rendre compte des actions municipales en matière de culture, notamment du point de vue du rôle qu'elle joue en matière d'intégration.

Club 44. Il organise toutes les semaines une conférence et un débat sur un thème. Les musées du canton et le théâtre populaire romand travaillent avec le Club 44 si bien que les manifestations culturelles proposées sont suivies de discussions.

La plage de six pompes (festival de théâtre de rue) et *Les Vivamitiés* (série annuelle de manifestations autour d'un pays) sont des exemples d'événements culturels d'inspiration

interculturelle. Les institutions culturelles participent également par des expositions, des concerts et des représentations thématiques, ainsi que par de nombreuses manifestations gratuites en plein air.

Théâtre du Passage et la *Compagnie du Passage*. Établis en 2000, ils ont choisi de travailler sur des thèmes humanistes et politiques, non pas sur l'intégration en tant que telle. Ainsi ont-ils adapté « Cinq hommes », pièce australienne sur la vie de cinq immigrés travaillant dans le bâtiment et jouée par des acteurs immigrés. La représentation a remporté un franc succès.

Quant aux institutions culturelles classiques, toutes essaient de ne pas se limiter à leurs publics habituels. Davantage que la publicité et les invitations gratuites, à l'efficacité limitée, la campagne Neuchàtoï a vraiment drainé de nouveaux publics. Le Service du Délégué aux étrangers propose aux institutions culturelles une liste d'adresses pour inciter de nouveaux publics à participer à des événements offrant un intérêt interculturel. Il apporte également une aide (publicité, etc.) aux associations organisant des événements culturels.

Éducation

À l'heure actuelle, le canton de Neuchâtel est dépourvu de politique concernant l'éducation interculturelle. Certes, il existe des cours d'éducation civique qui traitent de religion et d'humanisme. Il existe aussi des cours de langue maternelle. Les écoles organisent parfois des activités d'intégration, mais de leur propre initiative et non dans le cadre d'une politique.

Pour participer à l'effort d'intégration, les écoles organisent, par exemple, des cours adaptés offrant un programme accéléré d'apprentissage du français. Ces cours peuvent faire appel au service de médiation interculturelle du canton ; des sessions d'information sont organisées à l'intention des parents ; un cours pour les jeunes en transition est mis en place pour les élèves qui ont besoin d'améliorer leurs compétences linguistiques avant de poursuivre un cursus scolaire normal et qui ont dépassé l'âge de scolarité obligatoire.

Médiation interculturelle

Le Service du Délégué aux étrangers offre un service de médiation (SDE) – défini par la loi sur l'intégration des étrangers – aux individus ou aux groupes qui le demandent (et, parfois, sur sa propre initiative) et joue un rôle actif dans la négociation entre les parties impliquées dans tel ou tel conflit. Le service opère via un réseau de médiateurs et d'interprètes non salariés, ainsi que d'un centre de consultations proposé dans la langue maternelle.

À l'origine, les interprètes venaient comme bénévoles par l'entremise d'organisations caritatives. C'est seulement à partir de la signature d'un accord, en 2000, qu'ils ont perçu une rémunération : d'abord symbolique, elle est indexée, depuis 2006, sur une base salariale avec assurance sociale, etc. Toutefois, elle reste encore faible par rapport aux prix du marché.

Les interprètes sont recrutés, certifiés et formés en fonction des besoins, notamment par une sensibilisation aux questions liées à la migration, la médiation et l'interculturel. Aujourd'hui, le service compte 83 interprètes maîtrisant 40 langues et couvrant 95 % des langues parlées à Neuchâtel.

Les écoles sollicitent souvent les médiateurs – par exemple, lorsque des enfants africains ont été placés en institution pour conditions familiales jugées défavorables et que les parents estimaient que la démarche avait un caractère raciste.

Le service, ouvert à tous indifféremment de l'origine, veille à ne pas donner aux questions un caractère trop ethnique – conscient que la population de souche risque de se sentir négligée si toute l'attention est mobilisée par des questions de culture. Peut-être serait-il bon de changer le nom du service car cette désignation, certes nécessaire au démarrage pour marquer l'orientation vers ce public, n'a plus vraiment lieu d'être.

Le SDE s'occupe aussi d'affaires (plaintes) liées à des actes présumés d'intolérance, de racisme et d'exclusion ; selon le cas, il fournit des conseils, des services de médiation et autres formes d'intervention. Il mène aussi des actions de sensibilisation, de formation (administration publique, écoles de police, centres professionnels, écoles, entreprises) et de contrôle concernant le phénomène d'intolérance et de racisme.

Citons un exemple intéressant de l'efficacité de ce travail : l'agression grave commise par deux jeunes gens contre un centre de réfugiés. Le tribunal a condamné les auteurs à suivre une formation antiraciste avec le Centre, formation qui a produit de réels changements de comportement.