

SFM Studies #89

Lisa Stalder

En collaboration avec Denise Efionayi-Mäder et Gianni D'Amato

Une carte citoyenne pour La Chaux-de-Fonds : opportunités et difficultés de mise en œuvre

**Sous mandat du Service de l'intégration et de la cohésion
sociale de la Ville de La Chaux-de-Fonds**

Juillet 2025

Mandant

Service de l'intégration et de la cohésion sociale de la Ville de La Chaux-de-Fonds

Responsable de projet

Gianni D'Amato

© 2025 SFM

DOI : 10.35662/unine-sfmstudies-89

**Université de Neuchâtel, Institut SFM, Rue A.-L. Breguet 2, 2000 Neuchâtel
+41 32 718 39 20, secretariat.sfm@unine.ch, www.migration-population.ch**

Table des matières

Résumé	5
Préambule	7
1 Introduction	9
1.1 Un projet de carte citoyenne pour La Chaux-de-Fonds	9
1.2 Mandat, objectif et portée de l'étude	10
1.3 Méthodes mixtes et déroulement de l'étude	10
2 La carte citoyenne : un instrument de la politique d'inclusion locale	13
2.1 La citoyenneté locale en Suisse et dans le monde : une brève revue de la littérature	13
2.2 La Chaux-de-Fonds : contexte social et politique	15
2.3 Considérations juridiques	16
3 Perspectives sur l'opportunité d'une carte citoyenne à La Chaux-de-Fonds	19
3.1 Les institutions communales et cantonales	19
3.2 Le tissu associatif	21
3.3 Les habitant·e·s de la ville	25
4 Stratégies de mise en œuvre de la carte citoyenne	29
4.1 Inverser la démarche : une approche pratique	29
4.2 La permanence du LOCAL	30
4.3 Publics cibles et promotion	31
4.4 Un accompagnement personnalisé et personnifié : chances et défis	34
5 La phase pilote : retours des actrices·eurs impliqué·e·s	35
5.1 Aspects techniques de la carte citoyenne	35
5.2 Participation et accès à l'offre culturelle et sportive	39
5.3 Accès aux prestations de base	45
5.4 Protection contre la discrimination et sentiment d'appartenance	49
6 Conclusion	51
6.1 Utilité d'une carte citoyenne à La Chaux-de-Fonds	51
6.2 Bilan de la phase pilote	54
6.3 Pistes d'action	55
7 Bibliographie	59

Remerciements

Cette étude a été menée par l'auteure en collaboration avec Denise Efionayi-Mäder et Gianni D'Amato, qui ont participé à sa conception, à la réflexion et à la réalisation de l'étude tout au long de son déroulement.

Nous aimerions ici remercier d'autres collègues de l'Université de Neuchâtel qui ont contribué au bon aboutissement de cette étude : Valeriia Hett, Jana Bobokova et Leonie Mugglin pour leur soutien dans la préparation, la modération et la synthèse des focus groups ; Christine Diacon et Hoang-Mai Verdy du Centre de documentation du SFM pour la recherche bibliographique et la relecture du rapport ; Nesa Zimmermann et Dimitri Paratte pour la révision de la partie juridique et leur contribution à la réflexion sur les aspects juridiques ; Didier Ruedin et Robin Stünzi pour leurs conseils dans la préparation de l'enquête quantitative.

Nous tenons également à remercier chaleureusement toutes les personnes qui ont accepté de participer aux entretiens, aux discussions de groupes et à l'enquête en ligne, pour leur confiance et leur disponibilité à partager leurs connaissances et leurs expériences avec nous.

Enfin, nous remercions Sandrine Keriakos Bugada et Erika Valicka du Service de l'intégration et de la cohésion sociale de la Ville de La Chaux-de-Fonds ainsi que Théo Bregnard, directeur du Dicastère de l'instruction publique, de la culture et de l'intégration (DICI), pour la bonne collaboration, les échanges intéressants, ainsi que leurs commentaires constructifs sur le rapport.

Résumé

Cette étude porte sur l'opportunité, les enjeux et les premiers résultats de la mise en œuvre d'une carte citoyenne à La Chaux-de-Fonds. Introduite en tant que projet pilote par le Service de l'intégration et de la cohésion sociale de la Ville de La Chaux-de-Fonds en mars 2024, la carte citoyenne atteste, au moyen d'une carte numérique, que sa ou son titulaire est habitant·e de la ville. Elle s'inscrit dans une série de mesures et d'outils – dont la mise en place de la permanence du Lieu d'Orientation, de Conseil et d'Accueil Local (LOCAL), qui oriente et accompagne les utilisatrices·eurs – adoptés dans le but d'améliorer l'inclusion sociale, la participation à l'offre culturelle et sportive, et l'accès aux prestations de base pour toute la population de la ville.

Contexte : les enjeux de la politique d'inclusion locale

La mise en œuvre du projet pilote fait suite à une motion acceptée par le Conseil général de La Chaux-de-Fonds en 2021 demandant « le développement d'un outil d'intégration par le biais d'une carte citoyenne ». Les réflexions qui ont suivi s'inscrivent dans des initiatives similaires menées dans d'autres villes (par exemple à Zurich et à Berne) sur le rôle des villes dans l'inclusion des populations marginalisées. Une carte citoyenne répond notamment à une volonté de faciliter l'accès aux prestations de base et aux droits fondamentaux pour les sans-papiers – les personnes qui vivent et travaillent dans la ville, parfois depuis de nombreuses années, sans disposer d'une autorisation de séjour. Cette volonté d'inclusion rejoint également les démarches actuellement engagées dans le canton de Neuchâtel pour étudier la possibilité d'une « opération Papyrus » neuchâteloise qui contribuerait à régulariser la situation des personnes remplissant les critères de rigueur pour obtenir un titre de séjour en Suisse.

Résultats : opportunités et limites d'une carte citoyenne chaux-de-fonnière

L'étude s'est penchée sur les difficultés d'accès dans le contexte chaux-de-fonnier, ainsi que sur la mesure dans laquelle une carte citoyenne et son mode d'implémentation contribuent, potentiellement ou effectivement, à surmonter ces difficultés. Une approche mixte combinant une revue de la littérature, des entretiens, des discussions de groupe, une observation et un sondage en ligne, a été retenue comme méthodologie. Les entretiens individuels et collectifs ont notamment révélé des difficultés financières, administratives et symboliques à l'accès et à la participation. La carte citoyenne permet d'atténuer certains de ces obstacles.

Les difficultés financières peuvent empêcher les habitant·e·s les plus précarisé·e·s de participer à la vie culturelle et sportive de la ville, ainsi que d'accéder à certaines prestations de base comme le logement ou les soins médicaux. La carte citoyenne, en offrant des entrées gratuites, permet de réduire certaines barrières économiques, notamment en facilitant l'accès aux musées et aux installations sportives. Le fait que ces avantages soient accordés à toute personne domiciliée dans la ville et pas seulement aux personnes touchées par la pauvreté contribue à déstigmatiser les habitant·e·s en difficulté financière. Le LOCAL joue un rôle essentiel en accompagnant les usagères·ers individuellement ou collectivement, en les orientant vers les offres adaptées à leurs possibilités et besoins, et vers les associations locales. Ce levier pour surmonter les obstacles financiers est salué par les institutions culturelles et sportives, soucieuses de s'adresser à l'ensemble de la population.

L'étude montre également que le statut de séjour précaire ou l'absence d'une autorisation de séjour en Suisse constituent un frein central à l'accès aux prestations de base (le logement, un compte bancaire, la police) et à l'offre culturelle et sportive de la ville. Comme l'obtention de la carte citoyenne ne dépend pas d'un titre de séjour, la carte est également accessible aux habitant·e·s sans-papiers. Les titulaires de la carte citoyenne

peuvent avoir une carte bibliothèque leur permettant l'accès aux espaces physiques et aux ressources des bibliothèques. Cependant, la carte citoyenne ne remplace pas un document officiel. Ainsi, sa portée est limitée par le cadre légal en matière du droit des étrangers et d'identification personnelle. Bien que les représentant·e·s institutionnel·le·s interviewé·e·s considèrent que ce cadre juridique limite les possibilités offertes par la carte citoyenne, le travail mené par le Service de l'intégration pendant la phase pilote a suscité des réflexions sur la nécessité et les possibilités de faciliter l'accès des sans-papiers aux prestations de base, ouvrant ainsi de nouvelles pistes d'action.

Même si la ville de La Chaux-de-Fonds propose une offre culturelle et sportive variée, et importante pour sa taille, celle-ci est parfois perçue comme élitiste, peu adaptée ou mal connue d'une partie de la population. La carte citoyenne permet de réduire certaines barrières linguistiques (l'application est disponible en plusieurs langues) et symboliques (en signalant que l'offre s'adresse à tout·e habitant·e de la ville). De plus, le LOCAL propose un accompagnement concret, en informant et orientant les personnes et en favorisant des liens directs entre les habitant·e·s, les institutions et les associations. Cet accompagnement est considéré par les participant·e·s aux entretiens comme un aspect central pour un accès réel à la vie de la ville, qui devrait être développé.

Enfin, il est intéressant de relever que la carte citoyenne contribue à renforcer le sentiment d'appartenance à la ville chez les personnes qui l'ont testée – qu'elles soient de nationalité étrangère ou suisse, qu'elles viennent de s'installer à La Chaux-de-Fonds ou qu'elles y vivent depuis de nombreuses années. De même, le LOCAL, en offrant un accueil personnalisé, favorise l'identification à la ville. Toutefois, pour que la carte citoyenne puisse contribuer durablement à un sentiment d'appartenance, y compris pour les sans-papiers, ses promesses doivent se traduire par des opportunités concrètes de participation et d'accès aux prestations, de reconnaissance et de lutte contre les discriminations. La carte citoyenne, qui s'inscrit dans un ensemble plus large de mesures d'inclusion, peut jouer un rôle catalyseur pour le vivre-ensemble, en ouvrant des portes d'accès et de reconnaissance concrètes.

Conclusion et pistes de développement

Si la carte citoyenne ne permet pas de répondre à toutes les attentes, elle se relève être un outil évolutif qui fonctionne dans le cadre d'un ensemble de mesures visant à améliorer la participation et l'accès aux offres et aux prestations. L'étude met en évidence quelques pistes de développement de la carte citoyenne qui s'adressent tant à la Ville de La Chaux-de-Fonds qu'au tissu associatif. Elle souligne notamment la nécessité de poursuivre le travail avec les institutions dans les domaines du logement, de la police et du système bancaire afin de créer les bases permettant aux sans-papiers d'accéder aux prestations. La poursuite de ses pistes dépendra des décisions politiques et des moyens alloués au développement futur de la carte citoyenne.

Préambule

Le présent rapport est le résultat d'une étude qui a accompagné, entre août 2023 et février 2025, la préparation et la réalisation de la phase pilote de la carte citoyenne chaux-de-fonnière. Cette période a constitué un temps d'expérimentation pour le Service de l'intégration et de la cohésion sociale de la Ville de La Chaux-de-Fonds, qui a été chargé du projet pilote, et pour le réseau de personnes et institutions impliquées dans la mise en œuvre du projet pilote. Les perspectives et avis recueillis ont évolué au fil du temps. Afin de documenter ce processus, ainsi que les attentes et réserves envers la carte citoyenne à chaque étape de sa conception et mise en œuvre, nous avons fait le choix de structurer le rapport en fonction des différents moments pendant lesquels les entretiens et focus groups ont eu lieu : une première série d'entretiens individuels et collectifs avec des habitant·e·s de La Chaux-de-Fonds et des actrices·eurs du tissu associatif *avant* le lancement de la phase pilote en mars 2024, une deuxième série d'entretiens et d'observations avec le Service de l'intégration *pendant* les premiers mois de la phase pilote, et une dernière série d'entretiens avec des habitant·e·s et des actrices·eurs institutionnel·le·s sept à onze mois *après* le lancement de la phase pilote (qui est aujourd'hui encore en cours). Alors que les entretiens réalisés avant le début de la phase pilote laissaient apparaître une certaine réserve quant aux possibilités offertes par une carte citoyenne, le bilan des expériences faites au cours des premiers mois a été largement positif. Ce rapport doit donc être lu comme donnant un aperçu de plusieurs instantanés. Des pistes d'action peuvent en être déduites. Toutefois, aucun instantané ne permet à lui seul de porter un jugement conclusif sur la carte citoyenne.

L'accent mis sur le processus correspond à une compréhension de la carte citoyenne comme un outil évolutif d'inclusion et de participation locale, plutôt que comme une mesure achevée pour surmonter des situations sociales complexes. Le projet de carte citoyenne s'inscrit dans la politique d'intégration de la Ville de La Chaux-de-Fonds, qui s'est développée au cours des dernières années, notamment avec l'engagement en 2021 de la Déléguée à l'intégration et à la cohésion sociale. Il s'inscrit également dans les efforts de longue date du tissu associatif chaux-de-fonnier, promouvant le vivre ensemble, l'inclusion sociale et l'accès aux prestations essentielles comme les soins, le logement et d'autres biens indispensables. Ainsi, un an après le début de la phase pilote, la carte citoyenne, avec d'autres mesures prises en parallèle, dont la permanence du Lieu d'Orientation, de Conseil et d'Accueil Local (LOCAL), contribue à encourager la participation à la vie culturelle et sportive et à renforcer le sentiment d'appartenance à la ville des personnes qui ont testé l'outil. Elle permet également de sensibiliser les actrices·eurs institutionnel·le·s aux problèmes d'accès aux prestations de base (logement, police, banque) et d'encourager la réflexion sur les moyens d'améliorer l'accès pour les personnes marginalisées, y compris les sans-papiers. Néanmoins, certains obstacles à l'accès et à la participation ne se situent pas uniquement au niveau local, mais résultent de politiques migratoires et d'inégalités économiques au niveau national, voire international. Une carte citoyenne doit jongler avec ces conditions cadre défavorables à l'inclusion. Elle ne peut pas résoudre les tensions sous-jacentes. En revanche, elle peut contribuer à mettre en évidence ces différentes logiques, contribuer à un dialogue constructif et aider les personnes (suisses, migrantes, employées de l'administration et bénévoles dans les associations) à y faire face. Pour cela, il est essentiel que la carte citoyenne soit considérée comme un outil évolutif parmi d'autres mesures inclusives à mettre en place.

1 Introduction

1.1 Un projet de carte citoyenne pour La Chaux-de-Fonds

En février 2021, le Conseil général de la Ville de La Chaux-de-Fonds a accepté une motion « Pour le développement d'un outil d'intégration par le biais d'une carte citoyenne ». Cette motion demandait au Conseil communal d'étudier l'opportunité d'introduire une carte citoyenne chaux-de-fonnière, inspirée par des outils similaires à travers le monde et déjà discutés dans d'autres villes en Suisse, notamment à Zürich et à Berne. Ces dispositifs visent à améliorer l'inclusion et le sentiment d'appartenance de tou·te·s les habitant·e·s de la ville sans distinction de nationalité et de statut de séjour. Selon les auteur·e·s de la motion, la carte citoyenne devait en premier lieu être destinée aux sans-papiers¹ et aux personnes avec un statut de séjour précaire pour leur permettre l'accès à certaines prestations essentielles tels que les soins, le logement et les assurances. Elle ne devrait néanmoins pas être réservée à ces seules personnes et devrait pouvoir être utilisée par l'ensemble de la population chaux-de-fonnière comme un outil facilitant l'interaction avec les services de la Ville et permettant de forger un sentiment d'appartenance à la collectivité.

Le dépôt et l'acceptation de la motion pour une carte citoyenne coïncide avec la mise en place d'un nouveau poste de Délégué·e à l'intégration et à la cohésion sociale de la Ville de La Chaux-de-Fonds (ci-après la Déléguée à l'intégration). Le Conseil général a donc intégré l'examen de l'opportunité d'une carte citoyenne dans le cahier des charges de la personne qui devait être nommée en septembre 2021 à ce poste. La ou le Délégué·e à l'intégration est également la ou le chef·fe du Service de l'intégration et de la cohésion sociale de la Ville de La Chaux-de-Fonds (ci-après Service de l'intégration) sous le Dicastère de l'instruction publique, de la culture et de l'intégration (DICI). En 2022, le Service de l'intégration a demandé et obtenu un financement de la Confédération pour le projet « Citoyenneté@cdf » avec l'objectif de développer des outils pour favoriser l'intégration sociale des personnes migrantes, en particulier admises provisoirement, réfugiées et avec statut de protection S, qui résident à La Chaux-de-Fonds. Le projet devait améliorer la participation à l'offre associative, culturelle et sportive, faciliter l'accès aux prestations et à l'information, et renforcer le sentiment d'appartenance au lieu de vie. Le développement d'une carte citoyenne qui sera testée dans une phase pilote faisait partie des mesures proposées dans le cadre de ce projet.

En mars 2024, la carte citoyenne a été créée en étendant la portée de la carte Abeille – la monnaie locale chaux-de-fonnière – en la rendant nominative. Lancée en 2019 au format physique, la carte Abeille existe depuis 2022 également au format numérique, en tant qu'application sur le téléphone mobile (e-Abeille). La carte citoyenne a été intégrée dans l'application Abeille, en ajoutant une fonction « carte citoyenne » à la carte numérique. La fonction carte citoyenne doit être activée par le Service de l'intégration. L'application Abeille permet ainsi l'identification de la personne en affichant les informations personnelles de base (la photo, le prénom, le nom, la date de naissance et l'adresse).

¹ Le terme sans-papiers fait référence aux personnes sans autorisation de séjour. Il s'agit d'un terme qui a été longtemps revendiqué par les personnes concernées elles-mêmes. Plus récemment, le terme a aussi été critiqué, notamment parce qu'il est inexact (il ne s'agit pas de personnes qui n'ont pas de papiers d'identité valables, comme un passeport du pays d'origine par exemple) ou parce qu'il est jugé stigmatisant.

1.2 Mandat, objectif et portée de l'étude

Dans le cadre de ce projet pilote, le Service de l'intégration a mandaté le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (SFM) de l'Université de Neuchâtel pour documenter et analyser les opportunités et les difficultés de la mise en œuvre d'une carte citoyenne pour la population chaux-de-fonnière.

L'étude, qui a débuté en août 2023 et s'est achevée en février 2025, a cherché à répondre aux questions suivantes :

- Est-ce qu'une carte citoyenne répond à un **besoin** de la population chaux-de-fonnière, migrante ou non, en matière d'accessibilité aux différentes offres et prestations de la ville ?
- Quel est le **potentiel** d'une carte citoyenne pour améliorer l'inclusion, la participation à la vie culturelle et sportive, l'accès aux prestations de base et le sentiment d'appartenance dans le contexte social et politique spécifique de La Chaux-de-Fonds ?
- Quels sont les **défis** pour la mise en place d'une carte citoyenne dans le contexte spécifique de La Chaux-de-Fonds et comment possiblement les aborder ?
- Quelles **expériences** ont été faites avec la phase pilote depuis mars 2024 jusqu'en février 2025 et quelles pourraient être des **pistes d'action** pour le futur développement de la carte citoyenne ?

Afin de répondre à ces questions, l'étude SFM a porté sur trois moments : avant le lancement de la phase pilote de la carte citoyenne, les premiers mois de sa mise en œuvre et sept à onze mois après son lancement. Étant donné que la carte citoyenne a d'abord été distribuée à un nombre limité d'utilisatrices·eurs et que la plupart de ses fonctionnalités ont été développées et intégrées progressivement après son lancement (et continuent d'être développées à ce jour), la partie de l'étude qui dresse un bilan des premières expériences ne doit pas être considérée comme une évaluation au sens strict, mais plutôt comme un *assessment* avec une composante formative, basé sur un état des lieux du développement d'un projet toujours en cours.

1.3 Méthodes mixtes et déroulement de l'étude

Cette étude adopte une approche de méthodes mixtes qui combine une revue de la littérature, des entretiens, des focus groups et un sondage en ligne. La récolte et l'analyse des données ont commencé en août 2023 et se sont terminées en février 2025. La recherche était structurée en quatre volets :

- Le premier volet consistait en une revue de la littérature, dont le but était de récolter des informations sur des expériences antérieures avec des cartes d'identité locales partout dans le monde et d'identifier, le cas échéant, des bonnes pratiques pour la mise en œuvre de la carte citoyenne chaux-de-fonnière.
- Le deuxième volet s'intéressait aux besoins, opportunités et freins à l'introduction d'une carte citoyenne. Ce volet consistait en 11 entretiens avec des actrices·eurs institutionnels et du tissu associatif² et 2 focus groups avec des habitant·e·s de la ville, issu·e·s du domaine de l'asile et (anciennement) sans-papiers. Ces entretiens individuels et en groupes ont eu lieu avant le lancement de la carte citoyenne pilote (septembre à décembre 2023). Les actrices·eurs institutionnel·le·s interviewé·e·s lors du deuxième volet font partie de la Communauté pour l'intégration et la cohésion multiculturelle (CICM), l'Office social de l'asile en second accueil (OSAS), la Sécurité publique et le Services des migrations (SMIG). Le Service

² Nous utilisons la notion de tissu associatif au sens large : il s'agit d'individus et d'organisations qui œuvrent en dehors du cadre institutionnel en faveur de l'inclusion sociale, sans nécessairement être des associations au sens formel.

de la cohésion sociale et multiculturelle (COSM) du canton de Neuchâtel a décliné sa participation, s'estimant trop impliqué dans le projet. Les actrices·eurs du tissu associatif interviewé·e·s pour le deuxième volet représentaient, entre autres, les organisations suivantes : Caritas, le restaurant social Ekir, la Fédération africaine des montagnes neuchâteloises, la Maison de santé et RECIF. Une représentante du syndicat Unia a également été interviewée lors du deuxième volet.

Les résultats intermédiaires des premiers deux volets ont été présentés dans un premier rapport intermédiaire (oral) au mandant afin de nourrir les réflexions en cours sur l'implémentation de la carte citoyenne.

- Le troisième volet a eu lieu entre mars et octobre 2024. Il consistait en une observation de la permanence du Lieu d'Orientation, de Conseil et d'Accueil Local (LOCAL) au sein du Service de l'intégration, chargé de la distribution et de l'accompagnement de la carte citoyenne dans sa phase pilote. Il incluait également 2 entretiens avec la Déléguée à l'intégration et la personne assurant la permanence au début de la phase pilote, ainsi que 2 entretiens avec ces mêmes personnes six mois plus tard. Ces entretiens ont été complétés par une demi-journée d'observation de la permanence et des rendez-vous pour l'activation de la carte citoyenne.
- Le quatrième et dernier volet a eu lieu entre sept et onze mois après le début de la phase pilote de la carte citoyenne (entre octobre 2024 et février 2025). Il avait pour but de récolter les avis et expériences des utilisatrices·eurs de la carte citoyenne, ainsi que ceux des représentant·e·s des institutions publiques et privées impliquées dans la mise en œuvre du projet. A cette fin, 12 entretiens individuels et 2 focus groups – cette fois-ci avec des personnes ayant le statut de protection S et des habitant·e·s de La Chaux-de-Fonds de longue durée – ont à nouveau été réalisés. Le focus group avec les personnes d'origine ukrainienne (titulaires S) était modéré en langues ukrainienne et russe par deux collaboratrices du SFM. Ces entretiens et focus groups ont été complétés par un sondage en ligne auprès des utilisatrices·eurs de la carte.

Au cours de cette étude, 27 entretiens et 4 focus groups ont été réalisés avec un total de 52 participant·e·s.

Tableau 1 : Entretiens et focus groups (tous les volets)

Participant·e·s	Entretiens	Focus groups	Nombre de personnes
Institutions communales et cantonales	16		15
Tissu associatif	9		8
Habitant·e·s		4 ³	27
Entreprises et syndicats	2		2
Total	27	4	52

Le sondage en ligne auprès des utilisatrices·eurs de la carte citoyenne a été envoyé en janvier 2025 aux 151 personnes qui avaient installé la carte citoyenne sur leur téléphone à ce moment-là. Il était traduit en 14 langues, avec une traduction automatisée pour certaines langues, et a recueilli 63 réponses (taux de participation : 41%).

³ Les participant·e·s des quatre focus groups ont été choisi·e·s de manière à ce qu'elles et ils proviennent de quatre « groupes cibles » différents : les personnes issue·e·s du domaine de l'asile, les (ex-) sans-papiers, les personnes avec un statut de protection S et les résident·e·s de longue durée. Ces groupes ne peuvent toutefois pas être clairement distingués. Par exemple, il y a des (ex-) sans-papiers et des personnes issues du domaine de l'asile qui vivent depuis longtemps à La Chaux-de-Fonds. L'objectif de la définition de ces quatre groupes était d'inclure dans l'étude des perspectives issues de différents milieux de la population.

Le présent rapport de l'étude reprend les étapes du processus de recherche : il commence par une contextualisation de la carte citoyenne chaux-de-fonnière dans la littérature sur les expériences des « villes sanctuaires » et leurs instruments de politique d'inclusion au niveau local. Le chapitre 3 présente ensuite les résultats de la première série d'entretiens individuels et collectifs avec les représentant·e·s des institutions communales et cantonales et du tissu associatif et avec des habitant·e·s de la ville. A noter que les résultats présentés dans cette section correspondent à la phase de *préparation* du projet pilote de la carte citoyenne (cf. Figure 1). Le chapitre 4 analyse les stratégies de mise en œuvre de la carte citoyenne chaux-de-fonnière et se penche en particulier sur le fonctionnement de la permanence du LOCAL. Il présente les résultats de la phase de *lancement* du projet pilote de la carte citoyenne. Le chapitre 5 met en avant les résultats des entretiens et focus groups qui avaient lieu au bout des premiers sept mois de la phase pilote ainsi que les résultats du sondage en ligne. Ce chapitre donne un aperçu *rétrospectif* sur les premiers mois de la phase pilote. La conclusion fait le bilan de ces différentes analyses et propose quelques pistes de réflexion pour le futur développement de la carte citoyenne.

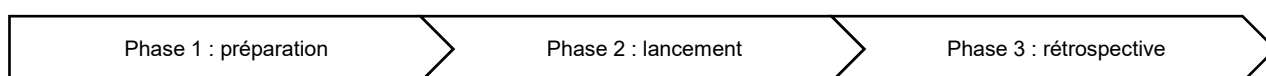


Figure 1 : Phases d'implémentation du projet pilote de la carte citoyenne

2 La carte citoyenne : un instrument de la politique d'inclusion locale

Une carte citoyenne est un outil d'inclusion locale parmi d'autres. Elle permet de faciliter l'accès aux offres et prestations publiques existantes d'une ville pour tou-te-s les habitant-e-s, notamment pour les personnes qui habitent et souvent travaillent dans la ville sans avoir de statut légal leur permettant de le faire – les personnes dites sans-papiers. Le présent chapitre a comme but de contextualiser une carte citoyenne dans les différentes approches et initiatives de citoyenneté locale dans le monde. Il se focalise ensuite sur quelques particularités du contexte social et politique chaux-de-fonnier. Enfin, il met en lumière quelques aspects juridiques à prendre en compte lors de la conception et de la mise en œuvre d'une carte citoyenne dans la ville de La Chaux-de-Fonds.

2.1 La citoyenneté locale en Suisse et dans le monde : une brève revue de la littérature

Une carte citoyenne est un document d'identité qui peut être utilisé au niveau local, sur le territoire d'une ville et dans les interactions avec les institutions municipales, précisément à l'endroit où ces interactions ont réellement lieu. Elle s'inscrit dans des formes de citoyenneté ou d'appartenance locales développées principalement par des villes – aussi dénommées les *sanctuary cities* – qui se caractérisent par des politiques relativement accueillantes à l'égard des migrant-e-s, des personnes sans statut de séjour légal (les sans-papiers) et d'autres groupes marginalisés (Bauder 2017 ; Daser 2020 ; Garbow 2017). Alors que le terme *sanctuary city* trouve ses racines en Amérique du Nord, en Europe, on parle aussi de villes solidaires ou de villes de refuge (Bauder 2021). La ville sanctuaire n'est pas une qualité acquise, mais le résultat d'une combinaison de politiques et de pratiques administratives développées au quotidien (Daser 2020 ; Garbow 2017). Elle est un processus autant qu'un objectif (Walia 2014). Bien que les villes sanctuaires soient l'expression d'une politique essentiellement locale, elles sont souvent insérées dans des réseaux de coopération et des mouvements qui dépassent les limites de la ville et les frontières nationales (Bauder 2021).

Arguments pratiques et symboliques pour une politique inclusive

Les politiques inclusives au niveau communal trouvent leur justification dans des arguments pratiques et symboliques. D'un point de vue pratique, une ville peut créer une carte d'identité municipale pour combler le fossé entre le défi quotidien de fournir des prestations de base à sa population et le fait que certain-e-s habitant-e-s, bien que faisant de facto partie de la communauté – en travaillant, payant des impôts, étant propriétaires et locataires, scolarisant leurs enfants, fréquentant les églises, participant à des associations, etc. – n'y ont pas accès faute de pouvoir présenter une pièce d'identité avec une autorisation de séjour valide (Kaufmann 2019). Dans la vie quotidienne, de nombreuses transactions nécessitent une pièce d'identité, même s'il n'y a pas d'obligation légale en la matière (Sena 2018). Une pièce d'identité est demandée pour louer un appartement, ouvrir un compte bancaire, signaler un délit ou bénéficier d'une assurance maladie, par exemple. Les gouvernements des villes ressentent une urgence à soutenir, protéger et régulariser les habitant-e-s sans autorisation de séjour qui font de facto partie de la communauté, car l'accès ou le manque d'accès aux services publics, tels que les soins et la sécurité, a des implications plus larges sur l'ensemble de la population, notamment en matière de santé publique et de criminalité (de Graauw 2014).

Sur le plan symbolique, une carte de citoyenneté urbaine peut être un moyen politique d'inclusion, voire de résistance (Bauder 2021 ; Kaufmann, 2019), afin de reconnaître symboliquement tou-te-s les habitant-e-s de la ville comme faisant partie de la communauté. Ainsi, les villes sont enclines à se considérer comme un

espace alternatif d'appartenance pour tou·te·s les résident·e·s. L'arène urbaine est devenue un site important pour la défense des droits des sans-papiers. Certaines villes s'engagent à faciliter une citoyenneté locale comme base d'appartenance alternative à la nationalité et indépendante du statut de séjour. Cependant, toutes les villes ou municipalités n'adoptent pas nécessairement des politiques inclusives à l'égard des sans-papiers (Bauder et Landau 2018). En outre, la citoyenneté locale n'est pas toujours perçue comme émancipatrice. Pour certain·e·s, elle représente également une normalisation de l'exclusion formelle des migrant·e·s, étant donné que l'appartenance locale n'élimine pas la plupart des inégalités structurelles fondées sur la nationalité et le statut de séjour (Bauder 2017).

L'inclusion des groupes marginalisés au-delà des sans-papiers

Les efforts d'inclusion, d'insertion et de cohésion sociale des villes ne s'intéressent pas uniquement aux résident·e·s sans-papiers, mais doivent prendre en compte d'autres groupes marginalisés dont la réalité n'est pas toujours semblable à celle des sans-papiers. Les sans-papiers sont souvent inséré·e·s dans le marché (informel) de travail et, par conséquent, au tissu social de la ville. À l'opposé, il existe également des personnes en situation régulière qui risquent d'être isolées et exclues en raison d'une précarité financière, si pour diverses raisons liées à leur statut migratoire et/ou d'autres facteurs, elles ne peuvent, de manière temporaire ou durable, ni travailler, ni suivre une formation. Bien qu'il existe des différences importantes entre les habitant·e·s de la ville avec et sans statut légal, le focus sur la précarité permet d'identifier les mécanismes sous-jacents de l'exclusion et met en évidence la fluidité des statuts légaux (Homberger et al. 2022 ; Torres 2017). Ainsi, une carte de citoyenneté locale en tant que carte de réduction pour les musées et magasins locaux peut bénéficier aux habitant·e·s avec un revenu modeste (Schwager 2020). Elle peut également augmenter le sentiment d'appartenance à la ville pour toutes les personnes qui en raison de leur statut de séjour ou classe sociale peuvent se voir exclues de certains espaces, offres et services de la ville (Bauder 2017 ; Clarebout 2023). Par exemple, après les attentats de 2015, Paris a lancé en 2016 un projet de carte citoyenne visant à renforcer l'appartenance à la ville, y compris pour les populations marginalisées, et unifier la population autour de valeurs communes (Delvino et Spencer 2019). Cette carte permet notamment à ses détenteur·e·s d'accéder gratuitement aux activités et services culturels (par exemple manifestations culturelles, bibliothèques, formations).

Initiatives de citoyenneté locale dans le monde et en Suisse

Des projets de citoyenneté locale par une carte citoyenne ont déjà été développés dans des villes partout dans le monde, en Europe et en Suisse. La carte citoyenne la plus connue et probablement la plus avancée en termes de fonctionnalités est la carte d'identité municipale de la Ville de New York (IDNYC). Bien que la IDNYC vise en priorité cinq catégories d'habitant·e·s de la ville, à savoir les migrant·e·s (avec ou sans titre de séjour), les personnes sans-abris, les personnes âgées, les jeunes et les personnes LGBTQ, elle fonctionne avant tout par un *mainstreaming* des services municipaux : de substituer aux initiatives restreintes à des groupes cibles des mesures adressées à l'ensemble de la population (Debelder 2020) et d'améliorer l'accès aux services existants, plutôt que de donner des droits additionnels aux groupes marginalisés (de Graauw 2014). Le succès de la IDNYC repose sur l'existence préalable de politiques locales d'inclusion qui ont augmenté la confiance des personnes migrantes dans les institutions locales (Torres 2017). Inversement, comme l'a montré l'exemple de la IDNYC, une carte d'identité municipale a plus de chances de susciter la confiance des actrices·eurs institutionnel·le·s si son objectif est d'améliorer l'accès des sans-papiers aux services auxquels elles et ils auraient droit d'accéder, plutôt que de leur accorder de nouveaux droits potentiellement en conflit avec le cadre légal national (de Graauw 2014). À noter que les initiatives et la pression des mouvements citoyens ont également joué un rôle crucial pour inciter la ville à mettre en place la IDNYC (de Graauw 2014).

Les instruments d'inclusion et de citoyenneté locale ne prennent pas toujours la forme d'une carte d'identité. À travers le *padrón*, ou l'inscription au registre des habitant·e·s, la Ville de Barcelone accorde un statut de résident·e local et l'accès à des droits tels que les soins de santé et l'éducation à tout·e habitant·e de la ville. L'inscription nécessite un passeport et une preuve de résidence, mais pas d'autorisation de séjour (et de travail). Après trois ans, le *padrón* peut aider les personnes à obtenir un titre de séjour, si elles remplissent certains critères d'intégration (Gebhardt 2016).

Dans le contexte suisse, les villes de Berne et de Zürich travaillent actuellement sur des projets de cartes d'identité locales pour tou·te·s les habitant·e·s indépendamment de la nationalité ou du statut de séjour. À Zürich, le crédit de 3,2 millions de francs pour les travaux préparatoires à l'introduction d'une *Züri City Card* a été accepté à 51,7% par les votant·e·s de la ville de Zürich en mai 2022. Actuellement, les conditions juridiques, organisationnelles et techniques pour l'introduction de la *Züri City Card* sont en cours d'élaboration. Les travaux préparatoires devraient être achevés en 2026. Pour la mise en œuvre et l'introduction définitive de la *Züri City Card*, il faudra notamment une ordonnance du Conseil municipal ainsi qu'un projet de dépenses récurrentes sur lequel les électrices·eurs seront probablement appelé·e·s à se prononcer à nouveau (Stadt Zürich s.d.). La Ville de Berne prévoit elle aussi d'introduire une carte citoyenne (*City Card*). Une étude préliminaire publiée en 2020 a mis en évidence l'opportunité d'une telle carte ainsi que ses marges et limites juridiques (Schilliger et al. 2020). En décembre 2023, le Conseil communal de la Ville de Berne a approuvé un concept de mise en œuvre d'une *City Card* (Spiess et al. 2023). Les travaux préparatoires sont actuellement en cours. Des échanges ont lieu entre les responsables des différents projets de cartes de citoyenneté locale des villes suisses.

2.2 La Chaux-de-Fonds : contexte social et politique

La Chaux-de-Fonds est une ville essentiellement ouvrière avec un taux de pauvreté relativement élevé par rapport au reste de la Suisse. En 2023, le taux d'aide sociale pour la commune de La Chaux-de-Fonds s'élevait à 9,1%. En comparaison, le taux d'aide sociale en Suisse était de 2,9% en 2022 (Canton de Neuchâtel 2025). La Chaux-de-Fonds est également une ville particulièrement diverse qui accueille un grand nombre de personnes de nationalités étrangères, migrantes et réfugiées. Au 31 décembre 2024, 33% des habitant·e·s régulières·ers de La Chaux-de-Fonds étaient des ressortissant·e·s étrangères·ers, dont environ un tiers avec un titre de séjour non-permanent (B, S, F, L etc.) (Ville de La Chaux-de-Fonds 2025). Depuis 2022, des personnes fuyant la guerre en Ukraine sont arrivées dans le canton de Neuchâtel et une partie considérable s'est installée à La Chaux-de-Fonds (Conseil communal de la Ville de La Chaux-de-Fonds 2023).

Selon les estimations de différentes actrices·eurs du tissu associatif chaux-de-fonnier, environ 200 sans-papiers habitent en ville de La Chaux-de-Fonds. La notion de sans-papiers ne veut pas dire que la personne n'a pas de documents (passeport, carte d'identité) valides, mais seulement qu'elle n'a pas d'autorisation de séjour valide en Suisse (Conseil fédéral 2020). La catégorie de sans-papiers inclut les personnes qui n'ont jamais eu de titre de séjour en Suisse mais aussi les personnes qui sont entrées légalement en Suisse, qui avaient une autorisation de séjour et qui sont restées après l'expiration de cette autorisation. Basé sur une étude de Morlok et al. (2015), le Conseil fédéral a estimé en 2020 le nombre de personnes vivant en Suisse sans autorisation de séjour à 76'000. Par rapport à ce chiffre, le nombre de 200 sans-papiers à La Chaux-de-Fonds semble faible, mais il s'agit d'un chiffre qui n'est pas négligeable par rapport à la taille de la ville (37'567 habitant·e·s, donc le 0,5% de la population sont des sans-papiers) et en vue des conditions extrêmement précaires que vivent les personnes dans une telle situation.

Dans ce contexte global, la Ville de La Chaux-de-Fonds a reconnu la nécessité de développer des politiques qui favorisent la cohésion sociale et l'inclusion des populations marginalisées en raison de leur statut

migratoire et/ou situation sociale et économique. En 2022, la Ville s'est dotée d'un concept d'intégration (Ville de La Chaux-de-Fonds 2022). Elle a créé en 2021 le Service de l'intégration et de la cohésion sociale et le poste de la Déléguée à l'intégration et à la cohésion sociale, dont la mission est d'établir des relations directes et de confiance avec la population et le tissu associatif. Le Service de l'intégration a été chargé de la conception et de la mise en œuvre de la phase pilote de la carte citoyenne. Ce projet de carte citoyenne s'inscrit ainsi dans la volonté politique de la Ville d'investir davantage dans une politique d'inclusion locale plus conséquente.

2.3 Considérations juridiques

La mise en place d'une carte citoyenne numérique par la Ville de La Chaux-de-Fonds a pour objectifs l'inclusion et la protection des personnes résidentes, y compris celles qui sont dites sans-papiers. Pour qu'une carte citoyenne communale puisse fonctionner, elle doit être pensée et développée dans le cadre du droit fédéral, notamment la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI), la loi sur les documents d'identité (LDI) ou encore du droit financier, ainsi que du droit cantonal.

Droit des étrangers

La carte citoyenne n'a pas d'implication légale sur le statut de séjour d'une personne. Elle n'est pas une autorisation de séjour ou une preuve de séjour légal, puisque le séjour et l'établissement des personnes étrangères relève de la compétence de la Confédération (cf. art. 121, al. 1, Cst.). Par conséquent, la carte citoyenne peut également être délivrée à des personnes habitant la ville même si elles ne sont pas en mesure de présenter un titre de séjour valable. La communication de la Ville sur la carte citoyenne doit être suffisamment claire à cet égard.

La carte citoyenne ne doit pas non plus être comprise comme une mesure de contournement de la LEI. Elle a pour but de faciliter l'accès de tou-te-s les habitant-e-s de la ville aux prestations communales ainsi qu'aux droits fondamentaux, tels que la santé, le logement et la sécurité sociale, indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine et garantis par la Constitution suisse et les conventions internationales.

Dans les cas où l'accès à des droits fondamentaux entre en conflit avec le droit des étrangers, il s'agit de faire une pondération des biens juridiques protégés : l'intérêt public à l'application d'une politique migratoire restrictive d'un côté, et la protection des droits des sans-papiers, la sécurité et la santé publique de l'autre. Le Tribunal Fédéral a relativisé à plusieurs reprises l'intérêt public de l'application d'une politique migratoire restrictive, notamment par rapport au maintien de la sécurité publique (Breitenbücher et al. 2020, 12). Dans ce cadre, la Ville de Zürich a demandé un avis juridique sur la pratique « Free in, free out » des Pays-Bas, qui garantirait aux sans-papiers victimes d'une infraction de pouvoir déposer une plainte à la police sans craindre le renvoi. Les auteur-e-s de l'avis juridique constatent qu'il s'agit dans cette pratique d'un « Gentlemen's Agreement » entre la police et les autorités en matière des migrations qui n'est pas légalement codifié et dont les effets n'ont pas encore été étudiés en détail (Breitenbücher et al. 2020, 7). Les auteur-e-s concluent également que dans le contexte suisse, les institutions communales ne pourraient pas protéger sans faille les sans-papiers victimes d'une infraction criminelle contre un renvoi. Par contre, les autorités judiciaires cantonales et communales peuvent dans la pratique utiliser les possibilités à leur disposition pour éviter ponctuellement que les personnes impliquées dans un procès doivent révéler leur statut (Breitenbücher et al. 2020, 32).

Dans le canton de Neuchâtel, la primauté des droits fondamentaux sur l'application du droit des étrangers dans certains domaines a déjà été codifiée par le passé. Afin de protéger le droit fondamental à recevoir une

formation, dans le cadre de l'école obligatoire, l'État neuchâtelois a adopté des textes très concrets et protecteurs comme l'Arrêté relatif à la scolarisation des élèves relevant du domaine de l'asile et des élèves sans-papiers dans la scolarité obligatoire du 20 décembre 2017.

Identification personnelle

En Suisse, l'identification personnelle officielle est régie par le droit fédéral, notamment la LEI et la LDI. La carte citoyenne communale n'est pas un document d'identité officiel, au sens de la loi. Elle n'intervient que pour les prestations pour lesquelles la loi fédérale n'impose pas systématiquement aux institutions communales d'exiger une identification officielle.

Pour qu'une carte citoyenne puisse effectivement permettre d'améliorer l'accès des personnes aux prestations, il faut prévoir les situations lors desquelles une carte citoyenne peut ou doit être acceptée comme moyen de légitimation par les institutions sans qu'une pièce d'identité officielle ou un titre de séjour ne soient demandés et sans que les informations sur la personne ne soient données à des tiers (Stadtrat Stadt Zürich 2020, 24). La Ville pourrait adopter les bases légales qui obligent les institutions communales à accepter une carte citoyenne dans des situations où l'identification des personnes moyennant une pièce d'identité officielle n'est pas imposée par les lois fédérales, par exemple au travers de l'élaboration d'une directive s'appliquant à ses services ou de la mise en place de formations pour les institutions (Stadtrat Stadt Zürich 2020, 25). Elle peut encourager des entreprises privées à faire de même et à communiquer qu'elles acceptent la carte citoyenne.

Une garantie d'acceptation de la carte citoyenne par les institutions communales ne peut pas exister pour des cas où une identification est légalement exigée, par exemple quand une personne est soupçonnée de troubler l'ordre et la sécurité publique ou d'avoir commis une infraction. Par contre, le seul fait de présenter une carte citoyenne ne peut pas justifier une suspicion d'infraction de séjour illégal – ce qui pourrait constituer du profiling racial – du fait que potentiellement tout·e habitant·e de la ville peut présenter une carte citoyenne (Kiener et Breitenbücher 2020, 56).

La Police neuchâteloise, s'occupant de tout le territoire cantonal et non pas seulement de la ville de La Chaux-de-Fonds, devrait pouvoir accepter la carte citoyenne comme moyen d'identification si la Ville le demande ; l'article 47 LPol prévoit que la police peut procéder à un contrôle d'identité lorsque ses agent·e·s disposent de raisons objectives et sérieuses de le faire, mais la loi cantonale est muette sur la forme requise pour qu'une personne contrôlée « justifie de son identité ». En tout cas, la Ville peut entretenir un dialogue avec la Police neuchâteloise qui, elle, peut décider d'accepter une carte citoyenne ou un autre document qui sert à constater l'identité d'une personne dans certaines situations et de sensibiliser ses agent·e·s à la carte citoyenne. Il est utile de souligner que l'accès à la police pour des personnes marginalisées peut contribuer à faciliter le travail de la police dans de nombreux domaines.

Droit financier

L'acceptation par des banques, y compris la Banque cantonale neuchâteloise ou d'autres institutions financières, de la carte citoyenne comme justificatif pour ouvrir un compte bancaire est difficilement concevable, car la réglementation anti-blanchiment (art. 3 al. 1 LBA, RS 955.0 « Lors de l'établissement de relations d'affaires, l'intermédiaire financier doit vérifier l'identité du cocontractant sur la base d'une pièce justificative. ») exige une identification fondée sur des documents officiels (Matthey 2022). Une possibilité à examiner serait de savoir si un passeport du pays d'origine, en combinaison avec une carte citoyenne comme preuve de résidence (même si elle n'est pas légale au sens de la LEI), pourraient être acceptés comme « pièces justificatives » suffisantes pour l'ouverture d'un compte bancaire.

Délivrance de la carte citoyenne

Le service chargé de la délivrance de la carte citoyenne doit pouvoir établir l'identité de la personne et contrôler que celle-ci habite La Chaux-de-Fonds, en s'appuyant sur des bases de données existantes ou en demandant à la personne de fournir des documents qui prouvent son identité et sa résidence à La Chaux-de-Fonds. Même si le service ne pose pas la question du statut de séjour et n'inclut pas d'informations sur la nationalité et le statut dans sa base de données, il pourra probablement identifier les personnes qui n'ont pas de statut légal en Suisse (Stadtrat Stadt Zürich 2020, 24). Pour que la carte citoyenne puisse atteindre son but d'inclusion, cette information doit rester au sein du service avec une obligation de confidentialité particulière. Il conviendrait donc de prévoir expressément que le service en charge est tenu à la confidentialité de cette information sensible et que ses collaboratrices·eurs ne peuvent dénoncer les infractions à la LEI. Pour favoriser la bonne marche du service et éviter des obligations contradictoires, ce service ne devrait pas non plus être proche physiquement ou fonctionnellement des institutions chargées de l'application des lois sur le séjour des personnes étrangères.

3 Perspectives sur l'opportunité d'une carte citoyenne à La Chaux-de-Fonds

Cette étude s'intéresse, dans un premier temps, à la question de savoir si la carte citoyenne répond à une demande de la part des associations, institutions et habitant·e·s de la ville. Une première série d'entretiens avec des représentant·e·s des institutions communales et cantonales et des actrices·eurs du tissu associatif ainsi que deux focus groups avec des habitant·e·s de la ville ont eu lieu à la fin de 2023, donc avant l'introduction de la carte citoyenne dans sa version pilote. L'accent a été mis sur les difficultés et chances du contexte social et politique spécifique de la ville de La Chaux-de-Fonds et sur comment une carte citoyenne pourrait s'y insérer pour améliorer la participation à la vie culturelle et sportive, l'accès aux prestations de base et le sentiment d'appartenance de toute la population. Bien que les avis recueillis dans ce chapitre ne reflètent pas de manière exhaustive et représentative les opinions de la population chaux-de-fonnière, ils donnent un aperçu des opportunités, défis et limites d'une carte citoyenne anticipés par des personnes avec des positions clés au sein de la société chaux-de-fonnière concernées par les questions d'inclusion et de participation à la vie de la ville.

Les résultats présentés dans ce chapitre 3 reflètent les perspectives et avis récoltés pendant la phase de préparation du projet pilote, entre août 2023 et février 2024.

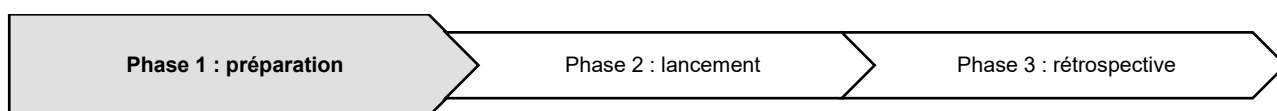


Figure 2 : Phases d'implémentation du projet pilote de la carte citoyenne

3.1 Les institutions communales et cantonales

Les personnes interrogées en tant que représentant·e·s des institutions communales et cantonales (CICM, OSAS, Sécurité publique et SMIG), à l'exception des motionnaires pour une carte citoyenne à la ville de La Chaux-de-Fonds, mettent l'accent sur le potentiel de la carte citoyenne pour contribuer à l'inclusion sociale, l'encouragement à la participation et le sentiment d'appartenance à la ville. Ce groupe de personnes est cependant sceptique quant au potentiel de la carte citoyenne à améliorer l'accès aux services communaux, notamment à la police, et à la possibilité pour les sans-papiers de s'identifier avec la carte citoyenne lors d'un contrôle. Le cadre légal au niveau fédéral est identifié comme le principal obstacle. Les actrices·eurs interviewé·e·s voient par contre une continuité entre la carte citoyenne en tant qu'outil d'inclusion locale et les réflexions en cours au niveau cantonal pour faciliter l'accès à la régularisation des sans-papiers.

Utilité et objectifs principaux de la carte citoyenne

Les représentant·e·s des institutions cantonales et communales apprécient surtout l'aspect d'inclusion sociale de la carte citoyenne dans les domaines culturel et sportif grâce à des rabais sur les entrées et au renforcement du sentiment d'appartenance. Cette vision contraste avec celle des motionnaires pour une carte citoyenne qui voient comme but principal de la carte l'accès à des droits fondamentaux pour des personnes avec un statut migratoire précaire, notamment celles qui se trouvent sans statut légal en Suisse. Les institutions se réfèrent au cadre légal fédéral qui impose des limites mais en même temps garantit déjà l'accès à des prestations de base (logement, police), même pour les personnes en situation précaire, alors que la motion identifie le

manque d'accès pratique à ces prestations comme difficulté majeure face à laquelle la carte citoyenne peut intervenir.

Les actrices·eurs institutionnel·le·s convergent vers l'idée qu'une carte citoyenne devrait faire sens pour tou·te·s les habitant·e·s de la ville, et non pas uniquement pour les personnes migrantes, afin qu'elle soit largement utilisée et ne devienne pas un instrument d'identification et de stigmatisation des personnes migrantisées et des sans-papiers. Les actrices·eurs interrogé·e·s partagent également la conviction qu'une carte citoyenne pour toute la population chaux-de-fonnière peut bénéficier à tout le monde, et non pas uniquement aux personnes migrantes, en augmentant la participation et la cohésion sociale dans la ville.

La carte citoyenne comme document d'identité local

Le cadre légal fédéral constitue un défi pour certain·e·s actrices·eurs interrogé·e·s, notamment par rapport à l'utilisation de la carte citoyenne comme moyen d'identification face aux autorités de contrôle. Les agent·e·s de la police et de la Sécurité publique, par exemple, disposent d'une certaine marge de manœuvre qui leur permet d'accepter une identification non-officielle dans certaines situations, par exemple lors d'un contrôle routier. Cette marge de manœuvre n'est cependant pas codifiée et dépend de l'appréciation individuelle.

Si cette marge de manœuvre individuelle des agent·e·s permet à un·e sans-papiers de s'approcher de la police sans être automatiquement arrêté·e pour défaut d'autorisation de séjour, ce pouvoir discrétionnaire individuel n'offre en même temps aucune garantie que les autorités ne demanderont pas le titre de séjour. Une solution possible pourrait être un amendement de l'art. 47 de la Lpol (loi sur la Police neuchâteloise) sur le contrôle d'identité, qui prévoit que « la police est en droit d'exiger de toute personne interpellée dans l'exercice de ses fonctions, qu'elle justifie de son identité. Le contrôle d'identité doit cependant être effectué pour des raisons objectives et sérieuses ». Cependant, un amendement qui inscrirait dans la loi l'acceptation de la carte citoyenne de La Chaux-de-Fonds supposerait une volonté politique au niveau cantonal. En plus, il a été souligné dans les entretiens que l'acceptation de la carte citoyenne chaux-de-fonnière par la Police neuchâteloise risquerait de réserver un traitement privilégié aux habitant·e·s d'une commune par rapport aux habitant·e·s du reste du canton. Une autre possibilité qui a été mentionnée est celle d'un règlement interne à la police ou la formation et la sensibilisation systématique des agent·e·s par rapport à la carte citoyenne comme des solutions plus prometteuses qu'une modification de la loi, car ce ne seraient pas les lois écrites qui inspirent de la confiance aux gens mais plutôt les actions des agent·e·s de police sur le terrain.

Un « faux statut » ?

Par rapport au cadre légal fédéral et du point de vue des actrices·eurs institutionnel·le·s, la carte citoyenne ne devrait pas donner l'impression aux personnes sans statut légal qu'il s'agit d'une autorisation de séjour. Le risque de créer un « faux statut » ne leur semble pourtant pas incontournable, pour autant que la communication de la Ville soit claire par rapport aux possibilités et aux limites de la carte citoyenne.

La carte citoyenne et la régularisation des sans-papiers

Les motionnaires ainsi que les actrices·eurs institutionnel·le·s voient la carte citoyenne comme un possible outil pour faciliter la régularisation des sans-papiers. Les sans-papiers et les requérant·e·s d'asile débouté·e·s ont la possibilité d'être régularisé·e·s dans des cas exceptionnels (cas de rigueur), mais la procédure est difficile, il n'y a pas d'obligation de décision pour les autorités ni d'obligation de recours possible (cf. Efionayi-Mäder et al. 2010). La décision de régularisation est prise sur la base du degré d'« intégration » du ou de la candidat·e, ce qu'une personne interrogée qualifie de « schizophrénique » : il y a une tension entre le fait qu'on considère les sans-papiers et requérant·e·s d'asile débouté·e·s comme des individus qui doivent partir

et qui ne doivent donc surtout pas s'intégrer et le fait qu'on exige de ces personnes qu'elles s'intègrent pour pouvoir peut-être être régularisées. Les indicateurs d'intégration peuvent être que la personne participe à la vie de la ville où elle habite, par exemple par un bénévolat. La carte citoyenne pourrait dans ce sens être un outil pour aider les personnes à participer à la vie de la ville et aussi servir de preuve de la durée de résidence dans la commune. Il serait donc envisageable que la carte citoyenne puisse jouer un rôle dans les mesures cantonales en faveur des sans-papiers : un postulat accepté en 2023 par le Grand Conseil neuchâteloise et actuellement en cours d'élaboration par le Conseil d'État demande une « opération Papyrus » neuchâteloise qui promouvrait la régularisation des sans-papiers sur le territoire cantonal dans le cadre des normes fédérales (cf. Ferro-Luzzi et al. 2023).

3.2 Le tissu associatif

Bien que les actrices·eurs du tissu associatif interrogé·e·s (Caritas, Ekir, Fédération africaine des montagnes neuchâteloises, Maison de santé, RECIF et Unia) œuvrent tou·te·s en faveur et avec des populations marginalisées, migrantes et même sans-papiers (mais pas exclusivement), les avis sont partagés quant à l'opportunité d'une carte citoyenne. Le souci principal est qu'une carte citoyenne, même si elle va dans la bonne direction, ne serait pas une mesure suffisante pour faire face aux obstacles à la participation, à l'accès aux prestations de base et au sentiment d'appartenance à la ville.

Une politique d'intégration locale dans un contexte fédéral restrictif

Comme les actrices·eurs institutionnel·le·s, les actrices·eurs du tissu associatif voient la carte citoyenne comme une mesure qui s'inscrit de façon cohérente dans la politique communale d'intégration récemment développée et dans l'approche cantonale envers les personnes migrantes, étrangères, exilées et sans-papiers. Ainsi, il a été mis en avant que le canton de Neuchâtel a décidé que les personnes migrantes font partie de la communauté, notamment en donnant des droits politiques et le droit de vote aux personnes étrangères. Une carte citoyenne s'inscrirait donc aussi dans cette vision que les personnes migrantes qui habitent dans le canton font partie de la communauté. La carte citoyenne est comprise, par les actrices·eurs du tissu associatif, comme un outil essentiellement politique qui s'inscrit dans une volonté politique d'inclusion de tou·te·s les habitant·e·s de la ville, plutôt qu'un acte de charité. Il a aussi été salué par certaines personnes interrogées que l'idée soit partie des autorités politiques de la Ville plutôt que des associations, ce qui reflète cette volonté politique d'inclusion. Par contre, les participant·e·s soulignent l'importance de la collaboration avec les associations pour l'implémentation de la carte citoyenne. En ce qui concerne l'avenir, il paraît utile qu'une certaine « appropriation » du projet carte citoyenne par le tissu associatif ait lieu.

Les personnes interrogées s'accordent sur l'observation que La Chaux-de-Fonds, en tant que ville accueillante et ouverte envers les personnes migrantes, fournit un contexte favorable à l'implémentation d'une carte citoyenne. Selon les mêmes personnes, les oppositions politiques dépendront en grande partie de l'orientation stratégique qui sera donnée à la carte citoyenne et de la communication que la Ville en fera. Il s'agit de convaincre la population que ce projet est pour tou·te·s les chaux-de-fonnières·ers : des réductions d'entrées aux musées et à la piscine, le renforcement du sentiment d'appartenance et d'attachement à la ville, la possibilité d'avoir une seule carte plutôt qu'une multitude de cartes, etc. Finalement, il conviendrait de consulter la population sur le projet, par exemple à travers des Assises, pour que les choix relevant d'une carte citoyenne ne soient pas décidés sans un large consentement de la population.

Si les personnes questionnées jugent le climat politique et social favorable à l'implémentation d'une carte citoyenne, elles voient la marge de manœuvre au niveau communale limitée par la politique migratoire de plus en plus restrictive au niveau fédéral. Ainsi, il pourrait y avoir un décalage entre les efforts d'inclusion au niveau local d'un côté, et une croissante logique d'exclusion au niveau fédéral de l'autre côté. Dans ce contexte de

politique migratoire restrictive, elles voient difficilement comment une carte citoyenne communale pourrait effectivement répondre aux conditions de précarité des personnes les plus démunies, notamment celles sans statut légal en Suisse.

Inclusion et participation à la vie de la ville

La participation à la vie culturelle et sportive de la ville s'avère souvent difficile, selon les actrices·eurs du tissu associatif, en particulier pour la population migrante ouvrière et encore plus pour les sans-papiers, en raison du coût trop élevé, des barrières de langue et éducatives ou même de l'exclusion formelle de certaines offres comme les bibliothèques (avant la phase pilote de la carte citoyenne, les sans-papiers ne pouvaient pas accéder à une carte de bibliothèque). Notamment, il a été signalé que les bibliothèques peuvent être des lieux agréables où se reposer ou travailler tranquillement. Elles pourraient être une ressource pour des personnes qui vivent dans des conditions précaires et qui partagent leur espace de vie avec de nombreuses autres personnes. Les bibliothèques sont aussi, selon les personnes interviewées, un lieu qui donne accès à internet, qui permet de lire la presse ou d'être au chaud pour des personnes aux profils très variés.

Les actrices·eurs du tissu associatif affirment que la ville de La Chaux-de-Fonds offre une grande variété d'activités culturelles et sportives pour sa taille. Néanmoins, une partie importante de la population n'arriverait pas toujours à en profiter en raison de barrières linguistiques ou d'une situation financière précaire. Les personnes questionnées constatent une grande pauvreté matérielle dans une partie de la population chaux-de-fonnaire, particulièrement parmi les personnes migrantes. Elles estiment qu'une carte qui offre des entrées gratuites ou à prix réduit pourrait donc inciter davantage à la participation et répondre à ce problème d'ordre matériel. Cette carte serait un plus pour les sans-papiers : actuellement, une réduction sur l'abonnement de la piscine existe pour les habitant·e·s de la ville sur présentation d'une attestation de domicile, que les sans-papiers n'ont pas. Une carte citoyenne pour tout·e habitant·e de La Chaux-de-Fonds aurait également l'avantage de ne pas marquer la personne comme « pauvre », comme c'est le cas avec la carte Culture par exemple, qui n'offre des réductions qu'aux personnes à bas revenus et recevant l'aide sociale.

Un autre problème est qu'une partie de cette offre culturelle est perçue comme trop élitiste ; c'est le cas notamment du théâtre dont la programmation s'adresse, selon certaines personnes interrogées, trop souvent à un public hautement éduqué qui maîtrise bien le français. La langue peut représenter une barrière importante à la participation culturelle et sportive, surtout pour les personnes qui travaillent dans des secteurs économiques précarisés et migrantisés, comme le nettoyage, la construction ou le déménagement, où la maîtrise de la langue française n'est pas toujours requise et qui trouvent difficilement du temps pour suivre un cours de français. Ce dernier problème se pose également pour les mères au foyer qui peinent à trouver une place de crèche pour leurs enfants. Du point de vue de certaines personnes interrogées, pour pouvoir atteindre un public plus large, au-delà de celles et ceux qui habituellement participent déjà à la vie culturelle et sportive de la ville, une offre plus proche des intérêts et besoins des différents secteurs de la population pourrait être pertinente. Une carte citoyenne pourrait éventuellement faire un pont entre les institutions culturelles et sportives et les habitant·e·s de la ville, en servant d'outil de communication pour faire passer le message que l'offre s'adresse à tout le monde – y compris les personnes étrangères, travailleuses et sans-papiers. Cette vision coïncide avec la stratégie de la Ville, décrite dans son rapport de gestion (Ville de La Chaux-de-Fonds 2024, 170), de diversification des publics et de mise en confiance pour que les personnes franchissent le seuil des portes des institutions culturelles.

Finalement, pour faciliter la participation à la vie culturelle et sportive, les personnes interrogées mettent en avant la nécessité d'un accompagnement. Elles entendent par-là premièrement un accompagnement de la Ville, par exemple, à travers l'accueil des nouvelles·aux arrivant·e·s. Ce serait un moyen de signaler aux

personnes qui arrivent qu'elles font partie de la communauté. Dans ce sens, le Lieu d'Orientation, de Conseil et d'Accueil Local (LOCAL), mis en place pendant la phase pilote de la carte citoyenne, pourrait constituer un outil d'accompagnement facilitant la participation. Deuxièmement, les personnes interrogées font référence à un accompagnement bénévole d'entraide, qui existe déjà à travers différentes initiatives de la Ville elle-même et des associations, qui met en lien des personnes dans des positions sociales différentes partageant les mêmes intérêts culturels et sportifs. Cette forme d'accompagnement est souvent mentionnée comme la plus efficace par les participant·e·s aux entretiens. La carte citoyenne devrait idéalement mettre en lien les personnes et les associations pour encourager ces accompagnements personnalisés.

L'accès aux prestations de base

Les difficultés d'accès aux prestations de base, telles que le logement, les soins ou les services financiers, touchent surtout les sans-papiers, mais d'autres secteurs de la population peuvent aussi être concernés selon les participant·e·s aux entretiens. Les analyses et propositions des actrices·eurs du tissu associatif quant à l'accès aux prestations se concentrent principalement sur les sans-papiers et autres populations marginalisées.

En principe, les sans-papiers ne sont pas en mesure de présenter les documents nécessaires à la signature d'un contrat de bail (pièce d'identité, titre de séjour, compte bancaire, fiche de salaire, etc.). Elles et ils sont donc souvent dans l'obligation de sous-louer un appartement ou une chambre et payent parfois des loyers abusifs. Il ressort des entretiens que les personnes avec un permis de travail de courte durée en Suisse (permis L) peuvent également rencontrer des difficultés à louer un appartement. Il s'agit de personnes qui parfois enchaînent des contrats de travail et des permis de courte durée pendant plusieurs années. Les propriétaires sont réticent·e·s à leur louer un appartement à cause de leur situation instable. La carte citoyenne pourrait donc « débloquer les mentalités » et signaler aux propriétaires d'appartements que ces personnes sont durablement intégrées dans la ville, surtout si la carte citoyenne atteste du temps de résidence à La Chaux-de-Fonds – soit parce qu'elle n'est délivrée qu'après un certain temps, soit parce que la date de délivrance est inscrite sur la carte.

Pour les personnes qui se trouvent à la rue ou qui sont victimes de violences domestiques, la carte citoyenne pourrait permettre l'accès à un foyer. Cependant, plusieurs personnes interrogées signalent que le problème réside dans le fait que la ville de La Chaux-de-Fonds manque de foyers pour les sans-abris et pour les femmes victimes de violences domestiques.

Selon les actrices·eurs interrogé·e·s, le travail et le revenu constituent une préoccupation majeure pour les sans-papiers, que la carte citoyenne peut difficilement résoudre, parce qu'elle ne change pas le statut de séjour de sa ou son détentrice·eur. L'offre de travail non déclaré (au sens du droit des étrangers) à La Chaux-de-Fonds est réduite, en comparaison avec celle des villes de plus grande taille comme Genève et Zürich. Les participant·e·s aux entretiens soulignent que les personnes qui trouvent un travail au noir sont facilement exploitées. Une autre particularité du canton de Neuchâtel par rapport à d'autres cantons, notamment Vaud et Genève, qui a été soulevée est que le « chèque-emploi » qui permet de déclarer un·e travailleuse·eur employé·e pour un travail ponctuel par un·e privé·e ne permet pas de déclarer une personne sans autorisation de séjour en Suisse pour que celle-ci paie ainsi des contributions sociales. Concernant le revenu, il a été proposé que si la carte Abeille est facilement rechargeable, elle pourrait au moins permettre aux gens qui le souhaitent de soutenir financièrement une personne sans autorisation de séjour.

L'accès aux soins est perçu par les personnes interrogées comme relativement assuré à La Chaux-de-Fonds, mais ceci semble être beaucoup grâce à l'existence, au travail et à l'approche de la Maison de santé (qui fait

partie de l'association Médecins du monde). La Maison de santé offre ses services aux sans-papiers et requérant·e·s d'asile mais parfois aussi à des citoyen·ne·s suisses et des ressortissant·e·s européen·ne·s qui ont des franchises trop élevées pour payer une consultation médicale. Les personnes interrogées signalent le coût élevé de l'assurance maladie et l'absence de subventions des primes assurance maladie pour les sans-papiers (ainsi que pour les personnes étrangères imposées à la source qui ne savent pas comment faire valoir leur droit à une subvention). En plus, dans l'expérience de la Maison de santé, les sans-papiers hésitent à aller à l'hôpital par peur d'être dénoncé·e·s à la police. La carte citoyenne pourrait ainsi donner une sécurité à la personne dans le fait qu'elle ne sera pas dénoncée si elle se rend à l'hôpital. En plus, certaines personnes interrogées proposent qu'une carte citoyenne permette d'acheter des médicaments prescrits à la pharmacie.

La question de l'accès aux prestations n'est pas entièrement séparée de celle de la participation à la vie culturelle et sportive de la ville. Il a été souligné dans les entretiens que si une personne a la tranquillité de savoir qu'en cas de besoin elle peut obtenir de l'aide en présentant sa carte citoyenne, elle pourra aussi davantage participer à la vie culturelle et sportive. Dans le cas d'une personne sans autorisation de séjour, ce ne sera pas une tranquillité absolue parce qu'elle sera toujours sans statut légal, mais elle saurait que ses besoins les plus essentiels sont couverts.

La plupart des participant·e·s voient difficilement comment la carte citoyenne peut améliorer l'accès aux prestations de base pour les personnes sans statut légal en Suisse, notamment à cause de l'importance des documents d'identité officiels demandés dans les interactions avec les autorités. Une proposition qui ressort des entretiens est que le Service de l'intégration de la Ville concentre ses ressources et son travail de développement de la carte citoyenne sur une seule prestation (par exemple le logement), puisqu'il ne peut pas tout faire à la fois.

Le sentiment d'appartenance

Les actrices·eurs du tissu associatif voient le potentiel d'une carte citoyenne pour augmenter le sentiment d'appartenance à la ville chez les personnes marginalisées mais aussi chez les chaux-de-fonnières·ers suisses. Par contre, quelques personnes interrogées soulignent que ce sentiment d'appartenance ne résulte pas du seul fait de posséder la carte, mais avant tout du fait de participer à la vie de la ville, ce que cette carte pourrait encourager. Par exemple, la cérémonie de la Ville pour les citoyen·ne·s qui ont atteint l'âge de 18 est une façon de dire « tu fais partie ». Si la carte citoyenne permettait d'inviter les sans-papiers à la cérémonie des 18 ans, ce serait un message fort adressé à ces jeunes pour leur dire qu'elles et ils font aussi partie de la communauté.

Les personnes interrogées pointent également un déficit de sentiment d'appartenance chez des personnes avec un statut de réfugié·e. Le statut de réfugié a une connotation lourde dans la société suisse. Il y a une grande distance, qui est socialement construite dans le discours public et politique, entre les « Suisses » et les « réfugié·e·s ». Une carte citoyenne qui permettrait aux gens de s'identifier comme « citoyen·ne » et non pas comme « réfugié·e » ou « victime » créerait plus d'égalité entre les habitant·e·s de la ville et renforcerait l'intégration.

Une question soulevée dans les entretiens concerne la délimitation de celles et ceux qui sont éligibles à recevoir la carte citoyenne et, avec cela, la délimitation de l'appartenance : qui est considéré·e comme « habitant·e » de La Chaux-de-Fonds ? Il y a des personnes qui travaillent à La Chaux-de-Fonds et dont le centre de leur vie culturelle et sociale est à La Chaux-de-Fonds. Il y en a d'autres qui y habitent formellement mais qui ont leur centre de vie ailleurs. Les efforts d'inclusion qui passent par le renfort d'un sentiment d'appartenance à une communauté passent donc toujours par la délimitation de cette communauté et par de

nouvelles lignes de séparation entre celles et ceux qui en font partie et celles et ceux qui ne satisfont pas les critères d'inclusion.

Implémentation de la carte citoyenne

Certain·e·s interlocutrice·eurs ont questionné le nom de « carte citoyenne ». Contrairement aux représentant·e·s des institutions communales et cantonales, les actrice·eurs du tissu associatif estiment peu probable que les sans-papiers imaginent que la carte citoyenne leur donne un statut légal en Suisse, car les sans-papiers seraient assez conscient·e·s de leur situation. Par contre, les personnes qui n'ont pas la nationalité suisse pourraient penser qu'à cause du nom « carte citoyenne » cette carte n'est que pour les citoyen·ne·s suisses et non pour elles. Des noms alternatifs qui ont été suggérés sont « carte amie », « carte bienvenue » ou simplement « carte Abeille ». Toutefois, le choix d'un nom alternatif comme « carte amie » ou « carte bienvenue » pourrait brouiller la dimension politique (plutôt que caritative) de la carte qui a été mise en avant par ces mêmes actrice·eurs du tissu associatif. Le risque de confusion entre la carte citoyenne et la carte Abeille est élevé, étant donné que les deux cartes sont étroitement liées par l'intégration de la carte citoyenne dans l'application mobile Abeille. Une solution à envisager serait de ne conserver à l'avenir que le nom carte Abeille, y compris pour la fonction carte citoyenne, ou de développer une communication très claire sur la distinction entre les deux fonctions de l'application.

Les personnes interrogées sont conscientes du travail conséquent que représente l'implémentation d'une carte citoyenne chaux-de-fonnière. De nombreuses actrice·eurs doivent être impliqué·e·s et convaincu·e·s : les différents secteurs de l'administration communale et cantonal, les associations ainsi que – idéalement – des sociétés privées comme les banques, les assurances, les gérances.

Dans les entretiens avec les actrice·eurs du tissu associatif, les associations sont mentionnées comme des parties prenantes clés dans l'implémentation de la carte citoyenne. Grâce à leur proximité avec les habitant·e·s de la ville, et en particulier les personnes et les communautés marginalisées, migrantes et sans-papiers, les associations pourraient collaborer à l'information, l'accompagnement et la distribution de la carte citoyenne. Les participant·e·s soulignent que la distribution de la carte citoyenne devrait se faire par un contact direct – par un·e représentant·e de la Ville ou une association. Finalement, l'une des propositions est de développer une liste d'adresses à diffuser avec la carte citoyenne de tous les endroits, associations et institutions qui acceptent la carte citoyenne, avec une description de l'offre de chaque association ou institution et une carte qui indique le lieu où elle se trouve. Cette approche aurait également l'avantage de mieux faire connaître les associations et ce qu'elles proposent à l'ensemble de la population.

3.3 Les habitant·e·s de la ville

Bien que la carte citoyenne ait initialement été conçue par le Service de l'intégration comme une carte destinée à tout·e habitant·e de la ville, la phase pilote et donc la présente étude se sont surtout concentrées sur les populations dont le statut de séjour, ou l'absence de statut de séjour, rend difficile la participation à la vie culturelle et sportive, l'accès aux prestations de base et le sentiment d'appartenance à la ville. Dans la partie de l'étude qui a eu lieu avant le lancement de la carte citoyenne pilote, nous avons organisé deux focus groups avec (1) des habitant·e·s de La Chaux-de-Fonds issu·e·s du domaine de l'asile, y compris avec un statut de protection S, et (2) des personnes actuellement ou anciennement sans-papiers.

Chaux-de-fonnières-ers issu·e·s du domaine de l'asile

Les participant·e·s au premier focus group (personnes issues du domaine de l'asile) affirment qu'elles et ils aiment bien vivre à La Chaux-de-Fonds. Elles et ils mentionnent l'offre culturelle, la petite taille de la ville, la possibilité d'aller à pied, les transports publics, la gratuité du zoo et des bibliothèques et l'ouverture de la population chaux-de-fonnière comme aspects positifs de la vie à La Chaux-de-Fonds.

Il ressort de la discussion que les prix d'entrée – même modestes – constituent le principal obstacle à la participation à l'offre culturelle et sportive de la ville. Ainsi, les familles avec un petit budget doivent prioriser les activités sportives des enfants (par exemple, l'entrée à la piscine et les cours de natation pour les enfants) et n'ont souvent pas les moyens pour permettre aussi aux adultes de participer à des activités payantes (et souvent plus chères pour les adultes). La gratuité de certaines offres, comme le zoo et les bibliothèques, est mise en avant comme un élément important permettant aux personnes d'en profiter. Par conséquent, les participant·e·s au focus group voient des avantages dans une carte citoyenne qui offre des réductions sur les entrées aux habitant·e·s de la ville ou même des entrées gratuites.

Une des difficultés principales d'accès aux services de base mentionnée est le manque de places de crèche, ce qui complique une insertion professionnelle qui s'avère de toute façon difficile pour la plupart des participant·e·s au focus group. Certaines personnes rencontrent des difficultés d'accès au logement liées à la précarité financière. La discrimination envers les personnes LGBTQ est également mentionnée comme facteur qui empêche la participation, par exemple à des offres de formation. Quant à la possibilité qu'une carte citoyenne puisse répondre à ces difficultés d'accès, les personnes interrogées n'en voient pas directement l'utilité.

Les habitant·e·s de la ville interrogé·e·s lors de la première phase d'entretiens, donc avant le lancement de la carte citoyenne, voient surtout un avantage pour les sans-papiers, mais moins pour les personnes avec un statut légal en Suisse. Elles et ils affirment toutefois que la carte serait une reconnaissance pour les chaux-de-fonnières-ers qui met les habitant·e·s de la ville avant celles et ceux qui n'y habitent pas. Une carte citoyenne pourrait remplacer une attestation de domicile qu'on a plus tendance à oublier à la maison. Mais au-delà de ça, pour les choses importantes, les participant·e·s sont d'avis que les institutions communales demanderont toujours un document d'identité officiel. Par exemple, il est mentionné que les personnes avec un statut N ont des difficultés à ouvrir un compte bancaire ou louer un appartement. Par contre, les participant·e·s estiment que ce ne serait pas plus facile d'ouvrir un compte bancaire ou de louer un appartement avec une carte citoyenne. Il convient toutefois de mentionner qu'au moment où le focus group a eu lieu, en septembre 2023, la carte citoyenne n'existait pas encore. Les participant·e·s disaient avoir besoin de savoir plus précisément à quoi servira la carte citoyenne une fois qu'elle sera lancée et dans quelles situations elle pourra être utilisée, afin de pouvoir mieux évaluer son utilité. Une communication claire sur ce qu'on peut ou non faire avec une carte citoyenne est donc fondamentale pour convaincre les habitant·e·s de l'intérêt ce projet.

Les participant·e·s au focus group trouvent bien l'idée d'une carte citoyenne numérique. Une carte numérique qui permette d'intégrer d'autres cartes aurait comme avantage qu'on n'a pas besoin d'avoir des cartes physiques qu'on risque de perdre. Par contre, la plupart des participant·e·s n'ont pas encore fait l'expérience de la carte Abeille numérique, dont l'utilisation devra encore être renforcée afin d'encourager à l'avenir une utilisation aussi large que possible de la carte citoyenne. Finalement, le focus group montre un intérêt à ce que la carte citoyenne soit distribuée (ou activée) par la Ville, plutôt que les associations, car cela lui donne une dimension plus officielle.

Chaux-de-fonnières·ers (ex-) sans-papiers

Comme nous nous y attendions, les sans-papiers qui habitent La Chaux-de-Fonds et qui ont participé au deuxième focus group organisé dans le cadre de cette étude rencontrent de nombreuses difficultés pour accéder aux prestations de base et participer à la vie culturelle et sportive de la ville. Le travail et le revenu ressortent comme leur principale préoccupation. Le manque de travail et de revenu et, par conséquent, la pauvreté matérielle compliquent également l'accès au logement, à un compte bancaire ou à l'assurance maladie. Un compte bancaire est parfois demandé aux travailleuses·eurs sans-papiers par les personnes qui les engagent, surtout pour des petits boulots. Mais à la difficulté d'ouvrir un compte s'ajoute le coût de celui-ci. Il a été observé dans le focus group qu'il y a une contradiction entre le fait de ne pas avoir le droit de travailler en Suisse et le fait d'avoir de l'argent qui entre sur un compte, ce qui pourrait soulever des questionnements auprès des employé·e·s de la banque sur la provenance de cet argent. Concernant l'assurance maladie, il est en principe possible (bien que difficile) pour les sans-papiers d'en contracter une. Mais, encore une fois, les coûts sont souvent trop élevés pour de nombreuses·eux sans-papiers. Un contrat de bail est inaccessible pour les personnes qui ne disposent pas d'une autorisation de séjour en Suisse. Ceci oblige ces personnes à prendre une sous-location chez quelqu'un, ouvre la porte à des loyers abusifs et crée des dépendances – en particulier pour les femmes comme le montrent les expériences des participantes. Elles se sont déjà retrouvées dans des situations où des hommes suisses ou avec un permis stable profitent de leur incapacité de louer un appartement pour elles-mêmes et leurs enfants pour leur extorquer des faveurs (sexuelles).

Dans les expériences personnelles des participantes, la possibilité de porter plainte en cas de violences domestiques n'est pas toujours garantie : dans des cas concrets, les personnes se sont vues refuser par des agent·e·s de la police la possibilité de porter plainte à cause de leur statut illégal en Suisse. Même la bonne volonté de certains individus au sein de l'administration peut mettre une personne sans autorisation de séjour davantage en difficulté, par exemple quand une action contribue à attirer l'attention des autorités de migration sur le statut de la personne. De telles expériences entament la confiance des sans-papiers envers les institutions, car elles et ils comprennent que le système est fait pour les exclure, malgré la bonne volonté de quelques individus.

Les contrôles de police constituent une autre préoccupation majeure pour les participant·e·s au focus group. Les personnes interrogées trouvent que la police contrôle plus facilement les personnes racisées en tant que non-blanches. Par contre, certain·e·s participant·e·s ont fait l'expérience que la police laisse tranquille les sans-papiers qu'elle connaît, pour autant qu'elles et ils ne posent pas de problèmes. Ceci dépend néanmoins de l'agent·e de police que la personne a en face et de son appréciation individuelle de la situation ; il n'y a jamais de garantie pour la personne concernée qu'elle ne sera pas arrêtée et expulsée.

Cette situation d'insécurité, la peur d'être découvert·e et identifié·e comme sans-papiers, le stress, la vie en cachette et la difficulté d'accès à un endroit sûr et stable où habiter ont un impact lourd sur la vie des participant·e·s au focus group ainsi que, selon ces dernières·ers, sur la vie de leurs enfants. La vie cachée rend difficile la possibilité de participer à l'offre culturelle et sportive. Les personnes interrogées disent ne pas participer aux activités institutionnelles, comme celles des musées par exemple, par peur d'être découvert·e. Par contre, elles participent aux activités des associations.

Les associations constituent un réseau d'appui important pour les personnes questionnées pour satisfaire leurs besoins de base : la nourriture, les vêtements, les soins, le conseil juridique, les cours de français, les activités de loisirs. Le fait de devoir recourir à l'aide des associations bénévoles pour pouvoir se nourrir et se vêtir provoque une certaine humiliation chez les participant·e·s. Elles et ils affirmaient de ne pas être venu·e·s

en Suisse pour « tendre la main », mais pour gagner leur vie avec un travail. Par contre, les personnes interrogées disent faire confiance aux associations. C'est pourquoi elles préféreraient que la carte citoyenne soit distribuée par les associations, plutôt que par l'administration communale exclusivement.

Concernant leur opinion sur une carte citoyenne chaux-de-fonnière, les participant·e·s au focus group voient d'abord la carte citoyenne comme un potentiel outil de répression et d'identification des sans-papiers. Le fait qu'une adresse doive être fournie (dans la phase pilote, il est admis que ce soit l'adresse de la Maison de santé) et que cette adresse apparaisse sur la carte suscite des doutes parmi les participant·e·s, car cela permettrait aux autorités de se rendre plus facilement au domicile d'un·e sans-papiers pour l'arrêter et l'expulser. Par contre, elles et ils ne voient pas de problème à avoir la photo, le nom et la date de naissance sur la carte citoyenne. En effet, les participant·e·s au focus group trouvent utile de pouvoir montrer une carte citoyenne avec une photo et leur nom pour décliner leur identité dans certaines situations où une identification est demandée, par exemple pour récupérer une lettre recommandée à la poste. Le fait de montrer une carte citoyenne dans ces situations pourrait susciter moins de discrimination envers les personnes que si elles montrent un passeport étranger. En plus, les participant·e·s estiment qu'une carte citoyenne pourrait signaler à la police que la personne est connue par la commune, ce qui empêcherait celle-ci de faire des recherches plus approfondies sur le statut de la personne. Les participant·e·s sont unanimes sur le fait que la carte citoyenne ne devrait pas faire mention du statut de séjour ou de la nationalité – dans aucun cas et non pas uniquement pour les sans-papiers. Elles et ils trouvent également important que la carte soit distribuée et utilisée par tou·te·s les habitant·e·s de la ville, afin de ne pas devenir un instrument d'identification et de répression contre les sans-papiers.

Enfin, les participant·e·s au focus group voient la carte citoyenne comme un outil intéressant qui leur faciliterait potentiellement la vie, mais qui n'est pas suffisant pour aider à surmonter les problèmes quotidiens des sans-papiers qui habitent la ville de La Chaux-de-Fonds. La difficulté d'obtenir un statut légal en Suisse, malgré les efforts personnels d'intégration dans le domaine professionnel et social, en tant que problème sous-jacent – expression d'une politique migratoire raciste selon les participant·e·s – reste inchangée par une carte citoyenne. Une telle carte n'apporterait pas non plus à elle seule des réponses au problème de l'accès au travail. Une proposition qui ressort du focus group est que la Ville passe un accord avec des employeuses·eurs pour que ces dernières·ers engagent des personnes avec une carte citoyenne. Bien que ceci semble difficilement réalisable dans le cadre légal suisse, l'accès et les conditions de travail sont des aspects importants auxquels réfléchir, puisqu'il s'agit d'une préoccupation centrale dans la vie des participant·e·s et aussi parce que le droit du travail s'applique également aux personnes qui n'ont pas de permis de travail (Ataç et al. 2023). La principale attente des sans-papiers interrogé·e·s vis-à-vis d'une carte citoyenne n'est pas que cette dernière offre des avantages « gratuits », mais que la carte permette de montrer que la personne habite à La Chaux-de-Fonds et qu'elle a envie de travailler et de s'intégrer. Dans ce sens, la carte citoyenne pourrait éventuellement aider à la régularisation de quelques sans-papiers en attestant que la personne habite à La Chaux-de-Fonds depuis un certain temps et qu'elle remplit les critères d'intégration pour être admise en tant que « cas de rigueur ».

4 Stratégies de mise en œuvre de la carte citoyenne

Une particularité de la stratégie de mise en œuvre de la carte citoyenne chaux-de-fonnière est que celle-ci a été lancée en tant que projet pilote à un stade initial de la conception du projet, avec pour premier objectif de faciliter l'accès à certaines offres culturelles et sportives et, une fois cette première phase lancée, d'entamer des discussions pour élargir les fonctionnalités à des prestations telles que le logement, la police ou la banque. L'idée est de développer progressivement la carte, en se concentrant initialement sur un petit nombre de fonctions, un public cible restreint et un accompagnement personnalisé des utilisatrices·eurs durant la phase pilote, avant d'élargir son déploiement. Chargé de la conception et la mise en œuvre du projet pilote, le Service de l'intégration travaille, d'un côté, avec les actrices·eurs institutionnel·le·s pour explorer les possibilités d'une carte citoyenne dans chaque domaine. De l'autre côté, le travail du Service de l'intégration se concentre sur les habitant·e·s de La Chaux-de-Fonds qui viennent activer leur carte citoyenne. En septembre 2023, le Lieu d'Orientation, de Conseil et d'Accueil Local (LOCAL) est entré en fonction. Il s'agit d'une permanence mise en place par et au sein du Service de l'intégration. Parmi les objectifs de la permanence figurent l'établissement d'un contact direct, l'information et l'accompagnement des utilisatrices·eurs de la carte citoyenne.

La présente étude s'est principalement focalisée sur le travail du Service de l'intégration et du LOCAL en lien avec la carte citoyenne. Les sections suivantes se basent sur quatre entretiens menés avec la personne qui assure la permanence du LOCAL (ci-après la responsable de la permanence) et la responsable du Service de l'intégration (ou la Déléguée à l'intégration) – deux entretiens au début de la phase pilote de la carte citoyenne et deux après six mois –, sur une demi-journée d'observation de la permanence, ainsi que sur les retours des utilisatrices·eurs recueillis lors de deux focus groups et d'un sondage en ligne. Elles donnent un aperçu de la stratégie de mise en œuvre de la carte citoyenne chaux-de-fonnière et interrogent ses opportunités et défis.

Les résultats présentés dans ce chapitre 3 correspondent à la phase de lancement du projet pilote de la carte citoyenne, entre mars et octobre 2024.

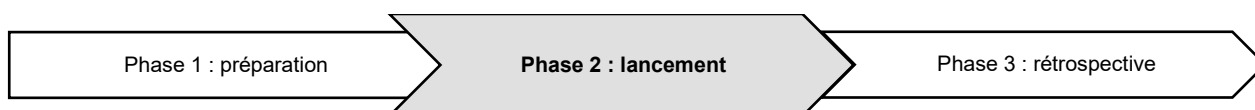


Figure 3 : Phases d'implémentation du projet pilote de la carte citoyenne

4.1 Inverser la démarche : une approche pratique

À la différence d'autres villes en Suisse qui ont entamé des démarches pour introduire une carte citoyenne, les réflexions et discussions sur l'opportunité d'une carte citoyenne à La Chaux-de-Fonds se sont rapidement concrétisées avec une phase pilote. La carte citoyenne chaux-de-fonnière n'est plus seulement une idée en cours d'élaboration au sein de l'administration communale, mais elle existe désormais (sous une forme restreinte) et est utilisée par des habitant·e·s de la ville dans un certain nombre de situations. Au niveau technique, elle a été intégrée dans une application de la Ville déjà existante et largement connue et acceptée dans la population chaux-de-fonnière (la carte Abeille).

Cette approche pratique et pragmatique du développement d'une carte citoyenne nécessite une priorisation des étapes à suivre – puisque tout n'avait pas encore été entièrement réfléchi et convenu. Le Service de l'intégration a d'abord développé l'aspect culturel et sportif de la carte citoyenne. Il a collaboré avec les

bibliothèques et la ludothèque pour intégrer la carte bibliothèque et ludothèque à l'application carte citoyenne et organiser des visites guidées. Par ailleurs, il a mis en place des partenariats avec les musées, les piscines et la patinoire afin de distribuer des bons d'entrée gratuite – d'abord sous format papier et ensuite intégrés dans l'application mobile. Au cours des premiers mois de la phase pilote, des échanges ont également eu lieu entre le Service de l'intégration et le service du logement, des services financiers et de la police afin d'élargir les fonctions de la carte à ces prestations de base. Toutefois, cet élargissement du champ d'application nécessite une réflexion et un travail à plus long terme, notamment en raison des questions juridiques et politiques qui se posent. Une carte citoyenne déjà existante et fonctionnelle constitue une base de négociation pour le Service de l'intégration pour approcher les différentes actrices·eurs institutionnel·le·s et privé·e·s et discuter des possibilités d'élargir le champ d'application de la carte citoyenne. Cependant, une carte citoyenne qui fait son chemin en commençant par les accès moins difficiles à garantir comporte également le risque que les services impliqués se contentent d'une carte citoyenne qui encourage la participation à l'offre culturelle et sportive et abandonnent le projet plus ambitieux mais plus difficile à réaliser qui est de permettre l'accès aux prestations de base, notamment pour les sans-papiers.

Le développement progressif de la carte citoyenne implique également des choix quant aux groupes cibles de la phase pilote. Quelque peu en contradiction avec la vocation de la carte citoyenne qui est de s'adresser à tout·e habitant·e de la ville, la phase pilote se concentre sur les populations migrantes. Les tenants et aboutissants de ce choix seront discutés dans la section 4.3. En mettant en place la permanence du LOCAL pour accompagner la mise en œuvre de la carte citoyenne, le Service de l'intégration a également opté pour une approche de contact direct avec les utilisatrices·eurs de la carte. Bien que cette méthode prenne du temps, elle s'avère prometteuse (voir section 4.4.).

Finalement, la phase pilote de la carte citoyenne chaux-de-fonnière est implémentée avec des ressources limitées et une équipe réduite, composée essentiellement de deux personnes qui travaillent chacune à 20% environ sur le projet de la carte citoyenne : la Déléguée à l'intégration de la Ville et la responsable de la permanence du LOCAL. Bien qu'il s'agisse d'une équipe très fonctionnelle et engagée, pour que la carte citoyenne puisse continuer au-delà de la phase pilote, un ancrage durable dans la structure de l'administration communale s'impose. Les retours et manifestations d'intentions au sein de l'administration sont positifs en ce sens, mais la pérennisation de la carte citoyenne n'a pas encore été décidée. Un rapport du Conseil communal au Conseil général pour répondre à la motion pour une carte citoyenne à La Chaux-de-Fonds et évaluer la suite à donner est prévu à l'automne 2025.

4.2 La permanence du LOCAL

Le Lieu d'Orientation de Conseil et d'Accueil Local (LOCAL) est une permanence située au sein du Service de l'intégration de la Ville de La Chaux-de-Fonds, à la tour Espacité. La permanence a été mise en place par le Service de l'intégration en septembre 2023 dans le cadre du projet « Citoyenneté@cdf » et en parallèle des préparatifs de la phase pilote de la carte citoyenne qui a commencé en mars 2024. Le but principal du LOCAL est de permettre l'accès à l'information sur l'offre culturelle et sportive de la ville, y compris les cours de langues et le bénévolat dans les associations, et ainsi faciliter l'insertion et la participation à la vie de la ville. La distribution de la carte citoyenne, l'information et l'accompagnement de ses utilisatrices·eurs fait partie des tâches de la permanence, mais elle n'en est pas la seule. En cas de questions administratives, juridiques, d'emploi ou de formation, le LOCAL oriente les personnes vers d'autres services de la Ville, du canton ou vers les associations.

Pour pouvoir informer et orienter les personnes qui viennent au LOCAL, une vue d'ensemble des institutions et associations culturelles et sportives de la ville et de leurs offres et caractéristiques individuelles a été

élaborée. Le LOCAL reçoit toutes les newsletters de la ville pour se tenir informé de l'actualité. Le LOCAL travaille également avec des mandataires externes : le Service des sports pour recenser toutes les associations sportives de La Chaux-de-Fonds, leurs horaires et les groupes d'âges auxquels elles s'adressent, et la Haute École Arc pour répertorier toutes les activités pour les jeunes et si possible pour leurs parents. Les associations sportives sont listées dans un fichier Excel, ce qui permet de filtrer selon les intérêts et besoins de la personne qui est orientée. Par ailleurs, un travail est en cours avec le Secteur géomatique de la Ville pour pouvoir visibiliser cette offre et avoir un outil interactif pour les services et les usagères-ers. Dans les premiers mois de la phase pilote de la carte citoyenne, le LOCAL a également établi une collaboration avec l'association Double Sens qui met en lien des personnes intéressées à faire un bénévolat avec des associations cherchant des volontaires, en tenant compte de leurs compétences et de leurs connaissances linguistiques. En plus, une collaboration (LOCALink) avec Caritas a été créée pour accompagner des personnes et les aider à faire le lien avec les clubs sportifs et les écoles dans le domaine créatif.

Les personnes peuvent venir au LOCAL avec ou sans rendez-vous. Elles peuvent s'y rendre seules ou avec d'autres membres de leur famille. Ceci permet de garantir un accès aisé. Environ la moitié des personnes prennent rendez-vous, ce qui facilite l'organisation et la préparation. Les consultations se déroulent en fonction des besoins et des questions individuelles de chacune. Selon les responsables au sein du Service de l'intégration, il arrive que les personnes ignorent ce qu'elles recherchent ou les possibilités qui s'offrent à elles. La discussion ouverte permet alors de déterminer ce qui pourrait les intéresser. Les questions telles que d'où la personne vient, pourquoi elle est là, aident à comprendre son histoire pour mieux l'orienter. Les coordonnées de la personne (numéro de téléphone et/ou l'adresse e-mail) sont prises pour pouvoir la joindre ultérieurement et lui donner des compléments d'informations. Parfois, les personnes qui ont visité le LOCAL continuent à demander des informations par WhatsApp, par téléphone ou par e-mail, certaines d'entre elles reviennent pour un autre rendez-vous.

Depuis le début de la phase pilote en mars 2024, le LOCAL présente systématiquement la carte citoyenne, son but et son fonctionnement aux personnes qui passent par le LOCAL et leur propose l'activation de la carte citoyenne sur place. Les personnes ayant consulté la permanence avant le début de la phase pilote ont été invitées à revenir au LOCAL pour installer leur carte citoyenne. Pour activer la carte citoyenne, la personne doit télécharger l'application Abeille sur son téléphone. Le Service de l'intégration peut ensuite activer la fonctionnalité de la carte citoyenne. Il ajoute le nom, l'adresse, la date de naissance et une photo prise sur place à la base de données interne au Service de l'intégration. Selon les informations du Service de l'intégration, dans les premiers six mois de la phase pilote, uniquement trois personnes ont refusé d'avoir la carte citoyenne activée et ceci pour des raisons technologiques : elles n'avaient pas de téléphone avec une capacité suffisante pour installer l'application Abeille. En janvier 2025, 151 cartes citoyennes ont été activées par le Service de l'intégration (100% des cartes activées), dont 63% au LOCAL et 7% par e-mail via une adresse spécifique (carcit@ne.ch). Dans le cas des cartes activées à distance, le Service de l'intégration demande à la personne d'envoyer par e-mail les informations (notamment la photo) dont il a besoin pour l'activation de la carte.

4.3 Publics cibles et promotion

Les publics cibles du Service de l'intégration pour la mise en œuvre de la carte citoyenne peuvent être distingués en deux groupes : d'une part, les institutions et associations clés pour son fonctionnement, et d'autre part, les habitant·e·s de la ville – c'est à dire les utilisatrices·eurs de la carte.

La responsable du Service de l'intégration ainsi que le directeur du Dicastère de l'instruction publique, de la culture et de l'intégration (DICI), auquel appartient le Service de l'intégration, ont rencontré – parfois à plusieurs

reprises – les directrices·eurs des musées, des bibliothèques, des installations sportives, de la gérance de la Ville, du service en charge de la carte Abeille, de la Police neuchâteloise et de la Banque cantonale et les associations qui travaillent avec des populations migrantes et sans-papiers. Le but était de les informer du projet et de discuter des possibles stratégies permettant de mettre en place et faire fonctionner une carte citoyenne. Le Service de l'intégration s'est également entretenu avec les autorités de la ville de Zürich, où un projet de carte citoyenne est actuellement en cours de développement.

Le LOCAL, quant à lui, se focalise principalement sur les usagères·ers de la carte citoyenne. Tout·e habitant·e à partir de 16 ans peut avoir sa propre carte citoyenne. Pour les enfants ainsi que les personnes âgées, qui peuvent rencontrer des difficultés avec l'utilisation d'une carte numérique sur un smartphone, un membre de la famille peut effectuer la démarche à leur place. Le LOCAL envoie ensuite le nombre de bons correspondant au nombre de membres de la famille. Pendant la phase pilote, le LOCAL se concentre notamment sur le public cible du projet « Citoyenneté@cdf » : les personnes issues du domaine de l'asile avec statut B et F et avec un statut de protection S qui se sont installées récemment dans la ville ou qui y habitaient déjà. Le choix de ce public cible pour le projet pilote est liée au but du projet « Citoyenneté@cdf » qui vise à promouvoir l'intégration sociale. En effet, selon plusieurs personnes interviewé·e·s dans le cadre de cette étude, les efforts précédents visant à encourager cette population issue du domaine de l'asile à participer aux activités culturelles, comme la visite des musées, avaient rencontré un succès limité. La création d'un service d'information spécifique destiné aux personnes exilées habitant la ville de La Chaux-de-Fonds prenait donc tout son sens dans la phase pilote. Pour la suite du projet de la carte citoyenne, la définition de groupes cibles pourrait également permettre une utilisation plus efficace des ressources financières et humaines : l'accompagnement personnalisé du LOCAL est gourmand en ressources, mais jugé nécessaire pour son public cible par le Service de l'intégration ainsi que les actrices·eurs interviewé·e·s dans le cadre de cette étude. D'autres formes d'accompagnement pourraient être mises en place pour différents publics cibles par la suite.

Pour atteindre son public cible, la promotion pour le LOCAL est faite principalement par les assistant·e·s sociales·aux, mais également par le Service de l'intégration lui-même (par exemple lors d'événements dans des associations). Le LOCAL a créé en plus un flyer qui est distribué aux différents services de l'administration communale et placé dans les locaux des associations, des écoles de langue et des services cantonaux. Des présentations du LOCAL et de la carte citoyenne ont lieu dans des endroits clés tels que des écoles de langue et des associations ayant un lien avec le public cible. En outre, Caritas, le Centre social protestant (CSP), ESPACE, RECIF et le Service des migrations proposent des visites de groupe au LOCAL pour leurs usagères·ers respectives·fs.

Le Service de l'intégration vise également une distribution de la carte citoyenne parmi les chaux-de-fonnières·ers installé·e·s de longue durée et les sans-papiers, afin de pouvoir tester si la carte fait sens pour tous les différents secteurs de la population. La capacité d'accueil du Service de l'intégration est néanmoins encore trop limitée pour recevoir un grand nombre de chaux-de-fonnières·ers intéressé·e·s à tester la carte citoyenne. Sa promotion s'est donc faite de manière restreinte, principalement de bouche-à-oreille par la responsable du Service de l'intégration. Un flyer pour la carte citoyenne a également été créé au cours des premiers six mois de la phase pilote pour promouvoir le projet pilote et augmenter sa visibilité. Le flyer est distribué par le Service à la population (anciennement Contrôle des habitants) à toute personne s'installant à La Chaux-de-Fonds, indépendamment de son statut ou origine. En conséquence, selon les statistiques internes du Service de l'intégration, durant les premiers six mois de la phase pilote, environ un tiers (33%) des 151 utilisatrices·eurs qui ont activé la carte citoyenne sont des personnes de nationalité ukrainienne et 13% des personnes issues de l'asile. Environ un tiers (35%) des utilisatrices·eurs ont la nationalité suisse.



Figure 4 : Flyer de la carte citoyenne (gauche), Flyer du LOCAL (droite)

Le Service de l'intégration a cherché à ouvrir la carte citoyenne également aux sans-papiers résidant à La Chaux-de-Fonds. Une potentielle barrière d'accès à la permanence et la carte citoyenne pour les sans-papiers consiste dans le fait que le LOCAL se trouve physiquement à la tour Espacité où sont installés plusieurs services de l'administration communale et cantonale, dont le Service à la population. Il s'agit d'un endroit facile à trouver pour la plupart des habitant·e·s de La Chaux-de-Fonds, mais à cause de sa connotation institutionnelle, la situation géographique du LOCAL peut dissuader certaines personnes, notamment les sans-papiers, de se présenter. Cependant, la phase pilote a montré que ceci ne constitue pas une barrière insurmontable pour tou·te·s les sans-papiers : dans les premiers six mois de la phase pilote, cinq personnes résidant à La Chaux-de-Fonds sans autorisation de séjour se sont présentées au LOCAL pour venir activer leur carte citoyenne. Elles avaient eu vent de l'existence de la carte citoyenne au travers des associations.

Finalement, un des défis de la promotion de la carte citoyenne est la difficulté de la rendre attractive et d'inciter les gens à l'utiliser, sans pour autant faire des promesses excessives : étant donné que la carte intègre petit à petit des nouvelles fonctionnalités, elle offrait encore peu de possibilités au début de la phase pilote. Toutefois, la promotion s'est naturellement simplifiée avec le temps et avec l'ajout de nouvelles fonctions, notamment les notifications et bons d'entrée pour les musées, les piscines ou la patinoire.

Pour la future promotion de la carte citoyenne, les participant·e·s au sondage en ligne, aux entretiens et focus groups ont suggéré de continuer à passer par les associations – par exemple en affichant des flyers –, de mettre à disposition des flyers et informations sur la carte citoyenne dans les lieux concernés (bibliothèques, ludothèque, piscine, musées etc.), de continuer à utiliser les soirées de bienvenue pour les nouvelles·aux arrivant·e·s pour informer sur la carte citoyenne – par exemple en mettant un stand du LOCAL – et d'informer la population sur la carte citoyenne par le biais du journal Le Tourbillon. En plus, il s'agirait non pas uniquement de promouvoir l'activation de la carte citoyenne, mais également de développer chez les gens un réflexe à utiliser la carte une fois qu'elles et ils ont quitté la permanence après avoir activé la carte citoyenne.

4.4 Un accompagnement personnalisé et personnifié : chances et défis

Le LOCAL permet un accompagnement personnalisé aux utilisatrices·eurs de la carte citoyenne. Les personnes intéressées doivent obligatoirement s'adresser au Service de l'intégration pour activer leur carte. La carte citoyenne numérique est généralement remise par le Service de l'intégration lors d'un contact direct et accompagnée d'une explication permettant de comprendre ce qu'elle est (ou n'est pas) et à quoi elle sert. À travers la carte citoyenne numérique et les bons envoyés par l'application, la Ville informe les utilisatrices·eurs sur une partie de l'offre culturelle et sportive. L'activation de la carte citoyenne au LOCAL représente en elle-même une opportunité d'établir un canal de transmission d'informations personnalisées correspondant au profil, besoins et envie de la personne. Ensuite, la carte citoyenne sert à maintenir ouvert ce canal de transmission d'informations. La personne qui passe au LOCAL a aussi la possibilité d'échanger directement – à une ou plusieurs reprises – avec la permanence par e-mail ou WhatsApp par la suite. Elle est ainsi mise en réseau et en confiance avec la Ville, moyennant un lien direct, facile et informel avec la responsable de la permanence. Cette dernière est devenue, d'après les retours des participant·e·s au troisième focus groupe qui a eu lieu dix mois après le début du projet pilote, la personne de contact principale de ces usagères·ers de la carte citoyenne pour les questions en lien avec la vie culturelle et sportive à La Chaux-de-Fonds.

Le lien personnel avec une partie du public du LOCAL est également renforcé par le fait que la responsable de la permanence parle russe, ce qui facilite les interactions avec les personnes ukrainiennes domiciliées à La Chaux-de-Fonds et diminue les barrières de langue pour accéder à l'information. D'un côté, comme l'a montré le focus group avec les utilisatrices·eurs ukrainien·ne·s de la carte citoyenne, ce lien permet une meilleure insertion des personnes dans la ville. De l'autre côté, la relation privilégiée entre la Ville et ces résident·e·s ukrainien·ne·s est fortement personnifiée. La question se pose de savoir comment ce lien pourrait éventuellement être maintenu à l'avenir d'une manière plus structurelle.

Depuis la création du LOCAL, la personne assurant la permanence s'est appropriée un savoir concernant l'offre culturelle et sportive de la ville et ses associations qui dépasse de beaucoup celui de personnes qui habitent depuis longtemps à La Chaux-de-Fonds. Ce savoir est notamment documenté dans des fichiers Excel qui donnent un aperçu des associations, de ce qu'elles font et à qui elles s'adressent. À nouveau, la forte concentration du savoir dans une personne comporte le risque d'une perte des liens et des connaissances si cette personne devait un jour quitter son poste. Pour éviter cela, mais aussi en vue d'une éventuelle consolidation du LOCAL après le financement du projet « Citoyenneté@cdf », la Ville devrait réfléchir à des façons de maintenir l'accueil humain et personnel, les prestations, les compétences et les ressources développés par le LOCAL sans que ceux-ci dépendent du savoir et des liens personnels d'une collaboratrice dévouée au sein de l'administration communale.

5 La phase pilote : retours des actrices·eurs impliqué·e·s

Les retours des utilisatrices·eurs lors de deux focus groups et d'un sondage en ligne réalisés après sept à onze mois après le début de la phase pilote étaient majoritairement positifs. Certaines craintes exprimées par les actrices·eurs du tissu associatif et des institutions communales lors de la première phase d'entretiens se sont avérées infondées. Ces craintes portaient sur le fait que la carte citoyenne ne serait pas suffisante pour encourager les personnes exilées à La Chaux-de-Fonds à participer ou que les habitant·e·s de longue durée ne seraient pas intéressé·e·s parce qu'elles et ils se sentiraient déjà intégré·e·s et attaché·e·s à la ville.

Le présent chapitre recueille les avis des utilisatrices·eurs de la carte citoyenne, ainsi que des personnes représentant des institutions impliquées dans sa mise en œuvre. Il examine le fonctionnement de la carte citoyenne d'un point de vue technique ainsi que du point de vue de son utilité pour la participation à l'offre culturelle et sportive de la ville, de ses possibilités et de ses limites pour faciliter l'accès aux prestations de base et sa contribution à la diminution des discriminations et à l'augmentation du sentiment d'appartenance à la ville.

Les résultats présentés dans ce chapitre 5 offrent une rétrospective sur les premiers mois du projet pilote de la carte citoyenne. Les perspectives et avis sur cette dernière phase ont été recueillis entre octobre 2024 et février 2025.

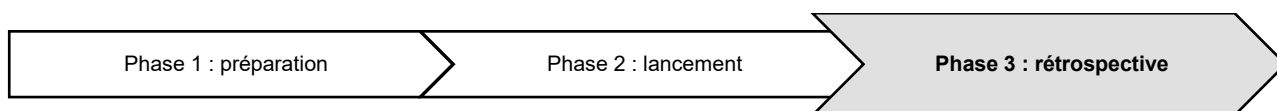


Figure 5 : Phases d'implémentation du projet pilote de la carte citoyenne

5.1 Aspects techniques de la carte citoyenne

Tout d'abord, il convient de mettre en lumière les aspects techniques de la carte citoyenne : son format numérique, les notifications et les bons, la possibilité de traduire l'application en différentes langues, les informations sur la personne détentrice de la carte et la sécurité.

Avantages et difficultés de la carte citoyenne numérique

La carte citoyenne pilote a été introduite uniquement en format numérique et a été intégrée dans l'application Abeille. Ce format numérique est apprécié par une majorité des participant·e·s aux focus groups et des répondant·e·s au sondage en ligne. 36% des répondant·e·s trouvent utile d'avoir une carte physique en plus d'une carte numérique et un·e participant·e au sondage souhaiterait une carte physique plutôt que numérique.

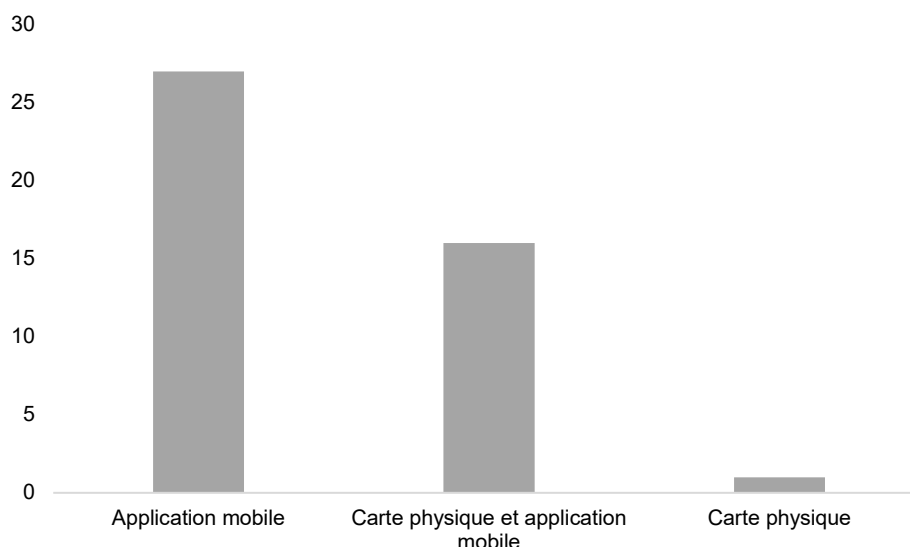


Figure 6 : Format préféré pour la carte citoyenne. Sondage en ligne, N=44

Plusieurs participant·e·s voient comme avantage d'une carte numérique le fait qu'elle permet d'intégrer plusieurs cartes et fonctions dans une seule application. Actuellement, l'application carte citoyenne permet d'afficher sa carte de bibliothèque et de ludothèque. Mais il pourrait y avoir la possibilité d'intégrer d'autres cartes à l'avenir. Il a été suggéré que la carte citoyenne pourrait devenir une « super-app » de la Ville (similaire au Guichet Unique au niveau cantonal) : elle pourrait fonctionner pour payer dans un grand nombre de magasins, de restaurant et bars et aussi pour utiliser les transports publics ou louer un vélo. D'autres cartes comme la carte Culture ou les abonnements aux installations sportives pourraient être intégrées dans l'application carte citoyenne.

D'un autre côté, une carte citoyenne sous forme d'application pour téléphone peut aussi constituer une barrière pour certaines personnes qui n'ont pas de smartphone, qui ne se sentent pas très à l'aise avec les nouvelles technologies ou dont le smartphone n'a pas assez de capacité pour installer l'application. Selon les informations du LOCAL, les trois personnes qui ont refusé la carte citoyenne proposée ont invoqué des difficultés technologiques à ce refus. Il est ressorti d'un focus group qu'il peut être plus facile pour les jeunes de comprendre le fonctionnement de l'application. Les personnes plus âgées peuvent rencontrer davantage de difficultés pour naviguer dans l'interface, difficultés aggravées par le fait que le mot de passe doit être ressaisi à chaque fois que la personne ouvre l'application. En outre, le sondage en ligne a mis en évidence que le format numérique de la carte peut être adapté pour les adultes, mais qu'une carte physique serait plus pratique pour les jeunes et les enfants pour aller, par exemple, à la piscine ou à la patinoire avec des copains.

Les personnes interrogées trouvent en général que l'application est facile à utiliser. Le fait qu'elle ne soit pas une nouvelle application mais une fonction ajoutée à l'application Abeille a permis de développer la carte citoyenne sur la base des expériences de la carte Abeille. L'intégration de la carte citoyenne dans l'Abeille a également comme avantage que l'application Abeille est déjà connue en tant que monnaie locale, par exemple par les employé·e·s des piscines et de la patinoire. Quelques utilisatrices·eurs trouvent que le personnel des institutions qui acceptent la carte citoyenne (c'est-à-dire les bons pour des entrées gratuites) n'est pas toujours au courant de l'existence de la carte. Plusieurs participant·e·s aux focus groups et répondant·e·s au sondage rapportent également avoir rencontré des difficultés techniques : l'application peut mettre beaucoup de temps à charger, ce qui parfois rend plus simple et plus rapide l'utilisation de la carte physique de bibliothèque. Le scannage du code QR des bons pose parfois aussi des problèmes techniques. Par contre, les personnes

interrogées disent avoir pu quand même profiter du bon, même si le scannage n'a pas fonctionné, puisque la personne à l'accueil les a quand même laissées entrer.

Notifications et envois de bons

Après une courte phase au début de la carte citoyenne où les bons étaient distribués en format papier, les bons sont désormais envoyés via l'application avec un code QR pour une entrée gratuite à un musée, aux piscines ou à la patinoire.

Quand un nouveau bon est disponible, l'application envoie une notification. Les notifications constituent une nouvelle fonctionnalité de la carte Abeille, fonctionnalité qui a été développée grâce à l'intégration de la carte citoyenne. Selon le service responsable de la carte Abeille, la carte citoyenne a donc aidé à améliorer l'application Abeille : des notifications peuvent également être envoyées pour les fonctionnalités de la carte Abeille, par exemple quand de nouvelles aux commerçant·e·s rejoignent le réseau.

Actuellement, environ une notification par mois est envoyée via l'application aux utilisatrices·eurs. Quelques personnes interrogées ont l'impression d'avoir reçu plus de notifications au début et que la fréquence des notifications diminue au cours du temps. Une majorité des répondant·e·s au sondage en ligne se dit satisfaite de ces notifications.

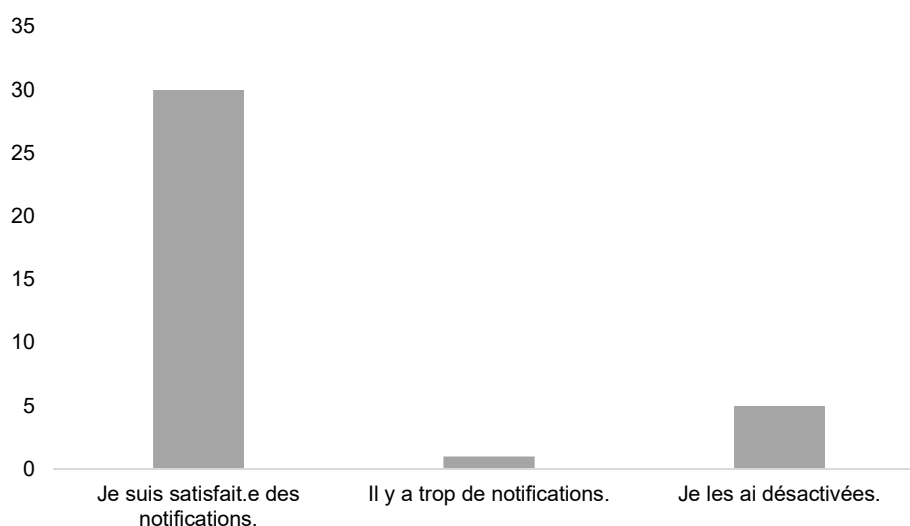


Figure 7 : Opinion sur les notifications. Sondage en ligne, N=36

Une critique des utilisatrices·eurs de la carte citoyenne par rapport aux notifications est que les notifications disparaissent après avoir été affichées. Si on clique sur la notification, on n'arrive pas toujours sur la bonne page. Lorsqu'on ouvre l'application, il est jugé difficile de retrouver l'événement pour lequel la notification a été envoyée.

Certain·e·s participant·e·s apprécient le fait de pouvoir planifier – à l'aide des bons et des notifications – leurs activités culturelles et sportives. L'application carte citoyenne permet de voir les entrées déjà utilisées et celles auxquelles on a droit. Une suggestion d'amélioration est que des rappels soient envoyés sous forme de notifications avant que les bons arrivent à échéance.

Langue

L'application carte citoyenne a été traduite en 15 langues différentes – sauf les bons qui sont uniquement affichés en français et ne sont pas traduits. Cette possibilité de traduction existe désormais pour l'ensemble

de l'application Abeille, y compris pour la fonction de monnaie locale, ce qui n'était pas le cas pour la carte Abeille avant l'intégration de la carte citoyenne.

Les personnes qui ont répondu au sondage en ligne utilisent l'application majoritairement en français. Seules quatre personnes ont déclaré utiliser l'application dans une autre langue. Ces autres langues sont l'ukrainien (2), le russe (1) et le turque (1). Par contre, ce chiffre peut ne pas être représentatif de l'ensemble des utilisatrices-eurs et être indicatif d'un biais de sélection (les personnes maîtrisant bien le français ont plus souvent répondu au questionnaire, même si celui-ci a également été traduit en plusieurs langues).

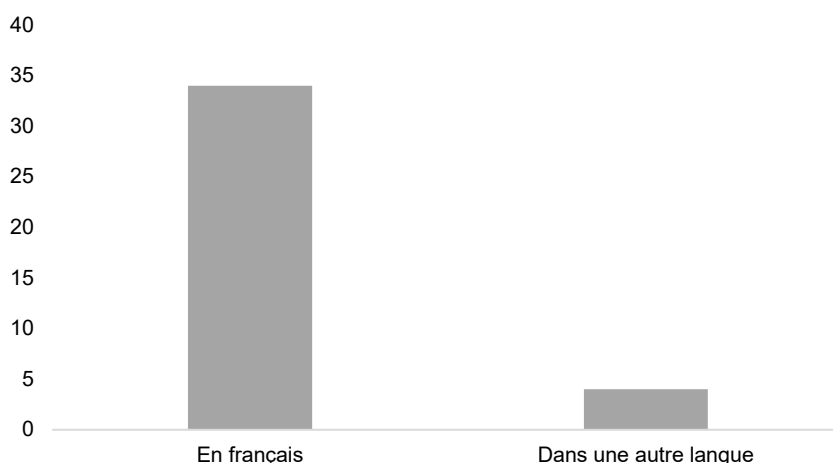


Figure 8 : Langue d'utilisation de l'application. Sondage en ligne, N=38

La possibilité de pouvoir traduire l'application carte citoyenne est appréciée par les participant·e·s au focus group en ukrainien qui ne maîtrisent pas encore très bien le français. Elles et ils regrettent même que certaines parties de l'application (notamment les bons) ne soient pas traduites – une limitation bien connue par le Service de l'intégration qui est due à des difficultés techniques. En revanche, dans le focus group avec des résident·e·s de longue durée, les avis sont partagés sur la possibilité de traduire l'application en plusieurs langues. Une minorité des participant·e·s est d'avis que si l'application n'était qu'en français, cela encouragerait davantage les gens à apprendre le français. De plus, la possibilité de traduire l'application peut être quelque peu trompeuse, car si l'application peut être traduite, les activités culturelles et sportives auxquelles elle donne accès n'ont souvent lieu qu'en français. Toutefois, il convient d'opposer à cette affirmation le fait que, selon la direction des bibliothèques de La Chaux-de-Fonds, les bibliothèques ont récemment acheté des livres en ukrainien en réponse à l'installation de nombreuses personnes ukrainiennes dans la ville. La bibliothèque des jeunes a déjà organisé des activités pour enfants en différentes langues. Les bibliothèques donnent accès à des journaux en différentes langues via Pressreader qui peuvent être consultés sur un téléphone ou sur une tablette. Elles proposent également des cours de langue en ligne. Enfin, des participant·e·s aux focus group soulignent le fait que certaines activités, comme la natation ou le patinage, « marchent dans toutes les langues ».

Informations sur la personne et sécurité de la carte

A des fins d'identification, la carte citoyenne doit contenir un certain nombre d'informations sur la personne : une photo, le prénom, le nom et la date de naissance. Actuellement, la carte citoyenne contient également l'adresse de la personne. Cette information est critiquée par les participant·e·s au focus group comme étant un potentiel frein pour les sans-papiers. Ceci pas uniquement parce que ces personnes seraient réticentes ou ne seraient pas en mesure de donner une adresse à la commune, mais aussi parce que la présence de l'adresse sur la carte rendrait moins probable l'utilisation de la carte, notamment dans les interactions avec la

police. Si l'adresse est nécessaire pour vérifier que la personne est effectivement domiciliée à La Chaux-de-Fonds, cette information pourrait éventuellement ne pas être affichée sur la carte citoyenne.

La carte citoyenne chaux-de-fonnière ne contient aucune indication sur le sexe (m/f) de la personne. L'absence de mention de cette information a l'avantage de protéger les personnes qui ne se reconnaissent pas dans un système binaire ou dans la catégorie de genre qui leur a été attribuée à la naissance. Cet avantage a été souligné par les personnes interrogées.

Comme évoqué précédemment, l'activation de la carte citoyenne s'effectue soit lors d'un rendez-vous personnel au LOCAL, soit par e-mail. L'activation de la carte citoyenne sans contact direct entre la personne et le Service de l'intégration soulève toutefois un problème fondamental : les informations fournies par la personne ne peuvent pas être vérifiées. La possibilité de vérifier l'identité d'une personne qui demande la carte citoyenne dépend notamment des moyens financiers mis à disposition à cet effet. La décision du Service de l'intégration d'activer la carte citoyenne sans contact direct pour les personnes considérées comme ayant moins besoin d'accompagnement est aussi une question de ressources financières et humaines. Cette question se posera d'autant plus quand la carte citoyenne ne devra plus être délivrée principalement à un groupe cible, mais à l'ensemble de la population. Le niveau de sécurité de la carte citoyenne contre les tentatives d'abus fait partie des préoccupations de certain·e·s représentant·e·s institutionnel·le·s qui ont participé aux entretiens. Ces actrices·eurs institutionnel·le·s perçoivent le risque qu'une carte d'identité locale, moins officielle, de moindre portée, mais aussi moins sûre, soit utilisée par des personnes ayant des motivations criminelles qui pourraient se cacher derrière une fausse identité établie par une carte citoyenne. Il est clair qu'une carte citoyenne n'atteindra pas le niveau de sécurité d'une pièce d'identité officielle. Comme souligné dans les entretiens, il s'agirait donc de prendre des décisions visant à trouver un juste milieu entre le besoin de vérifier l'identité des personnes qui demandent une carte citoyenne et les moyens financiers disponibles et socialement acceptés.

5.2 Participation et accès à l'offre culturelle et sportive

Les participant·e·s aux deux focus groups de la dernière série d'entretiens – les personnes avec un statut de protection S et les résident·e·s de longue durée – sont des personnes qui s'impliquent activement dans la vie communale de La Chaux-de-Fonds : elles et ils s'engagent dans la politique locale, font partie de ou ont même aidé à fonder des associations culturelles (musique, théâtre), de solidarité entre femmes et de défense des droits LGBTQ. Une majorité des participant·e·s se disaient intéressé·e·s par l'offre culturelle et sportive de La Chaux-de-Fonds de manière générale et y participent régulièrement. Une tendance similaire peut être observée parmi les répondant·e·s au sondage en ligne, dont 81% a répondu participer souvent ou régulièrement (de temps en temps).

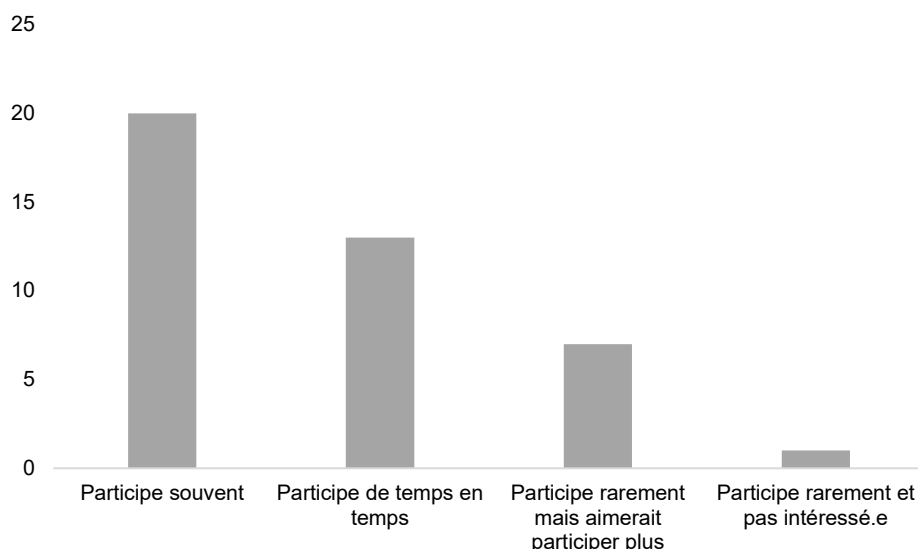


Figure 9 : Participation à la vie de la ville. Sondage en ligne, N=41

Nous devons donc supposer un certain biais de sélection dans notre échantillon pour les focus groups, parmi les personnes qui ont répondu au sondage et peut-être aussi parmi les utilisatrices·eurs de la carte citoyenne pendant la phase pilote, notamment celles et ceux qui y ont participé en tant que membres du groupe cible « habitant·e·s de longue durée » : il s'agissait probablement de personnes plus intéressées et actives dans la vie de la ville que la moyenne. Cependant, même ces personnes ont relevé des freins à la participation. Parmi ces freins, le coût des entrées est ressorti comme le plus important, tant dans les focus groups que dans le sondage en ligne. Dans le sondage, le manque de temps, que ce soit pour des raisons professionnelles ou des responsabilités familiales, ainsi que le manque d'information sur ce qui se passe à La Chaux-de-Fonds, ont été mentionnés par onze et neuf répondant·e·s respectivement comme des freins à la participation. Le fait que 66% des participant·e·s au sondage s'identifient comme des femmes pourrait être une raison pour laquelle les responsabilités familiales ont été souvent relevées. La difficulté d'accès à des places de crèche a également été évoquée par les participant·e·s aux quatre focus groups comme un facteur qui complique la participation pour les personnes interviewées elles-mêmes et pour des personnes dans leur entourage.

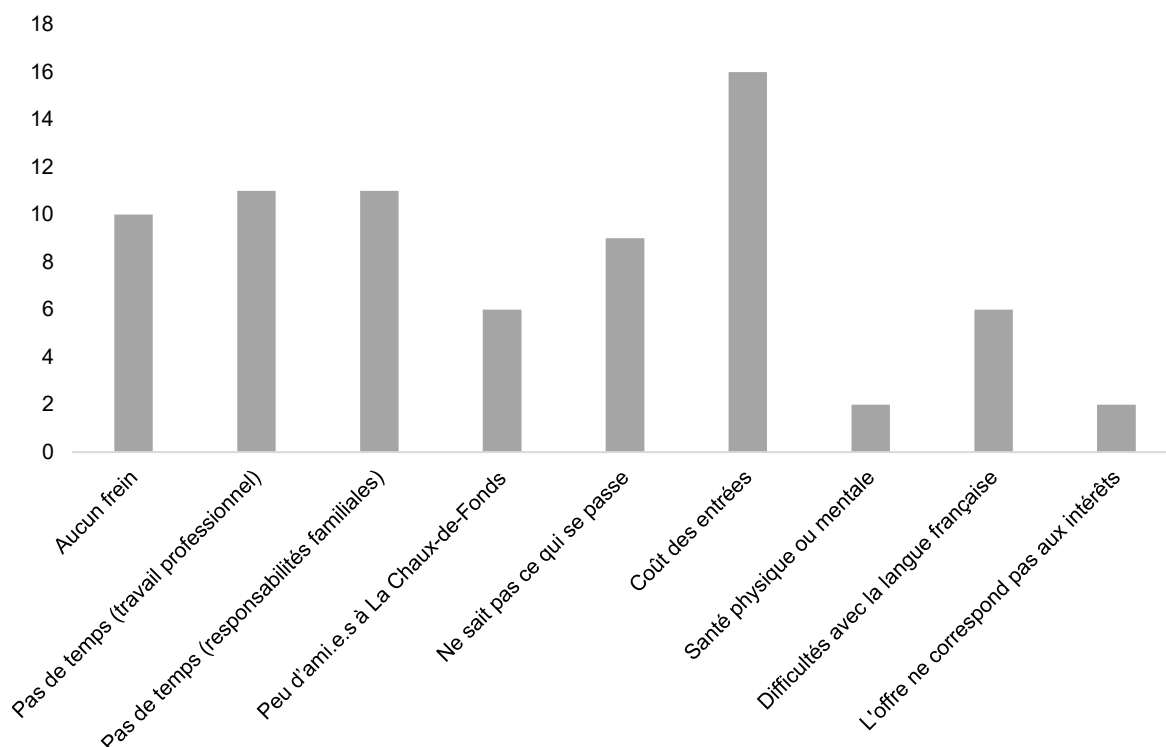


Figure 10 : Freins à la participation. Sondage en ligne, plusieurs réponses possibles

À la question de savoir ce qui motiverait les personnes à participer, la réponse « gratuité ou le prix accessible des activités » (29) était également l'option la plus choisie par les répondant·e·s au sondage en ligne, avant « une offre culturelle et sportive riche » (26), « avoir des ami·e·s avec qui faire des choses à La Chaux-de-Fonds » (25) et « recevoir des informations sur des activités » (25) (plusieurs réponses possibles). À nouveau, il ressort que le coût des activités (et leur éventuelle gratuité) joue un rôle important pour inciter ou non à la participation. En effet, la gratuité permet d'une part aux personnes ayant des moyens financiers limités de participer à des activités qui d'ordinaire ne leur sont pas accessibles car trop coûteuses, et d'autre part, elle encourage à essayer davantage de nouvelles choses que l'on ne ferait habituellement pas par peur d'investir du temps et de l'argent sans avoir la certitude de les apprécier. Le travail du Service de l'intégration permet donc globalement de répondre à ces besoins de différentes manières, notamment en proposant des entrées gratuites via la carte citoyenne, en fournissant des informations sur l'offre culturelle et sportive via le LOCAL ou en accompagnant les personnes via l'association Double Sens et le dispositif LOCALink pour faciliter l'accès aux activités.

La plupart des participant·e·s aux focus groups et au sondage en ligne utilisent leur carte citoyenne. Les quelques personnes ayant répondu ne pas avoir utilisé leur carte citoyenne depuis son activation ont indiqué comme raisons le manque de temps ou un arrêt maladie de longue durée. Ces personnes ont cependant précisé vouloir utiliser leur carte citoyenne à l'avenir. Une personne participant au sondage a indiqué qu'elle aurait pu utiliser la carte citoyenne plusieurs fois (bibliothèque, piscine, patinoire, musées) mais n'y a pas pensé lors de son passage dans ces institutions. Selon elle, il n'y avait pas d'indications de la carte citoyenne au guichet et le personnel de l'accueil ne l'a pas invitée à la présenter, elle n'a donc pas eu le réflexe de l'utiliser. Quelques répondant·e·s au sondage ont mentionné ne pas encore avoir profité de la carte citoyenne parce qu'elles et ils ont déjà des abonnements, la carte Raiffeisen (qui permet d'entrer à certains musées gratuitement) ou parce qu'elles et ils ont visité un musée pendant une journée d'entrée gratuite.

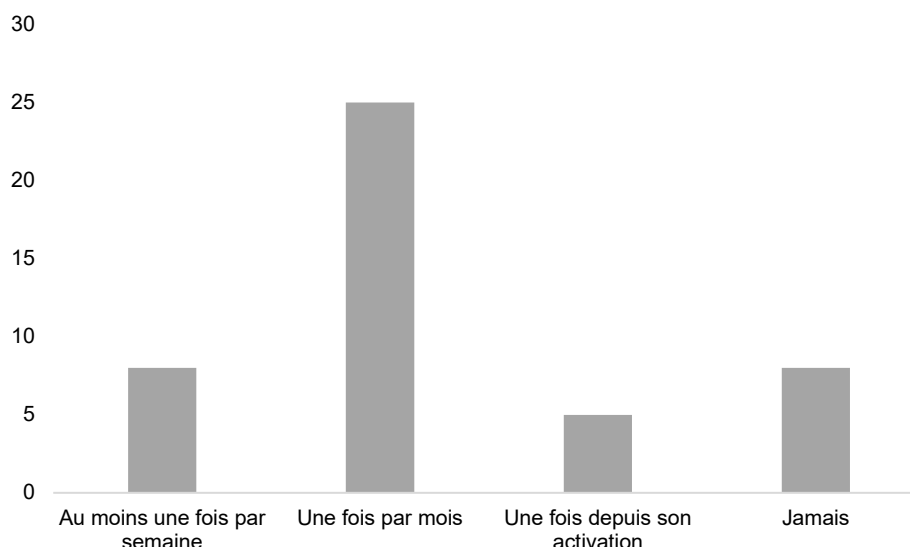


Figure 11 : Fréquence de l'utilisation. Sondage en ligne, N=46

La fonction la plus utilisée par les répondant·e·s au sondage est « montrer ma carte bibliothèque ou ludothèque sur l'application » (22). Les répondant·e·s ont également indiqué avoir utilisé leur carte citoyenne pour « recevoir des informations sur les événements à La Chaux-de-Fonds » (19), « utiliser une offre pour aller à la piscine » (15), « utiliser une offre pour aller à la patinoire » (15) et « utiliser une offre pour aller au musée » (13) (plusieurs réponses possibles). Les participant·e·s aux focus groups ont affirmé avoir utilisé leur carte citoyenne à la bibliothèque et pour obtenir des bons pour la piscine et la patinoire. Par ailleurs, les participant·e·s aux focus groups et au sondage ont indiqué avoir utilisé la carte Abeille pour payer dans les commerces locaux.

Les bibliothèques

Selon la direction du Service des bibliothèques interviewée en novembre 2024, les bibliothèques ont gagné des nouvelles·aux utilisatrices·eurs, même si la carte citoyenne n'a pas eu un impact significatif sur le nombre de visiteurs. C'est un résultat positif pour les bibliothèques qui ont une forte vocation sociale et qui ont pour objectif d'atteindre tous les secteurs de la population avec leurs offres. L'inscription par le LOCAL au moment de l'activation de la carte citoyenne à la bibliothèque et aux visites guidées peut aider quelques personnes à sauter le pas et se rendre aux bibliothèques. L'accompagnement offert par l'association Double Sens permet également de créer une interface entre la bibliothèque et les personnes. Les visites guidées sont faites par le personnel des bibliothèques, d'une part car il est le plus à même de présenter les services et les offres de son institution, et d'autre part car l'idée est de pouvoir établir un lien direct entre les personnes et les bibliothèques. Les bibliothèques ont par ailleurs déjà l'habitude d'organiser des visites d'écoles et d'associations. Les visites additionnelles dans le cadre de la carte citoyenne ont cependant nécessité une meilleure organisation du personnel afin d'éviter une surcharge. La carte citoyenne contribue également à améliorer la collaboration entre les services de la Ville, notamment les bibliothèques et le Service de l'intégration. Selon la direction des bibliothèques, bien que l'impact de cette collaboration soit difficile à mesurer, elle est importante : les liens et relations personnelles établis permettent un meilleur fonctionnement du service public.

Pour la ludothèque, le LOCAL ne fait pas d'inscriptions, car ses services ne sont pas gratuits. D'après l'expérience du LOCAL, le concept de ludothèque n'est pas très répandu hors de la Suisse, il s'agit donc quelque chose de complètement nouveau à découvrir pour une grande partie des usagères·ers du LOCAL. Trois personnes sondées en ligne ont indiqué avoir essayé la ludothèque grâce à la carte citoyenne.

Les installations sportives

Tandis que la majorité des répondant·e·s indique utiliser la carte citoyenne principalement à la bibliothèque, la piscine et la patinoire ont été mentionnées le plus souvent en tant que nouveaux lieux découverts grâce à la carte. Treize personnes ont répondu qu'elles n'ont rien essayé de nouveau.

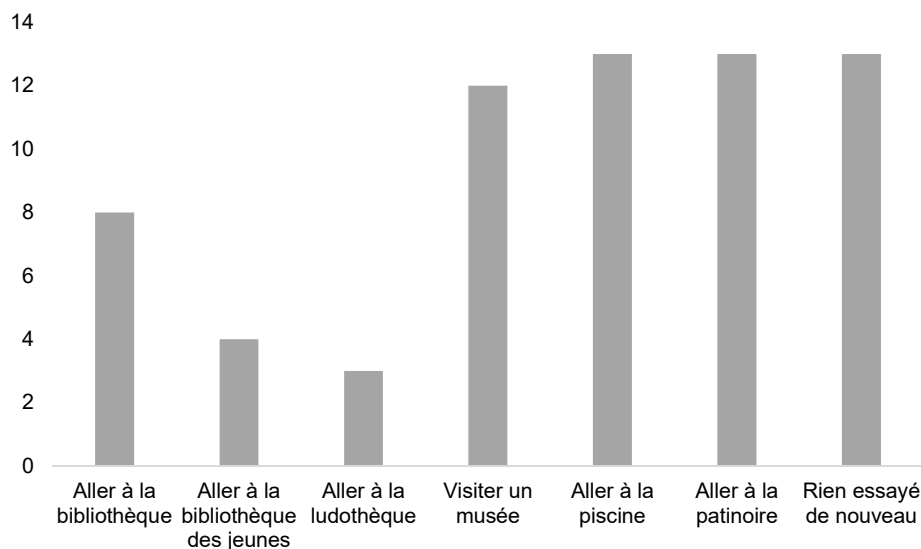


Figure 12 : Utilisation de la carte citoyenne. Avez-vous essayé des nouvelles choses grâce à la carte citoyenne ? Sondage en ligne, Plusieurs réponses possibles

Pour faciliter l'accès à la patinoire, la gratuité de l'entrée et de la location des patins avec le bon de la carte citoyenne est vue comme un facteur très encourageant par les participant·e·s à l'un des focus groups, surtout pour les familles avec des enfants.

Selon la direction du Service des sports interviewée en novembre 2024, il est difficile d'élargir le champ de la carte citoyenne à d'autres infrastructures sportives de la ville, au-delà des deux piscines et de la patinoire. L'élargissement la carte citoyenne à la salle de grimpe serait une possibilité, puisque la salle appartient à la Ville. Le problème qui se pose est que la salle est autogérée par les utilisatrices·eurs qui ont un abonnement ; il n'y a pas de personne à l'accueil et l'installation d'un lecteur automatique à l'entrée pour les bons aurait un coût financier. La carte citoyenne offre cependant l'opportunité de réfléchir à des partenariats entre la Ville et des associations sportives privées. Le Service de l'intégration a mandaté le Service des sports pour cartographier les associations sportives de la ville au niveau micro-local (par quartier), avec leurs personnes de contact et des informations concernant l'accompagnement qu'elles pourraient potentiellement fournir aux personnes intéressées par leurs activités, et la Haute École Arc pour répertorier toutes les activités pour les jeunes. Cette cartographie des associations sportives et le répertoire des activités pour les jeunes permettent maintenant au LOCAL d'orienter les personnes le mieux possible vers les associations et activités qui correspondent aux intérêts et besoins particuliers. La cartographie est également mise à la disposition des bénévoles de LOCALink, qui accompagnent les personnes jusque dans les clubs sportifs.

Les musées

Visiter un musée est également une nouvelle chose que plusieurs répondant·e·s ont indiqué avoir faite grâce à la carte citoyenne. Les musées mentionnés par les répondant·e·s au sondage sont le Musée paysan et artisanal (1), le Muzoo (2), le Musée d'horlogerie (2), le Musée d'art (1) et divers musées (1). Pour les musées comme pour les bibliothèques, la carte citoyenne n'a pas encore eu un impact important sur le nombre de

visiteurs. Ceci n'est cependant pas surprenant compte tenu du nombre réduit de cartes citoyennes activées pendant les premiers mois de la phase pilote (autour de 151 au moment des entretiens). Selon la direction de musée interviewée, les musées comme les bibliothèques ont un intérêt à faire profiter toutes les personnes ayant contribué à leur financement par leurs impôts. A la différence des bibliothèques, les musées offrent un service payant et les questions de ressources financières se posent donc davantage. Des visites guidées pourraient par exemple être organisées dans les musées pour les utilisatrices·eurs de la carte citoyenne, mais il faudrait voir comment les financer (par la Ville, des associations qui trouvent des bénévoles ?).

Un autre avantage potentiel de la carte citoyenne pour les musées est qu'elle permet d'offrir des réductions et entrées gratuites aux habitant·e·s de la ville sans devoir afficher des tarifs différents pour les habitant·e·s de La Chaux-de-Fonds et les personnes externes à la ville. L'affiche de tarifs différenciés pourrait avoir un effet dissuasif sur les personnes externes à la ville qui ne verraient pas cette différenciation comme une réduction accordée aux habitant·e·s qui contribuent déjà au financement des musées, mais qui la percevraient à la place comme une volonté de les pénaliser. En revanche, si les musées préfèrent ne pas afficher de tarifs spéciaux pour la carte citoyenne, cela nécessite que les chaux-de-fonnières·ers soient suffisamment informé·e·s sur la carte citoyenne pour que les avantages accordés aux détenteur·ices de la carte ne doivent pas nécessairement être affichés à l'entrée des établissements culturels et sportifs qui l'acceptent.

Autres offres culturelles

Interrogé·e·s sur ce à quoi elles et ils aimeraient avoir accès avec leur carte citoyenne à l'avenir, plusieurs participant·e·s aux focus groups et au sondage souhaitent que des entrées gratuites ou des réductions pour les théâtres soient incluses dans la carte citoyenne, notamment pour le Théâtre populaire romand (TPR). Les prix d'entrée au théâtre sont perçus comme chers par les participant·e·s et constituent une barrière d'accès particulièrement importante. Selon les participant·e·s aux focus groups, le théâtre serait une activité que les habitant·e·s de la ville pourraient faire plus régulièrement. À la différence des musées, dont au moins une partie des expositions ne change pas très fréquemment, les pièces de théâtre changent. Il ressort des entretiens que l'inclusion du théâtre dans la carte citoyenne pourrait également contribuer à une forme de démocratisation de la culture : par son intégration à l'application Abeille en tant qu'outil populaire, la carte citoyenne peut contribuer à changer l'image élitiste de certaines institutions culturelles. Il convient néanmoins de souligner que les institutions culturelles comme le théâtre fonctionnent souvent avec des ressources très limitées. Elles auraient donc probablement du mal à accepter la gratuité ou une réduction sur l'entrée avec la carte citoyenne si cela devait entraîner des pertes financières pour ces institutions qui ne seraient pas compensées par la Ville.

Une autre proposition récurrente dans les focus groups et par les participant·e·s au sondage est que l'application fournisse des informations sur les activités culturelles et sportives dans la ville. L'application carte citoyenne pourrait ainsi devenir une sorte d'agenda culturel et sportif de la ville qui inclurait les activités des associations. Les participant·e·s indiquent également qu'elles et ils aimeraient avoir sur l'application des informations sur les associations actives au niveau de la ville dans lesquelles elles et ils pourraient s'engager. Ainsi, une personne qui a répondu au sondage a indiqué que ce que la motive à participer à la vie de la ville est « la possibilité d'être utile à la ville et à ses habitants ». Dans une optique similaire, il a été discuté dans un focus group que la carte citoyenne permet aux personnes qui l'ont de devenir des « personnes ressource » pour les autres : elles peuvent informer les autres sur les possibilités qui existent dans la ville et les encourager à devenir, elles et ils aussi, des citoyen·ne·s en réclamant leur carte citoyenne. En soulignant également la dimension interpersonnelle de la carte citoyenne, des participant·e·s aux focus groups et au sondage suggèrent d'ajouter des bons qui permettent d'inviter une deuxième personne au musée, à la piscine ou à la patinoire. Puisque les bons ne sont pas nominatifs, il est actuellement déjà possible d'utiliser un bon pour

inviter quelqu'un. Ceci est important, car pour les personnes interviewées, l'intégration consiste essentiellement en la relation avec les autres. C'est le fait de pouvoir faire des choses ensemble.

En conclusion, pour une majorité des utilisatrices·eurs interrogé·e·s par le biais d'un focus group ou du sondage en ligne, la carte citoyenne contribue, dans une plus ou moins grande mesure selon la personne, à les faire participer davantage à la vie culturelle et sportive de la ville. Enfin, il faut aussi mentionner que pour les chaux-de-fonnières·ers qui ont fui la guerre en Ukraine et qui ont participé au focus group, l'accès à l'offre culturelle rendu possible, en partie, par le LOCAL et la carte citoyenne, est selon ces personnes un soutien important pour faire face à la transition de vie qu'impliquent la fuite et le nouveau départ à La Chaux-de-Fonds.

« Je pense que c'est une très bonne idée d'avoir une carte citoyenne qui contient de nombreuses informations utiles. J'ai visité le Musée de l'horlogerie, les enfants sont allés à la piscine, ont fait un tour de la ville, et maintenant, en février, les enfants se sont inscrits pour un voyage à Berne. Je vais à la bibliothèque municipale après une visite intéressante. Je pense que cela vaut la peine de poursuivre vos activités. » Répondant·e au sondage en ligne (en russe)

Les institutions culturelles et sportives qui ont testé la carte citoyenne pendant la phase pilote tirent également de leur côté un bilan globalement positif. Comme il a été souligné dans un focus group avec des habitant·e·s de la ville, la carte citoyenne contribue à la promotion de la culture locale, à l'instar de son homologue, la carte Abeille, qui contribue à la promotion de l'économie locale. Bien que la carte citoyenne pendant sa phase pilote n'ait eu qu'un impact marginal sur le nombre de visiteurs, les institutions soulignent l'importance de la collaboration entre les différents services de l'administration communale qui a été renforcée grâce au projet carte citoyenne. Les responsables des services interrogé·e·s se disent généralement intéressé·e·s à ce que cette collaboration et les échanges sur la carte citoyenne avec le Service de l'intégration continuent.

5.3 Accès aux prestations de base

Si quelques succès ont pu être obtenus quant à la participation à la vie culturelle et sportive de la ville, l'accès aux prestations de base par la carte citoyenne s'avère plus compliqué. Par prestations de base, nous entendons les prestations essentielles à la vie quotidienne, auxquelles l'accès est rendu difficile, en particulier pour les sans-papiers, par l'absence d'un titre de séjour valide ou par une autorisation de séjour précaire (par exemple permis F, L ou N). Les prestations sur lesquelles le travail du Service de l'intégration ainsi que cette étude se focalisent sont l'accès à la police (par exemple en étant victime ou témoin d'une infraction), le logement et le compte bancaire. Lors des entretiens, des focus groups et du sondage en ligne, la question s'est aussi posée plus généralement, à savoir dans quelle mesure la carte citoyenne peut être une porte d'accès à l'ensemble des secteurs de l'administration communale. L'acceptation de la carte citoyenne par les différents prestataires communaux et privés nécessite cependant à chaque fois des négociations avec la partie prenante, et une véritable volonté des responsables au sein de chaque entité de changer des manières de faire bien établies. Finalement, selon la majorité des actrices·eurs institutionnel·le·s interviewé·e·s, les possibilités d'incorporation de la carte citoyenne sont aussi fortement limitées par le cadre légal au niveau cantonal et fédéral.

La police

Pendant les premiers mois de la phase pilote, la Police neuchâteloise, qui travaille au niveau cantonal et communal, et la Sécurité publique (niveau communal) ont eu peu d'expériences concrètes avec la carte citoyenne chaux-de-fonnière. Selon les responsables interviewé·e·s, des échanges réguliers avec le Service

de l'intégration ont eu lieu et les agent·e·s de police ont été informé·e·s sur l'existence de la carte citoyenne. Plusieurs mois après le lancement de la carte citoyenne, la question – centrale pour les membres de la police interviewé·e·s – du niveau de sécurité de la carte et les stratégies pour prévenir les potentiels abus reste ouverte. Pour les personnes interrogées, il n'est pas encore clair en ce moment comment le Service de l'intégration vérifie l'identité de la personne lors de la distribution de la carte citoyenne. De son côté, le Service de l'intégration indique s'appuyer soit sur la base de données des personnes de la Ville pour vérifier que la personne habite effectivement à La Chaux-de-Fonds, soit sur une base de confiance pour les sans-papiers et les cas exceptionnels où la carte citoyenne est paramétrée via e-mail. Une réflexion est actuellement en cours pour améliorer ce point, notamment en vérifiant l'identité par des documents officiels.

Bien que des réflexions ont eu lieu, aucune décision n'a été prise pour le moment sur la question de savoir si, quand et dans quelles circonstances la Police neuchâteloise peut accepter une carte citoyenne. Les représentant·e·s de la police interviewé·e·s voient le cadre légal comme une limite stricte à leur marge d'action. Par contre, dans des situations où une mise en balance de différents objectifs conflictuels doit avoir lieu, les agent·e·s de police doivent appliquer les lois sélectivement et proportionnellement : ainsi, dans le contexte d'une infraction, il serait plus important de trouver l'auteur·e de cette infraction, plutôt que d'appliquer les lois sur les étrangers si la victime n'a pas d'autorisation de séjour valide. Selon la situation, des moyens de justifier son identité plus « légers » peuvent être acceptés, par exemple un abonnement pour les transports publics, sans qu'un contrôle plus rigoureux de l'identité de la personne doive nécessairement avoir lieu. Cela dépend cependant de l'appréciation de l'agent·e.

Il s'agirait donc de savoir si cette marge de manœuvre des agent·e·s de police peut être codifiée pour uniformiser l'acceptation de la carte citoyenne dans certaines situations. Pour les sans-papiers, qui évoluent dans l'espace public ou qui voudraient porter plainte pour des infractions dont elles et ils ont été victimes ou témoins, l'action des agent·e·s de police reste imprévisible. Les responsables de la police interrogé·e·s voient quelques possibilités d'uniformiser l'action de la police face à la carte citoyenne : la police pourrait mettre en place une directive à l'interne pour des cas spécifiques, par exemple les cas de violences domestiques. Elle pourrait également renforcer la formation et la sensibilisation des agent·e·s par rapport à la carte citoyenne. Finalement, elle pourrait essayer de communiquer avec les personnes sans autorisation de séjour ou autres personnes (par exemple racisées) qui sont peu enclines à faire recours à la police pour gagner leur confiance et faire passer le message que tout le monde peut venir porter plainte. Pour cela, la police pourrait collaborer avec des associations. Ces deux dernières options – la formations des agent·e·s et la communication avec les sans-papiers – sont vues comme plus prometteuses qu'une directive, car selon les personnes interviewées, ce sont les actions sur le terrain et la relation avec les personnes, plutôt qu'une directive écrite, qui créeraient de la confiance. Le problème reste cependant que si la carte citoyenne est utilisée pour inspirer confiance aux sans-papiers sans que la police, en tant qu'institution, soit réellement disposée à accepter la carte comme un moyen d'identification suffisant dans certaines situations, le sentiment de sécurité ainsi créé pourrait s'avérer trompeur pour les sans-papiers qui pourraient malgré tout être arrêté·e·s et expulsé·e·s.

Le logement

La carte citoyenne n'a pas non plus permis de répondre à la question de l'accès au logement pour les sans-papiers ou pour d'autres personnes issues de milieux marginalisés. Il ressort des entretiens et focus groups que pour les personnes en situation migratoire régulière, les difficultés d'accès au logement relèvent principalement de la précarité financière. Il existe des mécanismes de soutien financier pour les personnes qui en ont besoin pour pouvoir se payer ou conserver un logement. Lors des entretiens et des focus groups, il a été mentionné que la carte citoyenne pourrait éventuellement entrer en jeu pour déclencher certains mécanismes de soutien ou d'accès à un logement d'urgence pour une période limitée, mais les participant·e·s

ne voient pas exactement comment cela pourrait se produire. La précarité du statut migratoire peut être un obstacle à l'accès à certains logements privés, tout comme à l'accès au travail, car les permis S et F peuvent sembler peu stables. Pour les personnes interrogées dans le cadre de cette étude qui ont une autorisation de séjour, même si leur statut migratoire peut être considéré comme étant précaire, celui-ci ne semble généralement pas être l'obstacle principal à l'accès au logement (contrairement aux aspects financiers). Les personnes requérantes d'asile passent par l'Office social de l'asile qui loue les appartements et y place les personnes. La seule catégorie de migrant·e·s qui, selon le Service des bâtiments et du logement de la Ville, est refusée par la gérance de la Ville sont les citoyen·ne·s européen·ne·s qui veulent s'installer à La Chaux-de-Fonds pour ensuite trouver un travail. Ces personnes devraient d'abord avoir un travail pour ensuite demander un logement.

Une personne sans autorisation de séjour, par contre, ne peut actuellement pas signer un contrat de bail parce qu'elle ne peut présenter aucune des pièces justificatives qui sont normalement demandées par les gérances : l'extrait de poursuites, un compte bancaire, une preuve du revenu, une assurance. Ces justificatifs servent à s'assurer que la personne paiera son loyer et qu'elle a une assurance qui paiera si elle cause des dégâts dans le logement. Jusqu'à présent, la carte citoyenne n'a mené à aucune mesure concrète pour faciliter l'accès au logement pour les sans-papiers à La Chaux-de-Fonds. Cependant, selon le Service des bâtiments et du logement de la Ville – dont fait partie la gérance locative de la Ville qui gère près de 1'500 appartements, locaux divers, garages et places de parc à La Chaux-de-Fonds –, des solutions potentielles sont envisageables. Pour les appartements appartenant à la Ville en particulier, la gérance a une marge de manœuvre :

- Identité : la carte citoyenne pourrait permettre d'identifier la personne. Pour cela, il est essentiel que la gérance puisse avoir confiance que le Service de l'intégration effectue les contrôles nécessaires.
- Justificatif du revenu : l'exigence d'un certificat de salaire pourrait être remplacée par un autre type de garantie que le loyer sera payé. La gérance contrôle que le loyer ne dépasse pas un tiers du revenu de la personne. Il serait possible d'imaginer que dans des cas exceptionnels, le Service de l'intégration ou une association proche des sans-papiers examine la situation économique de la personne lors de l'octroi de la carte citoyenne.
- Assurance : la Ville pourrait éventuellement prévoir une assurance responsabilité civile pour les personnes qui habitent dans les logements qu'elle gère et qui ne peuvent pas conclure une assurance elles-mêmes.

Sur la base du nombre de sans-papiers qui habitent à La Chaux-de-Fonds et du nombre d'appartements gérés par la Ville (près de 1'500), le Service des bâtiments et du logement estime le nombre de sans-papiers qui habitent dans les logements de la gérance communale à 20 ou plus. La gérance n'a actuellement pas connaissance de ces personnes, parce qu'elles ne s'annoncent pas, ne communiquent pas la perte de leur autorisation de séjour à la gérance ou habitent dans des sous-locations. La gérance apprend parfois la présence de sans-papiers lorsque le voisinage se plaint parce que l'appartement à côté est surpeuplé et il ne comprend pas qui y vit. Du point de vue du Service des bâtiments et du logement, la sous-location n'est pas une bonne solution, ni pour les sans-papiers qui souvent payent des loyers abusifs, ni pour la gérance, ni pour les voisin·e·s. La Ville a donc un intérêt à trouver des solutions pour qu'une personne sans autorisation de séjour puisse avoir un contrat de bail à son nom. En revanche, le Service des bâtiments et du logement estime qu'une approche au cas par cas serait préférable à un accès généralisé au logement pour les sans-papiers à La Chaux-de-Fonds. Cette dernière option risquerait de créer un appel d'air.

La banque

Dans le cadre du projet pilote carte citoyenne, le Service de l'intégration étudie la possibilité de permettre l'accès à un compte bancaire via la carte citoyenne. Les services financiers des banques ne constituent pas un service public, mais peuvent être considérés comme étant essentiels à la vie quotidienne. La difficulté d'ouvrir un compte bancaire ne concerne pas uniquement les sans-papiers. Elle peut concerner toute personne ayant une autorisation de séjour peu stable en Suisse. La Banque cantonale neuchâteloise (BCN) a été impliquée dans la phase pilote de la carte citoyenne par le biais d'échanges entre le directeur du Dicastère, la responsable du Service d'intégration et la direction de la banque. Cependant, l'utilisation d'une carte citoyenne pour ouvrir un compte bancaire semble difficile à mettre en œuvre selon la direction de la BCN. Le cadre juridique fédéral est strict pour des raisons de prévention du blanchiment d'argent. Pour ouvrir un compte, la banque doit vérifier l'identité de la personne au moyen d'une pièce d'identité officielle et pouvoir établir son domicile légal en Suisse. En outre, le statut de la ou du client·e serait régulièrement contrôlé afin de déterminer si la personne réside toujours légalement en Suisse. Si la personne n'a plus de titre de séjour valide en Suisse, le compte doit être clôturé. La BCN souligne toutefois son ouverture aux personnes en situation de précarité (par exemple, elle prend des mesures pour les personnes âgées) et sa disposition à poursuivre la réflexion sur d'éventuelles solutions pour les personnes avec un statut de séjour précaire.

La santé

L'accès à la santé n'est pas apparu comme une préoccupation majeure lors des entretiens avec les habitant·e·s de La Chaux-de-Fonds, les représentant·e·s des institutions et les actrices·eurs du tissu associatif. Cela s'explique en grande partie par l'existence de la Maison de santé et les services à bas seuil qu'elle propose. Le modèle de la Maison de santé doit être souligné comme une bonne pratique qui permet de répondre non seulement aux inégalités d'accès à la santé liées au statut migratoire, mais aussi liées aux problèmes financiers. En revanche, une carte citoyenne pourrait être utilisée pour faciliter l'accès à une assurance maladie ou à des soins à l'hôpital, ou encore pour enregistrer un enfant à la naissance sans que les autorités migratoires soient informées du statut migratoire de la mère (cf. Schilliger et al. 2020). La carte citoyenne de La Chaux-de-Fonds ne permet pas cela en l'état actuel.

Autres services de base

Un service de base qui n'a pas été abordé de manière approfondie dans cette étude (ni par le Service de l'intégration dans la phase pilote de la carte citoyenne) sont les transports publics. Il a été proposé dans le sondage en ligne que la carte citoyenne pourrait donner un accès gratuit (ou des réductions) aux transports publics dans la ville de La Chaux-de-Fonds. Cette proposition fait écho aux récentes interventions politiques menées dans le canton de Neuchâtel pour réclamer, au niveau cantonal ou communal, la gratuité des transports publics pour l'ensemble de la population ou une partie (défavorisée) de celle-ci.

Enfin, certaines propositions dans les entretiens, les focus groups et le sondage en ligne vont dans la direction de pouvoir utiliser l'application carte citoyenne pour entrer en contact direct avec l'administration, par exemple le SMIG, mais également, et même particulièrement, les services qui ne sont pas spécialisés dans les domaines de la migration et de l'asile. En effet, certaines personnes interrogées disent avoir le sentiment que l'administration communale n'est pas destinée aux personnes migrantes, à moins qu'elle traite explicitement des questions liées à la migration. Dans ce sens, la carte citoyenne peut contribuer à l'établissement d'un lien de confiance entre les habitant·e·s de la ville et les institutions communales, et au sentiment que les institutions communales « sont aussi là pour moi ». Il convient ici de mentionner la « Feuille de route pour une administration égalitaire, ouverte à la diversité et sans discrimination » (cf. Ruedin et Fehlmann 2022) actuellement en déploiement par le canton de Neuchâtel ainsi que les villes de La Chaux-de-Fonds et de

Neuchâtel, qui a pour objectif d'améliorer la représentation de la diversité au sein du personnel et, par conséquent, la communication et l'ouverture des institutions envers les usagères·ers et l'ensemble de la population.

En conclusion, si la facilitation de l'accès aux prestations de base par la mise en place d'une carte citoyenne semble difficile, les participant·e·s aux entretiens ont souligné qu'il faut commencer par ce qui est réalisable et faire des petits pas pour avancer. La négociation de l'acceptation de la carte citoyenne demande du travail et du temps, mais les expériences des premiers mois de la phase pilote montrent que des solutions possibles existent. Il convient également de rappeler, comme il est ressorti des entretiens, qu'il y aura toujours un écart entre ce qui serait l'idéal d'une carte citoyenne et ce qui est possible de mettre en place avec les ressources à disposition. La question qui se pose est si les efforts actuellement en cours pourront être poursuivis par la suite et quels moyens la Ville sera prête à y consacrer.

5.4 Protection contre la discrimination et sentiment d'appartenance

En ne faisant aucune référence à la nationalité et au statut de séjour de la personne, la carte citoyenne est censée protéger les personnes qui n'ont pas d'autorisation de séjour en Suisse d'une expulsion et protéger également les personnes de nationalité étrangère, ou dont le titre de séjour est précaire, d'un traitement discriminatoire en raison de leur nationalité ou de leur statut. Les données recueillies ne permettent pas de dire si la carte citoyenne a effectivement contribué à protéger les utilisatrices·eurs contre cette forme de discrimination et à garantir un traitement plus égalitaire. Les participant·e·s au focus group avec les habitant·e·s de longue durée apprécient particulièrement le fait que la carte citoyenne permette de traiter tout le monde comme des citoyen·ne·s de La Chaux-de-Fonds, sans distinction de statut, de nationalité ou de couleur de peau. Selon les participant·e·s, cela peut être particulièrement important lorsqu'il s'agit de personnes nées à La Chaux-de-Fonds et qui se sentent citoyennes de La Chaux-de-Fonds parce qu'elles y ont vécu longtemps, mais qui n'ont pas la nationalité suisse. Il a également été souligné que le sentiment de faire partie de la communauté, quel que soit son statut, que peut conférer une carte citoyenne, est important pour les personnes en attente d'une décision sur leur demande d'asile : le statut incertain peut donner à la personne le sentiment d'être « plus un numéro qu'une personne » et de « n'appartenir à rien ». En revanche, les participant·e·s aux focus groups avec les personnes issues du domaine de l'asile déclarent que dans certaines situations, elles et ils préféreraient présenter un document d'identité officiel pour prouver qu'elles et ils ont un statut de séjour légal en Suisse. Dans cette optique, les participant·e·s du focus group avec des personnes titulaires du permis S préféreraient même que le permis S soit mentionné sur la carte citoyenne. Même si la portée de la carte citoyenne pilote est probablement encore trop limitée pour que le grand public l'associe à un groupe cible particulier, il faudrait veiller par la suite à élargir les groupes cibles afin que la carte ne soit pas associée à des personnes migrantes. En effet, une telle association comporterait le risque que les sans-papiers utilisant la carte soient plus facilement identifié·e·s comme tels, et elle découragerait également l'utilisation de la carte par des personnes qui, en raison de leur nom ou la couleur de leur peau, pourraient être perçues au quotidien comme des migrant·e·s en situation potentiellement irrégulière.

Pour certain·e·s participant·e·s aux focus groups, la carte citoyenne est une alternative aux offres et cartes, telles que la carte Culture, qui s'adressent spécifiquement aux personnes bénéficiant de l'aide sociale ou se trouvant dans une situation financière précaire. Contrairement à d'autres outils visant à faciliter l'accès à l'offre culturelle et sportive aux personnes disposant de faibles ressources financières, la carte citoyenne qui propose également des réductions ou des entrées gratuites ne marque pas ses utilisatrices·eurs comme « pauvres », puisque tou·te·s les habitant·e·s de la ville peuvent bénéficier de ces offres. Il a été suggéré dans le sondage en ligne que les offres pourraient s'adresser uniquement aux personnes qui en ont besoin en raison de leur situation financière. Bien que cela semble raisonnable du point de vue de la rigueur des finances publiques, il

convient de garder à l'esprit qu'un tel ciblage entraînerait une réduction de la valeur inclusive de la carte citoyenne.

La carte citoyenne offre également un potentiel d'inclusion des personnes non-binaires ou transgenres, selon les participant·e·s à l'un des focus groups. La possibilité de « choisir » son prénom (par exemple pour les personnes transgenres) et l'absence d'indication du genre sur la carte citoyenne sont des aspects positifs sur le plan symbolique, mais aussi sur un plan très pratique : une personne changeant de genre et souhaitant remplacer son ancien prénom par son nouveau sur la carte bibliothèque physique, par exemple, devrait ouvrir un nouveau compte à la bibliothèque pour commander une nouvelle carte – avec l'inconvénient de perdre l'historique des livres qu'elle a empruntés par le passé. L'intégration de la carte de bibliothèque dans l'application mobile carte citoyenne permet d'afficher le nom et le prénom de la personne titulaire de la carte citoyenne, sans qu'il soit nécessaire de changer de carte ou de compte à la bibliothèque.

Finalement, les participant·e·s aux deux focus groups de personnes ayant testé la carte citoyenne ont partagé des anecdotes de moments où la carte citoyenne et le fait d'avoir payé avec l'application Abeille les ont amené·e·s à se sentir comme de « vrai·e·s » chaux-de-fonnières·ers. Certain·e·s participant·e·s disent également qu'elles et ils sont « fières·ers » d'avoir la carte citoyenne – et d'être parmi les premières personnes à l'avoir. Même pour les personnes qui ne doutaient pas de leur appartenance à la ville de La Chaux-de-Fonds avant d'obtenir la carte citoyenne et qui sont très engagées dans la vie sociale, associative et politique de la ville, la carte citoyenne constitue une sorte de confirmation de leur sentiment d'attachement et d'appartenance à la ville.

6 Conclusion

La conclusion revient sur les besoins, le potentiel et les défis d'une carte citoyenne. Elle dresse le bilan des expériences concrètes faites pendant la phase pilote et propose quelques pistes d'action. Elle est structurée de manière à mettre en évidence les besoins, potentiels, défis et expériences spécifiques à chacune des catégories de personnes interviewé·e·s : les personnes relevant du domaine de l'asile, les titulaires d'un permis S, les sans-papiers, les habitant·e·s installé·e·s depuis longtemps à La Chaux-de-Fonds, les associations, les institutions culturelles et sportives (y compris les bibliothèques, les musées, les installations sportives etc.) et les institutions communales et cantonales (y compris la police, la gérance de la ville et les services en lien avec la migration). La catégorisation utilisée pour sélectionner les participant·e·s aux focus groups et entretiens est artificielle et les catégories se chevauchent. Par exemple, une personne peut être en même temps sans-papiers et installée depuis longtemps à La Chaux-de-Fonds, ou actrice du tissu associatif et issue du domaine de l'asile. Les besoins, potentiels et défis identifiés ne s'appliquent donc pas nécessairement à toutes les personnes et institutions d'une catégorie et ne se limitent pas non plus exclusivement à celle-ci.

6.1 Utilité d'une carte citoyenne à La Chaux-de-Fonds

Le premier objectif de cette étude était d'identifier le **besoin** d'une carte citoyenne à La Chaux-de-Fonds. Les focus groups avec des habitant·e·s de la ville de statuts différents – personnes issues du domaine de l'asile y compris titulaires d'un permis S, sans-papiers et habitant·e·s établi·e·s à long terme à La Chaux-de-Fonds – ont permis d'identifier les exigences de différentes couches de la population. En outre, les entretiens avec des actrices·eurs du tissu associatif, des institutions culturelles et sportives ainsi que des représentant·e·s des institutions communales et cantonales ont contribué à mieux contextualiser les besoins des différents milieux de la population chaux-de-fonnière et à identifier les positions des associations et institutions elles-mêmes.

- Les **personnes issues du domaine de l'asile** (y compris titulaires d'un permis S) interviewées rencontrent des difficultés pour accéder à l'offre culturelle et sportive et au logement principalement pour des raisons financières. Nous avons donc constaté un besoin de soutien financier et d'offres abordables, voire gratuites, pour faciliter l'accès et la participation. Les entretiens avec les actrices·eurs du tissu associatif ont également montré que certaines personnes relevant du domaine de l'asile ont besoin d'un accompagnement personnalisé en raison des barrières linguistiques, d'une mauvaise connaissance de l'environnement et du sentiment de ne pas être légitimes à participer.
- Les **sans-papiers** interviewé·e·s ont généralement de grandes difficultés à participer à la vie de la ville et à accéder aux prestations de base – ce qui correspond également aux déclarations des actrices·eurs du tissu associatif. Il est clairement ressorti du focus group avec les (ex-) sans-papiers et des entretiens qu'une carte citoyenne locale n'est pas la solution miracle à toutes les difficultés, mais qu'il y a un besoin de mesures pouvant améliorer les conditions de vie des sans-papiers.
- Les **habitant·e·s de longue durée** (suisse·s ou avec séjour stable) peuvent également rencontrer des difficultés économiques ou sociales qui les empêchent de participer aux activités culturelles et sportives. La population générale, établie durablement à La Chaux-de-Fonds, a probablement moins besoin d'une carte citoyenne que certaines catégories de personnes migrantes, mais l'étude a montré que la population chaux-de-fonnière serait en général ouverte à une carte citoyenne. Ce point est important à signaler, car une utilisation aussi large que possible de la carte citoyenne est nécessaire pour éviter la stigmatisation

d'une partie de la population pour qui la carte citoyenne pourrait devenir fondamentale pour certains aspects de la vie quotidienne.

- Les **associations** chaux-de-fonnières n'étaient pas à l'origine du projet de la carte citoyenne. Les participant·e·s représentant des associations se sont toutefois prononcé·e·s pour une politique d'intégration active au niveau communal qui inclue les personnes avec lesquelles elles travaillent, et pour une forte communication et coopération entre les associations, la Ville et les différents groupes cibles.
- Les **institutions culturelles et sportives** qui ont participé à la phase pilote de la carte citoyenne ont exprimé le besoin d'élargir leur offre à un public plus divers et d'inclure plus largement tous les secteurs de la population chaux-de-fonnière.
- Les **institutions communales et cantonales** (telles que la police et la gérance locative) sont appelées à garantir l'accès aux services publics à l'ensemble de la population. Elles peuvent avoir besoin de construire et de renforcer des relations de confiance avec des personnes qui font partie de la communauté, notamment les sans-papiers, afin de pouvoir remplir leurs fonctions.

Le second objectif de l'étude visait à évaluer le **potentiel** d'une carte citoyenne pour améliorer l'inclusion, la participation à la vie culturelle et sportive, l'accès aux prestations de base et le sentiment d'appartenance dans le contexte social et politique spécifique de La Chaux-de-Fonds.

- Les **personnes issues du domaine de l'asile** (y compris titulaires d'un permis S) peuvent bénéficier de l'accompagnement du LOCAL, mis en place parallèlement au projet pilote de la carte citoyenne. Cet accompagnement consiste entre autres en la présence d'une personne de référence au sein de l'administration communale (la responsable du LOCAL), l'information personnalisée sur les activités culturelles et sportives de la ville, l'inscription à la bibliothèque et l'organisation de visites guidées ainsi que l'orientation et la mise en relation avec des associations. L'accès gratuit aux activités culturelles et sportives de la ville grâce à la carte citoyenne facilite également la participation des personnes à faibles revenus.
- Pour les **sans-papiers**, la carte citoyenne, à l'instar d'un abonnement aux transports publics par exemple, pourrait faire office de moyen d'identification lors d'un contrôle. Cette mesure leur permettrait de se sentir un peu plus en sécurité lorsqu'elles et ils se déplacent dans l'espace public, participent à des activités et interagissent avec des représentant·e·s institutionnel·le·s dans la ville.
- Pour les **habitant·e·s de longue durée**, la carte citoyenne a le potentiel de contribuer au sentiment d'appartenance et de fierté d'être chaux-de-fonnière·er. Les réductions et offres gratuites pour les détenteur·e·s de la carte citoyenne peuvent motiver toutes les personnes à faibles revenus à participer davantage, indépendamment de leur nationalité ou de leur statut migratoire.
- Pour les **nouvelles·eaux arrivant·e·s**, la carte citoyenne et le LOCAL peuvent faciliter l'insertion, en offrant à toute personne qui s'installe à La Chaux-de-Fonds une porte d'entrée facilement accessible et bienveillante pour s'informer sur les possibilités de participer à la vie culturelle, sportive et associative de la ville.
- Les **associations** peuvent bénéficier d'une meilleure promotion et d'opportunités de réseautage grâce à la carte citoyenne : comme la carte Abeille, la carte citoyenne offre un motif pour répertorier toutes les associations de La Chaux-de-Fonds, leurs activités et leurs publics cibles. Il est alors plus facile (par

exemple pour le LOCAL) d'orienter les personnes vers les associations. Les personnes intéressées à faire du bénévolat peuvent être mises en contact avec des associations cherchant des bénévoles.

- Les **institutions culturelles et sportives** peuvent atteindre de nouveaux publics grâce à la carte citoyenne. La carte citoyenne – de par son association avec la carte Abeille et les entrées gratuites qu'elle offre – peut contribuer à une démocratisation de l'offre culturelle et sportive qui devient ainsi accessible à tou·te·s et n'est plus perçue comme réservée à une élite. La carte citoyenne peut également contribuer à promouvoir la culture locale.
- Pour les **institutions communales et cantonales**, la carte citoyenne peut aider à communiquer avec des milieux marginalisés de la population et ainsi augmenter la confiance envers les institutions. En combinaison avec le LOCAL, la carte peut offrir une possibilité d'accès à bas seuil. Il convient d'ailleurs de souligner le timing de la carte citoyenne qui coïncide avec le postulat « Pour la mise en place d'une opération type « Papyrus » sur le territoire neuchâtelois » ayant pour but de régulariser des sans-papiers dans le canton de Neuchâtel : la carte citoyenne est une mesure locale qui s'inscrit dans le cadre de différentes stratégies d'inclusion à plusieurs niveaux. La carte citoyenne et les éventuelles mesures prises en réponse au postulat cantonal peuvent se compléter mutuellement.

Le troisième objectif a été de mettre en lumière les **défis** qui doivent être pris en compte lors de l'implémentation de la carte citoyenne.

- Pour les **personnes issues du domaine de l'asile** (y compris titulaires d'un permis S), la carte citoyenne peut être potentiellement stigmatisante si elle est associée aux migrant·e·s et sans-papiers dans l'opinion publique. Dans ce cas, une personne qui, en raison de son nom, de sa couleur de peau ou d'autres caractéristiques, est souvent identifiée comme « étrangère » peut être soupçonnée d'utiliser la carte citoyenne parce qu'elle séjourne illégalement en Suisse. Ces personnes seraient donc plus susceptibles de présenter un titre de séjour prouvant qu'elles résident légalement en Suisse.
- Les défis fondamentaux auxquels sont confronté·e·s les **sans-papiers**, tels que l'absence d'une autorisation de séjour ou la difficulté à trouver du travail sur le marché informel, ne sont pas résolus par une carte citoyenne parce qu'ils dépassent le champ d'action de la commune.
- Pour les **habitant·e·s de longue durée**, le défi réside dans le fait que la carte citoyenne est perçue comme peu utile, car la majorité de la population a déjà accès aux prestations de base et à l'offre culturelle et sportive, entre autres grâce aux abonnements, à la carte Raiffeisen ou à d'autres offres avantageuses déjà existantes.
- Le défi pour les **associations** est qu'elles pourraient ne pas se sentir suffisamment concernées, puisque ce sont la Ville et les autorités politiques qui ont donné l'impulsion pour ce projet de carte citoyenne. Pourtant, leur collaboration est indispensable dans l'implémentation du projet, que ce soit dans la promotion de la carte ou l'accompagnement des personnes. Les représentant·e·s des associations interviewé·e·s avaient tendance à considérer une carte citoyenne comme largement insuffisante pour répondre aux besoins.
- Les difficultés financières représentent un défi pour les **institutions culturelles et sportives**. Les entrées gratuites ou les réductions pour les détenteur·e·s de la carte citoyenne peuvent s'avérer trop coûteuses en termes de ressources financières et humaines. Il y a également un risque qu'avec la carte citoyenne, ce soient toujours les mêmes personnes qui participent, mais en payant moins, alors même qu'elles auraient les moyens de payer ces prestations.

- Quant aux **institutions communales et cantonales**, le cadre légal fédéral représente un défi de taille, car il restreint notamment la marge de manœuvre de la police, mais aussi des entreprises privées telles que la Banque cantonale. Les institutions communales et cantonales ont également fait preuve d'un certain scepticisme vis-à-vis de la carte citoyenne, et ce même dans les situations où elles ont une marge de manœuvre, par souci de devoir trop modifier leur manière de travailler.

Sur la base de ce qui précède, nous pouvons à présent dresser un bilan de la phase pilote et du succès de la carte citoyenne pour exploiter les possibilités qui permettraient de répondre aux besoins de la population chaux-de-fonnière et de trouver des solutions aux différents défis.

6.2 Bilan de la phase pilote

Après avoir entendu les différent·e·s actrices·eurs sur les besoins, les opportunités et les défis que représente une carte citoyenne chaux-de-fonnière, l'étude s'est penchée sur les **expériences concrètes** qui ont été faites entre mars 2024 et février 2025. Pour tirer ce premier bilan, des entretiens et focus groups ont à nouveau été menés, ainsi qu'un sondage en ligne.

- Pour les **personnes issues du domaine de l'asile** (y compris titulaires d'un permis S) qui ont testé la carte citoyenne, cette dernière a contribué à renforcer le sentiment d'appartenance et de légitimité à participer aux activités culturelles et sportives. L'accompagnement du LOCAL a joué un rôle fondamental : la carte citoyenne a été un outil qui, combiné aux échanges personnels avec la responsable de la permanence, a ouvert la porte à la participation. Les bons gratuits offerts aux détenteur·e·s de la carte citoyenne ont également constitué un facteur incitatif à la participation.
- Les cinq **sans-papiers** qui ont activé la carte citoyenne entre mars 2024 et février 2025 n'ont pas été interrogé·e·s sur leurs expériences, par respect pour la confidentialité du statut de séjour (ou de l'absence d'une autorisation de séjour) des personnes qui ont activé la carte. Pour que les sans-papiers puissent avoir accès à la carte citoyenne, le statut est une information qui devrait rester strictement au sein du Service de l'intégration. On peut toutefois supposer que la carte citoyenne n'a probablement pas contribué à faciliter l'accès aux prestations de base pour ces personnes, car il n'y a pas encore eu de compromis de la part de la police, de la gérance de la Ville ou encore de la banque pour accepter la carte citoyenne. Le fait que cinq habitant·e·s de La Chaux-de-Fonds sans autorisation de séjour se soient rendu·e·s au bureau du LOCAL pour activer leur carte citoyenne montre l'intérêt pour la carte dans cette population et la confiance dans la partie de l'administration communale actuellement responsable de l'implémentation de la carte citoyenne.
- Pour les **habitant·e·s de longue durée** qui ont testé la carte citoyenne et ont été interviewé·e·s dans le cadre de cette étude, la carte citoyenne a été un succès : elle a contribué à augmenter la participation et le sentiment d'appartenance à la ville même chez les personnes qui étaient déjà très engagées sur le plan social, associatif et politique.
- Les **associations** ont collaboré à la diffusion d'informations sur la nouvelle carte citoyenne : elles ont reçu les représentantes du Service de l'intégration pour présenter l'outil et ont aidé à organiser des visites de groupe au LOCAL. Les mandats externes avec le Service des sports et la Haute École Arc pour répertorier les associations sportives et les activités pour les jeunes ont permis au LOCAL d'avoir une meilleure vue d'ensemble et d'orienter les personnes vers les associations. En revanche, la carte citoyenne est pour l'instant surtout un outil facilitant l'accès à l'offre et aux services institutionnels. Les associations ont exprimé leur intérêt pour une collaboration plus étroite avec la Ville dans la suite de la mise en œuvre de la carte citoyenne.

- Les **institutions culturelles et sportives** ont manifesté un grand intérêt pour la carte citoyenne et se sont engagées à faire fonctionner le projet. Même si, de leur point de vue, il n'y a pas eu d'augmentation significative du nombre de visiteurs pendant la phase pilote, elles ont pu atteindre de nouveaux publics. La question des ressources financières et humaines constitue une limitation à l'extension de leur contribution à la carte citoyenne qui devrait être prise en compte.
- Pour les **institutions communales et cantonales** – au-delà du Service de l'intégration qui a mené ce projet –, la carte citoyenne a eu peu d'impact sur leur fonctionnement. L'accessibilité des prestations de base, tels que la possibilité de déposer une plainte, de louer un appartement ou d'ouvrir un compte bancaire pour les sans-papiers, n'a pas été améliorée par la carte citoyenne, mais les personnes interviewées ont montré une ouverture au dialogue avec le Service de l'intégration et à la recherche de solutions possibles.

Enfin, nous constatons que les objectifs d'amélioration de l'accès à l'offre culturelle et sportive, et de renforcement du sentiment d'appartenance à la ville ont pu être atteints grâce à la création d'une carte citoyenne chaux-de-fonnière et à la stratégie choisie pour sa mise en œuvre. Cela répond au mandat du projet « Citoyenneté@cdf ». Le projet pilote carte citoyenne devait également répondre à la motion « Pour le développement d'un outil d'intégration par le biais d'une carte citoyenne » acceptée par le Conseil général en février 2021, qui mettait l'accent sur l'accès aux prestations de base pour les sans-papiers. Au cours des premiers mois de la phase pilote, cet objectif visant à faciliter l'accès aux prestations de base pour les sans-papiers n'a pour le moment pas pu être atteint. Cela est aussi dû à l'approche choisie qui consiste à développer progressivement le champ d'application de la carte citoyenne. Quelques pistes ont été identifiées pendant la phase pilote ; il s'agit maintenant de les poursuivre.

6.3 Pistes d'action

Pour terminer, nous proposons quelques pistes d'action qui s'adressent aux différent·e·s actrices·eurs pour le futur développement de la carte citoyenne chaux-de-fonnière.

À l'attention du Service de l'intégration :

- Pour que la carte citoyenne reste un **véritable projet de citoyenneté locale** et ne se limite pas à être une carte culturelle et sportive, il est essentiel de continuer à travailler sur l'extension des fonctionnalités de la carte, notamment aux prestations de base auxquelles les sans-papiers ont difficilement accès, comme la possibilité de porter plainte auprès de la police, de signer un contrat de bail et d'ouvrir un compte bancaire.
- Pour des raisons de protection et afin de renforcer la confiance des sans-papiers qui souhaitent utiliser la carte citoyenne, **l'adresse** de la personne ne devrait pas apparaître sur la carte citoyenne. Si une adresse est nécessaire pour le Service de l'intégration, elle pourrait éventuellement être enregistrée dans la base de données du Service de l'intégration, mais sans être visible sur l'application carte citoyenne et sans être accessible à d'autres personnes au sein de l'administration communale.
- Il est essentiel de **clarifier les critères et les modalités de la distribution** de la carte citoyenne, surtout en vue de sa distribution à un large public. Des critères de délivrance de la carte citoyenne clairs et transparents, ainsi que des indications claires sur la manière dont ces critères seront vérifiés, donneraient une plus grande sécurité aux institutions impliquées dans la mise en œuvre. Il faudrait éventuellement décider de modalités de distribution différenciées en fonction des besoins particuliers des groupes cibles,

et ce en raison du manque de ressources permettant au LOCAL de transposer son offre d'accompagnement personnalisé à l'ensemble de la population.

- Il convient d'examiner la possibilité de créer une **carte citoyenne physique** pour les personnes qui le souhaitent.
- Quelques **difficultés techniques** de l'application carte citoyenne ont été signalées et pourraient être améliorées : les notifications qui disparaissent et qui sont ensuite introuvables, la lenteur de l'application, la difficulté à recharger la carte Abeille et la nécessité de saisir ses identifiants à chaque utilisation de l'application.
- Une fonctionnalité souhaitée par plusieurs participant·e·s aux focus groups et au sondage en ligne serait que l'application carte citoyenne fournisse des **informations sur les événements** à La Chaux-de-Fonds, y compris ceux des associations. Des canaux alternatifs pour diffuser ces informations ont été mis en place par le LOCAL, par exemple un groupe WhatsApp en russe/ukrainien. Il conviendrait d'étudier la possibilité d'intégrer ces canaux directement dans l'application et de les rendre ainsi plus accessibles à l'ensemble des utilisatrices·eurs.
- Du point de vue des personnes interrogées, il serait également souhaitable que le Service de l'intégration continue à travailler pour **élargir le champ d'application** de la carte citoyenne dans les domaines culturel et sportif et inclure, par exemple, des bons de réduction ou d'entrée gratuite au théâtre ou au cinéma.
- L'intégration pouvant être comprise comme la capacité à faire des choses avec d'autres personnes, des **bons « +1 »** pourraient être inclus, permettant à la personne détentricice de la carte citoyenne d'inviter quelqu'un d'autre à faire une activité ensemble.
- Pour éviter toute confusion entre la carte citoyenne, la carte Abeille et l'application Abeille, il pourrait être intéressant de ne garder qu'un seul **nom** pour l'application qui comporte ces deux fonctions (carte Abeille et carte citoyenne).

À l'attention du Conseil communal :

- La Ville devrait réfléchir à la **pérennisation** de la carte citoyenne, idéalement avant la fin de la phase pilote. Une voie possible pourrait être d'ancrer la carte citoyenne dans la politique d'intégration locale. Ainsi, l'avenir de la carte citoyenne ne dépendra pas essentiellement des connaissances et de l'engagement extraordinaire de quelques personnes au sein du Service de l'intégration qui pourraient un jour quitter leur poste.
- Il convient de rappeler que le succès de la carte citoyenne n'est pas qu'une question technique. Il nécessite une **volonté politique** de la part des autorités communales. Pour soutenir la carte citoyenne, il faudrait un engagement du Conseil communal. Ce positionnement devrait être accompagné par la mise à disposition de moyens financiers – surtout en vue de la fin du financement de la phase pilote. Le Conseil communal pourrait également envisager d'adopter une directive s'appliquant à tous les services communaux et les obligeant à accepter la carte citoyenne dans des interactions spécifiques.

À l'attention des autorités cantonales :

- Puisque la carte citoyenne ne peut pas résoudre le problème fondamental que certaines personnes habitent en Suisse, y travaillent, paient des impôts, scolarisent leurs enfants et font de facto partie de la communauté sans disposer d'une autorisation de séjour valide, les autorités cantonales devraient poursuivre les efforts de **régularisation des sans-papiers**, par exemple en lançant une « opération Papyrus » neuchâteloise.

À l'attention de la Police neuchâteloise :

- La police pourrait mettre en place une **directive** interne pour uniformiser son approche vis-à-vis de la carte citoyenne et des personnes en situation migratoire irrégulière victimes ou témoins d'une infraction.
- Cette directive devrait être accompagnée d'une **formation** des agent·e·s de police afin de garantir une action uniforme de la police et prévisible pour les détentrices·eurs de la carte citoyenne, en particulier celles et ceux sans autorisation de séjour en Suisse.

À l'attention de la gérance locative de la Ville :

- La gérance de la Ville (le Service des bâtiments et du logement) pourrait **proposer des mesures** à prendre par le Service de l'intégration pour que les sans-papiers puissent remplir les conditions de signature d'un contrat de bail, par exemple que la Ville mette en place une **assurance** pour les personnes qui habitent dans les logements dont elle est propriétaire et qui ne peuvent pas souscrire à une assurance responsabilité civile en raison de l'absence d'une autorisation de séjour.

À l'attention des institutions culturelles et sportives :

- Pour que la carte citoyenne devienne un outil pratique d'utilisation quotidienne, il est indispensable qu'une information et une **formation continue** soient dispensées au personnel des établissements qui acceptent la carte.
- Les **utilisatrices·eurs** de la carte citoyenne devraient aussi être **rappelé·e·s et informé·e·s** des possibilités offertes par la carte à l'entrée des établissements culturels et sportifs qui l'acceptent.

À l'attention des associations :

- Le projet carte citoyenne a besoin du **soutien** des associations locales, que ce soit pour l'accompagnement des personnes, l'échange d'informations sur les activités ou le soutien à son implémentation.
- Finalement, il convient de souligner le rôle clé des actrices·eurs du tissu associatif. Les associations doivent **s'approprier de l'outil** de la carte citoyenne et demander aux autorités que son développement se poursuive, notamment pour que la carte devienne un véritable instrument de citoyenneté, d'inclusion et d'appartenance locale et permette, à l'avenir, aux sans-papiers d'accéder aux prestations de base.

7 Bibliographie

- Ataç, Ilker, Simon Güntner, Adrienne Homberger et Maren Kirchhoff. 2023. *Lokale Antworten auf aufenthaltsrechtliche Prekarität: Zugänge zu Gesundheitsversorgung, Unterbringung und Bildung*. Barbara Budrich.
- Bauder, Harald. 2017. Sanctuary Cities: Policies and Practices in International Perspective. *International Migration* 55 (2): 174-187. DOI 10.1111/imig.12308.
- Bauder, Harald. 2021. Urban migrant and refugee solidarity beyond city limits. *Urban Studies* 58 (16): 3213-3229. DOI 10.1177/0042098020976308
- Bauder, Harald et Loren Landau. 2018. Why Cities Hold the Key to Safe, Orderly Migration. World Economic Forum.
- Breitenbücher, Danielle, Regina Kiener et Roman Schuppli. 2020. Einführung einer Züri City Card (ZCC): Fragenkomplex (4): Justizzugang bei der Polizei. Rechtsgutachten zuhanden der Stadt Zürich / Stab Stadtpräsidentin. Zürich: Universität Zürich.
- Canton de Neuchâtel. 2025. Aide sociale. Portail statistique. Disponible à l'adresse : <https://www.ne.ch/autorites/DFS/STAT/portail-statistique/Pages/13b.html> (consulté au 07.03.2025)
- Clarebout, Alice. 2023. Cartes d'identité municipales : Pour une citoyenneté urbaine inclusive ? Une réponse au "non-accueil" de l'Europe. Dans *La ville et les migrations : dynamiques urbaines et enjeux européens*, édité par Sandro Cattacin, Dusan Sidjanski et François Saint-Ouen, 93-109. Genève : Centre Sidjanski en études européennes.
- Conseil communal de la Ville de La Chaux-de-Fonds. 2023. Rapport d'information du Conseil communal relatif à l'Ukraine du 15 mars 2023 au Conseil général de la Ville de La Chaux-de-Fonds.
- Conseil fédéral. 2020. Pour un examen global de la problématique des sans-papiers. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 12 avril 2018 (18.3381). Berne : Confédération suisse.
- Debelder, Joachim. 2020. Les cartes d'identités communales : de l'intégration à la démocratie. *Diversités et citoyennetés : la lettre de l'IRFAM* 55 : 47-52.
- Daser, Deniz. 2020. The Fraught Politics of Designating "Sanctuary Cities": The Case of New Orleans. *nccr – on the move*. 13 février 2020. Disponible à l'adresse : <https://nccr-onthemove.ch/blog/the-fraught-politics-of-designating-sanctuary-cities-the-case-of-new-orleans/>
- De Graauw, Els. 2014. Municipal ID Cards for Undocumented Immigrants: Local Bureaucratic Membership in a Federal System. *Politics & Society* 42 (3): 309-330. DOI: 10.1177/0032329214543256
- Delvino, Nicola et Sarah Spencer. 2019. *Migrants with irregular status in Europe: Guidance for municipalities*. Oxford: University of Oxford.
- Efionayi-Mäder, Denise, Silvia Schönenberger et Ilka Anita Steiner. 2010. Visage des sans-papiers en Suisse: évolution 2000-2010. Berne : Commission fédérale pour les questions de migration.

- Ferro-Luzzi, Giovanni, Jan-Erik Refle, Claudine Burton-Jeangros et Yves-Laurent Julien Jackson. 2023. La régularisation des travailleurs sans-papiers dans le canton de Genève. *Social change in Switzerland* 36. DOI: 10.22019/SC-2023-00007
- Garbow, Diane. 2017. The Fragility of Sanctuary Cities. *Anthropology News* 57 (10): e47-e49.
- Gebhardt, Dirk. 2016. Re-Thinking Urban Citizenship for Immigrants from a Policy Perspective: The Case of Barcelona. *Citizenship Studies* 20 (6-7): 846-66.
- Homberger, Adrienne, Maren Kirchhoff, Marie Mallet-Garcia, Ilker Ataç, Simon Andreas Güntner et Sarah Spencer. 2022. Local Responses to Migrants with Precarious Legal Status: Negotiating Inclusive Practices in Cities Across Europe. *Zeitschrift Für Migrationsforschung* 2 (2): 93-116.
- Kaufmann, David. 2019. Comparing Urban Citizenship, Sanctuary Cities, Local Bureaucratic Membership, and Regularizations. *Public Administration Review* 79 (3): 443-446. DOI 10.1111/puar.13029
- Kiener, Regina et Danielle Breitenbücher. 2020. Einführung einer Züri City Card (ZCC): Rechtsgutachten zuhanden der Stadt Zürich / Stab Stadtpräsidentin. Zürich: Universität Zürich.
- Matthey, Sylvain. 2022. Commentaire romand Loi sur le blanchiment d'argent. Dans *Loi sur le blanchiment d'argent* 1^{re} édition, de Ursula Cassani, Christian Bovet et Katia Villard. Basel : Helbing Lichtenhahn Verlag.
- Morlok, Michael, Harald Meier, Andrea Oswald, Denise Efionayi-Mäder, Didier Ruedin, Dina Bader et Philippe Wanner. 2015. *Sans-Papiers in der Schweiz 2015: Schlussbericht zuhanden des Staatssekretariats für Migration (SEM)*. Basel: B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG.
- Ruedin, Didier et Joëlle Fehlmann. 2022. *Panorama de la diversité au sein du personnel de l'administration du Canton de Neuchâtel*. Neuchâtel : SFM.
- Schwager, Bea. 2020. Die Züri City Card – eine städtische Identitätskarte für alle. *nccr – on the move*. 4 février 2020. Disponible à l'adresse : <https://nccr-onthemove.ch/blog/die-zuri-city-card-eine-stadtische-identitaetskarte-fur-alle/>
- Sena, Kendra. 2018. Municipal IDs: Local Governments and the Power to Create Identity Documents. Albany: Government Law Center. Disponible à l'adresse : <https://www.albanylaw.edu/government-law-center/municipal-ids-local-governments-and-the-power-create-identity-documents>
- Schilliger, Sarah B., Alexandra Büchler et Florian Weber. 2020. Vorstudie City Card Bern: Grundlagen für die Realisierung einer City Card Bern. Bern: Stadt Bern, Fachstelle für Migrations- und Rassismusfragen.
- Spiess, Manuela et Ricarda Ettlin. 2023. City Card Bern: Umsetzungskonzept. Bern: Stadt Bern, Direktion für Bildung, Soziales und Sport, Fachstelle für Migrations- und Rassismusfragen.
- Stadtrat Stadt Zürich. 2020. Züri City-Card: Umsetzung des Positionspapiers des Stadtrats zum Thema Sans-Papiers. Bericht des Stadtrats zur Motion GR Nr. 2018/278: Einführung einer städtischen Identitätskarte für alle Stadtbewohnerinnen und Stadtbewohner (Züri City Card). Zürich: Stadt Zürich.
- Stadt Zürich. s.d. Züri City Card. Disponible à l'adresse : <https://www.stadt-zuerich.ch/de/politik-und-verwaltung/politik-und-recht/strategie-politikfelder/integrationspolitik/zueri-city-card.html> (consulté au 07.03.2025)

Torres, Amy C. 2017. I Am Undocumented and a New Yorker: Affirmative City Citizenship and New York City's IDNYC Program. *Fordham Law Review* 86: 335.

Ville de La Chaux-de-Fonds. 2022. Concept d'intégration de la Ville de La Chaux-de-Fonds.

Ville de La Chaux-de-Fonds. 2024. Rapport de gestion 2023.

Ville de La Chaux-de-Fonds. 2025. Composition de la population au 31.12.2024. La Chaux-de-Fonds : Contrôle des habitants.

Walia, Harsha. 2014. Sanctuary City From Below: Dismantling the City of Vancouver. *The Mainlander* 2. Disponible à l'adresse : <https://themainlander.com/2014/06/02/sanctuary-city-from-below-dismantling-the-city-of-vancouver/>

Dernières études du SFM

88 : Andrea Bregoli, Denise Efionayi-Mäder und Joëlle Fehlmann (2024). «Unterschiedlich unterwegs»: Mapping der (Aus)Bildung für junge Geflüchtete mit Fokus auf spezifische Integrationsförderung (IAS/KIP).

87 : Lisa Stalder, Denise Efionayi-Mäder, Didier Ruedin (2024). Evaluation des Pilotprojekts STEPS der isa – Fachstelle Migration.

86d : Dina Bader, Leonie Mugglin (2024). Wissenschaftliche Begleitung von Projekten interkultureller Begegnungen.

86f : Dina Bader, Leonie Mugglin (2024). Accompagnement scientifique de projets de rencontres interculturelles.

85 : Didier Ruedin, Dina Bader, Chloé Salathé (2023). Panorama de la diversité au sein du personnel de l'administration de la Ville de La Chaux-de-Fonds.

84d : Daniel Auer, Denise Efionayi-Mäder, Joëlle Fehlmann, Mirjam Suri, Dina Bader, Giuliano Bonoli, Michael Morlok, Johanna Probst (2023). Monitoring und Evaluation des Pilotprogramms «Frühzeitige Sprachförderung».

84f : Daniel Auer, Denise Efionayi-Mäder, Joëlle Fehlmann, Mirjam Suri, Dina Bader, Giuliano Bonoli, Michael Morlok, Johanna Probst (2023). Suivi et évaluation du programme pilote « Encouragement précoce de la langue ».

83 : Rosita Fibbi, Leonie Mugglin, Andrea Bregoli, Lisa Iannello, Philippe Wanner, Didier Ruedin, Denise Efionayi-Mäder, Marta Marques (2023). « Que des locataires ! » : participation politique des résident·e·s espagnols et portugais à Genève et Neuchâtel

82 : Didier Ruedin, Dina Bader (2022). Panorama de la diversité au sein du personnel de l'administration de la Ville de Neuchâtel.

81d : Leonie Mugglin, Denise Efionayi-Mäder, Didier Ruedin, Gianni D'Amato (2022). Grundlagenstudie zu strukturellem Rassismus in der Schweiz.

81f : Leonie Mugglin, Denise Efionayi-Mäder, Didier Ruedin, Gianni D'Amato (2022). Racisme structurel en Suisse : un état des lieux de la recherche et de ses résultats.

81i : Leonie Mugglin, Denise Efionayi-Mäder, Didier Ruedin, Gianni D'Amato (2022). Razzismo strutturale in Svizzera: studio sulle basi teoriche e concettuali e sui fondamenti empirici.

80d : Dina Bader, Denise Efionayi-Mäder (2022). Förderprogramm «ici.gemeinsam hier.». Wissenschaftliche und empirische Möglichkeiten.

80f : Dina Bader, Denise Efionayi-Mäder (2022). Programme de financement « ici.ensemble ». Pistes scientifiques et empiriques.

79 : Didier Ruedin, Joëlle Fehlmann (2022). Panorama de la diversité au sein du personnel de l'administration du Canton de Neuchâtel.



**Swiss Forum for Migration
and Population Studies**

En mars 2024, la Ville de La Chaux-de-Fonds a lancé un projet pilote de carte citoyenne. Il s'agit d'une carte numérique, accessible via une application mobile, qui permet l'identification des personnes détentrices et qui atteste qu'elles habitent la ville de La Chaux-de-Fonds. Cette étude a accompagné la préparation et le début de la phase pilote avec l'objectif de rendre compte des opportunités, défis et pistes d'action pour son développement. Elle montre que les expériences des personnes impliquées ont été positives : la carte citoyenne a connu une large adhésion des institutions communales et a contribué à renforcer la participation à la vie culturelle et sportive et le sentiment d'appartenance à la ville chez les personnes qui l'ont installée sur leur téléphone. Autre résultat : si l'élargissement des fonctions de la carte citoyenne soulève plusieurs défis, la phase pilote a contribué à amorcer une réflexion sur des possibles mesures à mettre en place pour rendre la ville et ses institutions plus inclusives, y compris à l'égard de ses résident·e·s sans autorisation de séjour en Suisse. La carte citoyenne est donc un outil qui s'inscrit dans une politique d'intégration plus large et qui ne prend tout son sens qu'en combinaison avec d'autres mesures, notamment en matière d'accompagnement, à l'instar de la permanence du Lieu d'Orientation, de Conseil et d'Accueil Local (LOCAL) mise en place parallèlement.

Auteure

Lisa Stalder, Ph.D., politologue, collaboratrice scientifique au SFM à l'Université de Neuchâtel

© 2025 SFM

DOI : 10.35662/unine-sfmstudies-89

**Université de Neuchâtel, Institut SFM, Rue A.-L. Breguet 2, 2000 Neuchâtel
+41 32 718 39 20, secretariat.sfm@unine.ch, www.migration-population.ch**