



« Bienvenue aux réfugiés » – Les politiques d'intégration des réfugiés de Berlin-Neukölln

Ce rapport présente les politiques d'intégration des réfugiés mises en œuvre à Neukölln, arrondissement de Berlin. Il analyse les mesures prises par la municipalité en matière d'éducation, de logement, d'enseignement des langues, de communication, d'emploi, de culture et de loisirs pour créer un environnement accueillant. Il pourra servir de source d'inspiration aux responsables politiques locaux souhaitant développer les politiques d'intégration de leur propre ville.

Ce document est une contribution aux efforts entrepris par les villes participant au programme « Cités interculturelles » du Conseil de l'Europe pour élaborer des politiques d'inclusion des réfugiés efficaces et fondées sur les principes de l'intégration interculturelle (www.coe.int/interculturalcities).

Contexte

Selon le HCR, plus de 4 millions de réfugiés ont quitté la Syrie depuis le début de la guerre civile en 2011¹. En août, la chancelière allemande Angela Merkel déclarait que l'Allemagne se préparait à accueillir plus de 800 000 réfugiés en 2015. Aujourd'hui, on estime que ce chiffre va augmenter pour atteindre un million de réfugiés d'ici la fin de l'année.

De janvier à août 2015, l'Allemagne a traité 152 777 demandes d'asile, dont 59 195 ont donné lieu à une décision positive. Cela correspond à une augmentation de 94,2 % du nombre total de demandes d'asile par rapport à 2014. Plus de 250 000 demandes sont encore en suspens. La plupart des réfugiés qui arrivent en Allemagne viennent de Syrie ; les autres principaux pays d'origine sont l'Albanie, le Kosovo, la Serbie, l'Afghanistan et l'Irak. Le taux d'acceptation des demandes d'asile varie considérablement selon le pays d'origine. Tandis que les demandes d'asile déposées par des Irakiens sont acceptées à 89 % et celles déposées par des Syriens à 88,5 %, les taux d'acceptation sont faibles lorsque les demandeurs viennent du Kosovo (0,3 %), d'Albanie (0,2 %) ou de Serbie (0,1 %)².

La répartition des demandeurs d'asile parmi les 16 Länder allemands se fait selon une clé de répartition appelée « Königsteiner Schlüssel », qui fixe des quotas sur la base des revenus fiscaux et de la population de chaque Land. Selon cette grille, l'Etat de Berlin doit accueillir un peu plus de 5 %³ des réfugiés arrivant en Allemagne. Berlin va donc accueillir plus de 40 000 réfugiés en 2015⁴. En octobre, environ 1000 réfugiés sont arrivés à Berlin jour après jour. Pour les administrations berlinoises, cet afflux a posé un défi considérable en matière de logement, d'éducation, d'emploi et de prise en charge sociale.

¹ <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>

² <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/fluechtlingskrise-die-aktuelle-asyl-statistik-a-1053575.html>

³ <http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/Verteilung/verteilung-node.html>

⁴ <http://www.berliner-zeitung.de/berlin/mindestens-40-000-asylbewerber-2015-zahl-der-fluechtlinge-in-berlin-verdoppelt-sich---druck-auf-senat-waechst,10809148,31515486.html>

Coordination des politiques et de l'engagement de la société civile

L'une des principales difficultés pour la mairie de Neukölln consiste à organiser de façon efficace l'engagement massif de la société civile et le travail des différents services municipaux concernés par l'intégration des réfugiés. C'est pourquoi, Neukölln a créé en juin 2015 un bureau de coordination de l'accueil des réfugiés dans le but d'obtenir une vision globale des actions menées par les bénévoles, les start-ups et les organisations de la société civile, et de mieux soutenir ces activités. Le coordonnateur pour les réfugiés est chargé de recenser, superviser et mettre en relation les différentes organisations qui travaillent avec des réfugiés, ainsi que d'établir des canaux de communication entre tous les acteurs concernés.

De même qu'il est important pour la mairie de Neukölln d'avoir un aperçu de toutes les activités menées par les bénévoles, il est également important pour les organisations de la société civile d'avoir une personne de contact au sein de l'administration, qui connaît les politiques et les procédures relatives à l'intégration des réfugiés. Dans ce contexte, il faut souligner l'importance de l'existence préalable d'associations de quartiers et d'une infrastructure d'organisations caritatives. En particulier, il est essentiel de pouvoir s'appuyer sur les associations arabes pour faciliter l'installation des réfugiés.

- **Recommandations à l'intention des responsables politiques**
 - ✓ Mettre en place au niveau de la ville un bureau de coordination pour l'intégration des réfugiés, ayant pour tâche de coordonner l'action des organisations de la société civile et d'offrir un point de contact central pour toutes les questions relatives aux réfugiés.
 - ✓ Veiller à ce que le coordonnateur entretienne de manière active et régulière des contacts avec les organisations caritatives et la société civile, afin d'améliorer l'échange d'informations et de coordonner les efforts des services municipaux avec tous les autres acteurs, au moyen de réunions régulières et en créant des outils tels que des sites d'information en ligne et des applications.
 - ✓ Créer un réseau en ligne et hors ligne permettant aux bénévoles et aux organisations de la société civile d'exploiter des synergies, de partager des connaissances et d'échanger des bonnes pratiques.
 - ✓ Dans la mesure du possible, tirer parti du savoir et de la créativité des acteurs sur le terrain.

Enseignement des langues et communication

La compétence linguistique est un élément clé de l'intégration. Les réfugiés peuvent suivre gratuitement jusqu'à 400 heures de cours de langue, couvrant les niveaux A1 à B1, dans des établissements d'enseignement de type université populaire. Lorsqu'ils ont atteint le niveau B1, les apprenants sont invités à poursuivre les cours de langue aux centres pour l'emploi, qui offrent des cours de niveau B2 à C1 adaptés à différentes préférences d'emploi. L'enseignement porte sur la langue, mais aussi sur la culture allemande. Face à la forte demande de cours de langue de la part des nouveaux arrivants, les universités populaires ont commencé à former des bénévoles qualifiés pour qu'ils dispensent des cours d'allemand et aident les réfugiés tout au long de la procédure de demande d'asile.

- Recommandations à l'intention des responsables politiques
 - ✓ Etant donné que les compétences linguistiques et de communication sont considérées comme la clé du succès pour l'intégration des réfugiés, proposer des cours de langues gratuits aux nouveaux arrivants.
 - ✓ Former des bénévoles pour qu'ils puissent donner aux réfugiés des cours de langue et de familiarisation avec la culture et l'administration.
 - ✓ S'appuyer sur la société civile et les organisations caritatives de la ville pour tirer parti de leurs connaissances et de leurs compétences.

Emploi

Le marché de l'emploi allemand est régi par des règles particulièrement rigides à l'égard des réfugiés. Il est interdit aux réfugiés d'exercer une activité rémunérée au cours des trois premiers mois suivant leur arrivée. Ils peuvent ensuite être embauchés sur certains postes, mais seulement après vérification qu'aucun chômeur allemand n'a les compétences requises pour le poste en question. Après 15 mois, les réfugiés peuvent accéder au marché du travail sans restriction. A l'évidence, le fait de ne pas pouvoir travailler pendant 15 mois est une source d'intense frustration parmi les réfugiés et entraîne un risque de déqualification, d'isolement et de démotivation qui nuit aux perspectives d'intégration sur le marché du travail.

C'est pourquoi les autorités allemandes intensifient leurs efforts pour rendre le marché du travail plus accessible aux réfugiés. Plusieurs programmes visant à faciliter l'intégration des réfugiés sur le marché du travail sont mis en œuvre à Neukölln. L'agence allemande de l'emploi a mis en place un programme d'« **intervention précoce** » visant à identifier les réfugiés qualifiés pendant la procédure de demande d'asile pour les aider à accéder rapidement au marché de l'emploi. La sélection des participants obéit à un ensemble de règles strictes.

D'une part, seuls sont éligibles les réfugiés dont la demande d'asile est en cours de traitement. Ceux dont la demande d'asile a été acceptée sont exclus, car ils ont droit aux allocations de chômage. D'autre part, seuls peuvent participer au programme les réfugiés venant de certains pays, comme la Syrie, l'Irak et l'Afghanistan, compte tenu de la probabilité élevée d'une réponse positive à la demande d'asile. Au total, environ 2000 demandeurs d'asile se sont portés candidats en 2015 à Berlin, et 144 ont été admis au programme. La sélection des participants tient également compte d'autres critères que le statut juridique et le pays d'origine, notamment la motivation, les qualifications et les compétences linguistiques. Les participants sélectionnés présentent une palette de qualifications très variée, allant des avocats, des médecins et des ingénieurs aux ouvriers et aux artisans. 79 % des participants ont un diplôme de l'enseignement supérieur, lequel n'est toutefois généralement pas reconnu en Allemagne. 86 % des participants sont des hommes, 14 % sont des femmes, et l'âge moyen des participants est de 29 ans. Le programme d'intervention précoce s'appuie sur les réseaux des syndicats, des chambres de commerce et des entreprises. Les participants au programme bénéficient de prestations telles que des cours d'allemand, un soutien à la reconnaissance des qualifications, des aides en vue de stabiliser leur situation personnelle (p. ex., en matière de logement ou pour surmonter d'éventuels traumatismes) ainsi que des informations et des conseils pour la recherche d'emploi. Les agences pour l'emploi

reçoivent fréquemment des offres d'emploi pour réfugiés qualifiés, notamment de la part de grandes entreprises.

Parallèlement aux efforts entrepris par les autorités allemandes pour faciliter l'accès des réfugiés au marché du travail, les organisations de la société civile ont elles aussi élaboré des stratégies créatives pour encourager le travail des réfugiés. L'association **Bantabaa e.V.** entretient une boulangerie-café qui emploie, en qualité de stagiaires, des réfugiés n'ayant pas accès à un emploi. En échange de leur travail au fournil et à la cuisine, les réfugiés reçoivent des cours d'allemand et une aide financière. La start-up sociale **MyGrade.net** a tissé un réseau de réfugiés et d'employeurs ; elle offre des services de conseil sur les perspectives d'emploi, les stages et la recherche d'emploi dans les entreprises. Grâce à elle, cinq réfugiés ont trouvé un emploi et 15 réfugiés ont trouvé un stage.

- Recommandations à l'intention des responsables politiques
 - ✓ Ouvrir le marché du travail aux réfugiés le plus rapidement possible, idéalement dès leur arrivée, par exemple au moyen de stages ou d'autres solutions permettant de mettre les réfugiés en relation avec les employeurs.
 - ✓ Faciliter la reconnaissance des qualifications des réfugiés, notamment en créant un bureau spécialisé au sein de l'administration municipale, qui prend contact avec les autorités compétentes nationales pour accélérer la procédure.
 - ✓ Créer un réseau d'entreprises, de syndicats et de chambres de commerce afin d'offrir des possibilités d'emploi aux réfugiés.
 - ✓ Dispenser des cours de langue et apporter une aide pour stabiliser la situation personnelle des réfugiés.
 - ✓ Offrir des informations et des conseils durant la phase de recherche d'emploi, par exemple en organisant des ateliers de candidature.
 - ✓ S'adresser directement aux employeurs locaux et les mettre en contact avec les réfugiés à la recherche d'emploi.

Education

A Neukölln, l'enseignement scolaire est obligatoire pour les enfants, y compris pour ceux qui viennent d'arriver. Compte tenu du grand nombre de jeunes réfugiés devant être intégrés le plus rapidement possible dans le système scolaire, les écoles primaires de Neukölln ont créé des classes spéciales. Ces « **classes de bienvenue** » mettent l'accent sur l'apprentissage rapide de la langue allemande afin que les enfants puissent intégrer le système scolaire ordinaire le plus rapidement possible. En fonction de leur niveau d'éducation et de leurs capacités, les enfants passent entre six mois et deux ans dans les classes de bienvenue. Une fois qu'ils maîtrisent l'allemand, ils se joignent aux autres enfants dans les classes ordinaires de l'établissement, en commençant par des matières dans lesquelles la maîtrise de l'allemand joue un rôle secondaire, telles que le sport, la musique et les arts plastiques. Lorsqu'ils se sont familiarisés avec le système scolaire et le mode d'enseignement, ils sont intégrés aux classes ordinaires pour toutes les matières, y compris les mathématiques, la géographie, la biologie, etc. La mairie de Neukölln offre également des cours d'allemand intensifs pendant les vacances scolaires, à l'intention

des jeunes enfants. Les enfants âgés de 6 à 12 ans sont ainsi amenés à améliorer leurs compétences linguistiques dans le cadre d'activités ludiques telles que des chants et des jeux.

- Recommandations à l'intention des responsables politiques
 - ✓ Offrir des cours de langue intensifs aux enfants qui arrivent en période de cours, et des classes d'été à ceux qui arrivent en période de vacances.
 - ✓ Intégrer les enfants réfugiés le plus rapidement possible dans le système scolaire ordinaire et veiller à ce qu'ils se mêlent à d'autres enfants.
 - ✓ Pendant les vacances, proposer aux enfants des loisirs leur permettant d'améliorer leurs compétences linguistiques.

Logement

Dans un contexte marqué par une pression croissante sur le marché du logement, la mairie de Neukölln a des difficultés à trouver des hébergements adéquats pour les nouveaux arrivants. En conséquence, environ 150 réfugiés ont été installés, pour une durée pouvant aller jusqu'à cinq semaines, dans un gymnase transformé temporairement en centre d'hébergement d'urgence.

La société civile participe à cet effort en lançant des initiatives innovantes telles que le projet **Refugio**. Refugio est un immeuble d'habitation de cinq étages partagé par des réfugiés et des habitants de Neukölln. Le loyer des réfugiés est pris en charge par l'Etat allemand. Le projet s'accompagne d'un programme de soutien comprenant des cours de langue et une plate-forme d'entraide à l'échelle du quartier, à laquelle tous peuvent contribuer. Les habitants de l'immeuble forment une communauté de vie : ils préparent les repas ensemble, se racontent mutuellement leurs histoires et leurs expériences et participent à des activités créatives comme le chant, les arts plastiques et le théâtre. Ils organisent des manifestations artistiques, tiennent un café au rez-de-chaussée et pratiquent le jardinage sur le toit de l'immeuble. Refugio est un projet conjoint de l'initiative ShareHouse et de l'ONG Berliner Stadtmission.

La start-up sociale **Refugees Welcome** est appelée « Airbnb des réfugiés » par la presse internationale. Cette plate-forme en ligne met en relation les réfugiés à la recherche d'un hébergement et les personnes qui peuvent proposer une colocation ou une pièce vide dans leur appartement. La procédure est simple : les habitants de Neukölln peuvent s'inscrire sur la plate-forme et décrire le type d'hébergement qu'ils sont disposés à proposer à un réfugié. Les organisateurs, en cheville avec une organisation d'aide aux réfugiés, les mettent alors en contact avec un réfugié à Neukölln et les aident à trouver un financement pour payer le loyer. Le réfugié peut emménager lorsque les formalités administratives sont achevées. La plate-forme Refugees Welcome est opérationnelle dans toute l'Allemagne ; elle est en train de s'établir également en France, en Espagne et au Portugal. Jusqu'à présent, 60 personnes ont permis à 150 réfugiés de trouver une colocation.

- Recommandations à l'intention des responsables politiques
 - ✓ Face à la pénurie de logements, lancer un atelier de réflexion et mettre en place un réseau d'organisations et de start-ups de la société civile pour ouvrir de nouvelles possibilités d'hébergement des réfugiés.
 - ✓ Soutenir financièrement les projets d'hébergement innovants qui naissent sur le terrain.

- ✓ Créer une plate-forme permettant aux habitants de la ville de proposer des hébergements aux réfugiés.

Vie sociale et espace public

Nombreux sont les réfugiés qui ont connu des situations traumatisantes dans leur pays d'origine et pendant le voyage vers l'Europe. C'est pourquoi la **police de Neukölln**, soucieuse d'instaurer un climat de confiance, a créé une unité spécialement chargée de soutenir l'intégration des réfugiés. 14 policiers, dont certains sont eux-mêmes issus de l'immigration, abordent les migrants et les réfugiés dans les lieux publics et les centres d'hébergement de Neukölln et des arrondissements voisins de Kreuzberg et Friedrichshain, pour leur proposer de l'aide et prévenir la radicalisation et l'intolérance.

Le **centre arabo-allemand** de Neukölln offre des services de conseil, d'éducation et de loisirs à l'intention des réfugiés. Il apporte aux nouveaux arrivants une première orientation dans différents domaines tels que la santé, l'apprentissage de la langue, la vie sociale, le suivi psychologique et les questions juridiques. Dans ce contexte, le centre sensibilise les réfugiés aux valeurs allemandes afin de les aider à se familiariser avec leur nouvel environnement culturel. Il distribue également une brochure d'orientation en arabe, en anglais et en serbo-croate.

Give something back to Berlin (GSBTB) est une plate-forme et un réseau visant à faciliter l'engagement bénévole des migrants qui vivent à Berlin. L'objectif est de réunir des Allemands et des migrants, y compris des réfugiés, au sein des projets à caractère social présentés sur la plate-forme. Le réseau organise également des rencontres entre réfugiés et habitants à l'échelle des quartiers en vue d'encourager la participation citoyenne. Plus de 600 bénévoles se sont inscrits sur la plate-forme et plus de 50 projets sociaux sont menés avec succès.

La plate-forme en ligne **Start with a friend** a mis en place un programme de mentorat à l'intention des réfugiés ; à ce jour, plus de 100 tandems réfugiés/mentor ont été réunis. L'accent est mis sur des contacts personnels, simples, d'égal à égal. L'objectif est de faciliter un enrichissement mutuel, de motiver un engagement durable et dans l'idéal, de fonder de nouvelles amitiés. Sur la plate-forme, les mentors peuvent proposer leur aide pour des cours d'allemand, la recherche d'emploi ou de formation, et les démarches administratives relatives à la demande d'asile.

- Recommandations à l'intention des responsables politiques
 - ✓ Organiser des mesures de confiance avec les acteurs locaux qui sont en contact avec le milieu des réfugiés.
 - ✓ Créer une plate-forme de mentorat pour encourager les habitants à aider les réfugiés sur une base individuelle.
 - ✓ Inviter les réfugiés à participer à des projets sociaux locaux afin de renforcer leur sentiment d'appartenance.
 - ✓ Mettre les nouveaux arrivants en relation avec les communautés de migrants existantes afin de faciliter leur orientation dans le nouvel environnement culturel.

Conclusion

Malgré tous les efforts entrepris par la mairie de Berlin-Neukölln pour faciliter l'intégration des réfugiés, des défis considérables restent à relever dans tous les domaines. Les difficultés sont en grande partie inhérentes au cadre juridique relevant du Land ou de la fédération et ne peuvent donc être résolues au seul niveau de l'arrondissement. C'est pourquoi il est essentiel d'instaurer une collaboration étroite entre les autorités de l'arrondissement, du Land et du gouvernement fédéral en vue de faciliter l'intégration des réfugiés et de mettre à profit les immenses possibilités que les nouveaux arrivants apportent à l'économie et à la vie culturelle du pays. A cet égard, il est primordial d'assurer l'intégration dans le marché du travail le plus rapidement possible. Des études montrent que le fait d'accueillir des réfugiés a très souvent des incidences positives sur l'économie du pays⁵. Il a également été démontré qu'à terme, il est moins coûteux d'investir dans une politique d'intégration bien conçue que de suivre une politique à courte vue en laissant de côté l'intégration des réfugiés, et donc les compétences et les talents que ceux-ci apportent à la société d'accueil. De ce point de vue, « beaucoup de pays créent eux-mêmes leur crise des réfugiés »⁶.

⁵ <http://www.economics.cornell.edu/sites/default/files/files/events/peri%20paper.pdf>

⁶ <https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2015/09/10/the-big-myth-about-refugees/>