



Intercultural cities

Joint action of the Council of Europe and of the European Commission



Berlin Neukölln

Profil interculturel

Le présent document s'appuie sur les conclusions de trois visites effectuées par une équipe d'experts à Neukölln en mars et juillet 2008, mai 2009 et juillet 2011.

Introduction

Dans le programme Cités interculturelles, Berlin Neukölln est l'un des rares participants qui ne soient pas une ville proprement dite mais une partie d'une ville, en l'occurrence un arrondissement pour utiliser la terminologie administrative. Cela s'explique par l'histoire complexe et mouvementée de Berlin, jalonnée de changements politiques et administratifs importants depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Bien que le présent rapport soit centré sur l'arrondissement de Neukölln, il évoquera aussi plus largement la capitale allemande, car l'un et l'autre sont étroitement liés. Berlin a été la capitale de l'Etat allemand (dans ses différentes formes successives, comme nous allons le voir) à partir de 1871. En 1918, après l'abdication de l'empereur Guillaume II et la fin de l'Empire allemand, Berlin est proclamée capitale de la « libre république allemande » qui vient d'être fondée et dont le social-démocrate Friedrich Ebert devient Chancelier. A la suite de sa réorganisation administrative prévue par la loi de 1920 instituant le Grand Berlin, la ville compte désormais 20 arrondissements – dont Neukölln – et devient « du jour au lendemain » la deuxième plus grande ville du monde, derrière New York et Londres, avec une population totale de 3,8 millions d'habitants. Après quinze ans de démocratie représentative, Adolf Hitler arrive au pouvoir en janvier 1933. Pour Berlin, c'est le début d'une nouvelle ère, qui sera marquée par la guerre, la destruction et au final sa division en quatre zones. A cette époque, Neukölln fait partie du secteur américain (après une brève occupation par l'Armée rouge) et jouxte l'arrondissement de Treptow contrôlé par l'URSS, dans lequel le gouvernement de la RDA va ériger le mur de Berlin en août 1961. Durant les vingt-huit ans d'existence du mur, Neukölln a donc occupé une position frontalière, ce qui a naturellement joué un rôle important dans son développement démographique. A l'heure actuelle, Berlin compte presque 500 000 personnes ne possédant pas la nationalité allemande (et originaires d'environ 190 pays), qui représentent près de 14% de la population de la ville.

Berlin aujourd'hui : « pauvre, mais sexy »

La capitale fédérale (à la fois commune et « Bundesland », disposant à ce titre de son propre gouvernement, comme la Bavière ou le Bade-Wurtemberg par exemple) traverse une grave crise financière depuis la réunification en 1990. Après le « Wende » (ainsi que les Allemands désignent le tournant historique de la fin du régime communiste en RDA et de la réunification qui s'est ensuivie), la production industrielle s'est effondrée dans la partie orientale et la situation n'était guère meilleure dans la partie occidentale. Les subventions économiques allouées à Berlin-Ouest pour attirer les investisseurs (et créer des emplois) ont été progressivement supprimées et les entreprises ont commencé à quitter la région, ce qui a

provoqué un chômage massif : en 1991, 207 000 personnes travaillaient dans l'industrie ; aujourd'hui, elles ne sont plus que 100 000 environ. Nombre des ouvriers ainsi touchés sont des « Deuschtürken », c'est-à-dire qu'ils appartiennent à la minorité germano-turque. A Berlin, le taux de chômage (2009) tourne autour de 14% (contre 8% à l'échelle nationale) et le revenu moyen par habitant avoisine 15 000 EUR (contre 18 000 EUR l'échelle nationale (2007)). A l'inverse, le coût de la vie est nettement inférieur à la moyenne allemande (les loyers sont presque deux fois moins chers qu'à Munich), ce qui séduit de nombreux artistes et intellectuels. Ce renouveau de Berlin sur la scène culturelle européenne explique également, au moins en partie, les 17 millions de nuitées annuelles réservées par des touristes du monde entier. En 2003, le maire de Berlin, Klaus Wowereit, avait décrit Berlin comme « arm, aber trotzdem sexy » (pauvre, mais sexy). L'expression devenue slogan a été reprise cette année pour le festival culturel « 48 heures à Neukölln ».

Berlin Neukölln est au cœur des bouleversements qui touchent la culture et la société allemandes dans le sillage des événements politiques internationaux et de la circulation croissante des personnes, des capitaux et des idées. Au niveau mondial, Berlin est l'une des villes qui se sont le plus transformées ces vingt dernières années. Il n'est donc pas surprenant qu'elle tente de s'adapter à la rapidité et l'intensité d'un grand nombre de ces changements.

La ville de Berlin tout entière, par l'intermédiaire de ses responsables politiques au Sénat et plus spécifiquement de ses commissaires à l'intégration et aux migrations ainsi qu'à la culture et aux médias, essaie de renvoyer au monde extérieur l'image d'une *weltoffene Stadt*, une ville jeune, dynamique, diversifiée et cosmopolite, comme en témoignent le dossier de bienvenue *Willkommen in Berlin* remis par la ville aux étrangers, le centre culturel international *Das Haus der Kulturen der Welt* situé à côté de la Chancellerie fédérale, ainsi que l'institution culturelle *Die Werkstatt der Kulturen* qui s'occupe de la promotion du Carnaval (voir plus bas).

Berlin est désormais l'un des hauts lieux du tourisme international. Après des années de négligence et de stagnation, son économie se rapproche progressivement de celle des autres villes de taille identique, avec toutefois un risque que Berlin devienne une « ville à deux vitesses », où un centre dynamique, prospère et confiant côtoierait des poches de pauvreté et de désespoir. Autrefois caractérisé par une relative égalité sociale et homogénéité, Berlin se mue rapidement en un lieu où les contrastes économiques, sociaux et culturels sont de plus en plus forts. L'avenir dira si cela posera des problèmes.

Avec cette accélération, il n'est pas surprenant que des questions difficiles se posent sur ce que signifie être allemand ou berlinois. Au fond d'elle-même, l'Allemagne se considère toujours comme une *Kulturnation*, avec un peuple uni autour d'un même patrimoine culturel, d'une expérience et de valeurs communes. Alors que les questions religieuses et raciales ont cédé du terrain, l'Allemagne adhère aujourd'hui à une série de valeurs laïques comme la démocratie et l'Etat de droit. Mais elle est également une *Mehrheitsgesellschaft*, dans laquelle les valeurs défendues par la majorité doivent l'emporter sur les tendances minoritaires afin de maintenir l'ordre social. Il est convenu qu'il doit exister une *Leitkultur* (culture dominante) au sein de laquelle l'autre peut et, au final, doit s'assimiler. Il ne s'agit en aucun cas d'une culture fermée – bien au contraire, la société allemande est prête à se montrer généreuse à travers son système de protection sociale et d'éducation pour en faciliter l'accès. Dans le même temps, cependant, un postulat implicite veut que ceux qui ne font pas le choix d'une telle démarche doivent être en quelque sorte des parias ou d'un niveau culturel inférieur. De ce point de vue, la population allemande n'est guère favorable à un modèle de société plus pluraliste. Beaucoup, dans le pays, frissonnent à l'évocation du modèle multiculturel qui existe au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, perçu comme une source de tensions sociales et de divergences culturelles.

Si les enjeux des migrations et de la diversité donnent lieu à un débat animé en Allemagne, la *Mehrheitsgesellschaft* et la *Leitkultur* sont très largement acceptées et ne sont quasiment pas remises en question. Le fond du débat porte sur le degré de liberté ou de coercition qui devrait s'exercer sur les minorités afin qu'elles s'accommodent de cette situation. Les avantages que les *Ausländer* (étrangers) apportent à l'Allemagne sont explicitement reconnus, mais se limitent dans l'esprit de beaucoup d'Allemands à des aspects économiques ou

exotiques. Il est rare d'entendre dire que la rencontre entre la culture allemande et les cultures non allemandes peut faire émerger une nouvelle culture hybride et dynamique susceptible d'enrichir et d'améliorer la culture allemande. Il est beaucoup plus fréquent d'entendre s'exprimer une certaine surprise et frustration liées à l'idée que les personnes « d'origine paysanne » refuseraient catégoriquement de s'affranchir de leur situation d'ignorance archaïque et d'adopter les avantages qui semblent évidents de l'assimilation dans la société majoritaire.

A travers le monde, toutes les sociétés sont confrontées à des questions difficiles à la suite des migrations. Cependant, dans la *Mehrheitsgesellschaft* allemande, on a parfois l'impression que les questions s'adressent systématiquement aux minorités, tandis que la majorité est largement absente des débats. Neukölln aime à se dépeindre comme un lieu qui ne peut ni ne veut éluder les questions difficiles. S'il a le potentiel de recueillir tous les bénéfices que pourrait offrir la croissance de l'économie berlinoise, il court également le risque de devenir un ghetto d'exclus, à la traîne, alors que le reste de la ville se développe rapidement. Il n'est pas question ici de nourrir une vision romantique de l'harmonie multiculturelle, mais à l'inverse aucun quartier n'est condamné à la discrimination raciale ou à la bigoterie.

Quelques faits et chiffres sur Neukölln

Aujourd'hui, l'arrondissement (Bezirk) de Neukölln – généralement absent des cartes touristiques de Berlin et ignoré de la plupart des guides – se compose de cinq quartiers (Ortsteilen) : Britz, Buckow, Neukölln, Gropiusstadt et Rudow. Il a une population totale d'environ 307 000 habitants, originaires de plus de 160 pays (sur les quelque 3 443 000 habitants recensés à Berlin en 2009)¹. D'un point de vue démographique et économique, Neukölln est divisé en deux zones : la partie sud, plus vaste, compte des classes moyennes et un nombre relativement faible de migrants ; la partie nord, plus petite, a une population plus dense, à la diversité sociale et culturelle plus prononcée. Neukölln est traditionnellement un lieu d'accueil des étrangers : en 1737, à l'invitation du roi de Prusse Frédéric-Guillaume I^{er}, 350 protestants de Bohême qui fuyaient les guerres de religion dans leur pays natal s'installèrent dans ce qui est aujourd'hui Neukölln et fondèrent le « village de Bohême », contribuant fortement au développement économique local grâce à leur savoir-faire de tisserands. Aujourd'hui, presque trois siècles plus tard, Neukölln accueille environ 65 000 étrangers, soit 20% de la population totale de l'arrondissement. Cependant, la plupart d'entre eux (presque 50 000) sont concentrés dans le nord de Neukölln, où ils représentent 32% de la population locale. Si l'on ajoute à ce chiffre celui des étrangers naturalisés (Deutsche mit Migrationshintergrund), on obtient un pourcentage global, pour tout l'arrondissement de Neukölln, de 42% de personnes nées à l'étranger, dont la langue maternelle n'est pas l'allemand. Cette situation pose un défi particulier aux écoles primaires et maternelles, où le pourcentage d'élèves ayant une langue maternelle autre que l'allemand² peut atteindre 87%. Sachant que le taux de chômage à Neukölln est d'environ 19,3% (mai 2011), on peut imaginer les problèmes auxquels se heurte l'administration locale pour améliorer la cohésion sociale. Pour en savoir plus sur Neukölln, reportez-vous à l'annexe.

POLITIQUES ET MESURES INTERCULTURELLES A NEUKÖLLN

1. Le discours public souligne explicitement l'approche interculturelle de la ville

L'administration de l'arrondissement de Neukölln est dirigée depuis de nombreuses années par M. Heinz Buschkowsky, maire social-démocrate considéré dans son parti comme modéré, voire « sur l'aile droite ». Certains de ses employés semblent partager ses opinions et son approche pragmatique de la question des migrations et de l'intégration, qui donne la priorité absolue à la maîtrise de la langue allemande comme outil d'intégration (dans le droit fil des prises de position politiques majoritaires dans le pays) et à la lutte contre le phénomène des « sociétés

1 Source : Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, *Die kleine Berlin-Statistik*, Potsdam, 2010.

2 Ces enfants sont appelés *Kinder nichtdeutscher Herkunftssprache* dans le jargon socio-administratif allemand.

parallèles » dans les villes allemandes présentant une forte concentration de migrants, en particulier de Turcs.

En septembre 2012 se tiendront des élections à Berlin (et dans les différents arrondissements). Tandis que M. Wowereit, maire de Berlin, devra affronter la rude concurrence de la candidate écologiste Renate Künast, M. Buschkowsky semble pouvoir compter sur un solide électorat à Neukölln. Néanmoins, un changement important est intervenu dans l'administration de l'arrondissement : M^{me} Franziska Giffey, qui avait accompagné la précédente visite du projet Cités interculturelles en tant que chargée d'affaires européennes, a rejoint l'équipe de conseillers municipaux de M. Buschkowsky (Bezirksstadträtin) à la suite d'une élection partielle et se présentera aux élections en septembre prochain. Elle a été remplacée par une autre fonctionnaire (M^{me} Cordula Simon), qui vient du secteur radicalement différent des travaux publics et continue à se familiariser avec ses nouvelles fonctions.

La ville a adopté une démarche volontariste en déclarant que la mixité culturelle et la prévention de la ségrégation étaient pour elle une priorité, que le maire Heinz Buschkowsky incarne pleinement. Mais elle est allée encore plus loin pour faire de ce que beaucoup en Allemagne pourraient considérer comme une faiblesse (sa diversité) son atout majeur voire sa marque de fabrique, d'où une campagne de promotion autour du slogan « A Neukölln, il en va toujours différemment ». Elle va aussi installer des panneaux indiquant « Neukölln, lieu de la diversité », geste qui témoigne d'une forte confiance en soi. Mais on peut aussi faire une autre lecture, à savoir que Neukölln s'est toujours considéré comme un lieu distinct du reste de Berlin, c'est-à-dire qui fait les choses différemment, au risque de se rendre impopulaire.

M. Buschkowsky est indéniablement une personnalité en vue et controversée en Allemagne. Tout ce qu'il dit ou entreprend en matière de diversité n'est pas forcément fondé sur une approche interculturelle. Cela dit, il remplit une mission importante en obligeant l'opinion allemande à s'interroger et à ouvrir un débat – qui, autrement, n'aurait peut-être pas lieu – sur la question de savoir où va la société allemande multiethnique. De ce point de vue, Neukölln répond à un besoin local mais aussi plus large, qui profite à tous.

Lors du *Karneval der Kulturen* de Berlin en 2009, l'Ecole de musique Paul Hindemith a participé au défilé avec un char intitulé « Neukölln – cité interculturelle », qui a rencontré un vif succès pour plusieurs raisons : il s'agissait d'un des rares chars qui ne s'appuyaient pas sur un groupe ethnique unique et un grand nombre de jeunes avaient été associés à sa préparation (dont certains auraient sinon été « difficiles à atteindre »), tout comme de très nombreux habitants d'origine turque qui, bien que constituant le principal groupe minoritaire de l'arrondissement, sont généralement peu présents dans le carnaval. Sur la centaine de chars en compétition, celui de l'école de musique s'est vu décerner le 4^e prix ainsi que le 1^{er} prix de la jeunesse.

Le carnaval, et la place qu'y tient Neukölln, constitue un bon exemple à l'échelle locale du processus complexe mais crucial qui est à l'œuvre pour se forger une image. S'il diffuse une vision très positive de la riche diversité de Berlin, il tend aussi à jouer sur l'exotisme de différents groupes de manière « multiculturelle ». Le char de Neukölln semblait véhiculer le message suivant : « Nous savons que Neukölln n'a pas une image exotique ou attirante dans l'opinion publique, mais nous préférons être reconnus pour notre réalisme et notre courage à nous attaquer aux questions les plus difficiles pour rapprocher des groupes de différents âges et de différentes origines ».

Action complémentaire

Neukölln comprend très bien le rôle important que jouent les symboles et la gestion de l'image pour soutenir le programme de transformation qu'il souhaite mettre en œuvre. Peut-être faudrait-il néanmoins procéder à un subtil rééquilibrage. La ville tire presque de la fierté de sa position d'outsider, qui suit systématiquement un parcours différent et plus difficile que les autres. C'est fort honorable mais il serait dommage que cet état d'esprit dégénère en « Personne ne nous aime ou ne nous comprend, mais c'est leur problème et on s'en fiche ». Au lieu de se décrire comme un bouc émissaire ou une victime, Neukölln devrait aussi utiliser des

méthodes de persuasion plus diplomatiques pour être progressivement perçu comme un leader d'opinion.

Il est très important de surveiller l'impact des relations publiques et des campagnes concernant l'image de marque. La ville devrait réunir des informations pour savoir quels effets elles produisent sur la façon dont les habitants et les étrangers perçoivent Neukölln. A cet égard, nous espérons que Neukölln participera activement aux futurs indicateurs et programme d'enquête d'opinion du CdE.

2. Examiner les principales fonctions de la ville à travers un « prisme interculturel » et mettre en place des projets pilotes phares

Les projets pilotes phares ne manquent pas à Neukölln. Ils sont généralement bien conçus et dotés d'un personnel professionnel et motivé. Deux points sont peut-être moins clairs, à savoir comment sont évalués les projets et comment ceux qui sont concluants peuvent être étendus. Le maire lui-même a déclaré que l'un des principaux défis pour sa ville consiste à passer de projets à court terme à un programme qui s'inscrit davantage dans la durée. La difficulté est de maintenir l'élan créatif qui a donné naissance aux meilleurs projets de la ville, de mettre en place une procédure pour identifier rapidement ces derniers et les transposer dans la pratique générale. Dans le même temps, il faut renoncer sans états d'âme à ceux qui sont inefficaces, non durables ou simplement le jouet politique d'un groupe d'intérêt.

Education

Comme nous l'avons déjà dit plus haut, l'école (y compris l'intégration des parents) et la langue figurent parmi les principales préoccupations de l'administration de l'arrondissement. De ce fait, notre programme de visite de trois jours était très centré sur cette question. On dénombre 66 écoles publiques à Neukölln, où la proportion d'élèves issus d'un milieu non germanophone atteint très souvent 85-90%. Quant aux élèves venant d'une famille « biodeutsch »³, ils appartiennent généralement à une catégorie sociale à faibles revenus, avec un ou deux parents au chômage qui vivent des prestations sociales (« Hartz IV Empfänger »). Aux dires des directeurs d'établissements scolaires, des fonctionnaires de l'arrondissement et des élus locaux, les élèves sont peu motivés pour aller à l'école lorsqu'ils sont les seuls de leur famille à devoir se lever le matin, d'autant plus que leurs parents s'occuperaient rarement d'eux et n'attacheraient aucune importance à leurs études. Les parents – on peut le comprendre – ne voient guère d'avenir pour leurs enfants dans un quartier (Neukölln-Nord) touché par un taux de chômage de 51,5% et un arrondissement (Neukölln) où 75% des emplois du secteur industriel ont disparu après 1989. Le système scolaire allemand, quelque peu discriminatoire, qui rend la mobilité sociale verticale quasiment impossible, joue probablement un rôle important dans cette situation. Organisé et géré à l'échelle régionale, il est fondé sur un cycle primaire relativement court (4 ans au niveau national, 6 à Berlin) : après cette période, les élèves doivent prendre une décision majeure qui déterminera tout leur parcours scolaire et leur avenir professionnel. En fait, l'éducation secondaire propose trois filières : le Gymnasium, qui prépare à l'université et aux emplois prestigieux, la Realschule et la Hauptschule, ce dernier type d'établissement étant particulièrement fréquenté par les enfants de la classe ouvrière. L'an dernier, le Sénat de Berlin a adopté une réforme importante pour fusionner la Hauptschule et la Realschule en un « système scolaire intégré » et promouvoir les écoles dans lesquelles les cours ont lieu toute la journée (Ganztagsschulen). Ce système permet également aux élèves de la 10^e classe d'intégrer le Gymnasium.

Outre cet environnement socio-économique difficile, il faut prendre en compte l'arrivée récente à Neukölln d'un nombre considérable de familles roms originaires de Roumanie et de Bulgarie, qui louent des appartements surpeuplés et miteux (les loyers exigés des propriétaires allemands représentent le double des prix du marché). Ces arrivées se sont accompagnées de l'afflux soudain de quelque 600 enfants dans les établissements scolaires de Neukölln, essentiellement les écoles primaires, qui essaient maintenant de se réorganiser pour proposer aux nouveaux venus (dont beaucoup ne sont jamais allés à l'école) les cours d'allemand

³ *Biodeutsch* est un néologisme administratif récent qui désigne les citoyens allemands de langue maternelle allemande et de culture allemande. On pourrait le traduire par « Allemands de souche ».

supplémentaires dont ils ont besoin pour rattraper les autres élèves et pouvoir être placés dans les classes normales. Certains établissements envisagent d'organiser des cours intensifs d'allemand pendant les prochaines vacances d'été⁴. Toutes ces nouvelles activités exposent l'administration à un grave problème financier dont la solution n'est pas entièrement de son ressort puisque certains fonds sont des fonds régionaux (du Sénat de Berlin) ou fédéraux. A l'heure actuelle, il manque environ 70 millions EUR pour effectuer les travaux de rénovation nécessaires dans les bâtiments et infrastructures scolaires.

L'administration semble avoir tiré les leçons des erreurs qu'elle a commises avec les Gastarbeiter (travailleurs immigrés), qui ont contribué à la reconstruction du pays après la guerre, dans les années 1950 et 60, mais qui ont été maintenus délibérément à l'écart de la société allemande dans l'espoir qu'ils rentrent dans leur pays d'origine après avoir terminé le travail pour lequel ils avaient été appelés. Cette situation a perduré – grâce aux accords bilatéraux assez stricts conclus avec les pays exportateurs de main-d'œuvre – jusqu'en 1973. Avec le premier choc pétrolier, l'Allemagne, comme d'autres économies du nord de l'Europe qui avaient besoin de main-d'œuvre, a décidé de mettre un terme aux arrivées migratoires. Un grand nombre de migrants, au lieu de rentrer dans leur pays d'origine, ont alors fait venir leur famille en Allemagne et se sont installés sur le territoire allemand, sans toutefois bénéficier des droits politiques et de la reconnaissance culturelle nécessaires à une véritable citoyenneté. Aujourd'hui il est clair, aux yeux de tous, que les migrants des deuxième et troisième générations ainsi que les familles roms récemment arrivées en Allemagne n'ont aucune intention de quitter le pays et doivent être intégrés dans la société allemande. Cet objectif exigera du temps et des investissements, c'est certain, mais en cas d'échec les enfants roms d'aujourd'hui constitueront demain un fardeau lourd voire déstabilisant pour le système de protection sociale et la cohésion sociale d'un arrondissement aussi cosmopolite que Neukölln. Cependant, à l'approche des élections de septembre 2012, cette simple vérité semble assez difficile à comprendre pour l'électeur moyen « biodeutsch », qui a tendance à se sentir dépossédé de ses droits au profit des « étrangers ». La question des migrations et de l'intégration n'est apparemment pas un thème majeur dans la campagne électorale, probablement parce que certains partis (la CDU) n'en font aucun cas et que les autres (tout particulièrement le SPD) n'ont pas l'intention d'aborder une question qui pourrait se retourner contre eux.

Le cas du **Campus Rütli** est emblématique des efforts réalisés dans le domaine de l'éducation. Cette initiative audacieuse visait à transformer une école ayant l'une des pires réputations en Allemagne en un centre polyvalent d'éducation formelle et informelle et d'aide sociale.

L'exemple de l'école Rütli

Cette école a défrayé la chronique en Allemagne en 2006, quelques mois après les émeutes dans les banlieues parisiennes. La presse nationale s'est fait l'écho d'un climat général d'insécurité et a rapporté certains incidents qui s'étaient produits à l'intérieur de l'établissement, avec des élèves qui auraient menacé et agressé des enseignants et du personnel scolaire. La proviseure de l'école a adressé une lettre ouverte aux autorités pour demander une aide immédiate et dénoncer une situation n'offrant aucun avenir aux élèves (en particulier aux 83% qui sont d'origine étrangère ou issus d'une famille étrangère)⁵. Elle soulignait à juste titre qu'il était illusoire de vouloir intégrer des élèves d'origine turque ou arabe dans un système scolaire ne disposant d'aucun facilitateur et/ou médiateur de même origine, et pointait du doigt le caractère discriminatoire du système scolaire allemand.

Cinq ans plus tard, la donne semble avoir totalement changé. L'école Rütli a été réorganisée en profondeur, selon un nouveau modèle d'« école commune » (Gemeinschaftsschule) : l'école primaire, la Hauptschule et la Realschule ont fusionné en une filière unique et continue, où les élèves restent ensemble de 6 à 15 ans. D'une certaine façon, cette expérience pourrait

4 Pour connaître les détails de cette initiative, pour laquelle un certain nombre d'enseignants et assistants bilingues allemand-roumain ont été recrutés, voir le communiqué de presse du 1^{er} juillet 2011 : <http://www.berlin.de/ba-neukoelln/presse/archiv/20110701.0710.350241.html#>

5 Voir « Notruf der Rütli-Schule », in *Schulspiegel*, 30 juin 2006.

préfigurer la refonte de l'ensemble du système scolaire allemand⁶. De nombreuses offres culturelles et générales seront également proposées aux adultes, en premier lieu aux parents. L'idée maîtresse est de mêler la vie de l'école et la vie du quartier, afin que le Campus (ainsi que l'établissement a été rebaptisé en 2007) puisse apporter quelque chose à tous les habitants du quartier. Des médiateurs interculturels ont été recrutés, qui pourraient servir de passerelle entre l'école et les parents. Le nouveau système a été approuvé par 90% des enseignants. Ceux qui y étaient opposés étaient libres d'aller travailler dans un autre établissement. Visiblement, l'école Rütli a désormais plutôt la faveur des enseignants, car beaucoup demandent à y travailler. Bien sûr, les résultats ne pourront s'apprécier que sur le long terme. Les 110 premiers élèves de la nouvelle filière ont quitté l'école en 2010 (36 ont intégré le Gymnasium, 2 seulement ont échoué). L'hebdomadaire *Der Spiegel* a récemment vanté le « Rütli-Wunder » (miracle Rütli) dans un article dressant un bilan général du système éducatif allemand⁷. Avant 2006, 40% des élèves ne parvenaient même pas à obtenir le diplôme de la Hauptschule (contre 20% au niveau national), qui leur aurait tout de même permis de suivre une formation professionnelle. Sans diplôme, les seules perspectives professionnelles sont des emplois non qualifiés et temporaires. L'école tente également de reconquérir des élèves qui sont apparemment rétifs à tout apprentissage, en leur proposant de suivre certains enseignements dans leur langue maternelle (turc ou arabe) avec des enseignants parlant leur langue maternelle. Cette initiative a rencontré un vif succès auprès des parents, qui se sont sentis pour la première fois acceptés dans leur identité culturelle et leur langue nationale. Elle a aussi permis de diffuser une image plus positive de l'école allemande, à laquelle il est désormais plus facile de s'identifier. Le potentiel novateur de cette initiative ne doit pas être sous-estimé, car les autorités allemandes ont souvent eu une attitude très tranchée à l'égard des migrations : si autrefois les Gastarbeiter n'avaient pas l'obligation (ni même l'autorisation) de « s'intégrer » et étaient condamnés à rester des étrangers jusqu'à leur départ définitif, la nouvelle politique d'intégration élaborée ces dernières années ressemble à une invitation plutôt engageante à adhérer aux valeurs de la société allemande et par conséquent à s'y assimiler.

Le revers de la médaille, c'est que ces efforts ont un coût non négligeable, ce qui suscite des doutes légitimes quant à la possibilité de renouveler l'exercice. La plupart des frais seront pris en charge par le Sénat de Berlin, qui a prévu un investissement de 31,5 millions EUR (à réaliser avant 2016). L'école Rütli a par ailleurs réussi à séduire quelques donateurs privés, comme la fondation Freudenberg qui va investir 1,2 million EUR sur une période de 10 ans.

Bien qu'un tel niveau d'investissement ne soit absolument pas réaliste sur une large échelle, la philosophie générale de l'expérience Rütli et les changements structurels qu'elle a permis d'apporter sont un exemple positif pour d'autres villes, en Allemagne et ailleurs.

Quartiers

Parallèlement à l'éducation, l'autre grande priorité de Neukölln concerne la gestion de quartier et la communication. Le nord de l'arrondissement a été subdivisé en 11 secteurs, dotés de leur propre comité de gestion et de leur propre personnel. Celui de Schillerpromenade, très représentatif, dispose d'un comité consultatif de 28 personnes, composé de 11 fonctionnaires et 17 habitants, dont 21% sont d'origine immigrée.

Ses priorités pour 2009 étaient de promouvoir l'éducation, la sécurité et la participation – l'intégration interculturelle étant un thème transversal. Il constitue un lieu de rencontre important pour différents groupes d'intérêts et se concentre sur les besoins du quartier tout entier plutôt que sur certaines préoccupations étriquées et sectaires. Le fait d'allouer un budget pour des améliorations locales favorise une bonne participation et des discussions animées. L'accent est mis sur la création de nouveaux groupes d'habitants pour répondre aux besoins non satisfaits. Pour prendre un exemple illustrant ce lien de proximité, il est apparu que le service jeunesse du Conseil ne convenait pas, le personnel refusant de travailler le soir

6 Un débat politique est actuellement mené au niveau national sur l'avenir de la Hauptschule. Voir Margarethe Van Ackeren, « Wird die Hauptschule abgeschafft? », in *Focus* 24/2011, p. 34.

7 « Das Rütli-Wunder, so wurde aus der Chaos-Schule ein Vorzeigecampus », in *SPIEGEL Wissen* 2/2011, p. 92.

et le week-end. Le maire a donc remercié le personnel, réorganisé les méthodes de travail et fait appel à 20 nouveaux travailleurs de jeunesse temporaires d'origine immigrée.

Le « projet de gestion de quartier » constitue une expérience plutôt élaborée de planification sociale participative au niveau local. La pratique de gestion de quartier relève d'une longue tradition en Allemagne, où les premiers débats sur le sujet ont eu lieu dès les années 1990 (à la suite de plusieurs initiatives novatrices menées aux Pays-Bas vers 1985). Le Programme de développement et d'intégration sociale (son appellation officielle à partir de 1999) vise spécifiquement à stabiliser et développer les zones ayant des besoins particuliers en matière de développement – notamment celles où les enjeux du développement urbain sont multiples – et dans lesquelles de nombreux problèmes sont interdépendants et se renforcent mutuellement.

L'un des outils les plus efficaces créés dans ce cadre est un Fonds pour les résidents, destiné à la population locale, qui permet d'allouer des ressources financières placées directement sous le contrôle de jurys de quartier et de mettre en place des incitations à participer au processus. Les habitants peuvent ainsi prouver qu'ils doivent être pris au sérieux et sont capables de déterminer comment utiliser et distribuer leurs propres ressources pour améliorer la cohésion sociale dans leur quartier.

A Neukölln, le Conseil municipal et le Sénat de Berlin ont identifié quelques zones (des microquartiers, appelés « Kieze ») qui ont besoin d'une aide particulière compte tenu des conditions de vie difficiles, du taux de chômage élevé et du nombre de familles vivant des prestations sociales. La population de ces quartiers est généralement composée à plus de 50% de personnes qui ne sont pas « biodeutsch ». Dans ces zones où la cohésion sociale est particulièrement menacée, le Programme de développement et d'intégration sociale prévoit une stratégie d'intervention fondée sur des activités culturelles, la formation, l'intégration et la participation, afin de susciter chez les habitants un nouveau sentiment d'appartenance. Dans le nord de Neukölln, environ deux tiers de la population vit dans des zones de gestion de quartier comptant chacune 12 000 à 15 000 habitants. Depuis 1999, le programme a investi 28,5 millions EUR dans 11 Kieze de l'arrondissement, où des équipes ont été constituées pour mettre en œuvre le programme de développement. Les arrondissements considèrent ces zones comme prioritaires sur le plan du développement et affectent à chaque équipe un coordonnateur local au sein de l'administration de l'arrondissement, comme le fait le Service pour le développement urbain du Sénat.

Chaque équipe de gestion de quartier dispose d'un bureau sur place, doté de personnes qui peuvent servir de passerelle avec la population locale et travaillent sur les différentes initiatives de développement menées dans le Kiez. La plupart des projets naissent de propositions locales (faites par des groupes d'habitants ou des associations) et les décisions sont prises selon une approche participative intéressante. Chaque projet a un objectif intrinsèque (fête de rue, nouveau journal de quartier, acquisition d'équipements de loisirs, etc.) et un objectif « éducatif », c'est-à-dire promouvoir une citoyenneté active et un esprit de coopération entre les différents éléments de la population du Kiez. En ce sens, les projets de gestion de quartier peuvent être considérés comme des instruments extrêmement utiles et efficaces pour prévenir et désamorcer d'éventuelles tensions locales. Cependant, il est clair, comme le souligne l'organisation qui s'occupe des projets de gestion de quartier, que les « problèmes de fond tels que la pauvreté et le chômage ne peuvent être résolus de cette manière »⁸.

En fait, si l'on considère que la plupart des problèmes locaux ne sont pas « purement » culturels mais plutôt économiques (pauvreté, chômage, exclusion), alors la gestion de quartier n'est qu'une partie de la solution. L'une des difficultés majeures est d'associer et de faire participer activement les franges de la population locale qui devraient être les principales cibles des projets en question. Il est très difficile d'établir un contact avec les migrants, qui semblent rester relativement à l'écart de la société allemande. Durant notre visite, il a été souligné qu'un grand nombre de migrants (en particulier les femmes) vivent essentiellement dans leur

8 Voir <http://www.quartiersmanagements-berlin.de/Neighborhood-management.1046.0.html>, téléchargé le 13 juillet 2011.

famille et ne s'aventurent guère au-delà du périmètre de leur immeuble. Les responsables (aux niveaux du quartier et de l'arrondissement) semblent conscients de ce problème et tentent, parallèlement aux projets « doux » de citoyenneté active, de mener des initiatives générant des revenus et créant des emplois, afin de trouver des solutions concrètes à la pauvreté et au chômage, même si c'est à une petite échelle. Si l'emploi est un élément clé en matière d'émancipation, d'autonomie et de citoyenneté, la participation à des structures et initiatives locales peut également être un premier pas vers une « libération » et un engagement dans la collectivité, ce qui est bénéfique pour les contacts, la confiance en soi, les compétences sociales et par la même occasion les chances de trouver un emploi. Les initiatives de gestion de quartier peuvent donc avoir des retombées positives même si elles ne sont pas axées directement sur l'emploi, dès lors qu'elles atteignent l'objectif de faire participer des migrants, en particulier des femmes.

L'équipe a pu visiter l'un des rares projets de gestion de quartier générant des revenus, l'atelier de couture « Sieben auf einen Streich » (Sept d'un coup)⁹ situé dans le quartier Richardplatz-Süd. L'intérêt de ce projet est qu'il associe l'intégration des migrantes à la vie économique et sociale du quartier, favorisant ainsi une véritable citoyenneté active et la cohésion sociale dans le Kiez. En fait, les premiers cours de couture, dispensés en 2008 à 20 femmes, ont eu lieu en allemand/arabe et allemand/turc. Il s'agissait à la fois de cours de langue et d'une formation professionnelle. Cette première initiative a été très appréciée et aujourd'hui 90 femmes travaillent et étudient dans l'atelier « Sieben auf einen Streich ». Elle est aussi étroitement liée à l'économie locale puisqu'un grand nombre de ces femmes travaillent pour des stylistes qui veulent maintenir la création et la production à Berlin. Le nombre de participantes ayant été multiplié par quatre en l'espace de quelques années, les cours d'allemand sont désormais dispensés par l'antenne locale de la Volkshochschule, une organisation nationale à but non lucratif spécialisée dans l'éducation des adultes et l'apprentissage tout au long de la vie, qui a la capacité de proposer des enseignants professionnels pour l'allemand en tant que langue étrangère¹⁰. Le projet s'est étoffé en 2009, lorsqu'un autre atelier à but non lucratif (RWB-Recycle Werkstatt Berlin) a rejoint « Sieben auf einen Streich » avec un double objectif : fabriquer des articles de décoration pour la maison à partir de matériaux de récupération et devenir un lieu de rencontre dans le Kiez, en fournissant aux habitants de petits outils destinés à l'entretien de la maison et à la réparation de vélos. L'atelier de couture et l'atelier RWB se renforcent ainsi mutuellement et tentent activement de tisser du lien social en créant des emplois.

C'est par une réunion informelle de mères de famille dans un bureau du quartier qu'a débuté le projet qui est aujourd'hui l'un des plus salués à Neukölln : les **Mères du quartier**. Il regroupe désormais presque 150 femmes d'origine immigrée qui ont été formées au métier de visiteur à domicile. En 10 séances hebdomadaires de deux heures, elles informeront et conseilleront des femmes isolées sur 10 questions clés qui aideront leur famille à mieux s'intégrer ; en échange, chacune reçoit 200 EUR de plus par mois que ce qu'elle percevrait sous forme d'indemnités de chômage. Le projet a récemment été présenté dans une étude sur les bonnes pratiques durant le congrès de Metropolis à Sydney. Les mères contribuent à tisser un réseau qui donne à chaque quartier un socle de stabilité. Par exemple, le café Warte-mal, un ancien pub anarchique, a été transformé en un lieu convivial où les familles peuvent se réunir, notamment dans une grande cuisine où sont dispensés des cours sur les habitudes alimentaires saines. Au total, les Mères du quartier ont touché plus de 2 000 familles et 8 000 enfants.

Action complémentaire

Là encore, le personnel a déploré que les problèmes de financement favorisent les projets à court terme et s'est dit préoccupé par la forte dépendance à l'égard des subventions de l'UE. Ce qui frappe par rapport à d'autres villes internationales, c'est le manque de partenaires

9 Le nom du projet est en fait tout ce qu'il y a de plus allemand puisqu'il est tiré d'un célèbre conte des frères Grimm que connaissent tous les enfants allemands (*Le vaillant petit tailleur*). Il illustre parfaitement les nombreux objectifs simultanés du projet.

10 La loi de 2004 sur l'éducation régionale a intégré la Volkshochschule de Neukölln dans le système éducatif régional. Son fonctionnement est désormais de la compétence de l'administration de l'arrondissement.

commerciaux susceptibles d'apporter une précieuse contribution sous la forme de nouveaux financements et de compétences.

La très grande majorité des initiatives susmentionnées concerne les domaines de l'éducation, de l'aide sociale et de la culture, ce qui reflète peut-être les intérêts du maire et d'autres figures de la municipalité. Peut-être faudrait-il aussi mener des projets pilotes dans d'autres domaines « moins évidents ». Par exemple, comment la diversité influe-t-elle sur l'organisation des transports, la gestion des déchets ou les espaces publics ? L'organisation actuelle des transports publics contribue-t-elle au brassage des populations, renforce-t-elle les clivages ou a-t-elle un effet neutre ? Est-il facile pour les habitants du nord de l'arrondissement de se rendre dans le sud, plus riche, par les transports en commun ?

Surtout, la ville ne semble pas encore avoir abordé la deuxième phase qu'est l'examen de ses principales fonctions à travers le « prisme interculturel ». Au vu de la taille de l'administration et de son impact sur la vie locale, il y a un risque que les projets pilotes (même s'ils ont un grand retentissement) continuent de jouer un rôle accessoire par rapport aux principaux services et décisions qui influent sur le quotidien de la population locale. L'intérêt de l'exercice est qu'il contraint les responsables en place à réévaluer leurs services et à les redéfinir en profondeur. Ils doivent se poser des questions difficiles, par exemple « Les méthodes allemandes classiques concernant la conception et l'offre de services publics sont-elles toujours adaptées à un lieu présentant les caractéristiques de Neukölln ? » ou « Si notre priorité était de faire de Neukölln un lieu d'interaction entre les différentes communautés, ferions-nous les choses différemment et si oui, comment ? »

L'espace public

A l'opposé de la nouvelle ville étincelante qui a surgi de terre dans le centre de Berlin, les infrastructures du nord de Neukölln paraissent souvent grises et tristes. Les logements et équipements sont globalement décents mais il est clair que ce secteur est à la traîne en termes d'investissements publics et privés. Lorsque les investissements arriveront, il sera important de veiller à ce que les espaces verts ne soient pas sacrifiés (par exemple qu'advient-il de l'aéroport de Tempelhof qui fait double emploi ?) et que les nouveaux programmes immobiliers destinés à la classe moyenne ne se traduisent pas par des zones privatisées et sécurisées. Là encore, le Campus Rütli peut servir de modèle. Le projet prévoit d'engager des architectes hautement qualifiés, qui travailleront en étroite concertation avec les habitants afin de créer un site à vocation multiple qui séduise tout le monde et qui, il faut l'espérer, incite d'autres promoteurs à suivre cet exemple.

Il est également envisagé de redynamiser la Karl-Marx-Straße, principale rue commerçante, pour un montant de 10 millions EUR. Cette initiative pourrait devenir un exercice de planification urbaine « par un prisme interculturel ». La Karl-Marx-Straße a ceci de particulier qu'elle constitue la principale artère de la partie nord de l'arrondissement et concentre les activités les plus variées : commerces de détail, institutions culturelles, principaux services administratifs.

Comme ce fut le cas pour beaucoup d'autres rues autrefois prospères, l'arrivée de la voiture a tout changé. Non seulement une bonne partie des anciens commerces ont été transférés dans les centres commerciaux à la périphérie de la ville, mais en outre les voitures dominent le paysage urbain et laissent peu de place aux piétons. Le nouveau projet consiste à réduire la chaussée pour créer des trottoirs plus larges ainsi que des « espaces de déambulation » et des terrasses de café. L'arrondissement fait tout son possible pour élaborer un plan directeur basé sur les souhaits de la population locale. Cela dit, en l'absence d'une tradition de consultation publique ou d'un intérêt pour l'environnement urbain, il faut mettre nettement l'accent sur les activités de promotion.

On constate également un paradoxe : alors que la société allemande dans son ensemble se tourne vers une forme d'urbanisme plus écologique et moins dominée par la voiture, de nombreuses personnes d'origine immigrée n'ont pas les mêmes priorités. Grâce à la prospérité qu'elles ont trouvée à Berlin, beaucoup peuvent posséder une voiture pour la première fois

dans leur vie. Elles n'apprécient pas nécessairement d'être « poussées à l'extérieur de la ville ».

La Karl-Marx-Strasse est à la fois l'une des principales rues commerçantes du centre de Berlin et un nœud de circulation. Située en plein cœur de la partie nord de Neukölln, elle est également l'une des trois grandes artères de l'arrondissement (avec la Sonnenallee et la Herbertstrasse). Malgré la crise économique qui perdure, elle demeure relativement animée (et bruyante), avec des salons de thé orientaux et des échoppes « à moins d'un euro » dressant leurs stands sur le trottoir, dont la seule présence illustre la baisse continue de pouvoir d'achat depuis des années. Autre signe visible du ralentissement économique, le nombre important de vastes édifices publics à l'abandon – comme le bureau de poste du XIX^e siècle ou l'ancienne prison, à l'angle du principal immeuble de bureaux de l'arrondissement – en attente d'un investisseur privé qui les sauvera d'un délabrement complet. Au regard des normes allemandes et européennes, la Karl-Marx-Strasse reste un lieu assez chaotique et peu attirant, que l'on a tendance à traverser rapidement au lieu d'y rencontrer des amis, surtout si on le compare aux petites rues avoisinantes, nettement plus charmantes et plus calmes. Pour contrer cette tendance, l'administration de l'arrondissement a prévu une série de mesures visant à transformer la Karl-Marx-Strasse pour la rendre plus agréable pour tous. Ces mesures alliant contrainte et souplesse nécessiteront environ 29 millions EUR ces 15 prochaines années. Les fonds proviendront du Sénat de Berlin et du programme fédéral pour la redynamisation des centres historiques des villes et communes allemandes (« aktive Zentren »).

La vie en banlieue dans une petite maison familiale dotée d'un jardin privé et d'une allée n'est plus très en vogue. Aujourd'hui, les gens veulent réinvestir le centre-ville, ce qui suppose des aménagements urbains – qui sont sur le point de commencer, d'après M. Horst Evertz, directeur de l'« Aktion Karl-Marx-Strasse », un comité de pilotage temporaire instauré par l'arrondissement pour coordonner les mesures à mettre en œuvre dans un proche avenir¹¹. Si l'essentiel des projets (en termes financiers) doit être décidé et réalisé conformément aux procédures administratives habituelles, un jury spécial a été mis sur pied pour les aspects artistiques. Ce jury est chargé de sélectionner les projets les plus novateurs pour le compte du comité de pilotage, lequel prendra la décision définitive. Il est composé d'un vaste éventail de personnes qui s'investissent à Neukölln, notamment des jeunes, des commerçants, des propriétaires immobiliers, des acteurs de la scène culturelle et de l'administration de l'arrondissement, de manière à garantir au moins dans une certaine mesure une approche participative incluant aussi les « nouveaux Allemands ». Pour citer la philosophie générale de l'Aktion Karl-Marx-Strasse, « nos villes n'ont un avenir que si elles se pensent en termes interculturels ». Dans le cadre de cette approche participative et interculturelle, une partie du plan d'action global a été élaborée après que des discussions approfondies eurent été menées avec les habitants pour savoir comment ils imaginaient le nouveau Neukölln. Des ateliers spéciaux ont également été organisés dans les écoles afin de tenir compte de l'avis et des besoins des élèves.

On peut naturellement se demander si cet investissement énorme (sur les plans financier et humain) permettra d'atteindre l'objectif d'un lieu plus agréable pour tous et si les quelque 30 000 chômeurs vivant à Neukölln en bénéficieront véritablement. En tout cas, la dynamique interculturelle et participative créée par le projet incitera certainement davantage de personnes à s'impliquer dans leur ville et à créer de la richesse ainsi que des emplois à moyen et long terme.

Ce qui est certain, c'est que ce projet prévoit de très nombreux travaux publics qui attireront à Neukölln des habitants d'autres quartiers de Berlin, ce qui aura pour effet d'accélérer le processus d'embourgeoisement déjà observé avec l'augmentation des loyers. Il est donc très probable qu'une partie de la population la plus défavorisée de Neukölln soit contrainte de partir sans avoir de solution de relogement réaliste. Le quartier sera certainement plus joli, mais quelques-uns de ses habitants seront sacrifiés sur l'autel de cette rénovation. La ville devrait

11 La rénovation de 17 quartiers de Berlin a été confiée à la société BSG (Brandenburgische Stadterneuerungsgesellschaft), consultant privé spécialisé dans l'aménagement urbain et social et la réhabilitation du centre historique des villes.

essayer de résoudre ce problème dans le même esprit inclusif et participatif qui préside à la réhabilitation de la Karl-Marx-Strasse.

La visibilité est l'autre aspect important de ce projet. Dans les villes occidentales, l'espace public est souvent le lieu où les migrants sont le plus visibles du reste de la population. Il y a différentes raisons à cela : le chômage et la surpopulation empêchent les migrants d'aller ailleurs ; les lieux publics servent à recruter pour des emplois occasionnels, ou plus simplement des motivations liées à l'interaction sociale et au renforcement social incitent à occuper l'espace public. Dans certains cas, cette concentration peut être considérée comme inquiétante voire menaçante, même s'il n'existe aucune intention malveillante. C'est pourquoi il est indispensable de comprendre et gérer avec tact et talent les espaces où l'on flâne, afin de veiller à ce qu'ils deviennent des lieux de rencontre et d'échange au lieu de nourrir la suspicion ou une éventuelle hostilité.

3. Médiation et résolution de conflits

Rien ne semble indiquer que Neukölln soit actuellement le théâtre de tensions interethniques. Cependant, beaucoup s'inquiètent de voir la violence gagner du terrain, en particulier chez les jeunes. S'il n'est pas traité correctement, ce problème pourrait en outre acquérir une dimension ethnique. Le travail entrepris dans ce domaine est impressionnant. Citons l'ouverture d'un centre de médiation pour les conflits de voisinage sur la Richardplatz ; le projet théâtral « Bonnes filles – bons fils » visant à faire comprendre aux jeunes comment les conflits peuvent se déclencher, ou encore la Maison du droit pour les jeunes, rattachée au Centre de la jeunesse de Lessinghöhe, qui permet à des jeunes et à leurs parents de participer à des jeux de rôle sur les conséquences judiciaires de comportements violents et d'être ainsi dissuadés de passer à l'acte.

Action complémentaire

Est-il possible d'obtenir des informations ou des statistiques sur les résultats et l'impact de ces projets ? Il serait également utile de connaître les statistiques policières sur le niveau des infractions à caractère raciste et de savoir si celles-ci sont en augmentation ou en diminution. En tout état de cause, le travail réalisé ici est globalement impressionnant.

4. Langue

On a réellement l'impression que la langue est une haute priorité à Neukölln et bénéficie de ressources importantes. Nous avons assisté à des cours de langue au centre de formation pour adultes Otto-Suhr et appris que cet établissement est l'un des principaux en Allemagne qui proposent un enseignement de l'allemand comme langue seconde. Comme le confirme le rapport de la ville, le conseil a lancé de nombreuses autres initiatives pour éviter que les migrants se retrouvent exclus de la société allemande faute de posséder les connaissances linguistiques nécessaires. Par exemple, aucun habitant ne doit effectuer un trajet de plus de dix minutes pour trouver un cours de langue dans l'arrondissement et il semble bien que cet objectif soit en passe d'être atteint. Le secteur des ONG est très actif dans ce domaine et la puissante organisation Diakonisches Werk joue un rôle central. Des investissements importants sont réalisés au niveau des effectifs pour attirer des enseignants compétents à Neukölln, où un certificat d'enseignement interculturel est en train d'être mis en place.

Action complémentaire

Est-il possible d'obtenir davantage d'informations en français sur les méthodologies concernant l'enseignement des langues et l'éducation interculturelle ? Certaines méthodes sont-elles plus efficaces que d'autres dans différents contextes et avec différents groupes ? Les enfants d'origine immigrée bénéficient-ils d'un quelconque soutien pour entretenir leur connaissance de leur langue maternelle ?

5. Médias et communication

Comme nous l'avons déjà indiqué, Neukölln et son maire sont souvent présents dans l'actualité, mais parfois pour des raisons peu enviables. On rapporte qu'ils sont une cible facile pour des journalistes à la recherche d'un bouc émissaire et la population locale a le sentiment que les médias s'intéressent uniquement aux événements qui défraient la chronique. Bien que M. Buschkowsky manifeste un grand talent dans ses relations avec les médias, le résultat ne correspond pas au type d'approche stratégique que nous souhaiterions voir mettre en œuvre au niveau local.

Action complémentaire

Dans ce domaine, Neukölln pourrait s'inspirer de l'expérience des autres membres du réseau, en particulier pour élaborer un dispositif efficace permettant de combattre la désinformation et d'inciter les médias à contribuer au règlement des problèmes au lieu de se borner à s'en faire l'écho.

6. Etablir une politique internationale de la ville

Neukölln est une localité ouverte sur l'extérieur, qui apprécie les relations internationales. Elle est jumelée avec 10 autres villes et reconnaît l'intérêt des visites d'étude dans des lieux comme Londres ou Rotterdam. Elle encourage aussi les ONG à cultiver leurs liens avec l'étranger.

La plupart des villes jumelles de Neukölln se trouvent en Europe. Ces jumelages trouvent leur origine dans le processus de réconciliation d'après-guerre. On peut par exemple citer :

Bruxelles - Anderlecht	Rome - Marino
Paris - Boulogne-Billancourt	Ústí nad Orlicí, République tchèque
Amsterdam - Zaanstad	Saint-Pétersbourg
Londres - Hammersmith et Fulham	Prague - 5 ^e arrondissement
Tel Aviv - Bat Jam	Izmir, Turquie

Il est intéressant de noter que le jumelage avec la Turquie, qui ne date que de 2005, reflète sans aucun doute la présence d'immigrés turcs sur le sol allemand. La ville devrait peut-être envisager d'autres jumelages avec les pays d'origine de ses migrants.

Neukölln a naturellement l'avantage de se trouver dans l'une des villes les plus emblématiques du monde et développera son image cosmopolite alors que l'embourgeoisement du tissu urbain s'étend au sud du quartier de Kreuzberg.

Action complémentaire

A l'heure où Berlin séduit de plus en plus sur les plans du commerce international, de la culture et du tourisme, Neukölln devrait élaborer un plan stratégique à long terme pour tirer profit du nouveau visage de la capitale. Si cet arrondissement connaît de nombreuses difficultés qui exigent des réponses sérieuses, on a aussi parfois l'impression que les déclarations publiques sont empreintes d'un discours excessivement négatif centré sur les problèmes (comme c'est par exemple le cas du document sur les politiques d'intégration à Neukölln). Il convient de compenser ce phénomène par une approche davantage axée sur les possibilités, en particulier celles offertes par les industries culturelles et l'économie créative. Que fait le conseil pour aider les artistes locaux, les commerçants et les propriétaires à développer leur activité ? Comment le conseil entend-il se démarquer des quartiers voisins afin d'inciter les touristes à ajouter Neukölln à leur itinéraire ?

7. Mettre en place une fonction de veille interculturelle

Bien que tout un groupe de professionnels importants possède manifestement de nombreuses connaissances et une riche expertise à Neukölln, l'arrondissement ne semble pas disposer d'un observatoire central ou d'une base de veille informationnelle. En fait, dans ce domaine, la

réponse de la ville à la grille analytique semble témoigner d'une mauvaise interprétation de ce qui est demandé ici.

Action complémentaire

Il n'est pas sûr que la municipalité ait élaboré une approche systématique pour la collecte, la classification et l'analyse des données démographiques, sociales et économiques liées à la diversité culturelle, ni de celles qui concernent la performance des services ou projets clés. Dans ce contexte, il est difficile de savoir comment adapter la politique aux besoins et comment évaluer l'efficacité des projets.

Lorsque l'arrondissement aura commencé la collecte de données pour le projet sur les indicateurs du CdE, il sera important de veiller à ce que celles-ci soient analysées et diffusées dans toute l'administration municipale.

8. Compétence interculturelle

Neukölln semble bien connaître, pour l'avoir expérimenté, le concept de compétence interculturelle. Plusieurs initiatives intéressantes ont déjà été adoptées (voir rapport ci-joint), notamment en matière de formation des fonctionnaires. La difficulté principale, dont il a déjà été question, est un problème dans toute l'Allemagne. Elle tient à ce que les personnes d'origine immigrée ont du mal à obtenir des emplois dans l'administration. Neukölln ne ménage pas ses efforts pour remédier à ce problème sous la forme d'une « ouverture interculturelle de l'administration ». Actuellement, 30% des personnes qui suivent une formation professionnelle dans l'administration sont d'origine immigrée. Même à ce rythme, il faudra des années pour que l'administration reflète même vaguement la composition de l'arrondissement.

Action complémentaire

Certaines villes (Greenwich, Rotterdam) ont constaté que les procédures de recrutement elles-mêmes, en particulier l'accès aux candidats potentiels, posaient davantage problème que le manque de qualifications. Du coup, elles utilisent différentes techniques pour toucher les personnes d'origine étrangère en dehors des canaux habituels.

Tous les fonctionnaires de Tilburg en contact avec le public ont été formés à la diversité, de même que le maire et les conseillers municipaux. Les responsables politiques et les fonctionnaires ont mis en place un dispositif permettant d'inviter les personnes d'origine immigrée à les accompagner dans leur travail quotidien afin de se familiariser avec le rôle du conseil municipal.

Neukölln devrait peut-être s'intéresser à ce type de dispositif ?

9. Accueil des nouveaux arrivants

Le Sénat de Berlin a réalisé un dossier multilingue intitulé « Bienvenue à Berlin », qui est distribué par l'administration de Neukölln aux nouveaux arrivants. Ce dossier, qui guide les nouveaux venus à travers les arcanes de l'administration allemande, semble être l'un des meilleurs en son genre. Par ailleurs, de plus en plus d'événements et d'activités sont organisés pour que les nouveaux arrivants se sentent les bienvenus.

Par contre, dans le sens inverse, nous n'avons noté aucune démarche visant à aider les habitants déjà installés à comprendre ou apprécier leurs nouveaux voisins. Ce problème est récurrent, car il semble que la population allemande ne soit pas suffisamment incitée à comprendre que l'immigration n'est pas un phénomène auquel elle peut échapper en déménageant mais une réalité à laquelle elle doit s'adapter.

L'une des solutions réside dans les programmes d'amitié interculturelle. Ainsi, à Rotterdam, le projet Mixen aan de Maas (www.welkominrotterdam.nl) forme des tandems entre les habitants et les nouveaux arrivants, auxquels il verse de l'argent afin qu'ils passent du temps ensemble pendant six semaines pour nouer une amitié.

10. Gouvernance, leadership et citoyenneté

Neukölln s'attache à renforcer les droits des minorités et à inscrire la diversité dans ses structures démocratiques par le biais de sa politique de migration et d'intégration. Une Commission consultative des questions liées aux migrations permet au maire d'être en contact direct avec les responsables des principales communautés. Elle comprend un employé de chacune des 12 associations de migrants et huit représentants d'institutions comme l'école, la police et les organismes de protection sociale.

Cependant, au fil du temps, la majorité de la population de Neukölln ne sera plus composée de migrants mais d'enfants et de petits-enfants de migrants. Comment ces derniers seront-ils alors représentés ? Il faut espérer qu'ils seront représentés comme n'importe quel autre citoyen allemand, mais il reste beaucoup à faire pour y parvenir.

Fondamentalement, la participation au système électoral reste faible. Il n'y a guère de hauts responsables d'origine immigrée au sein des grands partis politiques, et par conséquent peu d'élus d'origine étrangère. Lorsqu'il a été interpellé sur ce problème, le SPD a répondu qu'il y avait encore peu de personnes d'origine immigrée possédant l'éducation et les qualifications nécessaires pour être élues. A nos yeux, ce point prête à controverse – il est clair que le droit de participer au processus démocratique devrait être accessible à tous les citoyens, indépendamment de leur bagage universitaire. Après tout, le SPD lui-même n'a-t-il pas été fondé notamment par des ouvriers sans qualifications ? L'engagement dans le processus politique est un processus interculturel élémentaire et l'un des outils les plus importants pour que les communautés apprennent à connaître leurs différences respectives. Cela semble constituer un défi pour Neukölln à l'heure actuelle.

Action complémentaire

La ville doit affronter une vérité difficile mais incontestable, à savoir que le processus de gouvernance actuel fait penser à plusieurs égards au système colonial d'une époque révolue, certes civilisé. Une petite minorité de responsables politiques et de fonctionnaires compétents et privilégiés font et gèrent les lois pour une majorité de personnes qui ne jouent quasiment aucun rôle, sauf aux plus bas échelons de la gouvernance de l'arrondissement. Ce problème n'est pas propre à Neukölln, car l'Allemagne se distingue aujourd'hui d'une grande partie du reste de l'Europe sur le plan de l'homogénéité ethnique de ses structures de gouvernance. Mais Neukölln doit, plus que d'autres, agir rapidement et efficacement. Pourquoi la population devrait-elle coopérer avec un système sur lequel elle a l'impression d'avoir peu de prise ?

Neukölln devrait regarder ce qui se fait en Europe pour intégrer les minorités dans le système de gouvernance, notamment à Oslo ou au Royaume-Uni avec l'initiative « Operation Black Vote » (<http://www.obv.sorg.uk>). Un programme a notamment été mené dans ce cadre, à Liverpool, pour permettre aux jeunes migrants de suivre le travail d'élus locaux connus afin de mieux comprendre les enjeux. Dans d'autres villes, des migrants ont pu suivre le travail de parlementaires et de magistrats. Operation Black Vote propose également des stages sur le thème « Comprendre le pouvoir » et participe aux activités du London Empowerment Partnership et du London Civic Forum, réseau de 1 300 organisations et particuliers des secteurs privé, public et associatif de la capitale, qui vise à accroître et améliorer la participation citoyenne à Londres.

Conclusion

Dans sa déclaration officielle « Politiques d'intégration à Neukölln », le conseil municipal expose clairement et directement son attachement à l'égalité et à la démocratie et sa détermination à vaincre l'intolérance et l'ignorance, dans tous les domaines, pour permettre à tous ses citoyens de s'accomplir dans la société allemande. La question de savoir si l'approche de Neukölln correspond à celle d'une « cité interculturelle » reste ouverte, mais cela ne doit

pas empêcher de reconnaître l'énergie et l'ingéniosité dont le conseil municipal fait preuve pour remplir sa tâche.

Les politiques et exemples décrits dans le présent rapport font apparaître un certain nombre de thèmes transversaux qui dessinent en quelque sorte le portrait général de Neukölln et que nous allons essayer de résumer.

L'héritage du passé. Le bilan allemand en matière d'intégration des migrants n'est pas excellent. Dans le monde entier, le mot « Gastarbeiter » est devenu synonyme de manque de vision dans les politiques migratoires, dont l'échec notable ces dernières décennies se traduit aujourd'hui par un énorme problème de coexistence entre une société majoritaire, opulente¹², et une armée de millions de chômeurs dans laquelle les migrants (et leurs descendants naturalisés) sont surreprésentés. Ce phénomène est également observé dans la région spécifique de Berlin (et plus encore à Neukölln), où les statistiques officielles indiquent que le processus d'intégration économique, pourtant si nécessaire, progresse lentement. Cela s'explique essentiellement par la destruction massive d'emplois après 1989 et par la nécessité d'absorber la main-d'œuvre libérée par l'effondrement du système de production de la RDA. Les travailleurs non allemands ont été confrontés à une rude concurrence et ont subi de plein fouet la crise de l'emploi. Dans un tel contexte, la partie étrangère de la population a tendance à adopter des mesures d'auto-assistance et à créer une société parallèle, ce qui a un effet déplorable sur l'opinion publique autochtone.

L'importance de la langue. Bien qu'elle soit importante, la « question de la langue allemande », qui est trop mise en avant, n'est qu'une mesure en bout de chaîne et la solution ne consiste pas à simplement multiplier les possibilités d'apprendre la langue. Naturellement, le système scolaire ne peut faire plus (et il était clair, lors de notre visite, qu'il consacre beaucoup d'énergie et de compétences à cette tâche). Les possibilités doivent découler des incitations positives et d'une variété de méthodes d'apprentissage – basées sur l'enseignement en classe ou sur des dispositifs et environnements plus actifs qui peuvent convenir à différents types d'apprenants. Le fait de reconnaître publiquement la valeur des langues des migrants est une autre condition indispensable pour motiver les migrants afin qu'ils apprennent la langue du pays d'accueil. Les responsabilités en la matière doivent relever d'un échelon politique plus élevé car l'intégration nécessite non seulement une bonne maîtrise de la langue nationale mais surtout des perspectives professionnelles. En même temps, il faut tenir compte du fait que le marché du travail allemand (et européen) se caractérise actuellement par un manque d'emplois peu qualifiés ; dans ce contexte, la langue et les compétences professionnelles peuvent faire la différence.

Les investissements structurels. On constate un paradoxe dans ce domaine : d'un côté, Berlin (et a fortiori Neukölln) était décrit comme n'ayant pas un sou par rapport à d'autres régions et Länder allemands ; de l'autre, les moyens financiers injectés dans la rénovation, la modernisation voire la transformation de l'arrondissement semblent assez conséquents. Si les travaux publics sont l'un des principaux outils dont disposent les gouvernements pour relancer une économie chancelante, la question est de savoir quelle part des emplois (temporaires) créés grâce aux chantiers de construction profite réellement aux catégories les plus pauvres de la population. Comme nous l'avons déjà dit, il existe également un risque que ces mesures renforcent le processus d'embourgeoisement déjà à l'œuvre, avec des conséquences négatives évidentes sur le pouvoir d'achat des groupes à faible revenu. Il faudra également voir si la réhabilitation de la ville créera des espaces favorisant le brassage et les échanges ethniques et culturels ou, au contraire, aggravera la ségrégation spatiale.

L'approche participative et les projets locaux. La gestion de quartier et l'approche participative sont probablement deux des mesures les plus novatrices qui aient été identifiées et mises en œuvre pour promouvoir une citoyenneté active et la cohésion sociale à Berlin (et naturellement à Neukölln). Les autorités locales de Berlin¹³ encouragent activement et

12 A l'heure actuelle, l'Allemagne est aux avant-postes de la reprise avec un taux de croissance annuelle du PIB de 4%.

13 Voir la Loi du 28 février 2001 sur l'administration de l'arrondissement (Bezirksverwaltungsgesetz), qui a introduit des réunions publiques de citoyens et des référendums sur tous les grands projets d'urbanisme.

officiellement la participation des citoyens au niveau de local, et la procédure prévue dans le cadre de la gestion de quartier pour évaluer et approuver les projets représente également une avancée concrète vers la reconnaissance des droits des citoyens. Il convient de renforcer cet effort important de l'administration, au moins dans le cas particulier de Neukölln. En fait, un certain déficit de participation (ou de motivation) est perceptible au sein de la population locale d'origine immigrée. Il est probablement lié, en tout cas jusqu'à un certain point, au manque de confiance des « nouveaux Allemands » vis-à-vis des institutions nationales (et locales) après des décennies de politiques migratoires inappropriées (voir le chapitre 1 plus haut). Les succès, comme le projet Rütli, montrent précisément qu'une approche correcte de l'interculturalité et la nécessaire reconnaissance de la culture, de l'identité, de la langue et par conséquent de la dignité de l'autre peuvent totalement renverser une situation qui était considérée comme une cause perdue.

Annexe

Quelques faits et chiffres sur Berlin-Neukölln

Neukölln, dans la partie sud de Berlin, constitue l'un des 12 arrondissements de la capitale fédérale allemande depuis la réforme administrative de 1998 qui a fusionné certains des 20 arrondissements existant à l'époque. Avec une superficie de 45 km² (891,85 pour Berlin) et une population de 307 204 habitants (3 450 900 pour Berlin, 82,1 millions pour l'Allemagne), Neukölln a une densité de 6 845 habitants par kilomètre carré (3 838 pour Berlin). Le taux de chômage atteint 20% (contre 14% à Berlin et 7,9% au niveau national), le nombre de chômeurs est de 27 678 (225 352 pour Berlin) et 92 300 personnes vivent des prestations sociales (soit 30% de la population). Plus d'un habitant de Neukölln sur cinq (21,3%) ne possède pas de passeport allemand (13,5% pour Berlin). Naturellement, le nombre de personnes d'origine étrangère vivant à Neukölln, de nationalité allemande ou non, est beaucoup plus élevé. Il atteint 51,5% dans la partie nord de l'arrondissement et 26,5% dans la partie sud (25,5% pour Berlin, avec des personnes venant d'environ 190 pays, et 19% pour toute l'Allemagne). Si l'on considère la population de moins de 18 ans, le pourcentage passe à 80% pour la partie nord de Neukölln. On recense dans l'arrondissement des personnes de 156 nationalités, dont 36 920 Turcs (12%), 25 956 Libano-palestiniens (8%), 13 765 Polonais (5%) et environ 5 000 Africains (1,6%).

Plus de la moitié (54%) des élèves du nord de Neukölln quittent l'école sans diplôme ou après la Hauptschule : 57% d'entre eux sont d'origine étrangère. Parmi les jeunes de Neukölln, on compte 204 délinquants récidivistes (46% sont d'origine arabe, 25% sont turcs et 13% sont allemands), dont 87% sont d'origine immigrée.

Sélection de sites Internet sur Berlin, Neukölln et les initiatives locales en faveur de l'intégration

La profusion de documents imprimés et d'informations générales sur Neukölln et ses nombreuses initiatives se retrouve également sur Internet. Les liens ci-dessous sont une sélection de sources sur les principaux thèmes abordés dans ce rapport :

berlin.de
berlin.de/ba-neukoelln
berlingeschichte.de
stadtumbau-berlin.de/Neukoelln-Suedring.1494.0.html
quartiersmanagement.de
schillerpromenade-quartier.de
aktion-kms.de
kultur-neukoelln.de/
karlweise.blogspot.com
48-stunden-neukoelln.de/2011/
campusruetli.de
stadtteilmuetter.de
naehstudio-im-stadtteil.de (projet de couture)
kulturbewegt.de/ (des guides touristiques migrants font découvrir leur quartier)
heimathafen-neukoelln.de/ (théâtre populaire interculturel de Neukölln)
vhs.de (les Volkshochschulen en Allemagne)