



# Ville de Copenhague

## Profil interculturel

---

### Généralités<sup>1</sup>

Copenhague est la capitale et, de loin, la plus grande ville du Danemark. La ville proprement dite (sujet du présent rapport) compte 539 542 habitants (2011) et se situe au sein d'une zone métropolitaine plus vaste où vivent 1,2 million de personnes. Mais de plus en plus, Copenhague tend à être considérée comme le cœur de la région transnationale d'Øresund, englobant des parties de la Suède méridionale et riche d'une population dépassant les 3,6 millions d'habitants.

### Contexte national

Alors que le Danemark a accueilli de petits groupes d'origine étrangère tout au long de son histoire, il n'est pas perçu comme un pays traditionnel d'immigration mais, au contraire, d'émigration. De fait, il n'a atteint un taux de migration positif qu'en 1965<sup>2</sup>. Ce n'est qu'à partir du milieu des années 1980 que ce nombre a commencé de monter en flèche, de moins de 10 000 par an, culminant à 73 000 en 2000 pour descendre à 30 000 en 2010. Bien que cette évolution soit en partie due à la demande du marché du travail, elle reflète aussi la ferme volonté du gouvernement social-démocrate d'alors d'accueillir les demandeurs d'asile et les réfugiés, mais aussi de favoriser le regroupement familial. Cette tendance a pris fin en 2001, lorsque le Parti libéral (*Venstre*) dirigé par Anders Fogh Rasmussen a gagné le pouvoir au sein d'une coalition de droite appuyée par le Parti populaire danois (*Dansk Folkeparti*). Presque immédiatement, une orientation radicalement différente s'est appliquée à la migration et à la diversité.

Si la tendance des pays de l'Europe de l'Ouest, depuis quelques années, est de durcir les restrictions à l'immigration et d'adopter une attitude plus rigide vis-à-vis de l'intégration, le Danemark s'est distingué à la fois par son franc-parler et par sa détermination à traduire les paroles en politiques. Ainsi, le 5 Juillet 2011, le gouvernement s'est attiré les critiques des pays voisins en réintroduisant des contrôles douaniers à ses frontières pour la première fois depuis son adhésion à l'Accord de Schengen. Et, peu avant notre visite à Copenhague, le ministre de l'Intégration Søren Pind déclarait, dans une interview au *Jyllands-Posten*, qu'il estimait le concept d'intégration aujourd'hui périmé et que c'était d'une politique d'assimilation dont le Danemark avait besoin à l'avenir.

Le Danemark est souvent décrit comme typique du modèle nordique des petites sociétés de bien-être prospères, socialement égalitaires et ethniquement homogènes. A bien des égards, il y a certainement des similitudes entre la Suède, la Norvège, la Finlande et le Danemark, mais en ce qui

---

<sup>1</sup> Le présent rapport est basé sur la visite effectuée les 21 et 22 juin 2011 par l'équipe d'inspection du CdE, composée d'Irena Guidikova et Phil Wood.

<sup>2</sup> Banque Mondiale, Indicateurs mondiaux de développement, 2011

concerne la diversité culturelle, les Danois se détachent nettement de leurs cousins nordiques. Ainsi, le MIPEX (*Migration Policy Index*) classe tous les pays nordiques parmi les plus favorables dans le monde sur un certain nombre de critères, à l'exception du Danemark, rejeté loin derrière. Il est jugé comparativement médiocre, en particulier pour l'octroi de droits au regroupement familial, pour la sécurité de résidence des immigrés de longue durée et pour la participation politique des immigrés, bien qu'estimé rigoureux pour sa politique anti-discrimination<sup>3</sup>.

Le Danemark, en tant que nation commerciale à l'esprit d'entreprise, a de toute évidence largement profité des marchés ouverts et de la libre circulation du commerce apportés par la mondialisation, mais il semble s'en être tenu à l'essentiel quant aux autres aspects du monde moderne avec lesquels il souhaite composer. Selon un commentateur, l'Etat danois se lance dans des contorsions de plus en plus improbables pour concilier flexibilité économique et conservatisme culturel. Ce modèle danois hybride « apparaît comme un mariage étrange entre pragmatisme basé sur l'intérêt et nationalisme identitaire. »

*La conséquence est la tentative de gérer l'immigration en établissant simultanément deux régimes de migration opposés, régimes destinés à fonctionner indépendamment l'un de l'autre et fondés sur une logique contradictoire. Un régime repose sur le contrôle, l'exclusion et la purification culturelle... L'autre régime entend inviter les étrangers à venir pourvoir les postes vacants d'une économie. Le maintien de cette structure migratoire duelle est-elle une entreprise viable et gérable ? Seul le temps peut le dire... Mais tout porte à croire que la volonté d'éviter une « contamination » mutuelle entre les deux se heurte à de sérieuses difficultés et que l'ouverture qui caractérise le régime de pragmatisme affecte déjà le régime à structure nationaliste.<sup>4</sup>*

Un autre exemple de l'exception danoise se rencontre peut-être dans la religion. Par le passé, le Danemark a toujours été premier sur la scène internationale à accorder les droits à toutes les confessions de pratiquer leur croyance en toute liberté et égalité. Mais, dans les structures politiques de la religion, l'Eglise nationale luthérienne du Danemark détient d'énormes pouvoirs et privilèges par rapport à toutes les autres confessions ; par exemple, le droit de prélever des impôts et l'obligation, pour les Danois de toutes confessions, de faire enregistrer les naissances auprès de cette Eglise et non auprès d'une institution publique. Reste que la religion est quasiment inexistante en termes de politique. Il n'existe pas de voies de consultation officielles entre gouvernement et organismes confessionnels, ni aucune perspective d'institutionnaliser les relations interconfessionnelles au sein de l'arène politique.

Pourquoi le Danemark a-t-il paru se démarquer des autres pays ? La question reste délicate et l'objet de constants débats. Qu'il suffise de dire que, entre la date de notre visite et l'achèvement de ce rapport, le pays a connu des élections générales qui ont conduit à un changement de gouvernement ; et il semble qu'en matière de migration et de diversité culturelle, les politiques vont être soumises à une profonde révision.

## Contexte local

Tout ce qui est dit plus haut à propos des généralités de la société danoise vaut moins pour Copenhague que partout ailleurs dans le pays. De fait, à certains égards, Copenhague et le Danemark ont commencé ces dernières années à se sentir et à se conduire comme deux pays distincts.

---

<sup>3</sup> <http://www.mipex.eu/denmark>

<sup>4</sup> Hedetoft Ulf, « Denmark versus multiculturalism », in Steven Vertovec and Susanne Wessendorf, *The Multiculturalism Backlash: European discourses, policies and practices*. Abingdon: Routledge, 2009, p. 120.

Au cours des années 1990 et au début de cette décennie, le conseil municipal a adopté des politiques et des pratiques que l'on pourrait aisément qualifier d'intégrationnistes, aux parfums multiculturels occasionnels mais fugaces. Les politiques s'inscrivaient dans un programme favorable aux droits de l'homme et antidiscriminatoire et, les premiers temps, il y a également eu une reconnaissance de droits des groupes qui s'est traduite par la présence effective de représentants de minorités ethniques au conseil consultatif sur l'intégration.

Dans les années 1990, le gouvernement national danois était dirigé par une coalition nationaliste de droite, tandis que le conseil municipal de Copenhague était resté entre les mains de la gauche libérale. Tous deux, cependant, ont attaché une importance croissante à la responsabilité de l'individu immigré pour s'adapter aux normes danoises et aux exigences du marché de l'emploi ; ils ont également privilégié le rôle du conseil municipal et des institutions publiques comme agents d'intégration de la société civile. Ils partageaient une autre préoccupation commune : prévenir l'émergence de ghettos ethniques, convaincus que les logements sociaux, les concentrations excessives d'occupants issus de minorités ethniques et les privations socioéconomiques étaient des facteurs intimement liés<sup>5</sup> ; et tous deux s'accordaient sur une solution prioritaire : l'intégration structurelle des immigrés au marché du travail.

Néanmoins, ces dernières années, alors que le gouvernement national s'est résolument engagé sur la voie de l'assimilation, le conseil municipal de Copenhague semble avoir pris avec une égale vigueur la direction opposée. Cette orientation peut être illustrée par deux récentes actions d'envergure : *VI KBH'R'* et *Engage in the City*. Inquiet face au ton de plus en plus nationaliste et xénophobe prévalant dans le pays, mais aussi désireux de reconnaître le pouvoir de l'identité dans l'édification d'un but commun, le conseil municipal a décidé de faire de Copenhague elle-même une « marque » dans laquelle tous les citoyens pourraient s'identifier, indifféremment de leur origine ethnique, statut juridique ou attitude vis-à-vis de la danicité (*Danishness*). Apparaît alors le slogan « Nous, habitants de Copenhague », inspiré de la campagne *Wij Amsterdammers* couronnée de succès aux Pays-Bas, qui laisse entendre qu'il est plus facile de devenir un Copenhagois qu'un Danois. Elle démarre en 2008 avec un double objectif : renforcer l'inclusion et le dialogue entre les citoyens de la ville ; mettre en lumière et célébrer la diversité de la ville. Le site web de *VI KBH'R'* explique le fonctionnement du projet :

*« Le projet VI KBH'R' vise à un engagement envers Copenhague et établit plus de confiance et un sentiment d'unité parmi les Copenhagois. VI KBH'R' reconnaît la diversité culturelle, religieuse et nationale de la ville. Selon VI KBH'R', plus on en apprend sur les différences et les similitudes entre soi et les autres, mieux on est à même de comprendre, de respecter et de croire les autres, ainsi que de se sentir partie intégrante de la communauté de la ville. Nous sommes tous unis. Nous sommes tous des Copenhagois. »*

Un nouveau ton est donné, laissant entendre qu'à côté des préoccupations plus fonctionnelles d'emploi et de logement, la ville reconnaît son inter-culturalité et, donc, la nécessité d'un contact, d'un apprentissage et d'une adaptation réciproques entre les citoyens danois et issus de minorités. Mis à part une vaste campagne promotionnelle, l'initiative se concrétise par des manifestations symboliquement importantes, telles que la Journée internationale annuelle et la création d'un budget spécialement destiné à favoriser les activités des « autres ».

---

<sup>5</sup> Voir la section « Heading towards ghettos' » dans la publication du conseil municipal *Integration Policy of 2006* ; et le plan d'intégration du gouvernement danois, *A New Chance for Everyone* (2005), qui s'est fixé pour tâche de traiter « le problème de la ghettoïsation ».

Le projet Vi KBH'R' a été mis en œuvre durant la première politique d'intégration de la ville, c'est-à-dire pendant la période 2006-10. Voici quelle était la vision de cette politique :

*« Copenhague sera une ville intégrée où les citoyens peuvent vivre ensemble en toute sécurité, partageant un respect de la diversité et de valeurs fondamentales communes telles que liberté d'expression, démocratie et égalité des sexes. L'intégration est un processus mutuel au sein duquel tous les citoyens, quelle que soit leur origine ethnique, créent et forment leur société. »*

*La politique d'intégration est conçue pour promouvoir une égalité des chances pour tous. »*

Cette vision est fondée sur trois principes :

- L'intégration est une responsabilité conjointe
- L'intégration passe par la diversité
- L'intégration doit être attrayante

Cette politique s'est fixé des objectifs ambitieux dans cinq secteurs (emploi, éducation, logement, sécurité et culture), ainsi qu'en matière d'activités de loisir et de services de garde et santé.

Ces objectifs étaient soumis à la surveillance d'un baromètre d'inclusion, publié en ligne et accessible à tous. Le but était de doter le système de suivi d'une banque de données et d'un outil de reporting, et de mettre ces informations à disposition du public. Le baromètre proposait six thèmes clés (emploi, éducation, logement, sécurité, culture/loisir et santé) et une évaluation (*traffic light rating*) basée sur des enquêtes et des statistiques existantes, les résultats étant ventilés par quartier. Ce processus est inspiré du modèle de responsabilisation fondée sur les résultats.

A cette initiative a fait suite une nouvelle politique d'intégration encore plus radicale, *Engage in the City 2011-2014*, assortie d'une stratégie détaillée pour les années 2011 à 2013 : *Programme of Engage in CPH*<sup>6</sup>. La politique adopte une position encore plus ferme sur l'inclusion :

*Copenhague est un lieu où l'on se sent chez soi, où l'on fait confiance aux voisins et aux institutions, et où l'on joue un rôle actif par le biais de la démocratie locale – par exemple, au conseil scolaire ou au club sportif. Vous avez accès à l'éducation et à l'emploi et, si vous êtes croyant, vous pouvez prier en toute liberté dans votre église, synagogue ou mosquée, selon votre confession.*

Là encore, le but est ambitieux :

*Copenhague est la métropole européenne la plus ouverte à tous en 2015.*

La politique vise huit objectifs :

1. Faire bénéficier davantage de jeunes de l'éducation
2. Donner du travail pour tous
3. Diversifier les responsables et le personnel de la municipalité
4. Multiplier les bénéficiaires de services municipaux
5. Améliorer la sécurité de Copenhague pour tous les groupes
6. Faire entendre les voix de tous à Copenhague
7. Réduire le sentiment d'exclusion par la pauvreté

---

<sup>6</sup> <http://www.docstoc.com/docs/79053748/PROGRAMME-FOR-ENGAGE-IN-CPH-2011-2013-PROGRAMME-FOR-ENGAGE-IN-CPH>

## 8. Diminuer le nombre des victimes de discrimination

Le baromètre d'inclusion<sup>7</sup> suit les progrès au moyen d'indicateurs clés correspondant aux huit objectifs.

La politique d'inclusion 2011-14 est née d'un processus de consultation tous azimuts (groupes de réflexion et auditions) et de 38 documents de travail. Ce n'est pas la première fois qu'est employée une approche fondée sur la cible, mais il semble qu'elle soit aujourd'hui plus réaliste. Le conseil municipal a l'intention de baser le processus sur la valeur, et non simplement sur des facteurs économiques ou quantitatifs.

Le projet *Engage in the City* reconnaît à la société civile un rôle beaucoup plus important que ne l'ont fait les précédentes politiques.

Un conseil de la diversité composé d'éminents représentants de multiples secteurs (entreprises, culture, société civile, communautés minoritaires, municipalité, etc.) est chargé de promouvoir la diversité et de faciliter l'engagement des parties prenantes. Les membres de ce conseil ont signé la Charte de Copenhague pour la diversité, acte qui, dans les prochaines années, sera élargi à d'autres parties prenantes et citoyens. En 2011, le projet *Engage in the City* a privilégié quatre secteurs thématiques : vie municipale, travail, éducation et dialogue. Lorsque des initiatives concrètes sont lancées, de nombreuses parties prenantes sont invitées à promouvoir la diversité en partenariat avec la ville, le secteur privé et la société civile. Le plan d'action 2012 est actuellement en cours d'élaboration.

Sous l'influence d'Anna Mee Allerslev, nouvelle maire-adjointe chargée de l'emploi et de l'intégration, l'utilisation d'internet et des médias sociaux (Facebook)<sup>8</sup> est encouragée comme moyen de diffuser informations et débats – ce qui a exigé une rapide adaptation de la bureaucratie municipale.

## Quartiers

Nous avons visité le quartier de Nørrebro, au nord-est du centre-ville. Ce lieu traditionnel offrant des logements à loyer modéré est très apprécié à la fois par les groupes de contre-culture et par les groupes d'immigrés. D'aucuns y verraient le quartier le plus dynamique de la ville, alors que certains du gouvernement central le décriraient peut-être comme un ghetto. C'est une zone complexe, où se côtoient parmi les plus luxueuses propriétés de la ville nées d'un récent embourgeoisement (autour d'Elmegade) et les taudis les plus minables (autour de Mjølnerparken ou de Tingbjerg). Reste que dans Copenhague, aucun secteur n'est considéré zone de non-droit. Le quartier compte 72 000 habitants, dont de nombreux Turcs, Pakistanais, Bosniaques, Somaliens et Albanais.

Copenhague favorise la délégation des pouvoirs et, par exemple, Nørrebro possède un conseil de quartier élu. A la différence du conseil municipal, il n'a pas de couleur politique et ses représentants viennent de la société civile locale mais sont élus en tant qu'individus. Les services publics jouissent d'une grande liberté pour adapter leur travail à l'atmosphère et aux besoins particuliers de tel ou tel quartier.

Nous avons visité *Kultur2200* qui, sous l'égide de la Commission pour la culture et les loisirs, abrite un centre civique, une bibliothèque, une maison de la culture et une salle omnisports. La direction

---

<sup>7</sup> <http://www.kk.dk/integrationsbarometer>

<sup>8</sup> <http://www.facebook.com/#!/blanddigibyen>

dispose de toute l'autonomie voulue pour gérer le complexe en fonction des vœux de la population locale au lieu de se plier aux consignes de l'administration centrale. Elle est tenue de présenter un programme annuel ; ensuite, libre à elle de gérer les budgets à sa guise. Un conseil des usagers représente les intérêts de différents groupes et, en permanence, de nouveaux services sont créés en réponse aux suggestions directes. Cette communauté d'action implique un exercice de budgétisation participative permettant aux usagers de déterminer directement comment dépenser les fonds disponibles.

Le directeur lui-même est rémunéré comme un fonctionnaire. Une petite partie de sa prime annuelle est liée à une condition : identifier deux erreurs d'où il a tiré d'importants enseignements. A la base de cette politique, une philosophie : nous apprenons avant tout de nos erreurs et de nos échecs ; si nous n'échouons jamais en rien, c'est sans doute parce que nous avons agi avec trop de réserve ou de circonspection. L' « erreur intelligente » est donc encouragée.

Bien que les usagers du complexe soient d'origines ethniques très diverses, *Kultur2200* ne se décrit pas comme un centre d'intégration et ne traite pas les gens selon leur origine. Néanmoins, usagers et professionnels sont encouragés à interagir sans tenir compte des éventuelles frontières, et il en existe sans doute entre sport et art, ou entre générations, tout comme entre différents groupes ethniques. Lui-même Kurde, le directeur n'apprécie guère les gens qui se posent en victimes de préjugés pour se donner une identité et un moyen d'obtenir des subventions publiques.

Dans le quartier de Nørrebro se trouve aussi le Centre d'art et d'interculture<sup>9</sup>, ONG phare en matière de travail interculturel sur les marchés de l'art et de la création. Non loin, le centre mondial de la culture KUBIK<sup>10</sup>, maison municipale de la culture axée sur les minorités ethniques et véritable plateforme créative, accueille tout un éventail d'activités culturelles, sociales et politiques. Le centre abrite environ 250 associations, clubs et organisations ethniques qui tous, à leur manière, visent à favoriser le dialogue, le mouvement et l'engagement. Beaucoup des grandes organisations et associations occupent un bureau permanent sur place, tandis que les plus petites y conservent seulement leur adresse postale, utilisant des installations extérieures fournies par la maison.

## Intelligence et compétences interculturelles

Durant la période 2006-2010, le conseil municipal a réuni un conseil d'intégration qu'il a utilisé pour tester ses idées, mais aussi comme source d'informations et d'actualités sur les communautés minoritaires. Les membres de ce conseil d'intégration étaient élus démocratiquement par tous les citoyens issus de minorités. Mais le taux de participation électorale ne dépassait pas 13 % – en partie parce que les personnes d'origine immigrée ne voulaient pas être étiquetées en tant que telles. En 2010 est décidée l'abolition du conseil d'intégration, notamment en raison d'anomalies de fonctionnement relevées par une évaluation externe. A quoi s'ajoute le désir d'intégrer les questions minoritaires aux forums politiques et aux espaces décisionnels institutionnalisés, plutôt que de traiter ces questions dans des forums parallèles.

En 2010 est créé un groupe de réflexion sur l'intégration, composé de cinq universitaires et professionnels indépendants, et de sept élus du conseil municipal. Il commence par tenir des auditions publiques, ce qui conduit à la mise en place du projet *Engage in the City*. Par la suite, il est chargé de scruter les politiques et pratiques du conseil municipal en toute indépendance et impartialité, ainsi que de recommander des lignes d'action pour l'avenir. Pour ce faire, il sélectionne de grands thèmes et les soumet chacun successivement à une enquête minutieuse – le plus récent

---

<sup>9</sup> <http://www.dcai.dk/>

<sup>10</sup> <http://kubik.kk.dk/verdenskulturcentret/>

portait sur l'éducation. Le maire et autres responsables politiques se tiennent à distance du groupe de réflexion pour en préserver l'indépendance. D'autres questions restent encore à établir, parmi lesquelles, en priorité, le renforcement de l'intégration dans les pratiques de recrutement du conseil municipal.

## Education

A Copenhague, la scolarité vient au rang des priorités voire des préoccupations. Le Danemark s'est toujours considéré (et l'a toujours été) comme doté d'un système éducatif très performant mais, avec la publication des résultats de l'enquête PISA (Programme international pour le suivi des acquis des élèves) au cours de la dernière décennie, il s'est révélé relativement médiocre et en déclin (occupant en moyenne le 23<sup>e</sup> rang en mathématiques, sciences et lecture). Il se pourrait même que beaucoup d'élèves d'origine immigrée soient encore plus à la traîne, ce qui explique la décision du groupe de réflexion de mettre l'éducation au premier rang de ses priorités d'enquête.

Le système éducatif danois accorde une grande autonomie aux écoles et un grand choix aux parents. Il existe un secteur privé qui accueille à Copenhague 20 % des élèves – environ 10 à 15 % à l'échelon national. L'on constate également une « fuite des Blancs » (*white flight*) dans les écoles situées en zones à forte population immigrée – la rapide tentative de remédier à ce problème par le ramassage scolaire s'est soldée par un échec. Les écoles déterminent elles-mêmes leur programme et, rien ne les obligeant à prévoir dans leur enseignement une sensibilisation à d'autres cultures ou religions, bien peu le font. D'ailleurs, le Parti populaire danois protesterait sans doute si davantage de temps scolaire était consacré à ce type de discipline. Le Danemark investit peu dans la formation des enseignants, ce qui se reflète dans leur niveau de compétence culturelle. Selon une récente enquête, 80 % des enseignants se sentent incompetents pour travailler en milieu pluriethnique. L'origine ethnique des enseignants n'a fait l'objet d'aucune étude, mais tout le monde s'accorde à penser que le nombre d'enseignants d'origine immigrée est insignifiant.

Par opposition à ce tableau national, la ville de Copenhague déploie des efforts pour offrir un système éducatif plus interculturel. La municipalité encourage cette politique depuis 2007 et, par le biais du groupe de réflexion, elle recherche même de bonnes pratiques à l'étranger. Il semble que les filles d'origine immigrée réussissent mieux à l'école, voire mieux que la moyenne des Blancs autochtones. Toutefois, la municipalité ayant peu d'influence en matière de formation et de recrutement des enseignants, elle n'espère pas voir changer le profil du personnel dans le proche avenir. Le groupe de réflexion a fait neuf recommandations aux commissions politiques en charge de l'éducation et/ou de l'intégration au sein de la ville de Copenhague (y compris à la commission pour l'emploi et l'intégration). Ces recommandations s'articulent autour de quatre axes :

1. Assurer que les écoles publiques servent d'agents de cohésion sociale et culturelle en renforçant la coopération entre établissements scolaires et acteurs locaux, y compris les parents.
2. Fixer des objectifs pour empêcher que les élèves d'origine immigrée ne prennent du retard, et effectuer des évaluations systématiques pour mesurer l'efficacité de ces initiatives.
3. Veiller à ce que la diversité et le bilinguisme soient considérés comme une ressource en dotant les enseignants des compétences adéquates pour travailler en milieu interculturel.
4. Instaurer un climat égalitaire en veillant à ce que les enseignants nourrissent de fortes attentes vis-à-vis de tous les élèves, quelle que soit leur origine ; ainsi qu'en s'intéressant particulièrement à la manière dont les enseignants traitent les garçons démotivés d'origine immigrée.



## Gouvernance et citoyenneté

Anna Mee Allerslev, maire-adjointe chargée de l'emploi et de l'intégration depuis janvier 2010, entend perpétuer et développer l'esprit qui a donné le jour aux projets *Engage in the City* et *VI KBH'R'*. En particulier, elle souhaite ouvrir les voies de communication entre citoyens et institutions publiques, ainsi qu'élargir le débat sur la diversité culturelle à Copenhague. Elle estime devoir montrer l'exemple, ainsi qu'en témoigne son utilisation courante d'internet et des médias sociaux. Elle est particulièrement convaincue que, pour prospérer, le Danemark doit exploiter au mieux son capital et son potentiel humain, et qu'en faisant l'impasse sur les minorités ou en essayant de les assimiler, le pays gaspille une énorme source de talent et d'énergie.

Désireuse de jouer un rôle actif dans le réseau ICC, elle prévoit de réunir des maires et des responsables politiques de villes ICC dans le cadre d'un séminaire autour du thème : relations entre élus et citoyens dans une ville interculturelle.

L'adjointe au maire pense que les médias ont du mal à maintenir une haute qualité d'information et de débat autour de la diversité culturelle. Elle aimerait se rapprocher des médias locaux pour veiller à ce qu'ils reçoivent et publient des informations exactes et se montrent plus responsables quant à leur influence sur l'opinion publique.

## Discrimination

La question de la discrimination a été posée tout au long de notre visite et nous avons reçu des messages différents, parfois contradictoires. A l'instar du directeur de *Kultur2200*, beaucoup ont affirmé que la question a perdu de l'importance et qu'y faire régulièrement référence ne ferait que freiner l'intégration. Toutefois, selon de récentes études, il semble que près de 25 % des minorités ethniques ont été directement victimes de discrimination au Danemark, 80 % estimant qu'il s'agit d'un facteur de la société danoise. Pour faire face aux crimes de haine, le conseil municipal a mis en place un bureau spécialisé qui traite plus de 400 cas par an. La municipalité s'est également dotée d'un médiateur et d'une assistance téléphonique, et elle reçoit conseils et soutien de neuf ONG.

De l'avis général d'experts, il règne une atmosphère envahissante de « petite » discrimination dans certains secteurs du marché de l'emploi et dans la vie sociale (par exemple, qui peut entrer dans quelles boîtes et quels bars de nuit), situation alimentée par l'actuel climat anti-immigration et par le discours « anti-politiquement correct » accepté dans les médias et par la classe politique danoise. Néanmoins, la ville est satisfaite de voir que les crimes de haine et autres formes plus graves de discrimination ne deviennent pas un problème majeur et, au contraire, demeurent bien en-deçà des niveaux atteints au Royaume-Uni et en Suède.

D'autre part, le conseil municipal participe, en partenariat avec l'Institut danois pour les droits de l'homme et neuf organismes locaux, à une campagne visant à s'attaquer aux formes plus insidieuses et institutionnelles de discrimination en matière d'emploi et de prestation de services dans le secteur public.

## Conclusions

Avec sa Politique d'intégration 2011-2014 et sa stratégie *Engage in the City*, Copenhague a très clairement adopté une orientation tournée vers un objectif : être une ville ouverte à tous. Malgré un état d'esprit assez hostile voire contradictoire au niveau national, la ville semble jouir des compétences et de la détermination nécessaires pour mener sa propre politique, même si elle manque peut-être parfois des ressources suffisantes.



Nous avons été particulièrement impressionnés de voir comment la ville se pose des questions difficiles et s'emploie, aux côtés d'autres partenaires, à trouver les réponses. Cette section, extraite du programme *Engage in the City* et décrivant les quatre secteurs ciblés, illustre parfaitement ces efforts :

*1 S'impliquer dans la vie professionnelle : Englobe toutes les activités professionnelles des Copenhagois, qu'il s'agisse de bénévolat ou de travail rémunéré. Questions possibles : « En quoi la diversité, dans le cadre d'une stratégie d'entreprise, peut-elle contribuer à la croissance de mon activité ? » « Comment faire pour exploiter pleinement les compétences et origines diverses des employés ? »*

*2 S'impliquer dans l'éducation : Englobe aussi bien les écoles (enseignement primaire/secondaire/supérieur et formation) que l'enseignement et les environnements d'apprentissage. Questions possibles : « Comment attirer et maintenir dans des établissements d'enseignement les élèves/étudiants issus d'une minorité ethnique, en particulier les garçons/hommes ? » « Comment assurer une coopération constructive entre école et parents au niveau primaire/secondaire ? »*

*3 S'impliquer dans la vie de la ville : Concerne la manière dont les Copenhagois vivent, communiquent entre eux et se sentent faire partie de la communauté urbaine par-delà les divisions culturelles et sociales. Questions possibles : « Comment Copenhague peut-il multiplier et diversifier les événements culturels, notamment dans les espaces publics ? » « Comment renforcer le lien avec les personnes défavorisées et vulnérables ? »*

*4 S'impliquer dans le dialogue : Concerne la manière dont les attitudes, croyances et opinions parmi les Copenhagois et les médias représentent tous les habitants de Copenhague. Questions possibles : « Quelle est la couverture médiatique des minorités ethniques, et quelle importance a-t-elle sur la manière dont se forment les opinions ? » « Comment la religion est-elle décrite dans les médias ? »*

A notre avis, le principal sujet de préoccupation a trait à un secteur où la municipalité n'a qu'une influence partielle : la scolarité. Il est inquiétant de voir que, à cause d'un manque d'investissement dans la formation des enseignants, de politiques restrictives en termes de programmes scolaires et d'une ségrégation croissante, une grande partie de la génération actuelle d'élèves passe peut-être à côté de ses chances de bénéficier d'une bonne éducation et d'une large compréhension interculturelle. Le conseil municipal doit être encouragé à faire tout ce qui est en son pouvoir pour intervenir dans le système scolaire local afin d'inverser la tendance certaine à l'étroitesse d'esprit.

Etant donné la renommée mondiale de Copenhague en matière de design, conception et urbanisme, l'équipe s'étonne de ne pas avoir entendu grand-chose à ce sujet, notamment pour savoir si cette expertise est exploitée pour développer une approche plus interculturelle en termes d'urbanisme et d'architecture. Peut-être faudra-t-il envisager cette question à l'avenir.

Jusqu'à ces derniers temps, Copenhague mettait largement l'accent sur des aspects « structurels » de l'intégration, en particulier sur l'importance de l'emploi comme principal moyen de devenir Danois et sur une nécessaire intervention dans l'attribution des logements pour prévenir l'émergence de « ghettos ». Mais, depuis deux ans, le conseil municipal a revu sa position et répondu au scepticisme généralisé quant à la capacité des seuls facteurs structurels à réaliser l'intégration. Il a constaté que certains groupes de migrants rencontrent toute une série d'obstacles pour entrer sur le marché du travail, il a pris acte des aspects sociaux et culturels de l'intégration et, enfin, il a reconnu les insuffisances du système éducatif. Il a admis que l'intégration n'est pas la seule

responsabilité des nouveaux arrivants mais aussi des habitants du pays d'accueil, et il a commencé d'introduire des mesures véritablement interculturelles. Il investit également dans un personnel hautement qualifié pour mettre en œuvre les nouvelles politiques, et s'est doté d'un éventail d'experts indépendants et de méthodologies de pointe pour superviser les progrès réalisés.

C'est une alternative rassurante par rapport au discours dominant que diffusait le dernier gouvernement danois. Si la ville de Copenhague parvient à créer un modèle efficace d'intégration interculturelle au sein de ce climat national d'insularité culturelle, d'intransigeance politique et d'incertitude économique, sa réussite en sera d'autant plus remarquable. L'ICC doit faire tout son possible pour aider la ville à relever ce défi.