

Danemark

Pénurie de main-d'œuvre et immigration ultra sélective

Christèle MEILLAND¹

Bien avant la crise du Covid-19, le Danemark faisait déjà face à une pénurie de main-d'œuvre. Cette situation s'est aggravée depuis et un bon nombre d'entreprises danoises en plein développement connaissent maintenant des difficultés de recrutement. La main-d'œuvre qualifiée s'est raréfiée et de nombreux secteurs d'activité sont touchés, dans des proportions variables. Dans ce contexte, les entreprises danoises se tournent vers les demandeurs d'emploi étrangers, notamment non ressortissants de l'Union européenne (UE). Toutefois, depuis quelques années, la politique migratoire du Danemark se fait de plus en plus restrictive et coercitive avec la mise en place de barrières à l'emploi des travailleurs non européens.

Si historiquement, le Danemark a été un « précurseur » en tant que signataire des lois et conventions internationales en matière de droits humains² (notamment en ce qui concerne les réfugiés), il

a privilégié, ces dernières années, une politique totalement différente, et beaucoup plus intransigente. Le durcissement de ton est particulièrement visible dans le discours politique et dans la mise en œuvre de politiques d'immigration de plus en plus restrictives. L'objectif de la Première ministre sociale-démocrate, Mette Frederiksen, depuis son arrivée au pouvoir en 2019, est de faire de son pays un territoire « sans demandeur d'asile³ », objectif politique encore plus radical que celui du centre-droit danois. Sa politique migratoire ultra restrictive a déjà porté ses fruits avec une baisse notable des demandes d'asile : en 2020, seules 1 547 personnes ont déposé une demande, soit une baisse de 57 % sur un an.

L'objectif de cet article est de confronter la situation tendue du marché du travail danois à la nouvelle politique migratoire en cours depuis quelques années. Comment le Danemark est-il passé d'un

1. Chercheure à l'Ires.

2. Le Danemark a été le premier à signer et à ratifier la Convention des Nations unies sur les réfugiés en 1951 avec son principe fondamental de « non-refoulement », selon lequel les réfugiés ne doivent pas être renvoyés dans un pays où ils seraient confrontés à de graves menaces.

3. C. Sauvageot, « Le Danemark toujours plus fermé aux migrants », *France Inter*, 2 juin 2021, <https://bit.ly/3M1UTdL>.

pays ouvert, signataire de traités internationaux protégeant les droits fondamentaux à un pays fermé sur lui-même, restreignant et renvoyant les réfugiés syriens à Damas tout en souffrant dans le même temps de pénurie de main-d'œuvre ? Comment cette situation paradoxale peut-elle perdurer ? Quelles en sont les conséquences économiques et sociétales ?

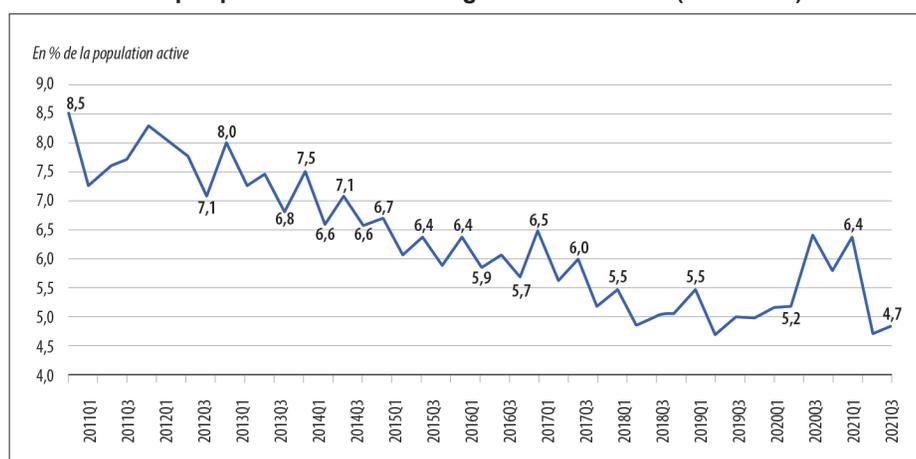
Après une présentation des tensions existantes et des risques de pénurie de main-d'œuvre, nous soulignons le faible recours à la main-d'œuvre étrangère pour pallier les difficultés du marché du travail. Enfin, nous analysons la politique migratoire menée par le Danemark depuis plusieurs années et son durcissement. En conclusion, nous présentons les réactions politiques, syndicales et citoyennes à cette politique d'immigration singulière.

Des risques de pénurie de main-d'œuvre

Le Danemark a été l'un des pays européens les plus rapides à réagir à la

pandémie de Covid-19 à la mi-mars 2020. Le pays ferme rapidement ses frontières, ses institutions publiques, ses écoles et ses crèches. Le 13 mars, le gouvernement danois renvoie chez eux les salariés « non essentiels » du secteur public. Le 18 mars, une très grande partie des entreprises du secteur privé ferment leurs portes. Durant ces cinq jours, le gouvernement consulte les organisations d'employeurs et les syndicats (qui représentent environ les deux tiers de la main-d'œuvre danoise) pour se mettre d'accord sur un plan de sauvetage complet et consensuel de l'économie. Ce plan reçoit également le soutien de l'ensemble des partis politiques au sein du Parlement danois. Avec ce front uni, le gouvernement peut obtenir un soutien général du public (Ornston, 2020). Les actions sont rapides et efficaces. Les cas de Covid-19 chutent de manière marquée et rapide, restant faibles jusqu'en décembre 2020. Lorsque les taux de contagion augmentent de nouveau, le gouvernement adopte la même approche pour un deuxième puis un troisième confinement. La réouverture de

Graphique 1. Taux de chômage au sens du BIT (2011-2021)



DANEMARK

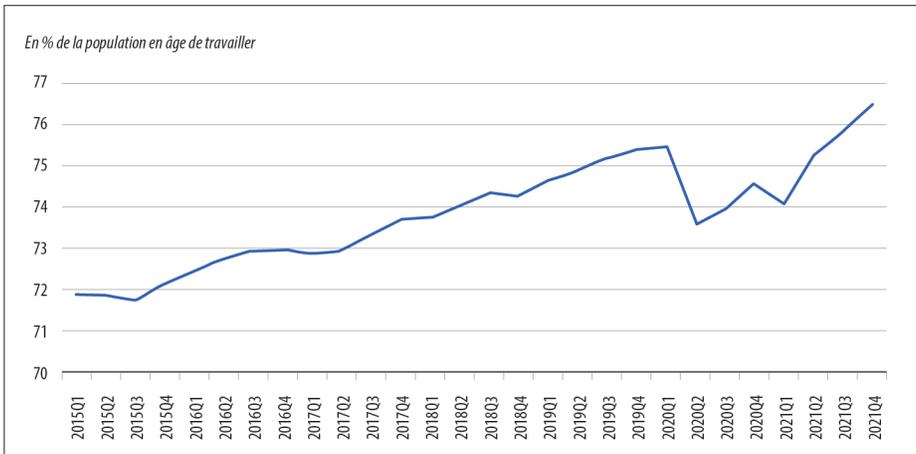
l'économie danoise après plusieurs confinements se déroule sans encombre : la consommation privée reprend, les investissements aussi. L'emploi redémarre, le chômage se rétracte pour atteindre 4,7 % en 2021 contre 6,5 % avant la pandémie en 2017 (graphique 1).

Cette situation de quasi plein emploi renoue avec celle d'avant la crise du Covid. Si les confinements, les périodes de distanciation sociale, les problèmes spécifiques à certains secteurs ou activités (comme l'abattages d'élevages de visons en décembre 2020) ont désorganisé le marché du travail, celui-ci s'est fortement redressé dès que la crise du Covid s'est atténuée. De fait, le taux d'emploi a augmenté de 2,4 points de pourcentage durant l'année 2021, passant de 74,1 à 76,5 % (graphique 2) et le nombre d'emplois a augmenté de 74 000 entre janvier et juillet 2021 (soit près

de 3 % d'augmentation, Statistics Denmark, site internet) ⁴. Selon la Direction du marché du travail et du recrutement, 158 000 offres d'emploi sont restées sans réponse au second semestre de 2021 (Statistics Denmark, site internet), à cause d'un manque de candidats : à 4,7 %, le taux de chômage est à son niveau le plus bas depuis la crise financière de 2008. Depuis février 2020, 140 000 nouveaux emplois ont été créés au Danemark, malgré la pandémie de Covid-19 ⁵.

De fait, il existe un risque de pénurie de main-d'œuvre. Une telle situation pourrait entraîner un ralentissement de la croissance voire une récession car de nombreuses entreprises pourraient se retrouver en situation de ne pas pouvoir honorer des commandes. Un rapport du Boston Consulting Group publié en 2021 anticipe un manque de près de 100 000 travailleurs d'ici 2030 pour pourvoir des

Graphique 2. Taux d'emploi (2015-2021)



Lecture : au quatrième trimestre de l'année 2021, la part des personnes en emploi dans la population en âge de travailler était de 76,4%.

Source : Statistics Denmark.

4. Le taux d'activité a, pour sa part, augmenté, passant de 74,9 % en 2015 à 77,7 % en 2020 : <https://bit.ly/3wZT2jX>.

5. A.-F. Hivert, « Le Danemark en mal de main-d'œuvre étrangère », *Le Monde*, 24 février 2022.

emplois verts au Danemark ⁶. Danfoss, l'un des principaux fabricants danois de produits verts, affirme avoir du mal à recruter suffisamment de main-d'œuvre. Dansk Energi, une organisation d'entreprises énergétiques, souligne la nécessité de faire appel à davantage de travailleurs qualifiés pour atteindre l'objectif national de réduction des émissions de CO₂ de 70 % d'ici 2030. Des acteurs d'autres secteurs insistent sur leurs besoins de main-d'œuvre qualifiée : par exemple, le syndicat du secteur public Forbundet af Offenligt Ansatte (FOA) avertit dans son rapport de 2020 que 40 000 travailleurs sociaux et de la santé (SOSU) manqueront d'ici 2029 et le syndicat danois des infirmières (Dansk Sygeplejeråd) anticipe un manque de 6 000 infirmières ⁷ d'ici 2025.

Malgré la pénurie, une immigration professionnelle restreinte

Face à cette pénurie, les organisations patronales proposent de favoriser l'immigration d'une main-d'œuvre qualifiée. Aujourd'hui, la main-d'œuvre étrangère représente un peu plus de 10 % de la main-d'œuvre totale au Danemark. Selon la Chambre de commerce danoise (Dansk Erhverv), elle contribue à hauteur de 200 milliards de couronnes (27 milliards d'euros) au PIB en 2020, soit 8,5 %.

Toutefois, depuis quelques années, le Danemark met en place de nombreuses mesures de restrictions de l'immigration.

Celles-ci touchent également l'immigration professionnelle, ou de travail. Elles portent sur l'obtention du permis de travail mais aussi sur le niveau des rémunérations.

En ce qui concerne la législation du travail des personnes immigrées et notamment des personnes de nationalité hors UE, le Danemark dispose d'un système de visas de travail qui repose sur deux critères : le secteur d'activité et la rémunération. Ainsi, il existe une « liste positive » qui regroupe les secteurs en besoin de main-d'œuvre et qui cible les compétences manquantes. Les employeurs souhaitant embaucher un salarié non UE ont plus de facilités à obtenir un permis de travail pour leur salarié s'ils sont en mesure de prouver que ce dernier répond aux critères de cette liste. En outre, il existe des critères de rémunération. Ainsi, la loi impose aux entreprises que la rémunération atteigne un minimum annuel de 448 000 couronnes, soit environ 60 218 euros brut. Or, depuis le 1^{er} janvier 2021, « les services de l'immigration sont en droit d'exiger plus, s'ils estiment que le salaire est trop faible pour le poste », explique Rikke Wolfsen, responsable immigration auprès du cabinet de conseil EY à Copenhague. « Pour les petites entreprises ⁸, surtout, c'est compliqué de savoir quel revenu proposer, ce qui rallonge encore les délais, alors qu'il faut déjà compter trois à quatre mois pour obtenir un permis de travail ⁹. »

Ainsi, les immigrés hors UE doivent se voir proposer une offre d'emploi d'un

6. BCG (2021), cité par K. Grønvald Raun, L. Vogdrup-Schmidt, « Danmark risikerer at mangle 100.000 grønne job i 2030: "Det vil være decideret tragisk" », Børsen, 9 avril 2021, <https://bit.ly/3xyrEeq>.

7. Au Danemark, les infirmières sont une profession très ségréguée et composée à plus de 90 % de femmes : <https://bit.ly/3t5ROCT>.

8. Les PME et TPE peuvent avoir moins l'habitude de recruter des personnes immigrées et de gérer les relations avec le Danish Agency for International Recruitment and Integration (SIRI).

9. A.-F. Hivert, 24 février 2022, *op. cit.*

DANEMARK

niveau de rémunération très élevé pour certains secteurs pour pouvoir rester au Danemark. L'employeur doit de son côté vérifier que l'emploi proposé appartient à la « liste positive » et doit anticiper le recrutement puisque la procédure de visa dure plusieurs mois pour les étrangers hors UE. Autre mesure restrictive : l'obligation pour les salariés étrangers, depuis le 1^{er} janvier 2021, de percevoir leurs salaires sur un compte bancaire danois. « Avec les procédures qui prennent des mois pour obtenir un numéro de sécurité sociale, puis l'ouverture d'un compte [bancaire], certains de nos salariés attendent six mois avant d'être payés ¹⁰. »

Un tel dispositif complique les recrutements, surtout pour des projets d'une durée limitée.

Un nouveau programme est introduit à la mi-2020 : le « programme d'attachement au marché du travail » (labour market attachment scheme). Il permet aux étrangers qui travaillent au Danemark depuis au moins deux ans (avec un permis de séjour danois révoqué ou une demande de prolongation refusée) de demander un nouveau permis de séjour d'une durée maximale de deux ans. Cette mesure est valable pour les titulaires d'un titre de séjour en tant que réfugiés ou membre d'une famille

Encadré

La population née à l'étranger au Danemark

Actuellement, la population qui réside au Danemark mais est née à l'étranger représente 10 % de la population totale. Parmi eux, 25 % ont la nationalité danoise et 3,9 % sont nés dans des pays hors UE et pays nordiques. La majorité de la population née à l'étranger (hors UE ou pays nordiques) est originaire de Syrie, de Turquie, d'Irak, de Bosnie-Herzégovine, d'Iran, du Pakistan, d'Afghanistan, du Liban, de Somalie et de Chine. Une grande partie de cette population est en âge de travailler. De 2012 à 2016, les pays nordiques et notamment le Danemark ont connu de fortes hausses de l'immigration (avec un pic d'arrivées en 2015) qui résultent pour une bonne part de l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile (Eurostat).

Les réfugiés au Danemark sont des immigrants ayant obtenu l'asile conformément aux conventions internationales et aux accords de quota du Haut Conseil aux Réfugiés, ou les immigrants qui bénéficient d'une protection humanitaire subsidiaire. Jusqu'à maintenant, la grande majorité d'entre eux demandaient l'asile en arrivant dans le pays. Dans la plupart des cas, le demandeur doit attendre la décision, qui pouvait prendre de 6 à 12 mois en 2015-2016, dans les camps d'asile (Arendt, 2022). Une fois la résidence accordée, les réfugiés et les membres de leur famille peuvent déménager vers des logements sociaux fournis par les municipalités. Ils deviennent alors éligibles aux prestations sociales et doivent se voir offrir la participation à un programme d'intégration/introduction (avec des cours de langues...) dans le premier mois entier après l'obtention de la résidence (Arendt, 2022).

10. A.-F. Hivert, *op. cit.*.

regroupée ou encore accompagnateurs d'un ressortissant étranger titulaire d'un titre de séjour. En plus de ces mesures, la carte d'établissement, qui accorde un changement de statut d'immigration à des fins professionnelles aux étudiants étrangers ayant obtenu certains diplômes de l'enseignement supérieur, a été étendue aux titulaires d'une licence et d'une licence professionnelle. Ces mesures « facilitent » l'intégration dans la société des personnes immigrées déjà présentes depuis quelques années et actives (soit sur le marché du travail soit comme étudiants) au Danemark. La politique d'intégration touche toutefois inégalement les différentes catégories d'immigrés (selon leur pays d'origine, leur insertion sur le marché du travail, leur ancienneté au Danemark).

L'accès au marché du travail danois est devenu de plus en plus difficile pour la main-d'œuvre étrangère qui souhaite désormais venir s'installer ou travailler au Danemark. Si, dans le classement du Boston Consulting Group (BCG) qui porte sur l'attractivité de la main-d'œuvre étrangère, le Danemark occupait la 13^e place en 2014, il a rétrogradé à la 25^e place en 2020 ¹¹. Des pays comme l'Allemagne, la Suède et la Norvège sont devenus plus accueillants que le Danemark. Cette situation est à mettre au compte des dirigeants politiques qui sont à l'initiative des mesures restrictives.

Face aux demandes réitérées de nombreuses entreprises, d'organisations patronales et syndicales d'assouplir la réglementation sur l'immigration,

le gouvernement a récemment laissé entendre qu'il pourrait prendre des mesures pour favoriser l'immigration d'une main-d'œuvre étrangère (notamment hors UE, voir encadré) en réponse à la pénurie. Ainsi, le 21 janvier 2022, le gouvernement propose de baisser le seuil minimum de rémunération exigé pour le recrutement d'un salarié étranger non UE à 375 000 couronnes (50 405 euros) pour une période de deux ans. La droite danoise est prête à descendre jusqu'à 360 000 couronnes (48 388 euros), tant que le taux de chômage reste inférieur à 4,5 % et dans la limite de 12 000 permis de travail par an (uniquement pour les 59 pays dont les ressortissants peuvent entrer dans l'espace Schengen sans visa ¹²).

Une politique migratoire de repli sur soi

Alors que le Danemark a actuellement un besoin supplémentaire de main-d'œuvre, notamment de jeunes, dans de nombreux secteurs, le pays met néanmoins en place une politique très restrictive envers les immigrés non UE et les réfugiés. Cette politique est devenue particulièrement restrictive et inhospitalière pour les demandeurs d'asile et les réfugiés. L'objectif est de dissuader d'autres migrants, que beaucoup d'entreprises souhaiteraient pourtant accueillir, de venir au Danemark ¹³. Le gouvernement actuel cultive l'image du Danemark comme celle de la « mauvaise destination » pour les demandeurs d'asile. Cette hostilité se manifeste vis-à-vis des réfugiés mais

11. Le rapport *Decoding Global Talent, Onsite and Virtual* (BCG, 2021) classe plus de 190 pays selon l'attractivité du pays pour la main-d'œuvre étrangère. Il se base sur une analyse de données issues d'un questionnaire de plus de 200 000 répondants dans le monde (zones géographiques, âge, secteurs d'activité et niveau d'études).

12. <https://www.visa-schengen.info/voyager-en-europe/pays-exemptes/>.

13. « Le Danemark, un Royaume qui se verrouille », *France Culture*, 3 février 2022, <https://bit.ly/3N5K5MO>.

aussi des migrants économiques et des citoyens danois issus de l'immigration. Pour preuve, depuis le 3 juin 2021, une nouvelle loi permet au Danemark d'expulser les demandeurs d'asile hors d'Europe par avion pendant le traitement des demandes, en contradiction avec les textes internationaux (convention de Genève et directives européennes sur les réfugiés).

Cette nouvelle loi, proposée par la Première ministre, Mette Frederiksen, a été adoptée à une majorité confortable par le Parlement danois, le Folketing, par 70 voix contre 24. Dorénavant, les demandeurs d'asile vont être transportés par avion vers un pays tiers lointain (quelles que soient leur origine et nationalité). Ce pays tiers aura pour fonction d'ouvrir un centre de traitement des demandes d'asile : il aura la tâche d'accueillir les migrants et de traiter les demandes d'asile en provenance du Danemark, en échange d'une aide financière. Il s'agit donc d'*externaliser* la politique d'asile du pays, comme c'est déjà le cas en Australie. Cette initiative constitue cependant une première en Europe ¹⁴, tandis que d'autres pays semblent prêts à suivre cette voie (Royaume-Uni notamment).

La loi du 3 juin est la mesure la plus récente d'une série de mesures extraordinaires et extrêmes ciblant les immigrés/réfugiés/migrants, qui vont bien au-delà de celles prises par d'autres pays européens et par l'Union européenne.

Cette loi a été fortement critiquée par la Commission européenne qui a souligné qu'elle « était contraire aux règles européennes existantes ». Le gouvernement de Mette Frederiksen n'a pas encore conclu d'accord avec un pays tiers mais des pourparlers seraient en cours avec le Rwanda ¹⁵ : c'est d'ailleurs vers ce pays que les futurs demandeurs d'asile au Danemark sont actuellement acheminés et retenus dans des camps. Cette mesure a pour but de limiter l'immigration des « non occidentaux » (catégorie codifiée dans la loi danoise) et de révoquer les permis de séjour de certains réfugiés syriens (au motif que leur retour à Damas serait maintenant sans risque).

Comment en est-on arrivé là ?

Pendant longtemps, le Danemark a été réputé pour sa grande tolérance, son ouverture au monde et son approche humanitaire à l'international. C'est le premier pays à signer et à ratifier la Convention de 1951 sur les réfugiés. Dès 1979, le Danemark met officiellement en place un programme d'installation des réfugiés. En 1983, il ratifie la loi sur les étrangers, qui est souvent considérée comme l'une des plus libérales d'Europe. La loi précise que les réfugiés ont légalement droit au regroupement familial, à une formation linguistique, à une aide financière et résidentielle et à un permis de travail (Arendt, 2022). D'une certaine façon, ces mesures reflètent l'existence d'un

14. Le ministre des Affaires étrangères et de l'Intégration Mattias Tesfaye déclare : « La publication (rapport rédigé par le ministère de l'Immigration et de l'Intégration et le ministère des Affaires étrangères) me confirme que le système d'asile actuel a fait faillite. Il est coûteux, profondément injuste et coûte des vies humaines. Le système accueille les mauvais, laisse les plus faibles en plan et enrichit les trafiquants cyniques d'êtres humains. C'est pourquoi le gouvernement travaille sur un tout nouveau système d'asile, où nous déplaçons la procédure d'asile vers un pays partenaire en dehors de l'UE. De cette façon, nous supprimons l'incitation à entreprendre des voyages dangereux vers l'Europe » : <https://bit.ly/3PLlj6F> (sur le site le 11 janvier 2022). Ce discours cherche à rationaliser ou justifier une externalisation et une radicalisation de la politique d'asile danoise.

15. *Les Échos*, 16 juin 2021.

« principe général d'inclusion communautaire de l'aide sociale » (Mouritsen, Olsen, 2013). L'objectif de la loi de 1983 sur les étrangers est d'améliorer leurs garanties juridiques, en particulier celles des demandeurs d'asile et d'encadrer les regroupements familiaux. De fait, cette loi reconnaît un droit au regroupement familial, un droit d'asile pour les réfugiés et un certain nombre de garanties juridiques en matière d'expulsion. Pour autant, si la politique globale d'immigration va dans le sens d'un accueil favorable aux réfugiés dans les années 1980, de nombreuses critiques émergent face à l'afflux d'étrangers, qui présentent notamment les réfugiés comme un fardeau pour l'État-providence danois (Gammeltoft-Hansen, Scott Ford, 2021).

Dès les années 1990, l'asile et l'immigration commencent à devenir un enjeu politique majeur. Progressivement, l'influence du Fremskridtspartiet (FrP, Parti du progrès d'extrême droite) et du Dansk Folkeparti (DF, Parti populaire danois) s'étend sur les débats publics sur l'intégration de ceux qu'ils appellent les « immigrés non occidentaux », c'est-à-dire essentiellement des minorités non blanches ou supposément de confession musulmane. Le Parti populaire danois devient le premier parti nationaliste d'Europe à s'opposer à l'immigration tout en louant le modèle danois d'État-providence : « le secret du succès de ce parti populiste n'est pas seulement dû à l'idée d'un Danemark aux Danois mais à celle, plus percutante encore, que l'État-providence danois ne devrait bénéficier qu'aux Danois de souche » (Jensen,

2021). Le discours politique insiste sur le fait que les réfugiés représentent un fardeau pour l'État-providence et que leur culture est incompatible avec les valeurs danoises.

Depuis vingt ans, des restrictions de plus en plus fortes à l'immigration

Entre 2001 et 2011, le gouvernement de centre droit durcit les conditions de naturalisation et les critères du regroupement familial. De même, le délai nécessaire pour l'obtention d'un permis de résidence permanent passe de trois à huit ans. De 2002 à 2016, la loi est modifiée 93 fois, ce qui équivaut à un peu plus d'un changement tous les deux mois. En comparaison, la loi a été modifiée 25 fois de 1986 à 2000, en moyenne une à deux fois par an. Dans la période la plus récente, de 2017 à 2019, la loi sur les étrangers est modifiée 42 fois au total, soit en moyenne plus d'une fois par mois (Gammeltoft-Hansen, Scott Ford, 2021). En guise d'exemple, on peut citer un amendement législatif de 2016 qui restreint l'accès au regroupement familial pour les réfugiés syriens pour une durée de trois ans et qui met en place une « loi sur les bijoux » en vertu de laquelle les objets de valeur leur sont confisqués pour financer leur séjour. En 2018, des mesures sont prises afin de cibler les « résidents non occidentaux » dans les zones défavorisées, avec des peines plus sévères pour les crimes commis à l'intérieur ou à proximité d'un « ghetto », un terme utilisé à l'origine dans la législation mais remplacé par celui de « sociétés parallèles ¹⁶ ». De plus, une campagne publicitaire anti-réfugiés est

16. Quatre critères sont utilisés pour classer ces « sociétés parallèles » : plus de 40 % des résidents sont sans emploi, plus de 60 % des 39-50 ans n'ont pas fait d'études secondaires supérieures, les taux de criminalité sont trois fois plus élevés que la moyenne nationale et les résidents ont un revenu brut inférieur de 55 % à la moyenne régionale. La liste de ces quartiers est mise à jour chaque début décembre : « Denmark plans to limit "non-western" residents in disadvantaged areas », *The Guardian*, March 17, 2021, <https://bit.ly/3PUgiZB>.

DANEMARK

publiée dans les journaux de langue arabe, avertissant les réfugiés de ne pas choisir le Danemark comme destination finale (Gammeltoft-Hansen, Scott Ford, 2021).

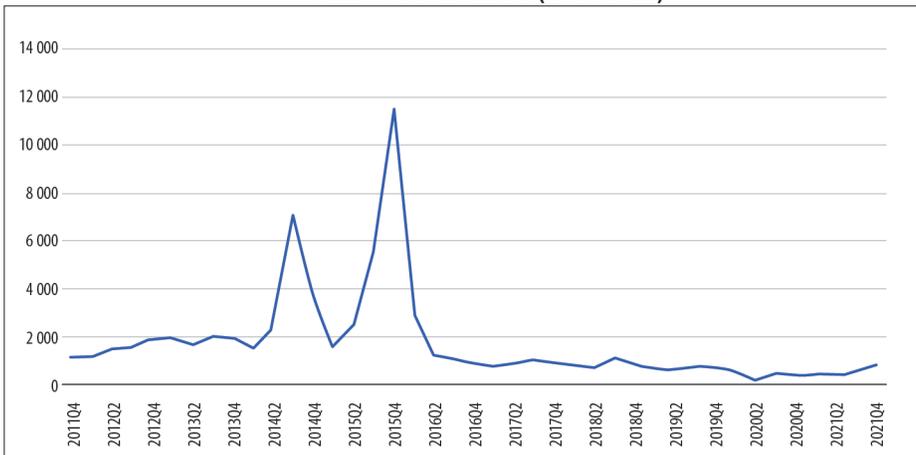
Un nouveau système de prestations d'intégration moins généreux remplace l'aide sociale pour ceux qui n'ont pas résidé au Danemark pendant plus de sept des huit dernières années (Kvist, 2015). Les amendes pour séjour, entrée et travail irréguliers sont augmentées en 2015, ainsi que celles pour avoir aidé les « immigrants irréguliers » à franchir la frontière (Hvidtfeldt, Schultz-Nielsen, 2018).

L'approche des sociaux-démocrates en matière d'immigration devient encore plus dure quand Mette Frederiksen succède à Helle Thorning-Schmidt à la tête du parti en 2015. Alors qu'elle est encore dans l'opposition en 2018, Mette Frederiksen appelle à une réforme du système d'asile du Danemark, y compris la création de centres d'accueil en dehors de l'Europe. « À l'avenir, il ne sera plus possible pour les réfugiés d'obtenir l'asile au Danemark », déclare-t-elle. Au pouvoir depuis 2019, Mette Frederiksen est élue

sur la promesse de poursuivre la politique d'immigration ultra restrictive menée par la droite avec le soutien de l'extrême droite. Le Parti social-démocrate danois s'est aligné en matière migratoire sur la ligne stricte et intransigeante du Parti populaire danois. Le graphique 3 illustre bien les conséquences des politiques menées depuis 2015, avec une baisse très nette des demandeurs d'asile : leur nombre n'a jamais été aussi bas que depuis 2017.

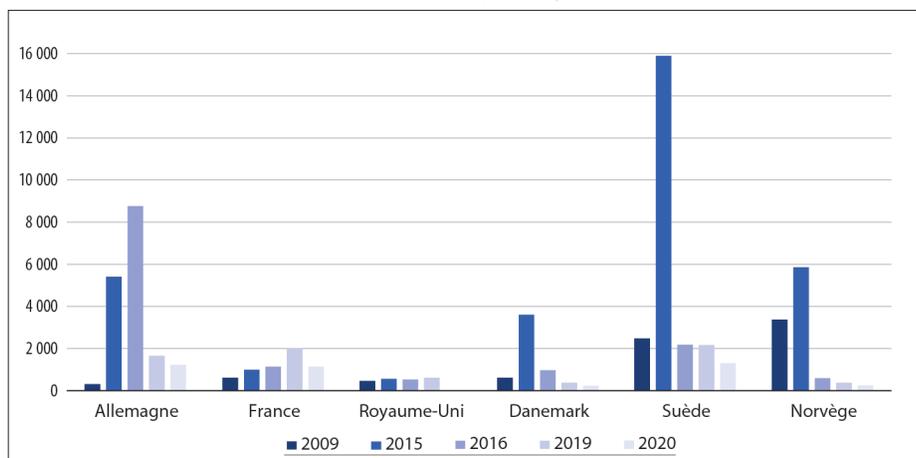
En comparaison européenne, le Danemark n'est pas le seul pays à avoir mis un frein à l'accueil des demandeurs d'asile. L'indicateur Eurostat (nombre de demandeurs d'asile par millions d'habitants) confirme cette diminution du nombre des demandeurs d'asile (des primo-demandeurs) dans beaucoup de pays entre 2015 et aujourd'hui. Le taux de demandeurs d'asile a baissé de plus de 90 % entre 2015 et 2020 au Danemark, en Suède et en Norvège. Sur la même période, en Allemagne, ce taux n'a diminué que de 77 % (graphique 4) et a même augmenté de 14 % en France. Ce graphique souligne la spécificité des

Graphique 3. Évolution du nombre de demandeurs d'asile accueillis au Danemark (2011-2021)



Source : Statistics Denmark.

Graphique 4. Nombre de demandeurs d'asile par million d'habitants par pays (2009-2020)



Source : Eurostat (site internet).

politiques d'accueil des pays nordiques et notamment du Danemark et de la Norvège qui n'ont, depuis 2015, jamais connu des taux d'accueil aussi bas.

Ces statistiques soulignent très nettement la part extrêmement faible des demandeurs d'asile qui sont accueillis au Danemark ces dernières années. En parallèle, jamais le Danemark n'a autant légiféré/débatu sur sa politique migratoire et avec un objectif unique : la durcir. Ces différents graphiques explicitent le décalage entre la réalité des chiffres et les politiques et arguments.

Une gestion décentralisée de l'immigration

La structure de gouvernance danoise à trois niveaux (État, région et municipalité) laisse aux municipalités le soin de mettre en œuvre la politique d'intégration. Celle-ci comprend le logement pour les réfugiés, les programmes d'intégration/introduction, les prestations sociales et la recherche d'emploi, d'éducation ou de formation. Les 98 municipalités du Danemark jouissent d'une

autonomie et d'une indépendance totales dans l'interprétation, la gestion et l'adaptation des politiques d'intégration, ce qui leur permet en outre de répondre aux besoins spécifiques des communautés locales, notamment en ce qui concerne l'emploi, l'éducation et les compétences linguistiques.

Cette décentralisation de la mise en œuvre de la loi permet des stratégies et des mesures divergentes d'une municipalité à l'autre. Ainsi, par exemple, l'intégration des femmes réfugiées peut être très différente selon les cas. Pour preuve : les taux d'emploi des femmes réfugiées arrivées au cours de la période 2015-2017 (Agence pour le recrutement international et l'intégration citée par Bjerre *et al.*, 2021) sont très variables selon les municipalités, potentiellement en raison des différences dans la gestion de la loi sur l'intégration (Bjerre *et al.*, 2021). Même si ces différences peuvent être attribuées à d'autres facteurs (différences de pays d'origine des réfugiés entre les municipalités), les municipalités disposent de marges de manœuvre

pour mettre en œuvre les politiques d'intégration, qui peuvent venir atténuer l'approche restrictive de la politique d'immigration danoise. Elles ont notamment la responsabilité de permettre l'intégration des réfugiés (et des migrants non réfugiés) sur le marché du travail danois. Cela explique aussi pourquoi de nombreux jeunes réfugiés arrivés ces dernières années se sont très bien et très rapidement intégrés : ils ont appris le danois, étudient, travaillent à plein temps, et ont même choisi des secteurs en tension comme le soin et la santé ¹⁷.

Conclusion

La politique migratoire danoise de ces dernières années s'appuie sur un discours assimilant les étrangers, et particulièrement les réfugiés, à un fardeau pour l'État-providence. Par conséquent, le Danemark a mis en place des lois d'immigration toujours plus restrictives avec un accès limité au travail et au regroupement familial et des coupes dans l'aide sociale et financière garantie par l'État-providence. Ces politiques restrictives d'intégration et d'immigration ont des effets majeurs sur l'ensemble de la société comme sur le marché du travail danois qui connaît aujourd'hui de fortes pénuries de main-d'œuvre. Pour autant, la plupart des étrangers, réfugiés ou non, qui viennent au Danemark sont des personnes jeunes et en âge de travailler. On peut raisonnablement penser qu'ils pourraient contribuer au financement de l'État-providence et à la richesse du pays.

Comme le souligne Thomas Gammeltoft-Hansen, spécialiste des questions migratoires à la faculté de droit de Copenhague : « Une majorité de Danois soutient une politique d'asile et de migration très restrictive et une majorité de partis politiques au Parlement danois aussi souhaite ce tour de vis en matière migratoire. Mais on peut voir des changements. Récemment, par exemple, des voix se sont élevées, en particulier dans les partis de droite, pour que l'on assouplisse les règles car le marché du travail requiert davantage de main-d'œuvre étrangère ¹⁸. »

En effet, associations humanitaires, organisations d'employeurs et syndicats demandent des assouplissements, sans résultat pour l'instant. Face au non-renouvellement des permis de séjour des réfugiés syriens ¹⁹, au durcissement renforcé de la politique migratoire, de nombreuses voix se font entendre et de nombreuses manifestations sont organisées dans le pays afin de protester contre le renvoi des réfugiés. Cette contestation provient de différents groupes de la société danoise : des citoyens, des chercheurs, des journalistes, des représentants patronaux et syndicats. Les raisons sous-jacentes à ces contestations peuvent diverger mais elles sont toutes en faveur d'un assouplissement des contraintes migratoires. À titre d'exemple, un groupe « les citoyens qui ne soutiennent pas la politique migratoire du gouvernement » a été créé sur Facebook et rassemble actuellement quelque 40 000 personnes. Le 3 février 2022, les présidents des trois grandes organisations patronales ont

17. C. Jensen, « Le Danemark, laboratoire politique d'une Europe isolationniste et déchirée », *Le Monde*, 29 juin 2021.

18. France Culture, 3 février 2022, *op. cit.*

19. Le gouvernement danois estime en effet que la situation dans la ville de Damas et sa région est suffisamment stabilisée pour que les réfugiés y retournent.

publié une tribune dans le quotidien *Berlingske Tidende* affirmant que « si les politiciens restent les bras croisés et ne font rien, nous manquerons très bientôt d'employés et de nouveaux collègues dont nous avons tant besoin sur les lieux de travail danois ».

En signant en mars dernier une loi spéciale visant à faciliter l'accueil des Ukrainiens fuyant l'invasion russe de leur pays, le Danemark, à l'image de nombreux autres pays de l'UE, semble vouloir assouplir sa politique migratoire ultra sélective avec l'accueil de 20 000 réfugiés ukrainiens. Certaines ONG dénoncent « l'hypocrisie des responsables danois qui parlent de solidarité quand ils voient surtout les avantages que représente la main-d'œuvre ukrainienne ²⁰ ».

Sources :

Arendt J.N. (2022), « Labor market effects of a work-first policy for refugees », *Journal of Population Economics*, n° 35, p. 169-196, <https://doi.org/10.1007/s00148-020-00808-z>.

BCG (2021), *Kompetence-mismatch i Danmark og den grønne omstilling frem mod 2030*, Marts, Boston Consulting Group, <https://on.bcg.com/3MfPzDr>.

Bjerre L., Pace M., Sen S. (2021), « Accessing the Danish labour market: On the coexistence of legal barriers and enabling factors »,

in Federico V., Baglioni S. (eds.), *Migrants, Refugees and Asylum Seekers' Integration in European Labour Markets: A Comparative Approach on Legal Barriers and Enablers*, Cham, Springer, p. 135-148, https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-67284-3_7.

Confederation of Danish Industry (2022), *Economic Forecast: Highest Growth in 27 Years Curbed by Labour Shortage*, <https://bit.ly/3NEE2iz>.

Gammeltoft-Hansen T., Scott Ford S. (2021), « An introduction to Danish immigration law », *Courts Working Paper Series*, n° 234, <https://doi.org/10.2139/ssrn.3769962>.

Hvidtfeldt C., Schultz-Nielsen M. (2018), « Refugees and asylum seekers in Denmark 1992-2016 », *Study Paper*, n° 133, The ROCKWOOL Foundation Research Unit, November, <https://bit.ly/3HngLzH>.

Kvist J. (2015), *ESPN Thematic Report on minimum income schemes. Denmark*, European Commission, October, <https://bit.ly/3xz14o0>.

Mouritsen P., Olsen T.V. (2013), « Liberalism and the diminishing space of tolerance », in Dobbernack J., Modood T. (eds.), *Tolerance, Intolerance and Respect: Hard to Accept?*, London, Palgrave Macmillan, p. 127-156, https://doi.org/10.1057/9780230390898_6.

OECD (2021), *International Migration Outlook, Denmark*, <https://bit.ly/3mvkx02>.

Ornston D. (2020), « Learning from Denmark's socially inclusive approach to COVID-19 », *Policy Options*, <https://bit.ly/3zdmW7l>.

20. A.-F. Hivert, « Le Danemark adopte une loi spéciale pour accueillir les Ukrainiens », *Le Monde*, 24 mars 2022.