

III. Migrations et intégration des immigrants

L'immigration pourrait être, pour le Danemark, un moyen d'accroître son offre de main-d'œuvre. Cela ferait baisser le taux de dépendance, pour quelque temps du moins, et serait propice à la viabilité budgétaire (voir le chapitre I). Toutefois, ces effets bénéfiques ne se font sentir que si les immigrants sont pourvus d'un emploi. Or, un pourcentage non négligeable de cette population a eu de graves difficultés à trouver du travail dans ce pays qui, par ailleurs, n'attire que relativement peu de travailleurs hautement qualifiés. De surcroît, non seulement la structure de l'économie danoise permet difficilement aux étrangers faiblement qualifiés de s'insérer sur le marché du travail, mais le pays est généreux en matière d'octroi de prestations sociales, ce qui fait que beaucoup d'immigrants les moins qualifiés se sont trouvés pris au piège de l'assistance. Ces dernières années, les principaux changements apportés aux mesures concernant l'immigration ont été inspirés par une perception plus aigüe de ces problèmes, en particulier par une plus grande attention à la situation économique des immigrants déjà présents sur le territoire.

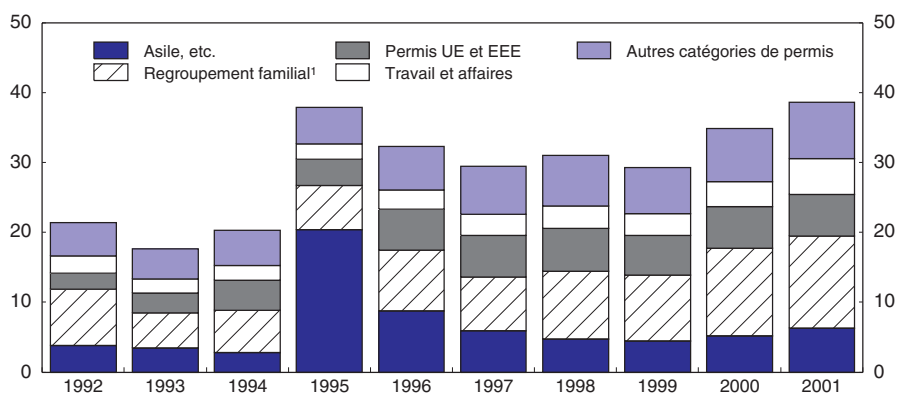
On commencera par exposer les tendances de l'immigration depuis le début des années 60 ainsi que les principales caractéristiques démographiques de la population étrangère. Dans la section suivante, on passera en revue les politiques d'admission qui s'appliquent actuellement aux immigrants provenant de pays situés hors de l'Espace économique européen. Les récentes évolutions influant sur chacune des catégories d'admission (demande d'asile, regroupement familial et immigrants hautement qualifiés) seront replacées dans le contexte international et rattachées à la volonté des pouvoirs publics de mieux intégrer les étrangers déjà présents sur le territoire. Dans la section suivante, on examinera les enjeux de l'intégration. En définitive, le gouvernement entend que les immigrants participent à l'activité économique sur un pied d'égalité avec les Danois de souche. L'objectif est ambitieux et, bien évidemment, ne pourra être atteint rapidement, ni aisément. C'est pourquoi les pouvoirs publics considèrent comme déterminant l'objectif intermédiaire qui consiste à augmenter le nombre d'immigrants pourvus d'un emploi, et en font un préalable au succès de leur politique économique de demain. Les mesures déjà en place vont dans le bon sens, mais la section « Conclusions » n'en formule pas moins quelques suggestions quant à la manière d'améliorer encore la politique d'immigration.

Tendances des flux d'immigration

Dans le passé, le Danemark n'a jamais constitué une destination privilégiée aux yeux des immigrants. Phénomène relativement récent, l'immigration s'y est déroulée en plusieurs vagues :

- Avant 1960, les rares résidents nés à l'étranger provenaient presque exclusivement des autres pays scandinaves, d'Allemagne ou du Royaume-Uni.
- De 1960 à 1974 environ, le Danemark a autorisé les entreprises à recruter un nombre élevé de travailleurs provenant de l'étranger (principalement de Turquie, de Yougoslavie et du Pakistan) pour faire face à des pénuries de main-d'œuvre dans certains secteurs.
- Depuis 1985, les réfugiés de facto et les demandeurs d'asile sont nettement plus nombreux. La plupart d'entre eux sont originaires du Sri Lanka, d'Iran, d'Irak ou du Liban. Au cours des années 90, ils sont également arrivés des Balkans, d'Afghanistan et de Somalie.
- Les groupes les plus anciens s'étant plus ou moins fixés, l'admission pour regroupement familial a progressé ; au cours des toutes dernières années, le nombre d'individus admis à ce titre a dépassé celui des demandeurs d'asile (graphique 18). En 2001, environ la moitié des permis de séjour accordés au titre du regroupement familial concernaient des conjoints. Près

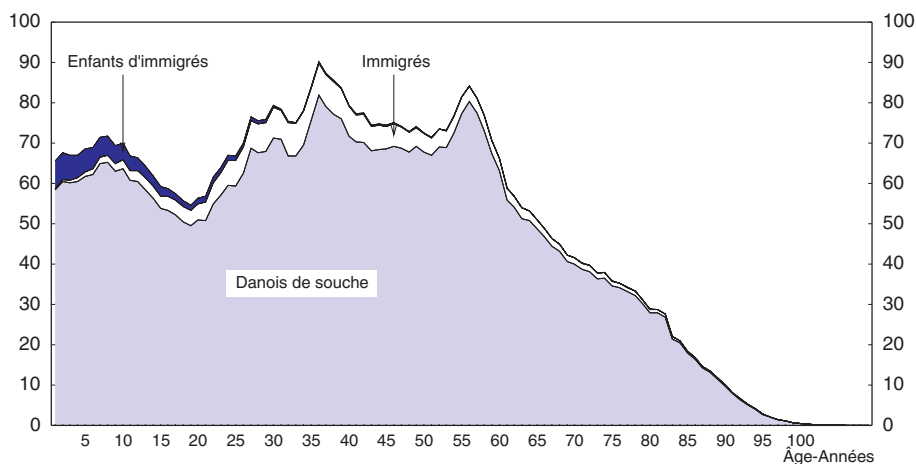
Graphique 18. **Permis de séjour accordés**
En milliers



1. Depuis mai 2000, tous les enfants nés de parents titulaires d'un permis de séjour permanent sont tenus de posséder un permis de séjour en propre. Selon les estimations, cette modification technique compterait pour 2 500 permis dans l'augmentation observée en 2000 et 2001.

Source : Statistics Denmark.

Graphique 19. Répartition démographique par âge et par origine
En milliers d'individus, au 1^{er} janvier 2002

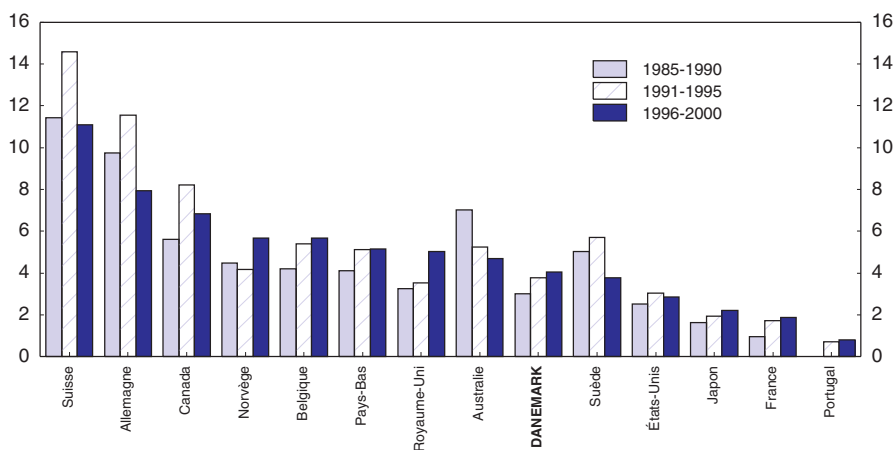


Source : Statistics Denmark.

d'un quart de ces derniers constituent l'effectif des jeunes de moins de 24 ans admis au Danemark.

Au 1^{er} janvier 2002, on recensait près de 332 000 immigrants nés à l'étranger (« première génération ») et 99 000 enfants d'immigrés (« deuxième génération ») vivant au Danemark, soit près de 8 pour cent de la population totale. Les trois quarts étaient originaires de pays en développement, plus de la moitié de ce groupe étant arrivée au cours des 10 années précédentes. La plupart des immigrants se situent dans la tranche d'âge des 25-49 ans, tandis que les immigrants de la deuxième génération appartiennent à une tranche d'âge plus jeune (graphique 19). D'après les estimations effectuées par le groupe DREAM (voir chapitre I) pour le Groupe d'étude sur l'intégration créé par le ministère de l'Intérieur et de la Santé et désormais placé sous la tutelle du ministère des Réfugiés, de l'Immigration et de l'Intégration, la pyramide des âges actuelle – et les écarts significatifs de taux de fécondité entre les deux générations – implique que la proportion d'immigrés et d'enfants d'immigrés devrait pratiquement doubler au cours des 20 prochaines années. Globalement, la progression de la part de cette population (première et deuxième générations) au fil du temps conduit à penser que toute difficulté liée à ce phénomène risque de s'aggraver si rien n'est fait pour y remédier. Par ailleurs, si l'on replace l'évolution de l'immigration au Danemark dans un contexte international, on constate qu'en valeur absolue ce petit pays admet un nombre d'étrangers nettement moindre que ne le font beaucoup de pays de plus

Graphique 20. Flux d'entrées d'étrangers dans quelques pays de l'OCDE
Pour 1 000 habitants



Source : OCDE, *Tendances des migrations internationales*, 2002.

grande taille, mais qu'en pourcentage de la population totale ce nombre se situe vers le milieu de la fourchette OCDE tandis que les entrées d'immigrants pour 1 000 habitants ont sensiblement augmenté entre 1985 et 2000 (graphique 20).

Contrairement à ce que l'on observe dans différents autres pays européens (voir, par exemple, OCDE, 2003d), le Danemark ne semble pas abriter un nombre significatif d'immigrés en situation irrégulière et, selon les évaluations, l'immigration clandestine y serait presque entièrement limitée au secteur du bâtiment et à l'industrie du spectacle. Ceci tient probablement à deux raisons essentielles :

- En général, les immigrants clandestins ont du mal à trouver du travail car les partenaires sociaux surveillent et, si besoin est, sanctionnent les patrons qui emploient des travailleurs clandestins ou sous-payent les travailleurs immigrés en situation régulière (Hjarnø, 1996). En outre, la généralisation de l'affectation d'un numéro d'identification unique par l'administration publique et par le secteur privé fait qu'il est relativement difficile pour les individus de vivre et travailler au Danemark sans ce numéro.
- La facilité avec laquelle, de tout temps, quiconque arrivant sur le territoire a pu prétendre à une aide financière implique que, sur le plan économique, le fait de demeurer dans la clandestinité n'offre aucun avantage.

Tableau 14. **Taux d'activité dans certains pays de l'OCDE**
En pourcentage, moyenne sur la période 1999-2000

	Hommes			Femmes		
	Citoyens	Étrangers	Écart	Citoyens	Étrangers	Écart
Australie (août 2000) ¹	75.3	67.3	-8.0	58.9	49.1	-9.8
Autriche	80.5	86.1	5.6	63.1	63.4	0.3
Belgique	74.1	73.0	-1.1	58.2	40.7	-17.5
Canada (1996) ¹	73.8	68.4	-5.4	60.2	52.9	-7.3
Rép. tchèque	80.4	88.6	8.2	64.4	61.6	-2.8
Danemark²	79.2	63.0	-16.2	75.5	48.3	-27.2
Finlande	79.8	81.1	1.3	74.4	58.0	-16.4
France	75.6	76.4	0.8	63.5	48.5	-15.0
Allemagne	80.1	77.9	-2.2	64.8	49.9	-14.9
Grèce	78.9	89.3	10.4	50.3	57.9	7.6
Hongrie ¹	67.9	73.0	5.1	52.5	53.2	0.7
Irlande	81.1	76.1	-5.0	55.7	54.4	-1.3
Italie	74.8	89.0	14.2	46.3	52.1	5.8
Luxembourg	75.5	77.9	2.4	47.3	56.7	9.4
Pays-Bas	84.8	67.2	-17.6	66.4	44.6	-21.8
Norvège	86.0	84.5	-1.5	77.7	70.7	-7.0
Portugal	83.7	81.3	-2.4	66.7	68.5	1.8
Rép. slovaque	76.6	79.5	2.9	62.6	63.9	1.3
Espagne	77.2	83.8	6.6	49.8	57.3	7.5
Suède	80.5	65.1	-15.4	75.3	59.4	-15.9
Suisse	93.0	89.6	-3.4	74.8	68.4	-6.4
Royaume-Uni	84.9	76.2	-8.7	69.2	56.0	-13.2
États-Unis ¹	73.4	79.6	6.2	61.6	53.7	-7.9

1. Ces données concernent les personnes nées à l'étranger ou dans le pays hôte.

2. Au 1^{er} janvier 2000.

Source : Statistics Denmark, données extraites des *Enquêtes sur la population active* d'EUROSTAT ; recensement de 1996 effectué par le Bureau of Statistics d'Australie ; données extraites de la *Current Population Survey*, US Bureau of the Census.

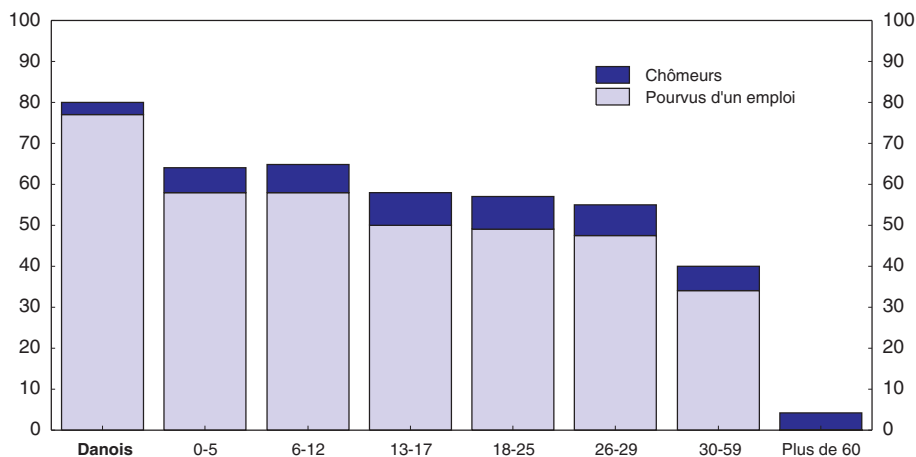
Le taux d'activité est un indicateur essentiel de l'intégration progressive dans la société. Le Danemark est bien connu pour son taux élevé d'activité global, en particulier chez les femmes, mais la probabilité pour les immigrants d'intégrer le marché du travail est nettement moindre (voir le chapitre I). Cette disparité contraste avec ce que l'on observe dans bon nombre d'autres pays de l'OCDE dans lesquels la probabilité d'exercer un emploi est plus forte pour les étrangers que pour les nationaux, ou bien dans lesquels le taux d'activité des étrangers n'est que légèrement inférieur à celui des nationaux (tableau 14). Un examen plus attentif des données concernant le Danemark révèle à quel point le pays d'origine joue un rôle dans ce phénomène : le pourcentage d'actifs parmi les ressortissants de certains pays est nettement inférieur à 50 pour cent (tableau 15). Le taux d'activité de certains groupes d'étrangers est d'autant plus élevé que leur présence sur le territoire est ancienne. De fait, ceux qui séjournent au Danemark depuis plus de 10 ans affichent un taux d'activité presque deux fois plus élevé

Tableau 15. **Taux d'activité chez différents groupes d'immigrants**
En pourcentage, au 1^{er} janvier 2000

Pays d'origine	Hommes	Femmes	Total
Tous pays/régions confondus	63	48	56
Royaume-Uni	79	64	73
Suède	74	70	72
Allemagne	72	56	64
Viêt-nam	71	53	62
Turquie	71	46	59
Océanie	69	49	61
Pologne	68	62	64
Pakistan	68	34	53
Chili	67	56	62
Norvège	66	62	64
Iran	62	41	54
Amérique du Nord	60	52	56
Ex-Yougoslavie	58	42	51
Nationalité inconnue et apatrides	46	27	39
Liban	46	17	33
Irak	33	15	26
Somalie	25	10	18

Source : Ministère de l'Intérieur et de la Santé.

Graphique 21. **Taux d'activité en fonction de l'âge d'arrivée**
Immigrants originaires de pays en développement, âgés de 16 à 66 ans
En pourcentage, 1^{er} janvier 2001



Source : Ministère chargé des Réfugiés, de l'Immigration et de l'Intégration ; base de données de Statistics Denmark.

que ceux qui n'y résident que depuis deux ans ou moins. Toutefois, la circonspection est de mise avant de conclure que le temps, à lui seul, produira les mêmes effets positifs dans le cas des immigrants plus récents ; en effet la composition de la population immigrée a profondément évolué ces dix dernières années³⁶. L'âge au moment de l'arrivée constitue un autre déterminant essentiel du degré d'insertion dans la population active. Il faut probablement voir dans cette corrélation l'effet, chez les jeunes immigrants, d'un contact plus étroit avec le système éducatif danois et d'une plus grande facilité à apprendre la langue, mais aussi d'une plus grande souplesse et de la volonté de s'adapter au mode d'organisation du travail du Danemark (graphique 21).

La dépendance à l'égard des transferts sociaux publics des individus d'âge actif mais non intégrés dans la population active se présente aussi sous des formes très différentes (tableau 16). Plus d'un homme sur cinq bénéficie d'une garantie de revenu par le biais de mesures d'insertion, de prestations en espèces, etc., et plus d'une femme sur quatre perçoit une aide de cette nature ou des allocations de maternité alors que le pourcentage de Danois de souche ou d'immigrants originaires de pays plus avancés bénéficiant de ces prestations est nettement moins élevé. Cette situation exerce deux effets sur le budget du pays : non seulement les bénéficiaires ne contribuent en rien aux recettes fiscales mais, en outre, ils grèvent les dépenses publiques.

Tableau 16. Population d'âge actif non intégrée dans la population active

	Pays en développement		UE, pays scandinaves et Amérique du Nord		Danois de souche	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Actifs	59.0	43.0	71.0	62.0	83.0	75.0
Étudiants de l'enseignement supérieur	4.5	5.1	2.9	3.8	2.9	3.5
Temporairement non actifs (programmes d'activation, transferts sociaux, congés de maternité, etc.)	18.0	26.8	3.2	3.8	2.2	4.0
Régimes de retraite anticipée (y compris pour raisons d'invalidité)	7.8	5.7	6.7	12.1	9.7	13.8
Autres, non actifs	10.7	18.8	16.0	17.9	2.2	3.8
Total des non actifs	41.0	57.0	29.0	38.0	17.0	25.0
Nombre total de non actifs	37 200	50 900	11 900	15 000	289 800	403 600

Source : SOPEMI, note sur le Danemark, 2001.

Mesures régissant l'admission

Conjuguée au faible degré d'intégration des cohortes d'immigrants de certains pays en développement arrivées précédemment, la forte progression de l'immigration au cours des dix dernières années a conduit à reconsidérer les mesures régissant l'admission sur le territoire. L'évolution de la politique en la matière s'explique en grande partie par trois facteurs :

- La conviction que le Danemark attire désormais énormément les demandeurs d'asile faiblement qualifiés parce qu'il est plus facile d'entrer sur le territoire et que l'État se montre plus généreux en matière de garantie de revenu que dans la plupart des autres pays (voir l'encadré 2).

Encadré 2. Protection sociale accordée aux demandeurs d'asile

De tout temps, le Danemark s'est montré généreux en matière de protection sociale pour l'ensemble des résidents du pays, y compris les nouveaux arrivants. Les demandeurs d'asile sont logés dans des centres d'accueil spéciaux – dont la plupart sont gérés par la Croix-Rouge aux termes d'un contrat – en attendant que les autorités statuent sur leur sort. Non seulement ils sont nourris et logés, mais ils bénéficient de soins de santé et reçoivent de « l'argent de poche », soit quelque 30 euros par semaine. Cette aide est supérieure à ce qu'accordent des pays équivalents comme l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Royaume-Uni ou la Suède, tout en étant légèrement inférieure à celle observée en Norvège (ministère des Affaires étrangères, 2002). Toutefois, en janvier 2003, le gouvernement danois a présenté un projet de loi réduisant considérablement l'aide publique aux demandeurs d'asile. Adoptée par le parlement en avril 2003, la loi est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2003.

Par ailleurs, jusqu'à la modification intervenue mi-2002 (portant obligation de sept ans de résidence au cours des huit années précédentes pour percevoir l'intégrité des prestations sociales), les demandeurs d'asile reconnus comme réfugiés pouvaient prétendre à la perception immédiate de l'intégralité des prestations en espèces. Le versement intégral de ces prestations témoignait de la générosité de l'État, tant par rapport aux normes internationales que compte tenu, plus particulièrement, du revenu que les immigrants non qualifiés pouvaient espérer dégager de leur activité (voir plus bas). Il est difficile de déterminer à quel point cette générosité a pu attirer les demandeurs d'asile, un certain nombre de pays appliquant un quelconque délai de carence avant d'accorder aux immigrants le plein accès à leur régime de protection sociale. Quoi qu'il en soit, la loi sur les étrangers de 2002 confère au Service danois de l'immigration le droit de refuser le versement de prestations en espèces à des demandeurs d'asile qui ne répondraient pas à certains critères.

- La crainte que les procédures d'admission compliquent singulièrement la tâche des entreprises désireuses de recruter des immigrants hautement qualifiés.
- La prise de conscience de la nécessité d'une meilleure intégration économique et sociale des étrangers, sachant que tant que l'arriéré de traitement des dossiers des migrants mal intégrés n'aura pas été effectivement résorbé, l'admission de nouveaux venus à faible probabilité de réussite ne fera que compliquer la tâche.

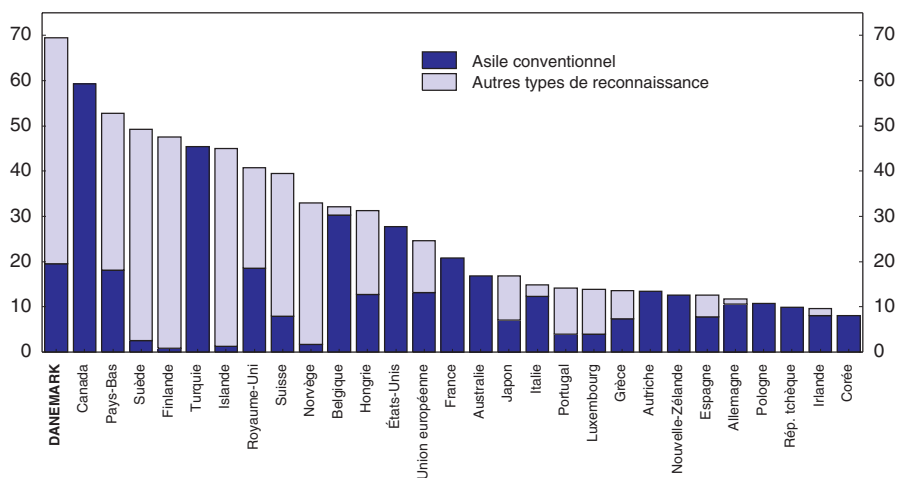
C'est ainsi que les règles régissant l'admission ont été progressivement modifiées depuis à peu près 1998, par le biais d'une série de modifications législatives destinées à durcir les conditions d'admission et d'intégration³⁷. Contrairement à un certain nombre d'autres pays, le Danemark n'impose pas de quota vis-à-vis de telle ou telle catégorie d'immigrants, pas plus qu'il n'opère de distinction, sur le plan technique, entre permis de séjour et permis de travail³⁸ : dans la pratique, la plupart des étrangers en situation régulière sont à même d'exercer un emploi.

Demandeurs d'asile

Face à la très forte augmentation des demandes d'asile dans les années 1990, le Danemark a adopté une nouvelle loi régissant l'admission à compter du 1^{er} juillet 2002 (annexe VIII). La même année, par suite de cette nouvelle législation, le nombre de demandes d'asile a chuté de 50 pour cent environ, alors que celui des demandes déposées dans les pays de l'Union européenne demeurait globalement stable et que des pays comme la Suède et le Royaume-Uni enregistraient même une forte progression de ces demandes. Le Danemark s'est aussi distingué comme le pays affichant le taux de reconnaissance (autrement dit d'octroi de statut de réfugié aux demandeurs d'asile) le plus élevé de tous les pays industrialisés au cours de la décennie précédant 2001 (graphique 22). Ce taux est même considérablement supérieur à la moyenne UE. Les nouvelles règles adoptées dans le cadre de la loi sur les étrangers de 2002 harmonisent davantage les pratiques du Danemark avec celles des autres pays, alors même qu'un certain nombre d'autres membres de l'OCDE durcissent eux aussi leur législation. Dans le prolongement de cette évolution, l'Union européenne est aujourd'hui parvenue à un accord sur un ensemble commun de règles à appliquer en ce qui concerne le droit d'asile, à la fois pour accorder une protection convenable aux individus qui en ont vraiment besoin et pour éviter que les intéressés cherchent à tirer parti des différences de traitement selon le pays européen de destination.

Dans la politique du Danemark à l'égard des réfugiés, un autre élément a changé : le pays accorde désormais plus d'importance à la solution du renvoi des réfugiés dans le pays d'origine si la situation y est de nouveau sûre. Pour les réfugiés originaires d'Afghanistan, un plan commun de rapatriement a été adopté par

Graphique 22. **Taux de reconnaissance des demandeurs d'asile**
En pourcentage, de 1992 à 2001



Source : Commission des droits de l'Homme, ONU, (2002), *Annuaire statistique 2001*.

L'Union européenne sous la présidence danoise. Mi-2002, la Commission danoise de l'immigration avait conclu que, pour de nombreux demandeurs d'asile irakiens, il n'y avait plus de danger à retourner dans leur pays³⁹, bien que cette position ait été revue depuis. À eux seuls, l'Afghanistan et l'Irak ont représenté près de 40 pour cent des demandeurs d'asile entre 1998 et 2001. En parallèle, de nouvelles règles pour l'octroi du droit de séjour permanent (qui, une fois accordé, protège l'immigrant contre le rapatriement) ont été mises en place. Elles incitent encore plus les réfugiés à faire tous les efforts possibles pour s'intégrer. Pour obtenir un titre de séjour permanent, l'immigrant est donc tenu de suivre jusqu'au bout un programme d'insertion, de réussir une épreuve de langue danoise et de ne pas avoir d'arriérés de dettes envers l'État. De surcroît, en mars 2003, le gouvernement a soumis un projet de loi qui implique, entre autres, que le droit de séjour permanent pourra être accordé avant expiration du délai de séjour légal au Danemark (sept ans) si le candidat s'est bien intégré dans la société danoise et est en mesure de subvenir à ses propres besoins. Par ailleurs, la loi sur le rapatriement de 1999 prévoit que si, pour certains immigrants et réfugiés, l'écart culturel et économique à combler est trop important, la meilleure solution est probablement qu'ils retournent dans leur pays d'origine. En conséquence, une aide financière est prévue pour les réinstallations volontaires⁴⁰.

Regroupement familial

Le regroupement familial est un aspect de la politique danoise de l'immigration qui a quelque peu prêté à controverse, notamment par crainte que certains groupes ethniques⁴¹ ne fassent un usage excessif de ce dispositif pour accroître l'immigration globale au départ de leur pays. Le processus d'intégration du « demandeur » peut s'en trouver ralenti, surtout dans le cas des jeunes désireux de faire venir leur conjoint. Une autre préoccupation a été de savoir si, parfois, ces règles ont pu faciliter les mariages forcés. Il est toutefois difficile d'évaluer l'ampleur du problème, car les mariages arrangés constituent de toute façon une coutume assez répandue dans certains groupes ethniques.

Tous les pays ou presque appliquent des politiques de regroupement familial et la rigueur des règles danoises ne semble pas déroger à la pratique telle qu'appliquée ailleurs (OCDE, 2001*b*)⁴². Les obligations de « parrainage » imposées dans différents pays présentent de nombreux éléments communs, ce qui témoigne du fait qu'elles répondent à des préoccupations analogues. En général, le parrainage est exigé pour s'assurer que les individus admis dans le pays ne tombent pas dans la dépendance à l'égard des aides publiques au revenu. Des conditions d'hébergement adéquates doivent également être assurées. Au Danemark, le parrain doit – sauf circonstances exceptionnelles rendant cette condition inappropriée – assumer la responsabilité financière du membre de la famille jusqu'à ce qu'il ou elle obtienne un titre de séjour permanent. À défaut, son permis de séjour peut lui être retiré. La principale différence résultant des dernières modifications entrées en vigueur mi-2002 est que les mêmes règles s'appliquent désormais aux citoyens danois désireux de parrainer un ressortissant étranger au titre du regroupement familial, et ne sont donc plus réservées aux immigrants. Auparavant, les citoyens étaient dispensés de cette obligation, ce qui a conduit à des plaintes pour traitement discriminatoire à l'égard des immigrants. Les autres modifications comme le durcissement de la disposition dite des « liens avec le Danemark », la nouvelle limitation du regroupement par mariage pour les jeunes de moins de 24 ans et le renforcement de l'obligation de subvenir à ses propres besoins ont pour objectif premier de consolider les changements apportés à la politique d'immigration en mai 2000. Quoi qu'il en soit, le nombre total de permis accordés à des conjoints ou des partenaires au titre du regroupement est resté relativement stable ces dernières années, tandis que le nombre de demandes émanant d'immigrants résidents – en dehors des réfugiés – a en fait baissé par rapport aux chiffres records du milieu des années 1990 (tableau 17). Ajoutons qu'un quart seulement des permis de regroupement accordés pour des conjoints en 2001 concernaient un partenaire de moins de 24 ans, et que l'on ne sait pas très bien dans quelle mesure le durcissement de ces dispositions entraînera un report de ces mariages ou renforcera la tendance à épouser de

Tableau 17. Regroupement familial : permis accordés et permis refusés

	1996			2001		
	Permis accordés	Permis refusés	Permis accordés (%)	Permis accordés	Permis refusés	Permis accordés (%)
Permis accordés à des conjoints ou concubins	6 122	895	87.2	6 499	2 043	76.1
<i>dont :</i>						
À des réfugiés résidents	1 338	193	87.4	1 694	297	85.1
À des immigrants résidents	1 325	344	79.4	443	807	35.4
À des personnes d'ascendance danoise ou à des ressortissants de pays scandinaves résidents	3 449	358	90.6	4 362	939	82.3
Permis accordés à des enfants mineurs	2 429	431	84.9	6 422	684	90.4
<i>dont :</i>						
À des réfugiés résidents	1 309	172	88.4	3 777	314	92.3
À d'autres enfants résident dans le pays	1 120	259	81.2	2 645	370	87.7
Permis accordés à des parents âgés de plus de 60 ans	186	565	24.8	266	559	32.2
<i>dont :</i>						
À des réfugiés résidents	71	379	15.8	71	370	16.1
À des immigrants résidents	38	137	21.7	0	9	0.0
À des personnes d'ascendance danoise ou à des ressortissants de pays scandinaves résidents	77	49	61.1	195	180	52.0
Total	8 727	1 891	82.2	13 187	3 286	80.1
<i>dont :</i> À des réfugiés résidents (%)	31	–	–	42	–	–

Source : Ministère chargé des Réfugiés, de l'Immigration et de l'Intégration.

préférence un résident. De nouvelles données montrent néanmoins que les demandes de regroupement familial ont diminué depuis la mise en place des toutes dernières modifications de la mi-2002.

Immigrants hautement qualifiés

L'évolution récente de la politique migratoire a quelque peu facilité l'immigration de travailleurs hautement qualifiés au Danemark. En fait, les citoyens des pays de l'Union européenne et des pays scandinaves étaient déjà autorisés à venir

s'installer au Danemark, mais les toutes dernières modifications des règles sont destinées à faciliter davantage l'accès aux ressortissants d'autres pays possédant des compétences dont le Danemark a besoin. Aux termes du programme associant emploi et permis de séjour, les étrangers originaires de pays tiers qui sont en possession d'une offre d'emploi concrète dans l'une des catégories professionnelles où la demande est forte peuvent obtenir un permis de travail et un permis de séjour dans un délai de 30 jours dès lors que le salaire et les conditions d'emploi sont conformes aux normes danoises.

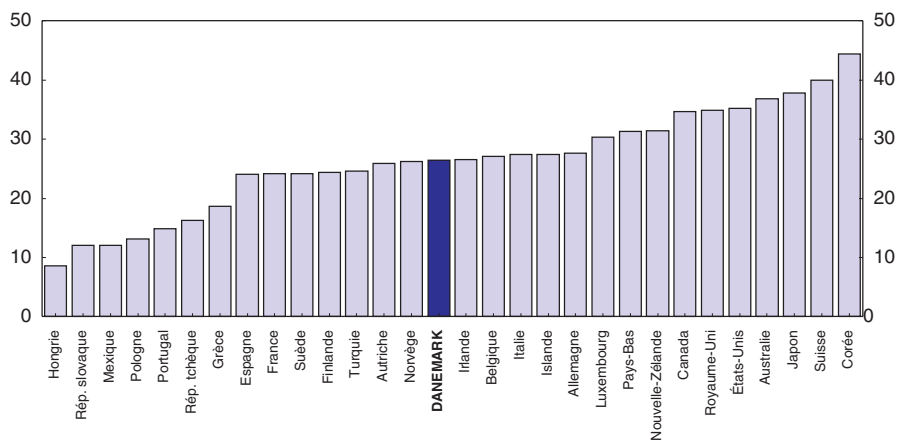
Même en tenant compte de cette évolution, la stratégie du Danemark est encore très loin de celle qu'ont adoptée des pays comme l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande, qui appliquent tous un système de « points ». En vertu de ce système, ces pays encouragent tous ceux qui veulent immigrer à déposer une demande, puis choisissent les « meilleurs » en fonction d'une panoplie de critères évolutive. On choisit de préférence ceux qui semblent le mieux à même de s'installer par leurs propres moyens économiques au lieu d'essayer de faire coïncider l'offre et la demande de compétences particulières ou d'exiger la possession d'offres d'emploi concrètes. De fait, des données canadiennes montrent que les offres d'emploi ne constituent pas un indicateur fiable du potentiel d'intégration. Par conséquent, on n'accorde plus aucun poids à ce facteur dans le processus de sélection.

Dans la concurrence qui l'oppose aux autres pays pour attirer des immigrants hautement qualifiés, le Danemark souffre d'un double handicap : la langue et le niveau relativement faible du revenu après impôt. La quasi-totalité des migrants hautement qualifiés possèdent déjà des notions d'anglais, ce qui donne aux pays anglophones un avantage considérable en tant que pays hôtes, et le Danemark n'y peut pas faire grand-chose. En outre, bien qu'il ait assoupli les critères d'admission, il demeure une destination moins attrayante que les pays dans lesquels les salaires reflètent plus fidèlement la valeur internationale de ce capital humain et où la fiscalité est moins lourde (graphique 23). Le régime spécial d'allégement fiscal réservé aux chercheurs étrangers et au personnel recruté à l'étranger⁴³ a amélioré leur revenu disponible.

Le fait que le revenu après impôt soit relativement bas par rapport à d'autres pays a peut-être une autre conséquence : il se peut qu'il encourage des Danois possédant un bon niveau de qualifications à s'expatrier. Cette décision serait facilitée par les possibilités de libre circulation de la main-d'œuvre au sein de l'Espace économique européen et par le fait que la plupart des Danois bien qualifiés possèdent également de solides compétences en anglais. Bien que le nombre de citoyens danois vivant à l'étranger soit important – certains observateurs ont même évoqué le risque d'un « exode des cerveaux » – on peut très difficilement conclure qu'il existe actuellement un grave problème. Jusqu'à présent, il semblerait que la majorité des départs aient un caractère temporaire : au bout de

Graphique 23. Revenu annuel disponible des personnes percevant un salaire élevé¹ dans quelques pays de l'OCDE

En milliers de US dollars, en 2000, aux PPA courantes



1. Personne seule dont la rémunération est égale à 167 pour cent du salaire de l'ouvrier moyen.
Source : OCDE, *Les impôts sur les salaires, 2000-2001*.

six ans, les trois quarts des Danois expatriés sont de retour (S.B. Nielsen *et al.*, 2002). On pourrait faire valoir qu'une expérience internationale de cette nature constitue un atout pour le Danemark. Une certaine crainte quant à un futur « exode des cerveaux » n'en persiste pas moins.

La question qui se pose plus largement est de savoir dans quelle mesure les habitants s'expatrient temporairement ou définitivement de sorte que, sur l'ensemble de leur vie, ils n'acquittent qu'un minimum d'impôts tout en bénéficiant d'un accès maximum aux prestations publiques et à l'aide au revenu ou en exploitant au maximum la générosité de l'État danois (« chalandage social »). Ce risque est inévitable dans un système où les personnes diplômées des universités ont bénéficié d'un large financement public pour se former et où l'accès à de nombreux segments du système d'aide sociale n'est que très peu lié aux cotisations⁴⁴ (voir le chapitre II).

Comment permettre aux immigrants originaires des pays en développement de mieux s'intégrer

L'amélioration de l'intégration économique des immigrants provenant des pays en développement est une tâche ambitieuse dont le gouvernement danois a fait une priorité. Créé en novembre 2000 par le ministère de l'Intérieur, le Groupe de réflexion sur l'intégration a été chargé de clarifier la question de l'inté-

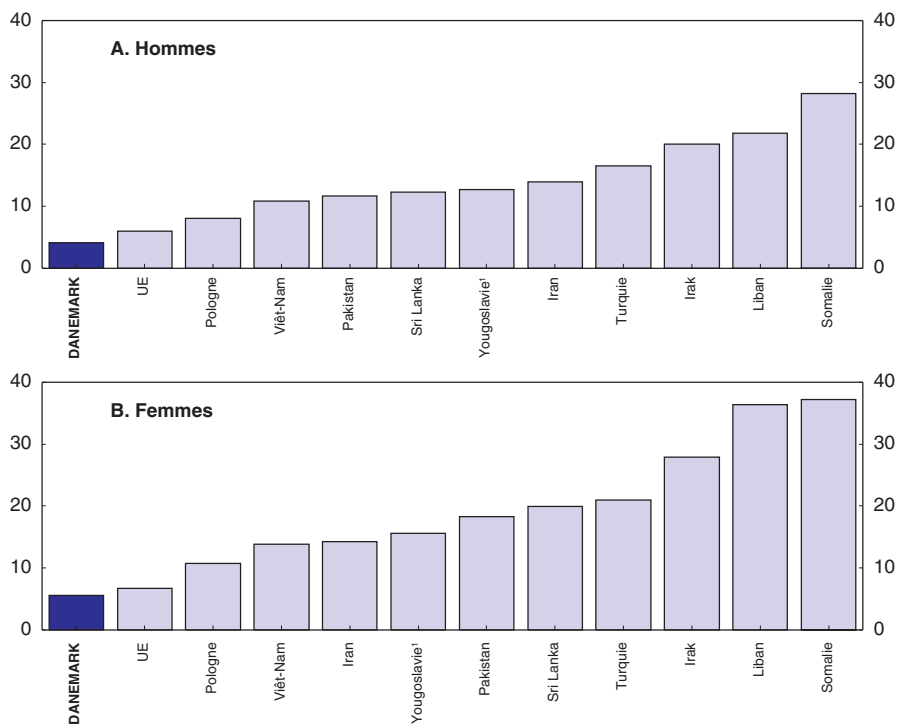
gration des étrangers dans la société danoise, d'analyser les projections d'effectifs d'étrangers et de trouver des moyens de faire face aux conséquences sociales de leur présence. Pour définir une « intégration réussie », le Groupe a fixé sept critères (Groupe de réflexion sur l'intégration au Danemark, 2001) : acquisition de compétences et formation en danois, emploi, indépendance économique, absence de discrimination, contacts entre les étrangers et les Danois, participation à la vie politique, et respect des valeurs et normes fondamentales. Le Groupe considère que la formation, l'emploi et l'indépendance économique sont cruciaux et que l'insertion sur le marché du travail est le préalable le plus important pour réussir l'intégration. Le gouvernement a accepté ces sept critères en les considérant comme des points de référence appropriés. Sa stratégie actuelle est axée tout spécialement sur l'intégration économique des étrangers. D'ailleurs, le présent chapitre traite également de cet aspect de l'intégration⁴⁵.

L'importance d'un emploi

Même dans le meilleurs des cas, il n'est pas possible d'obtenir une pleine intégration économique du jour au lendemain. Parfois même, il faut plus d'une génération. Mais l'objectif de l'action des pouvoirs publics est d'accélérer autant que possible le processus. L'étape décisive sur cette voie est indiscutablement l'obtention d'un emploi⁴⁶. Le taux d'activité des immigrés est nettement inférieur à celui des Danois de souche, et le chômage est également bien plus élevé chez les étrangers (graphique 24). Pour que les immigrants s'insèrent sur le marché du travail, il faut, d'une part, que des emplois correspondant à leurs compétences soient disponibles et, d'autre part, qu'ils aient la volonté de chercher un emploi. Fondamentalement, la première condition exige d'offrir plus d'emplois faiblement qualifiés ou d'améliorer les compétences des immigrants au point qu'ils soient tous en mesure de rivaliser avec les Danois de souche pour les emplois couramment disponibles.

Dans certains pays, le travail n'exigeant que de faibles qualifications est relativement abondant, même s'il est très mal payé, et les immigrés se concentrent généralement dans les secteurs employant un fort pourcentage de travailleurs non qualifiés, le plus souvent dans l'agriculture ou les services comme l'hôtellerie et la restauration⁴⁷. Au Danemark, ces emplois faiblement qualifiés sont relativement rares (graphique 25). La structure économique a évolué de telle sorte que les rémunérations du bas de l'échelle sont relativement proches de la moyenne. La rémunération du quartile inférieur peut aller jusqu'à 83 pour cent du salaire horaire médian, tandis que le ratio décile inférieur/salaire médian est l'un des plus élevés de l'Union européenne⁴⁸. Cette compression des salaires à la partie inférieure constituerait un problème pour les Danois faiblement qualifiés également si l'État ne finançait pas largement les études supérieures et l'acquisition de compétences ; grâce à une meilleure adéquation entre salaires et compétences, le

Graphique 24. **Taux de chômage par pays d'origine**
En pourcentage, 2001



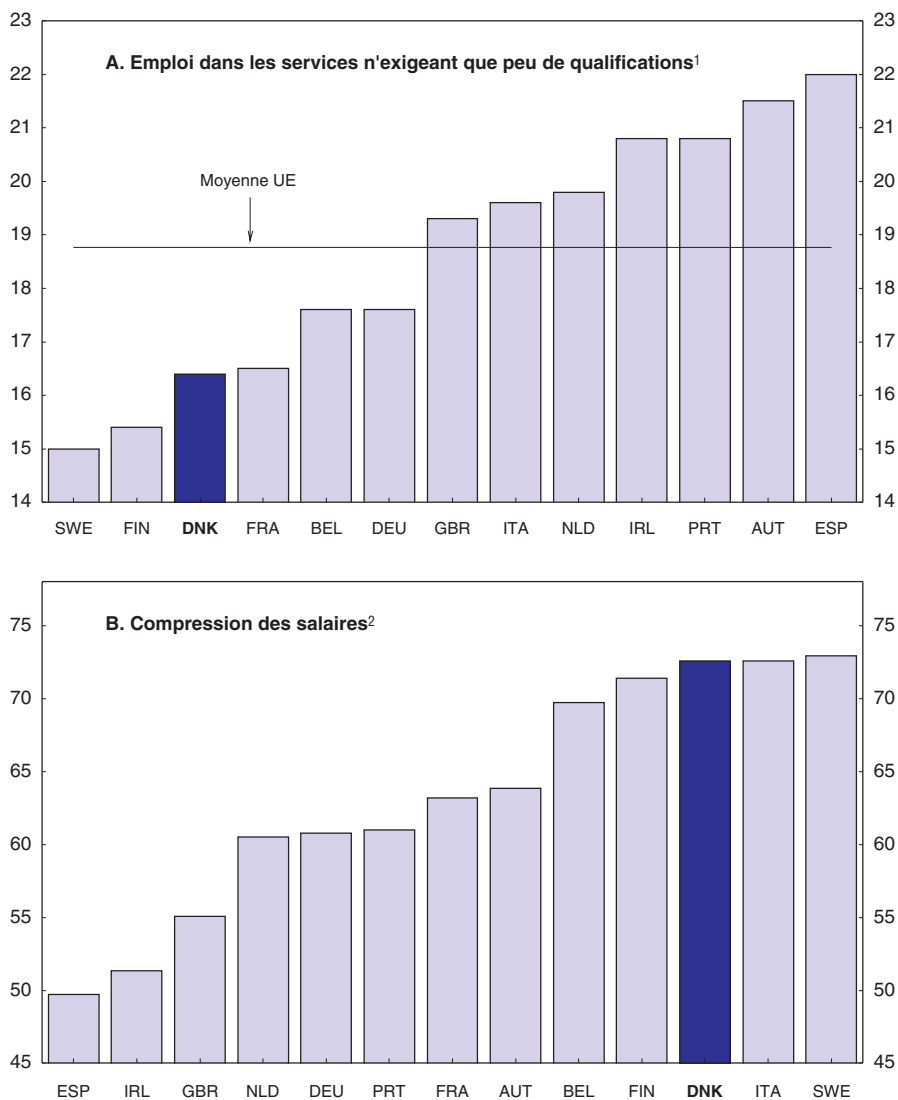
1. Ex-Yougoslavie.

Source : *Annuaire statistique 2002*.

taux d'emploi est élevé. En revanche, les immigrants faiblement qualifiés ont, dans ce contexte, beaucoup plus de difficultés à trouver un emploi à la mesure de leurs capacités. En effet, la générosité des transferts sociaux et le niveau élevé du salaire minimum effectif prévu par les conventions collectives empêchent les salaires de tomber à des niveaux auxquels ces travailleurs pourraient vendre leur capacité de travail.

Comme, en outre, le « coin fiscal » grevant le revenu du travail est relativement marqué, les ménages sont incités, sur le plan économique, à travailler moins et à effectuer eux-mêmes plus de tâches ménagères et d'entretien de leur logement, alors que l'avantage comparatif dont ils bénéficient et leurs préférences personnelles les inciteraient probablement à engager un tiers pour accomplir ces travaux si le coin fiscal était moins prononcé. Cet arbitrage semble relativement bien accepté par les Danois de souche, qui se chargent d'effectuer une

Graphique 25. **Emplois faiblement qualifiés et compression des salaires**
En pourcentage



1. Commerce de gros et de détail, réparation automobile, hôtellerie et restauration.

2. Rémunération du décile le plus bas en pourcentage de la rémunération médiane, en 1998 ou la dernière année pour laquelle on dispose de statistiques. Les données se fondent sur la rémunération brute de travailleurs à temps plein.

Source : Eurostat ; Base de données de l'OCDE sur les rémunérations.

grande partie des grosses réparations de leur habitation (Brodersen, 1998). Mais il limite les possibilités, pour les immigrants faiblement qualifiés, de trouver un travail à leur convenance dans les services domestiques, comme le ménage ou le jardinage, branches pour lesquelles les immigrants sont généralement surreprésentés dans la plupart des pays. L'autre possibilité est que cette population travaille au noir, mais l'on ne dispose que de très peu d'informations précises sur l'ampleur de ce phénomène⁴⁹.

Subventions salariales – rattraper l'écart entre niveau des salaires et niveau de productivité

L'une des mesures que les pouvoirs publics pourraient prendre pour combler l'écart entre le niveau des salaires et le niveau de productivité des immigrants serait de consentir des subventions salariales sous une forme ou une autre. Ciblée sur les immigrants non encore qualifiés, cette mesure leur permettrait de trouver un emploi sur le marché du travail normal. Un nouveau programme a été annoncé à cet égard ; il prévoit le versement de subventions salariales dégressives aux immigrants venant d'être embauchés, en même temps qu'un apprentissage du danois sur le lieu de travail et qu'une formation pour acquérir les compétences propres à l'emploi occupé (voir l'encadré 3). Sur le plan du principe, beaucoup d'arguments plaident en faveur de cette méthode, surtout parce qu'elle intègre la formation sur le lieu de travail et qu'elle est conçue pour amener les immigrants au stade où ils pourront continuer à travailler sans qu'il soit nécessaire de continuer à verser la subvention. Comme l'obtention d'un emploi est probablement l'étape la plus ardue de toutes, cette stratégie serait peut-être tout ce dont les immigrants ont besoin pour parvenir à leur indépendance économique. Il serait prématuré de se prononcer sur les chances de succès de cette stratégie, qui dépendent probablement du soin avec lequel les immigrants seront choisis parmi ceux qui sont le mieux armés pour profiter cette l'expérience. Mais cette mesure pourrait aussi se révéler coûteuse à moins qu'un parcours de réduction progressive des subventions sur un laps de temps assez court ne soit clairement défini. Toutefois, les immigrants qui, dès le départ, comptent parmi les moins qualifiés risquent de ne même pas pouvoir intégrer un programme de ce type. Ils auront néanmoins la possibilité de suivre des cours de danois et de renforcer leurs compétences jusqu'à ce que l'on puisse les amener à exercer un emploi.

Travail indépendant

L'un des moyens de porter les salaires horaires des immigrants à un niveau rendant l'emploi viable est le travail indépendant. Dans ce cas, en effet, les salaires minimums effectifs ne constituent plus une contrainte. Le travail indépendant est beaucoup plus répandu au sein des groupes d'immigrants, bien que la rémunération soit alors nettement plus faible que pour les mêmes groupes

Encadré 3. L'intégration par le lieu de travail

En mai 2002, les partenaires sociaux, les communes et le gouvernement ont signé un nouvel accord intitulé « Train de mesures pour l'intégration des immigrants ». Cet accord se concentre sur une insertion rapide dans la vie active et sur l'acquisition de compétences en danois sur le lieu de travail lui-même. Il repose sur la conviction que, pour les immigrants, le lieu de travail est le meilleur des cadres pour acquérir les compétences dont ils ont besoin, y compris la connaissance du danois, afin de s'insérer sur le marché du travail. L'accord témoigne aussi de la prise de conscience que le lieu de travail offre d'excellentes possibilités de nouer des contacts plus étroits entre immigrants et Danois. Les textes nécessaires ont été soumis au parlement en mars 2003.

Cet accord propose, entre autres, un nouveau modèle d'intégration sur le lieu de travail, comportant trois étapes qui font suite à une introduction à la langue du pays et au marché du travail :

Étape 1 : Familiarisation avec le lieu de travail

- Les immigrants en phase d'insertion sur leur lieu de travail ne bénéficient pas d'un contrat de travail et l'entreprise ne leur verse pas de salaire. Toutefois, ils bénéficient d'une garantie de revenu de l'État (aide sociale ou allocation d'insertion).
- L'enseignement du danois prime sur toute autre activité. Les cours ont lieu sur place. Les communes prennent en charge leur coût ainsi que celui de l'acquisition d'autres compétences.
- L'étape d'insertion peut durer jusqu'à 13 semaines (et jusqu'à 26 en cas de besoins particuliers) selon les spécificités du programme. Les personnes présentant des difficultés très particulières pourront même prolonger cette phase si l'on estime que cette prolongation se justifie.

Étape 2 : Formation sur le lieu de travail

- Les immigrants sont recrutés par l'entreprise et rémunérés selon les conventions collectives.
- Les immigrants partagent leur temps entre travail et formation, et les employeurs ne les rémunèrent que pour les périodes de travail effectif. À ce stade, une formation spécifique à un emploi peut aussi être engagée.
- Les pouvoirs publics payent le coût de la poursuite de l'apprentissage du danois et de la formation à d'autres compétences, et subventionnent en partie les salaires.

Étape 3 : Emploi normal

- L'immigrant est employé normalement et la société qui l'emploie lui verse son salaire comme à n'importe quel autre salarié. Il y a possibilité de trouver un accord aux termes duquel les personnes qui ne seraient pas encore pleinement qualifiées pour l'emploi qu'elles exercent percevraient un salaire plus faible. Toutefois, cet emploi pourrait n'être qu'à temps partiel et se combiner avec des cours de danois ou d'autres formations, payés par les autorités publiques.

Tableau 18. **Revenu brut des travailleurs indépendants et des salariés**
Tranche d'âge des 18 à 59 ans, en 1996

Pays d'origine	Indépendants (en DKK)	Salariés ¹ (en DKK)	Écart (en DKK)	Travailleurs indépendants en % de la population active
Danemark	285 200	233 200	52 000	8.7
Iran	104 600	183 400	-78 800	29.3
Pakistan	136 600	167 900	-31 300	30.7
Ex-Yougoslavie	176 500	190 800	-14 300	7.0
Turquie	114 300	166 300	-52 000	18.7
Chine	126 500	181 000	-54 500	21.7
Autres pays	189 300	222 600	-33 300	13.2
Total	277 300	232 300	45 000	

1. Chômeurs inclus.

Source : Statistics Denmark ; Bager et Rezaei (2001).

d'immigrants exerçant un emploi salarié (tableau 18). En revanche, le montant que les entrepreneurs danois perçoivent en contrepartie de leur travail est supérieur de 25 pour cent, en moyenne, à la rémunération de leurs concitoyens salariés, mais ils possèdent généralement un niveau de formation plus élevé et la probabilité pour qu'ils se concentrent dans les branches d'activité à faible valeur ajoutée est nettement moindre (Bager et Rezaei, 2001)⁵⁰. Les immigrants non salariés ont des horaires de travail très lourds : seuls quelque 10 pour cent d'entre eux n'effectuent que 39 heures par semaine ou moins, tandis que la majorité travaillent 70 heures et plus. Comme le fait d'être propriétaire de son entreprise est peu rémunérateur, on peut supposer que les immigrants pouvant trouver un emploi en travaillant pour autrui préféreront cette solution. Ce constat donne à penser que le niveau de productivité horaire des travailleurs non salariés est très faible et que, partant, leur rémunération horaire implicite l'est aussi. On en conclura que, généralement, les immigrants faiblement qualifiés opteront pour le travail indépendant faute d'autre choix (Clark et Drinkwater, 1999)⁵¹. Cette situation contraste fortement avec celle des entrepreneurs immigrants aux États-Unis : dans ce pays, le pourcentage de travailleurs indépendants chez les immigrants était d'environ 12 pour cent en 1990, proportion guère supérieure à celui des citoyens américains, et leur niveau de rémunération était nettement plus élevé que celui des immigrants salariés. Au fil du temps, ce niveau tendait même à s'aligner sur celui des citoyens américains, salariés ou travailleurs indépendants, et même à le dépasser (Lofstrom, 1999). Aux États-Unis, le travail indépendant a donc joué un rôle très différent dans l'intégration des immigrants par rapport à celui qui a été le sien au Danemark.

En réalité, au Danemark, la plupart des immigrants ont du mal à s'installer à leur compte en dehors des secteurs d'activité traditionnels, et il est rare qu'ils y parviennent. Cela tient peut-être en grande partie au fait que, bien qu'ils travaillent dur et que leurs journées de travail soient longues, l'expérience acquise ne leur sert pas à grand-chose pour élargir leurs compétences ou compenser leur manque de qualifications. La disparité de compétences par rapport aux entrepreneurs danois est immense : les deux tiers de l'ensemble des créateurs d'entreprise danois ont reçu une formation technique ou supérieure, alors que les entrepreneurs iraniens – groupe d'immigrants le plus qualifié – sont moins d'un tiers à posséder des qualifications équivalentes. Beaucoup de chefs d'entreprise immigrés considèrent l'absence de maîtrise de la langue comme un handicap même si, souvent, ils jugent encore plus faibles leurs compétences pour des activités élémentaires comme la commercialisation et la publicité, la négociation avec les autorités et l'administration du personnel (Bager et Rezaei, 2001). Mais un nombre croissant d'entreprises familiales sont désormais confiées à des descendants possédant un meilleur niveau de formation : dès 1996, environ une entreprise familiale turque ou pakistanaise sur cinq appartenait à un Turc ou un Pakistanais de la tranche d'âge des 18 à 25 ans. Plus jeunes, ces propriétaires d'entreprise pourraient – grâce aux moyens financiers de leurs parents et/ou à une meilleure capacité à obtenir des financements d'origine externe – avoir plus de facilités pour augmenter la productivité ou la rémunération du travail, ou pour utiliser leur entreprise comme un tremplin qui leur ouvrira de plus larges possibilités.

Dans le plan général d'amélioration des activités entrepreneuriales qu'il a publié récemment, le gouvernement a annoncé trois initiatives concernant les immigrants :

- Mise en place de réseaux locaux pour les entrepreneurs étrangers et étoffement des services de conseil à leur intention.
- Inscription des activités entrepreneuriales comme matière à enseigner dans les cours destinés aux demandeurs d'asile et les programmes d'insertion à l'intention des étrangers.
- Réalisation d'une enquête sur les obstacles auxquels se heurtent les entrepreneurs étrangers en quête de financements.

L'objectif est d'améliorer et d'élargir la gamme d'activités entrepreneuriales au bénéfice des immigrés.

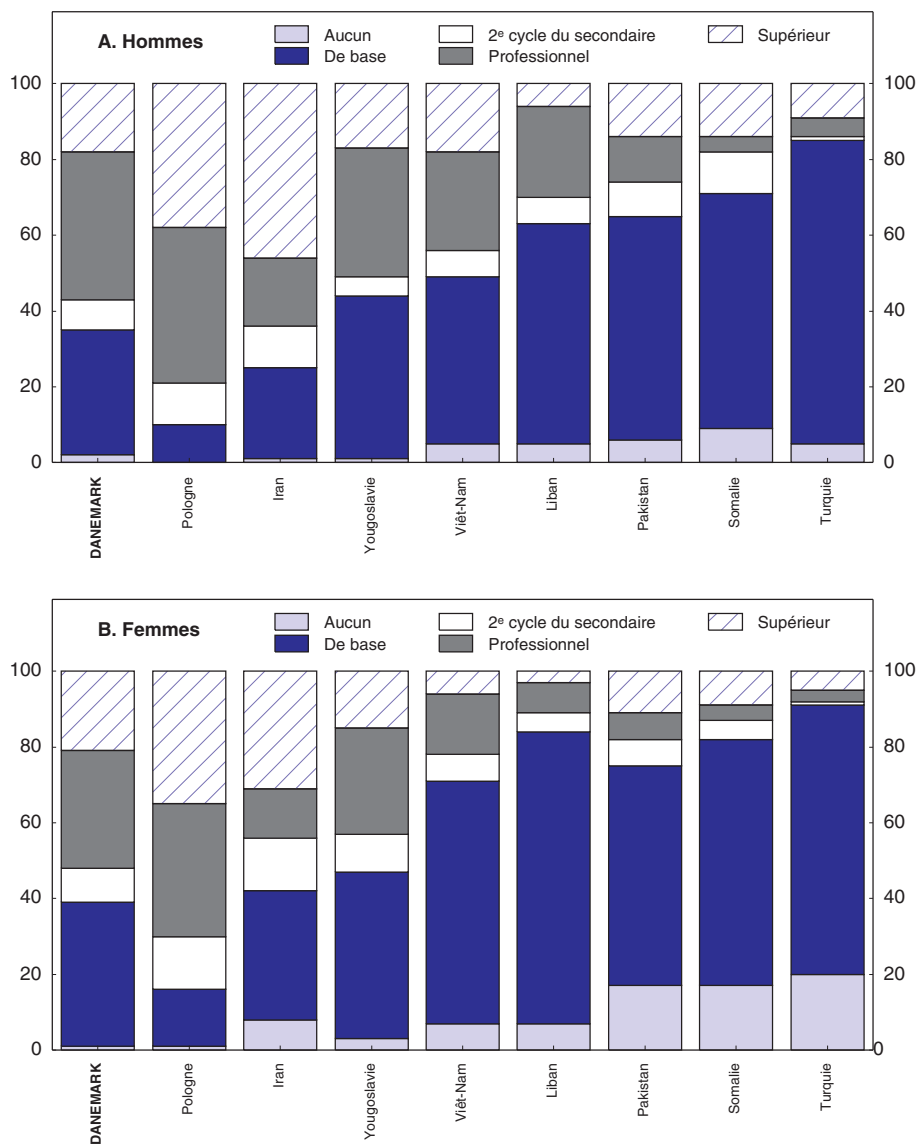
Comment combler l'écart de niveau de compétences

Pour combler l'écart de niveau de compétences dont souffrent les immigrants provenant des pays en développement, il existe une autre méthode qui consiste à améliorer leurs qualifications. Il convient toutefois d'être très attentif

au rapport coût-efficacité de cette démarche. La distribution des niveaux de formation chez les immigrants de ces pays est nettement différente de celle des Danois de souche (graphique 26), affichant même d'importantes variations selon les groupes ethniques. Globalement, la moitié de ces immigrants ne possèdent guère plus qu'une formation de base, contre un tiers chez les Danois, et ils sont encore moins nombreux à posséder une formation professionnelle. Chez les hommes, le pourcentage d'individus ayant reçu une instruction du niveau de l'enseignement supérieur est approximativement identique à celui des Danois ; chez les femmes, en revanche, ce pourcentage est sensiblement inférieur. En moyenne, les Iraniens et les Polonais possèdent un bagage très nettement supérieur à celui des autres immigrants. Pourtant, environ la moitié seulement de ceux qui sont arrivés avec une instruction du niveau de l'enseignement supérieur sont effectivement pourvus d'un emploi. Cela tient sans doute aux difficultés linguistiques, mais s'explique aussi peut-être en partie par la qualité – plus faible, voire impossible à mesurer – de l'enseignement supérieur dispensé à l'étranger. C'est notamment le cas des diplômés délivrés dans certains pays en développement, ce qui fait que les employeurs peuvent avoir du mal à évaluer ces qualifications étrangères. Pour les aider et pour faciliter la tâche des immigrants qualifiés soucieux d'utiliser à bon escient leurs compétences sur le marché du travail danois, le gouvernement a habilité le Centre danois d'évaluation des qualifications acquises à l'étranger à procéder à une évaluation des qualifications permettant d'accéder à des professions réglementées. Le gouvernement s'efforce également de permettre aux immigrants de faire vérifier plus facilement leur niveau effectif de compétences, soit par le biais d'examens confiés aux établissements d'enseignement professionnel, soit par des tests en entreprise ; cette formule est déjà appliquée par un groupe d'entreprises du comté de Funen, qui délivrent à leurs travailleurs immigrants des certificats attestant leurs qualifications.

Quel que soit le niveau d'études atteint, le fait d'avoir suivi une partie du cursus danois va souvent de pair avec un taux d'activité plus élevé (tableau 19). Rares sont les immigrants provenant des pays en développement à posséder un niveau de scolarité postobligatoire acquis au Danemark. Même après 15 ans de présence sur le territoire, près des deux tiers ne possèdent toujours pas de bagage scolaire danois. La probabilité est plus forte, pour les immigrants jeunes et les descendants d'immigrés que pour leurs parents, d'avoir suivi des études au-delà de la période de scolarité obligatoire, mais le pourcentage considéré n'en demeure pas moins inférieur à celui des jeunes Danois de souche (tableau 20). La proportion des hommes et des femmes de la tranche d'âge des 18-35 ans ayant suivi une formation qualifiante est bien plus faible, avec les conséquences auxquelles on peut s'attendre dans ce cas : période d'attente plus longue avant de trouver un premier emploi, durée d'occupation plus brève de ce premier emploi et salaires moins élevés (H.S. Nielsen *et al.*, 2002)⁵². Ce constat n'est pas caractéristique du Danemark et l'on observe des résultats analogues pour les descendants

Graphique 26. Niveau d'études atteint par les Danois et par les immigrants¹
En pourcentage, pour l'année 2001



1. Immigrants : bagage acquis au Danemark ou à l'étranger.
Source : Rockwool Foundation.

Tableau 19. **Études et formation, et taux d'activité**
Niveau d'études atteint au 1^{er} janvier 2001, tranche d'âge des 16 à 66 ans

	Études primaires	Études secondaires	Formation professionnelle de base/ apprentissage	Études supérieures sur cycle court (< 4 ans)	Études supérieures sur cycle moyen à long (> 4 ans)	Non précisé/ absence de formation
	Pourcentage					
Immigrants venus de pays tiers – formation acquise dans le pays d'origine uniquement						
Actifs	41	42	51	49	50	28
Chômeurs	10	9	8	8	7	4
Non actifs	50	49	41	43	43	67
Total	100	100	100	100	100	100
Immigrés et enfants d'immigrés originaires de pays tiers ayant suivi une partie du cursus danois						
Actifs	51	66	76	75	80	40
Chômeurs	5	3	8	9	6	7
Non actifs	44	31	15	16	14	52
Total	100	100	100	100	100	100
Reste de la population						
Active	63	82	84	87	92	52
Au chômage	5	3	3	3	2	4
Non active	32	14	13	9	6	44
Total	100	100	100	100	100	100

Source : Ministère chargé des Réfugiés, de l'Immigration et de l'Intégration ; Statistics Denmark.

Tableau 20. **Passage du système éducatif au monde du travail**
Population des 18-35 ans, en 1997

	Danois de souche		Génération suivantes	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Âge moyen	26.8	26.8	20.7	20.7
Études et formation (en années)	11.8	12.1	10.7	11.1
Pourvus d'un emploi (en pourcentage)	69.0	56.0	46.0	28.0
Taux de chômage	6.8	10.8	15.3	16.2
Ayant terminé une formation qualifiante (en pourcentage)	64.7	61.7	17.7	22.6
Délai précédant le premier emploi (en mois)	2.7	3.9	3.6	5.1
Durée de la période de premier emploi (en mois)	19.9	19.2	12.8	11.7

Source : H.S. Nielsen *et al.* (2002).

d'immigrants venus de régions en développement dans tous les pays d'accueil, États-Unis compris⁵³. Par rapport aux Danois de souche, les enfants d'immigrés n'en atteignent pas moins un meilleur niveau de formation que leurs parents, les immigrés de la deuxième génération ayant en moyenne plus de facilités que la génération précédente à surmonter les obstacles créés par un faible niveau de revenu et d'études.

On a recensé les principaux facteurs qui expliquent l'écart de niveau de formation des immigrants originaires des pays en développement et de leurs descendants :

- Niveau d'études atteint et ouverture d'esprit des parents. Beaucoup d'immigrants arrivés relativement jeunes et ayant été scolarisés dans le système éducatif danois avaient une mère pratiquement illettrée (Jacobsen et Smith, 2002). C'est particulièrement le cas des jeunes nés en Turquie : en moyenne, les mères turques arrivées pendant la période d'accueil des « travailleurs invités » n'avaient suivi que 1.4 année d'enseignement formel. Il a donc probablement été difficile pour les parents d'aider leurs enfants dans leur scolarité, surtout dans un contexte éducatif qui ne leur était pas familier. Pour les descendants, le niveau d'instruction de leurs parents n'a pas influé sur le niveau de formation atteint, mais a tout de même fait une différence quant à leur insertion sur le marché du travail (H.S. Nielsen *et al.*, 2002). L'ouverture d'esprit dont les parents font preuve à l'égard de la scolarité de leurs enfants fait aussi une différence, surtout pour les filles⁵⁴.
- Nuptialité précoce. Les Danois se marient pour la première fois à l'âge de 31 ans, en moyenne, les immigrants turcs aux alentours de 19 ans, et

les Pakistanais et ressortissants de l'ex-Yougoslavie vers 22 ans. En général, dans ces trois groupes minoritaires, les femmes se marient plus jeunes que les hommes et, par conséquent, ont moins de probabilité de terminer leurs études⁵⁵. La nuptialité précoce constitue un véritable handicap du fait qu'au Danemark, l'enseignement formel prend fin à un âge plus tardif que dans beaucoup d'autres pays (voir le chapitre II). Dans le cas des immigrés de la deuxième génération, le mariage avec un Danois de souche va de pair avec une plus forte probabilité, pour les filles, de mener à bien une formation qualifiante. Mais très rares sont les jeunes femmes originaires des pays en développement qui se marient en dehors du groupe ethnique auquel elles appartiennent (Pedersen, 2000)⁵⁶.

- Maîtrise du danois. Cette compétence, évidemment indispensable pour parvenir à un niveau d'études plus élevé, est le facteur le plus déterminant dans l'abandon des études en cours. Ce facteur est manifestement lié à l'âge au moment de l'arrivée, mais peut ainsi être influencé par les méthodes d'enseignement bilingue et la concentration ethnique (voir plus bas).

Le système éducatif danois se caractérise notamment par les très nombreuses facilités d'enseignement réservées aux adultes. Danois et étrangers bénéficient ainsi d'une seconde chance d'obtenir une qualification de base ou plus « pointue ». La participation aux cours est le plus souvent gratuite. De fait, le taux de participation des Danois à l'enseignement pour adultes est élevé. En principe, les structures en place devraient non seulement permettre aux immigrants motivés de relever leur niveau de qualifications, mais aussi rendre cette démarche relativement plus facile pour eux, ce qui améliorerait leurs perspectives. On ne sait pas très bien pourquoi les immigrants sont si peu nombreux à emprunter cette voie. La question mériterait probablement un examen plus attentif. Quoi qu'il en soit, le renforcement récent du cadre dans lequel s'inscrivent les plans d'activation pourrait contribuer à sensibiliser davantage les immigrants à l'utilité d'une formation plus poussée (voir chapitre II).

Compétences linguistiques

Au Danemark comme dans bien d'autres pays, il est évident que les compétences linguistiques sont importantes pour réussir à s'insérer sur le marché du travail⁵⁷. La méconnaissance du danois demeure un handicap majeur pour de nombreux immigrants (tableau 21)⁵⁸. Même chez les immigrés de la deuxième génération, quelque 12 pour cent ne parlent pas couramment cette langue. Chaque année, l'État consacre environ 1 milliard de couronnes à l'offre de cours de danois gratuits pour les adultes, mais la qualité de ces programmes n'est pas homogène et l'absentéisme s'élève à près de 25 pour cent. Il n'est pas possible de déterminer dans quelle mesure ces deux facteurs contribuent à la faiblesse

Tableau 21. **Connaissance du danois¹**
En pourcentage

	Très bonne	Bonne	Moyenne	Médiocre	Total
Hommes					
Totalité des immigrants et de leurs descendants	28	29	26	16	100
Immigrants, âgés de 13 ans ou plus à leur arrivée	15	31	33	21	100
Immigrants, âgés de 12 ans ou moins à leur arrivée	62	29	7	2	100
Descendants	88	10	2	0	100
Femmes					
Totalité des immigrantes et de leurs descendants	28	21	25	25	100
Immigrantes, âgées de 13 ans ou plus à leur arrivée	13	23	31	32	100
Immigrantes, âgées de 12 ans ou moins à leur arrivée	69	22	8	2	100
Descendants	88	9	2	1	100

1. Évaluation, par les enquêteurs, du niveau de connaissance du danois des répondants, en 2001.

Source : Larsen (2002).

des résultats obtenus par les immigrants dans ce domaine. On ne sait pas non plus très bien quelles stratégies pourraient inciter les immigrants installés dans le pays depuis longtemps à déployer plus d'efforts pour apprendre à parler couramment le danois alors que, jusqu'à présent, ils ont trouvé le moyen de faire leur vie en s'en passant.

Ayant pris davantage conscience de l'importance des compétences linguistiques dans la réussite de l'intégration sur le marché du travail, les autorités ont accordé plus de poids au danois dans le cadre de la nouvelle loi sur l'intégration de 1999. Cette loi s'applique à tous les immigrants arrivant de pays ne faisant pas partie de l'Union européenne ou de la Scandinavie, soit comme réfugiés, soit au titre du regroupement familial. C'est aux communes qu'échoit la responsabilité en matière d'intégration, parce qu'on considère qu'elles sont mieux placées pour mettre en œuvre les mesures globales et coordonnées de nature à faciliter cette intégration. Les communes sont ainsi tenues d'offrir à tous les nouveaux arrivants (hors pays de l'UE et scandinaves) un programme d'insertion de trois ans. Ce programme doit être conçu comme un contrat individualisé, élaboré après évaluation des capacités et des antécédents de chaque immigrant, et visant à l'insertion, à terme, sur le marché du travail ou à la poursuite d'études. Le programme comporte des cours de danois et une initiation à la société danoise. Il associe également des mesures d'activation pour les immigrants pouvant prétendre à l'allocation d'insertion. Pour cette

dernière catégorie, le programme d'insertion doit se dérouler sur 30 heures par semaine au minimum.

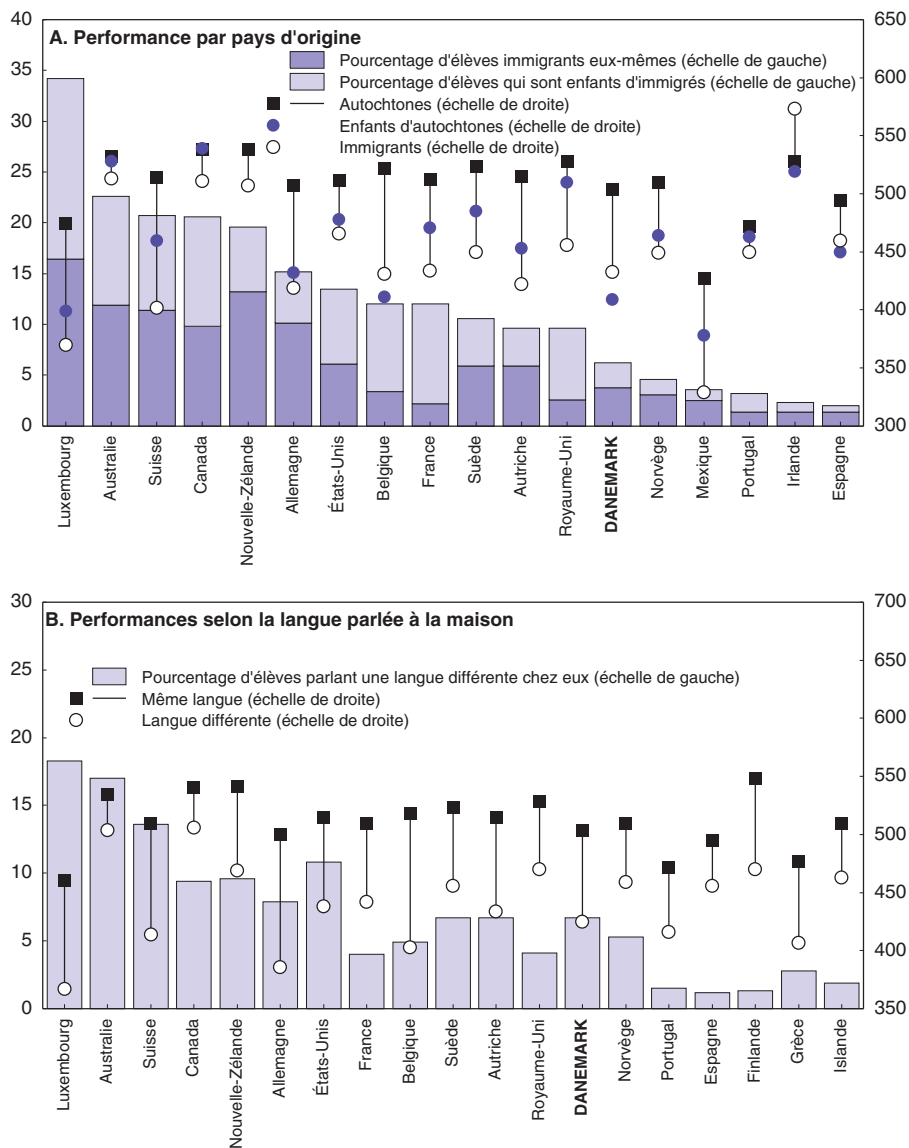
Comme les tout premiers stages d'insertion viennent de s'achever, il est probablement prématuré de se prononcer sur leur succès. Même si cette stratégie est frappée au coin du bon sens, il n'en faut pas moins prêter attention à deux aspects. Premièrement, la durée et l'intensité du stage (et la garantie de revenu qui l'accompagne) risquent de maintenir certains immigrants en dehors du marché du travail plus longtemps qu'ils ne l'auraient été sans ce dispositif, ou de les décourager de chercher du travail et de parvenir à subvenir à leurs besoins. Le gouvernement actuel a souligné que, de son point de vue, il n'est pas nécessaire que les étrangers apprennent le danois avant d'obtenir un emploi. Il cherche donc des moyens d'organiser des cours de langue mieux adaptés aux besoins des individus et des entreprises. Le nouveau programme de subventionnement des salaires des immigrants, qui comprend des cours de langues sur le lieu de travail, va en ce sens. La seconde faiblesse potentielle tient à la réticence dont les responsables de ce programme pourraient faire preuve dans l'application des sanctions pour absentéisme, qui consistent notamment à réduire le montant de l'allocation d'insertion, ou au manque d'efficacité éventuel de ces sanctions pour modifier les comportements.

Enseignement bilingue et performance éducative

L'acquisition de la langue est elle aussi essentielle à la réussite de l'intégration des enfants d'immigrés. Or les enfants actuellement scolarisés obtiennent manifestement de moins bons résultats que les petits Danois, et l'écart de compréhension de l'écrit chez les jeunes de 15 ans est plus marqué au Danemark que dans de nombreux autres pays de l'OCDE. Encore plus surprenant : la différence de compréhension de l'écrit est plus marquée chez les enfants d'immigrés que chez les immigrants âgés de 15 ans soumis à des tests en parallèle (graphique 27). On peut globalement en déduire que le système éducatif ne parvient pas à aplanir les difficultés auxquelles se heurtent les minorités ethniques dans l'éducation et l'acquisition des compétences de base. La détermination des carences éducatives et des remèdes à y apporter n'entrent pas dans le cadre de la présente *Étude*. Toutefois, un facteur soulève des interrogations, à savoir l'enseignement bilingue⁵⁹. Jusqu'en 2002, les communes étaient tenues fournir ce type d'enseignement à tous les enfants bilingues, y compris les descendants d'immigrés, et la majorité des élèves issus de minorités ethniques étaient inscrits à ces programmes d'enseignement. Cette obligation est aujourd'hui abolie, mais un certain nombre de communes continuent d'offrir un enseignement dans les deux langues parlées par les enfants en question.

Savoir si, en soi, l'enseignement bilingue aide ou entrave l'obtention d'un certain niveau de formation et, plus généralement, l'intégration est une question qui prête à controverse dans un certain nombre de pays (voir, par exemple,

Graphique 27. Performances en compréhension de l'écrit
Chez les jeunes de 15 ans, 2000



Source : OCDE, *Regards sur l'éducation, 2002*.

Duignan, 1998)⁶⁰. Dans une étude portant sur 12 pays de l'OCDE, on voit que la plupart s'étaient fixés pour objectif d'intégrer les enfants d'immigrés dans le cursus ordinaire dans un délai de trois mois à trois ans (Glen et de Jong, 1996). Mais en dépit de la diversité des stratégies adoptées par les pays, voire, parfois, de changements de cap, aucun n'est véritablement parvenu à remédier à la faiblesse des performances scolaires globales des immigrés par rapport à celles de la population de souche. La même étude fait également observer qu'en général les politiques adoptées ne s'appuient pas sur des recherches, ni sur la mise en évidence d'un lien avec le niveau d'études atteint⁶¹. Compte tenu, d'une part, de l'absence de preuves solides de l'importance de l'enseignement en langue maternelle dans l'amélioration des acquis scolaires ou la facilitation de l'intégration économique et, d'autre part, de la médiocre connaissance du danois qu'ont les immigrés, il semble raisonnable de se demander si l'enseignement bilingue est susceptible ou non de retarder le processus d'intégration.

Dans ce contexte, la décision récemment prise par le gouvernement d'élargir les possibilités, pour les enfants d'immigrés, de bénéficier d'un enseignement intensif du danois et d'étendre les programmes d'éveil destinés aux bambins de 3 ans aux enfants de 4 et 5 ans devrait contribuer à fournir à cette population de meilleures bases pour l'apprentissage du danois tout en remédiant au léger déséquilibre de participation des jeunes enfants d'immigrés aux activités réservées à la petite enfance. Les résultats du programme d'éducation préscolaire américain Head Start, conçu pour mieux préparer à la scolarisation les enfants défavorisés, conduisent à penser que cette stratégie serait profitable (Currie et Thomas, 1999).

Enclaves ethniques

Le phénomène de concentration des groupes ethniques joue un rôle complexe dans l'intégration. En principe, les effets de réseau devraient permettre aux nouveaux arrivants de s'installer plus facilement et de trouver un logement ainsi qu'un emploi grâce aux relations des autres membres de la communauté. Toutefois, les données recueillies à l'échelle internationale montrent que les immigrants vivant dans une enclave maîtrisent moins bien la langue du pays d'accueil et qu'ils sont à la fois moins incités à améliorer leur connaissance de cette langue et en ont moins la possibilité (Chiswick et Miller, 2002 ; Bauer *et al.*, 2002). La probabilité est également moindre, pour cette population, de s'impliquer dans la vie quotidienne et de participer aux activités de tout un chacun. Au Danemark, quelque 8 pour cent des immigrants et des immigrés de la deuxième génération interrogés ont affirmé qu'ils n'avaient aucun contact avec les Danois, tandis que pour 19 pour cent, les contacts avec un citoyen danois se limitaient à simple signe de tête (Schultz-Nielsen, 2001). Chez les étrangers qui sont chômeurs, qui participent à des stages ou non inactifs, l'absence de contact avec

des Danois est encore plus flagrante. Toutes choses égales par ailleurs, dont la connaissance de la langue, le fait de se lier avec des Danois de souche et de lire régulièrement la presse écrite du pays semble accroître singulièrement les chances de trouver un emploi pour les immigrants de sexe masculin. Les contacts avec la population autochtone sont également importants pour ce qui est des perspectives d'emploi des femmes. Ce constat conduit à se demander dans quelle mesure les enclaves ethniques freinent le processus d'intégration des adultes et créent un contexte d'apprentissage de la langue du pays d'accueil moins favorable pour les enfants, surtout ceux fréquentant des écoles bilingues.

La plupart des immigrants originaires des pays en développement se concentrent dans un tout petit nombre de localités, principalement autour de Copenhague, århus, Odense et Aalborg (tableau 22). Bien que Copenhague en accueille le plus grand nombre, quatre petits communes du Grand Copenhague présentent en réalité de plus fortes concentrations d'immigrants. La probabilité de trouver du travail semble plus faible dans le cas des immigrants vivant dans ces enclaves (ministère des Réfugiés, de l'Immigration et de l'Intégration, 2002), ce qui corrobore les conclusions précédentes quant à l'importance des contacts avec des Danois. Une tendance à la ségrégation s'est aussi clairement manifestée dans toutes les grandes villes et agglomérations du Danemark : ce problème s'est

Tableau 22. **Concentration de la population immigrée par municipalité**

Au 1^{er} janvier 2002

Municipalité	Population totale	Immigrants et descendants			
		Originaires de pays en développement		Originaires d'autres pays de l'UE, d'Amérique du Nord et de pays scandinaves	
		%		%	
Copenhague	500 531	69 110	13.8	20 663	4.1
Århus	288 837	25 451	8.8	6 076	2.1
Odense	183 628	15 738	8.6	3 066	1.7
Aalborg	162 264	7 990	4.9	2 558	1.6
Frederiksberg ¹	91 322	7 455	8.2	3 881	4.2
Brøndby ¹	34 542	6 870	19.9	609	1.8
Høje Taastrup ¹	45 947	6 227	13.6	709	1.5
Albertslund ¹	29 130	5 396	18.5	566	1.9
Ishøj ¹	20 987	4 974	23.7	323	1.5
Hvidovre ¹	49 674	4 877	9.8	1 012	2.0
Total, municipalités ci-dessus	1 406 862	154 088	11.0	39 463	2.8
Reste du Danemark	3 961 492	157 281	4.0	64 499	1.6
Total	5 368 354	311 369	5.8	103 962	1.9

1. Municipalités de la région du Grand Copenhague.

Source : Statistics Denmark.

aggravé du fait que les communes ont logé les réfugiés principalement dans des quartiers de logements sociaux et des immeubles d'habitation abritant déjà une proportion supérieure à la moyenne de Danois en difficulté.

Le gouvernement a commencé à se préoccuper de la concentration des immigrants vers le début des années 1990. En 1993, il a créé une Commission aux affaires métropolitaines pour trouver les moyens d'éviter cette ghettoïsation. La Commission a proposé un certain nombre de mesures pour lutter contre les problèmes sociaux dans les quartiers urbains « en difficulté ». En 1996, elle a changé de cap et adopté une nouvelle stratégie par le biais du programme de revitalisation urbaine (Kvarterløft) visant à rendre ces quartiers plus attrayants sans chercher à influencer directement sur la composition sociale de leur population. Cette approche a été développée plus avant grâce au programme du gouvernement actuel, dénommé « Villes intégrées ».

Les rigidités du marché immobilier danois aggravent probablement la concentration des immigrants dans les logements sociaux (OCDE, 1999). La majorité des Danois sont propriétaires de leur logement, 15 pour cent seulement habitant dans des logements sociaux, tandis que les proportions sont presque exactement inverses chez les immigrants et enfants d'immigrés originaires des pays en développement. Les mesures de réglementation des loyers dans le secteur privé et le secteur coopératif maintiennent les loyers en dessous de leur valeur commerciale, mais créent de longues listes d'attente ainsi qu'un faible taux de rotation, ce qui, là encore, rend l'accès à ces logements plus difficile pour les immigrants. C'est dans le logement social, le moins attrayant, que le taux de rotation est le plus élevé. Les municipalités ont le droit d'affecter une partie de ce parc de logements⁶², ce qui renforce généralement la concentration des immigrants dans certains quartiers. Il a été reproché à la réforme annoncée par le gouvernement actuel – qui devrait permettre aux locataires de logements sociaux de devenir propriétaires – de diminuer la probabilité d'obtenir, à terme, une plus grande diversification démographique (Groes, 2003). Une réforme des politiques destinée à améliorer globalement le mode de fonctionnement du marché immobilier (déjà recommandée dans de précédentes *Études*) contribuerait à accroître l'accessibilité pour les immigrants⁶³, même si de telles mesures doivent être mises en œuvre avec circonspection et ne produiront pas instantanément des résultats.

Les réfugiés venant d'arriver sont dispersés un peu partout dans le pays, conformément à la loi sur l'intégration, de manière à répartir les responsabilités entre les communes, mais aussi à favoriser les contacts avec les Danois. Toutefois, au Danemark comme dans la plupart des pays, les immigrants ont tendance à se rapprocher d'autres membres de leur communauté même si, sur le plan économique, il ne semble pas que cela soit dans leur intérêt. C'est un domaine dans lequel d'autres recherches seraient nécessaires, car, d'après l'expérience internationale, il est difficile de trouver des mesures permettant une dispersion plus large et plus

durable de cette population (ministère des Réfugiés, de l'immigration et de l'intégration, 2002). Il semble donc que, pour le moment, il serait plus intéressant d'axer la politique sur les autres mesures de nature à réduire au minimum les effets préjudiciables liés à la vie dans des enclaves, par exemple en déployant plus d'efforts pour favoriser les contacts avec la population parlant danois.

Le « piège » des prestations sociales

Un facteur décourage les immigrants de chercher un emploi : le faible rendement économique du travail par rapport aux aides publiques. Le système danois de protection sociale est généreux : les allocations dites « de courte durée » comme l'assurance chômage et l'aide sociale sont destinées à prendre le relais en attendant que les individus retrouvent les moyens de subvenir à leurs propres besoins (voir le chapitre II). Pour les Danois de souche, le système semble remplir son rôle, ce qui contraste fortement avec la situation des immigrants originaires des pays en développement (tableau 23). Les immigrants venus de pays non

Tableau 23. Années de dépendance à l'égard de programmes d'aide sociale, de programmes municipaux de mesures actives du marché du travail ou de programmes de recyclage

Période 1996-2000

	Danois de souche		Immigrants et descendants provenant de pays non occidentaux	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Non concernés	89.2	87.5	47.7	48.5
jusqu'à 1 an	6.2	7.0	20.1	15.6
de 1 à 2 ans	1.6	1.8	8.7	6.7
de 2 à 3 ans	1.0	1.2	7.6	7.1
de 3 à 4 ans	0.8	0.8	6.2	6.8
Plus de 4 ans	1.1	1.7	9.8	15.4
Proportion des différents groupes d'immigrants ayant bénéficié d'une aide pendant plus de 4 ans				
Ex-Yougoslavie	–	–	9.4	14.6
Iran	–	–	13.5	23.3
Liban	–	–	30.5	56.2
Pakistan	–	–	2.8	9.6
Pologne	–	–	3.9	8.4
Somalie	–	–	29.4	36.6
Turquie	–	–	2.9	9.4
Viêt-nam	–	–	8.3	19.8
Autres pays non occidentaux	–	–	8.9	11.9
Pays occidentaux	–	–	1.4	1.7

Source : N. Nielsen (2002).

Tableau 24. **Différence de revenu disponible selon que l'on est pourvu d'un emploi ou chômeur¹**

Tranche d'âge des 18 à 59 ans, en pourcentage

	Population totale, 1996			Immigrants et descendants, 1998/99		
	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total
Coûts de garde d'enfants inclus :						
« Écart » négatif	6	16	10	18	26	21
« Écart » inférieur à 500 couronnes	12	28	20	34	41	36
exclus :						
« Écart » négatif	5	7	6	14	21	17
« Écart » inférieur à 500 couronnes	11	22	16	26	35	30

1. Proportion de cotisants à un régime d'assurance chômage pourvus d'un emploi dont le revenu disponible est plus faible en travaillant à plein-temps qu'en étant chômeurs à 100 pour cent.

Source : Schultz-Nielsen (2001).

occidentaux sont particulièrement exposés à se retrouver « piégés » dans la spirale des prestations sociales car leurs perspectives de rémunération moyenne sont bien inférieures à celles des autochtones⁶⁴. Vu sous cet angle, il y a de quoi s'étonner qu'environ un immigrant sur cinq immigrants ou descendants d'immigrants pourvus d'un emploi serait plus à l'aise financièrement en vivant de l'assurance chômage alors qu'un autre tiers perçoit moins de 500 couronnes par mois en travaillant (tableau 24). La situation de ces travailleurs faiblement rémunérés ne marque aucun signe d'amélioration avant qu'ils n'aient accompli cinq ans d'activité professionnelle environ. De fait, selon les estimations, si cinq ans d'expérience professionnelle donnent un bon coup de pouce aux salaires des Danois, les gains enregistrés par les immigrés dans la même situation sont marginaux (Husted *et al.*, 2001)⁶⁵.

Dans le cas des immigrants et descendants d'immigrants qui ne sont pas affiliés à une caisse d'assurance chômage, et qui peuvent par conséquent prétendre à une aide sociale de remplacement, la question des incitations est encore plus aiguë étant donné que si l'un des conjoints trouve un emploi, l'aide sociale accordée à son partenaire est supprimée. Autrement dit, si un seul des deux conjoints devient actif, le ménage subit une perte nette à moins que le conjoint qui travaille perçoive un salaire mensuel de 28 000 couronnes, montant bien supérieur au salaire médian. Toute famille dans la même situation se trouverait « piégée » dans la spirale des prestations sociales, mais les immigrants sont démesurément affectés par ce système, et ce pour trois raisons : la probabilité est plus forte, pour ces individus que pour les bénéficiaires danois, d'être mariés et d'avoir des enfants à charge, ils risquent plus de se trouver dans une situation où

ni l'un ni l'autre des conjoints n'a d'emploi, et leur potentiel de rémunération est vraisemblablement inférieur à celui des Danois autochtones.

Pour remédier à ces problèmes d'incitation, la stratégie du gouvernement intitulée « Davantage d'actifs » comporte différentes mesures destinées à rendre le travail relativement plus attrayant (voir chapitre II). De surcroît, pour les nouveaux arrivants, le gouvernement a imposé un nouveau critère, exigeant sept ans de séjour sur les huit années précédentes pour pouvoir prétendre à l'intégralité des prestations sociales. Au cours des sept premières années, les individus ayant besoin d'une aide sociale percevront une allocation d'insertion moins généreuse – même si son niveau se situe dans la fourchette des taux de remplacement nets en vigueur dans d'autres pays de l'OCDE (graphique 28). Dans chaque cas, les prestataires percevront au minimum un montant correspondant aux allocations versées aux étudiants dans le pays. Il est encore trop tôt pour déterminer dans quelle mesure ces réajustements des prestations stimuleront l'emploi chez les nouveaux arrivants mais, comme on l'a déjà indiqué, cette mesure a probablement atténué le risque pour le Danemark d'être considéré comme une « destination facile » par certains demandeurs d'asile faiblement qualifiés.

Conclusions

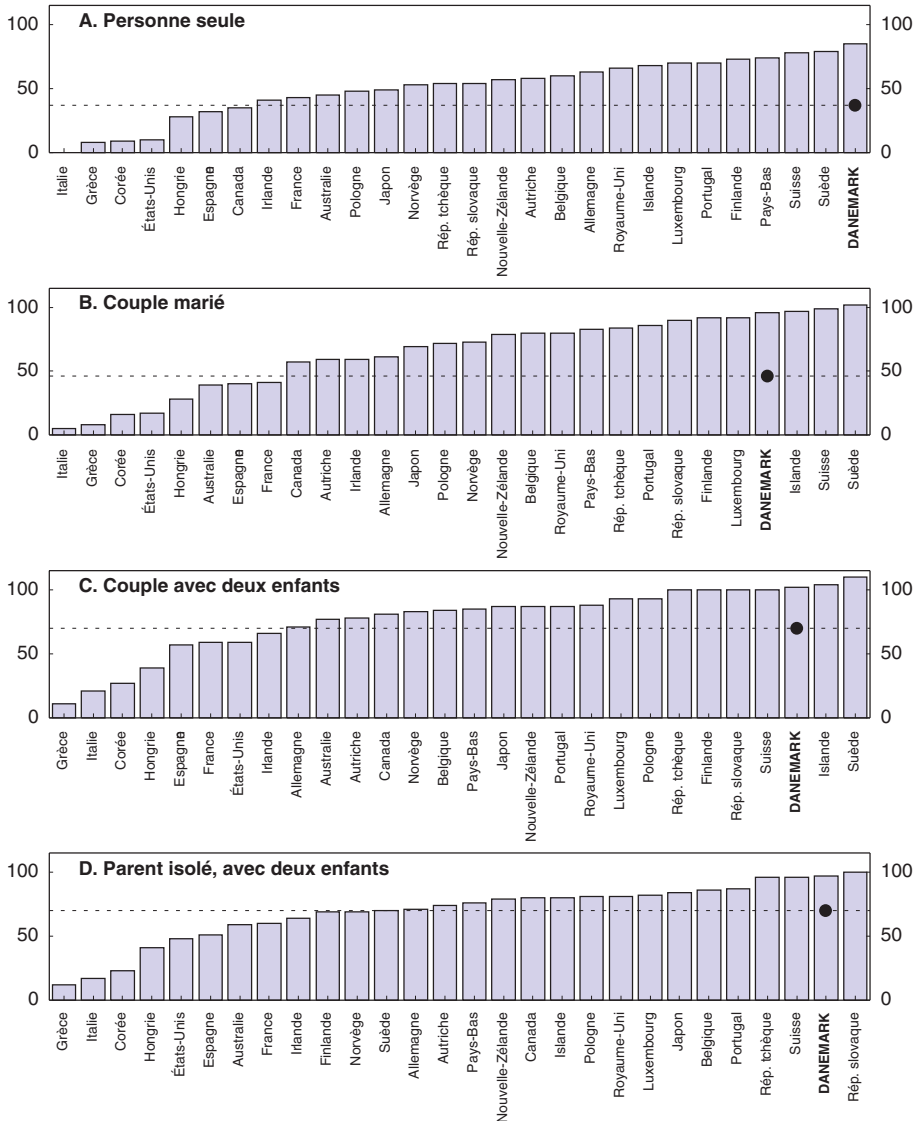
Le Danemark a considérablement progressé dans la mise en place d'une stratégie plus cohérente pour traiter les aspects économiques de l'immigration. Toutefois, il lui reste à s'attaquer à la situation des étrangers arrivés dans le cadre de politiques d'admission antérieures et qui ne sont pas parvenus à s'intégrer. Les conséquences économiques de ces politiques ne sont pas négligeables compte tenu du hiatus entre les perspectives économiques des immigrants originaires des pays en développement et la nature de l'économie du pays. Les faibles taux d'emploi et la forte dépendance à l'égard des prestations sociales constatés chez certains groupes d'immigrants témoignent du fait que, globalement, l'immigration n'a pas véritablement dynamisé les performances économiques du Danemark (voir le chapitre I). En même temps, ce phénomène a aggravé le taux de dépendance effectif et s'est traduit par une redistribution des ressources des Danois pourvus d'un emploi vers les immigrants non actifs. De surcroît, certains immigrants originaires des pays en développement ont manifestement connu des difficultés pour s'intégrer dans la société danoise, ce qui a provoqué certaines tensions sociales.

Logiquement, les premières mesures à prendre pour remédier aux difficultés d'intégration des immigrants provenant des pays en développement consistent à ne pas aggraver inutilement le problème et à faire davantage pour que ceux qui arriveront demain puissent subvenir plus rapidement à leurs propres besoins. Ces dernières années, le Danemark a progressivement durci les restrictions à l'admission sur son territoire. Il s'est également employé à établir une

Graphique 28. Taux de remplacement nets pour quatre catégories de famille

En 1999, à 66.7 pour cent du salaire de l'ouvrier moyen

Après impôts et y compris les allocations familiales et logement pour les bénéficiaires de prestations de longue durée



1. Les points noirs figurant dans les colonnes correspondant au Danemark indiquent le taux de remplacement applicable aux allocations d'insertion.

Source : OCDE, Modèles impôts/transferts.

distinction plus nette entre la nécessité d'accorder sécurité et protection contre les persécutions aux réfugiés véritables, et le souci de restreindre l'admission des migrants pour raisons économiques n'ayant que de médiocres perspectives de réussir dans le pays. De plus, les pouvoirs publics ont clairement fait savoir que quiconque serait admis sur le territoire serait tenu de travailler et de faire tout son possible pour s'intégrer. Ce message prônant la prise en charge individuelle a également été communiqué aux Danois, en même temps que les mesures destinées à dynamiser l'emploi étaient annoncées (voir le chapitre II).

Le défi actuel est de favoriser l'intégration des immigrants, en particulier ceux qui, originaires de pays en développement, ne possèdent qu'un très faible niveau de qualifications et dont certains sont arrivés il y a fort longtemps. Compte tenu du fait qu'au Danemark les emplois faiblement qualifiés sont rares, que les salaires minimums effectifs sont élevés et que les taux de remplacement nets sont généreux pour les aides publiques, ces migrants se trouvent confrontés à une multiplicité d'obstacles pour trouver un emploi. Ces difficultés pourraient être atténuées en révisant à la baisse les aides publiques et en autorisant le versement de salaires moins élevés aux immigrants exerçant des emplois faiblement qualifiés. Les partenaires sociaux ont fait savoir qu'ils envisageront la possibilité de conclure des accords en vertu desquels les travailleurs ne possédant pas encore toutes les qualifications pour exercer leur emploi pourront percevoir des salaires plus faibles. Des accords de ce type ont déjà été conclus dans certaines branches de l'industrie et dans le secteur financier. En outre, les syndicats et les associations patronales ont collaboré à un programme de placement des immigrants, programme assorti de subventions salariales temporaires liées à la formation sur le lieu de travail et à l'acquisition d'une expérience professionnelle. Cette stratégie pourrait se révéler prometteuse pour autant qu'une politique de suppression rapide, quoique progressive, des subventions soit appliquée, même si le nombre d'immigrants concernés n'est pas suffisamment important pour que cela fasse une différence considérable. Une autre mesure intéressante consisterait à réduire le coin fiscal sur les revenus du travail (voir le chapitre IV). Il serait alors moins coûteux pour les ménages d'employer des travailleurs faiblement qualifiés pour des services domestiques, comme cela se fait dans un certain nombre d'autres pays.

Une autre méthode pour faciliter l'insertion des immigrants sur le marché du travail consisterait à améliorer les compétences de cette population. Il est probablement difficile d'accélérer les progrès des jeunes immigrants et des immigrants de la deuxième génération car le gouvernement ne dispose vraisemblablement que de moyens limités pour influencer sur certains des facteurs à l'origine de la différence de performances des élèves, notamment le niveau d'instruction des mères. Toutefois, accorder plus d'importance à l'éducation pour favoriser l'intégration économique contribuerait peut-être à renforcer l'ambition des parents pour leurs enfants et à faire évoluer les mentalités. Des avantages salariaux correspondant

davantage aux qualifications acquises rendraient aussi plus gratifiante la poursuite des études (voir le chapitre II). En outre, persuader les jeunes immigrants qu'ils ont tout intérêt à s'efforcer de terminer leurs études et à prendre pied sur le marché du travail avant de se marier serait probablement très bénéfique même si l'on ne sait pas exactement quelles mesures prendre en ce sens. Par ailleurs, il semblerait qu'une action particulière pour réduire l'écart de performances en compréhension de l'écrit observé chez les immigrants et leurs descendants encore scolarisés soit une condition *sine qua non* du relèvement du niveau de formation atteint par les immigrants en général. Enfin, il conviendrait de clarifier le rôle joué par l'enseignement bilingue dans la médiocrité des performances de cette population. En tout état de cause, renforcer la connaissance du danois à tous les niveaux du système éducatif contribuerait à réduire l'écart observé actuellement.

Les données d'observation attestent très largement de l'importance de la maîtrise de la langue du pays d'accueil pour l'intégration économique. Cela ne concerne pas seulement le Danemark, mais aussi les autres pays de l'OCDE. En conséquence, la plupart des pays se sont montrés plus exigeants vis-à-vis des immigrants, attendant d'eux qu'ils fassent l'effort d'acquérir la langue tout en leur facilitant (ou en leur imposant) la fréquentation de cours de langue. En 1999, le Danemark a mis en place un programme triennal d'insertion des immigrants dont la responsabilité a été confiée aux communes. Une évaluation minutieuse de ces cours mettrait en évidence les aspects méritant une amélioration et les moyens d'améliorer l'employabilité, celle des femmes en particulier. Il conviendrait d'appliquer plus rigoureusement l'obligation d'assiduité, ce qui dépend, dans une certaine mesure, de l'efficacité et de la cohérence de la gestion des dossiers individuels à l'échelon local. La mise en commun, par les communes, des meilleures pratiques débouchant sur des résultats pourrait apporter des éclairages précieux sur la façon d'obtenir une plus grande assiduité. Une autre méthode serait d'imposer des sanctions économiques plus rigoureuses à l'encontre des individus qui ne se montreraient pas raisonnablement disposés à faire des efforts.

Le « piège des prestations sociales » dans lequel les immigrants originaires des pays en développement se trouvent trop souvent pris constitue un obstacle supplémentaire à l'entrée dans la vie active. Le gouvernement a déjà mis en place un certain nombre de mesures pour limiter les contre-incitations à travailler résultant de la relative générosité des prestations sociales. La nouveauté la plus remarquable est la diminution de l'allocation d'insertion versée aux primo-arrivants, ce qui devrait les inciter plus fortement à rechercher un emploi. Mais, dans le cas des immigrés déjà présents sur le territoire et vivant de prestations sociales, les pouvoirs publics ne disposent que d'une marge de manœuvre limitée. Le durcissement de l'obligation de travail et l'introduction de mesures d'activation effectives débouchant rapidement sur un véritable emploi constituent donc, peut-être, le moyen privilégié pour venir à bout de cette spirale de

Encadré 4. **Recommandations en matière de politique à l'égard des immigrants**

Admission

Il importe que les mesures régissant l'admission sur le territoire danois tiennent compte d'une palette de facteurs d'ordre non économique, mais en tout état de cause les pouvoirs publics devraient prendre en considération les éléments suivants :

- Surveiller les règles d'admission de façon à ce que les immigrants accueillis correspondent aux objectifs du Danemark.
- Réévaluer le rôle joué par l'étroitesse de l'éventail des salaires et la lourdeur de la fiscalité dans le fait que le Danemark a plus de difficultés à attirer davantage d'immigrants hautement qualifiés et s'expose au risque d'un « exode des cerveaux ». Il serait de toute façon avantageux de transférer aux individus une part plus importante du coût de l'enseignement supérieur, ce qui réduirait le coût économique de cette émigration.

Intégration

Dans une certaine mesure, les mesures relatives à l'intégration recourent les recommandations formulées au chapitre II dans le but d'accroître l'emploi, étant donné que l'objectif premier est d'augmenter le taux d'activité des immigrants. Il faudrait en l'occurrence :

- Veiller à ce que les mesures visant à remédier au déficit de compétences et au piège des prestations sociales, comme les subventions salariales et le renforcement des mesures d'activation, soient bien limitées dans le temps et produisent des résultats. Si leur application ne se traduit pas par des progrès notables en matière d'intégration, il conviendrait d'envisager la réduction des prestations sociales ainsi que l'abaissement du niveau effectif du salaire minimum pour faciliter la création d'un plus grand nombre d'emplois n'exigeant que de faibles qualifications, que les immigrants peu qualifiés pourraient occuper afin de prendre pied sur le marché du travail.
- Faciliter l'instauration d'avantages salariaux plus marqués en fonction du niveau d'études et de compétences, ce qui permettrait de mettre davantage l'accent sur le prix attaché au renforcement du capital humain et ne pourrait que présenter des avantages.
- Identifier les faiblesses du système éducatif à l'origine de la relative médiocrité des résultats des immigrants et de leurs enfants (et y remédier). Il conviendrait d'insister davantage sur la connaissance du danois et de surveiller les programmes en place afin de recenser les meilleures pratiques et de les diffuser.
- Suivre avec attention les résultats du programme d'insertion et être prêt à le modifier pour le rendre plus efficace. Il conviendrait de veiller à ce que les sanctions pour défaut d'assiduité soient effectivement appliquées à l'échelon local.

l'indemnisation du chômage. Mais s'il n'est pas possible d'agir ainsi, les pouvoirs publics devront soit envisager des modifications plus radicales des mécanismes d'incitation des immigrants, soit accepter de servir indéfiniment des prestations sociales à un fort pourcentage d'immigrants. Les recommandations découlant du présent chapitre sont présentées dans l'encadré 4.

Notes

1. Dans le cadre du MCE II, le taux de la couronne par rapport à l'euro doit être maintenu dans une étroite fourchette de ± 2.25 autour du taux central. Si la couronne atteint la limite supérieure ou inférieure par rapport à l'euro, la BCE et la Banque nationale du Danemark doivent intervenir pour renforcer la plus faible des deux monnaies, de façon que le taux de change se maintienne dans la marge de fluctuation. Ces dernières années, la couronne est restée proche de son taux central.
2. Il convient de noter que, pour agir sur la demande, le gouvernement dispose d'un autre instrument qui consiste à relever les taux de cotisation au régime spécial de retraite (qui est une forme d'épargne privée obligatoire). Toutefois, il est là encore difficile de bien choisir le moment auquel intervenir pour réduire les fluctuations de l'activité économique et ne pas les aggraver au contraire. Il faut donc l'utiliser avec parcimonie et exclusivement si les circonstances le justifient.
3. Dang *et al.* (2001) situent l'âge actif entre 20 et 64 ans, la jeunesse entre 0 et 19 ans et la vieillesse à partir de 65 ans. Dans le reste de ce chapitre, on considèrera que l'âge actif se situe entre 15 et 64 ans et que la jeunesse va de 0 à 14 ans.
4. C'est pourquoi on a accordé beaucoup d'attention à l'étude des moyens de protéger les finances publiques, notamment par le biais de réformes des systèmes de retraite.
5. Le Danish Rational Economic Agents Model (DREAM) est un groupe indépendant, à capitaux publics et situé administrativement au sein du ministère des Finances. Il gère et développe un modèle d'équilibre général calculable de l'économie danoise, qui intègre les projections démographiques comme intrants de base. La projection du DREAM concernant la population a été beaucoup utilisée ces dernières années, mais ce sont les projections démographiques de Statistiques Danemark qui constituent toujours le fondement des décisions prises par les collectivités locales, car ces statistiques incluent des projections pour les comtés et les communes. Les projections de DREAM et celles de Statistiques Danemark diffèrent légèrement au niveau des hypothèses et donc des résultats.
6. Le nombre d'individus dans chaque génération est très faible pour les enfants d'immigrants des pays en développement. De ce fait, on part de l'hypothèse que ce groupe a des taux d'activité par âge semblables à ceux des enfants d'immigrants venant des pays développés.
7. Du fait de l'augmentation générale du taux d'activité des femmes, les hommes n'ont plus les mêmes contraintes de soutien de famille, et le retrait de la vie active temporaire ou permanent leur est plus facile.
8. Le dernier effet est probablement plus prononcé dans le secteur public, où se concentrent la majorité des femmes qui entrent sur le marché du travail.

9. On constate une diminution des heures ouvrées dans la plupart des autres pays de l'OCDE (OCDE, 2002a). Les différences de source ne permettent pas de procéder à des comparaisons en niveau, mais il semble que le nombre moyen annuel d'heures ouvrées est relativement faible au Danemark.
10. Feyrer (2002) estime que les pays ayant une forte proportion de travailleurs de moins de 40 ans ont des niveaux de productivité globaux plus faibles que ceux qui ont des cohortes importantes de quarentenaires, alors que la proportion des actifs âgés de plus de 50 ans ne semble pas avoir un effet significatif. La même relation semble s'appliquer lorsqu'on observe la croissance de la productivité et les changements de la composition de la main-d'œuvre, c'est-à-dire que les pays où augmente la proportion des tranches d'âge de moins de 40 ans dans la population active enregistrent une croissance globale de la productivité plus faible. Les régressions de la productivité sur la proportion de la population des différentes tranches d'âge se fondent sur des données de panel pour un échantillon de tous les pays de l'OCDE couvrant des périodes de cinq ans entre 1960 et 1990.
11. La consommation publique individuelle comprend les dépenses qui sont directement ou indirectement attribuables à un individu, à l'inverse des biens publics tels que la défense ou la sécurité ou l'éclairage public.
12. De façon plus technique, le gouvernement devrait pouvoir respecter sa contrainte budgétaire intertemporelle, ce qui veut dire que la dette nette actuelle ne peut pas être supérieure à la valeur actualisée des excédents primaires futurs.
13. Les niveaux de services publics en termes réels se réfèrent à la consommation publique en termes réels par usager. La consommation publique totale en termes réels évoluera parallèlement à la population si ces niveaux sont constants, et la consommation publique en termes nominaux par usager progressera moins rapidement que les salaires parce que le prix de la consommation publique hors salaires augmente moins que les salaires. Si le niveau des services publics en termes nominaux, c'est-à-dire la consommation publique nominale par usager, suit les salaires, la consommation publique réelle par usager augmentera pour la même raison.
14. Le Conseil économique et le ministère des Finances intègrent dans leurs principaux scénarios une augmentation structurelle de la population active qui, dans une certaine mesure compense l'évolution démographique. Par ailleurs, l'hypothèse de progression (éventuelle) en termes réels du niveau des services publics (soit parce que le niveau national des services publics nominaux suit les hausses de salaires, soit parce que des hypothèses explicites de progression en termes réels sont retenues) peut expliquer les différences importantes pour les résultats des indicateurs de viabilité.
15. Une modification des taux utilisés pour calculer la valeur nette actualisée n'affecte pas sensiblement les résultats.
16. Ce groupe est retenu pour les analyses internationales parce que les règles qui définissent les classes d'âge plus jeunes et plus âgées sont moins comparables d'un pays à un autre, en particulier en raison des attentes différentes concernant l'importance ou l'utilité d'exercer une activité.
17. Allocations de chômage, prestations d'aide sociale en espèces, indemnités pour frais d'études, congés de maladie, congé parental et pension de préretraite (invalidité).
18. Les chômeurs en fin de droits bénéficient de l'aide sociale sous conditions de ressources.
19. Y compris les cycles courts, mais à l'exclusion de la formation des adultes.

20. Face à ces problèmes, le gouvernement danois, dans le cadre de la réforme de l'université et de l'orientation, a mis l'accent sur un achèvement plus rapide des études.
21. En 2002, les étudiants danois pouvaient bénéficier d'un prêt public d'un montant de 2 165 couronnes par mois, à comparer à une bourse maximum de 2 103 couronnes par mois pour un étudiant vivant chez ses parents et de 4 231 couronnes pour un étudiant vivant seul. Le taux d'intérêt, fixé par le Parlement, est nettement inférieur aux taux du marché, et les prêts doivent être remboursés dans un délai de 15 ans après obtention du diplôme ou abandon des études. En 1988, ce dispositif avait remplacé un système d'aide prenant la forme de garanties de l'État en vue de l'obtention de prêts bancaires à des taux à peu près équivalents aux taux commerciaux. La plupart des étudiants avaient à l'époque contracté des emprunts de ce type et se sont ensuite trouvés très désavantagés par la forte augmentation des taux d'intérêt pendant la première moitié des années 80. Le dispositif actuel vise expressément à éviter l'accumulation d'une dette trop importante observée auparavant dans certains cas, avec des taux d'impayés élevés.
22. Les élèves de plus de 18 ans poursuivant des études du deuxième cycle de l'enseignement secondaire peuvent bénéficier indéfiniment de prestations, mais doivent assister aux cours et passer les examens.
23. Ces estimations sont fondées sur un chiffre de 49 353 étudiants admis dans l'enseignement supérieur en 2001 et un chiffre de 29 669 étudiants ayant achevé leurs études supérieures jusqu'à la licence (ministère de l'Éducation, 2002).
24. On ne dispose pas de données sur la classe d'âge 60-66 ans pour cette période.
25. Dans le cas des femmes, l'effet est illustré par une lente diminution du taux d'activité entre 60 et 69 ans, ce qui contraste avec une augmentation prononcée du taux d'activité des femmes de 50 à 59 ans au cours des 25 dernières années.
26. Cette prétendue nécessité de mieux répartir une quantité de travail fixe a assez souvent orienté l'action des pouvoirs publics à l'époque, mais elle est totalement discréditée par l'analyse économique (voir, par exemple, OCDE, 1994).
27. La fin du régime transitoire de préretraite au 1er janvier 1996 avait été annoncée à l'automne 1995, ce qui avait entraîné des entrées massives dans le régime durant les derniers mois de 1995. Ce phénomène se reflète dans la baisse des taux d'activité des hommes et des femmes de 50 à 59 ans en 1995 et 1996.
28. Ce calcul suppose que la baisse tendancielle des taux d'activité des hommes et des femmes en fonction de l'âge entre 1992 et 2001 se poursuit jusqu'en 2010. Le recul des taux d'activité à la fin des années 90 est dû dans une certaine mesure aux sorties du régime transitoire de préretraite. Ces sorties diminueront progressivement, pour cesser totalement en 2007. Ainsi, la tendance sous-jacente est sans doute exagérée lorsqu'on prolonge la baisse des taux d'activité pour les 10 dernières années.
29. Le Conseil économique estime que la suppression du régime de préretraite volontaire pour les personnes de 60 et 61 ans réduirait de 1.7 point de pourcentage l'augmentation de l'impôt national ordinaire nécessaire pour assurer la viabilité des finances publiques (Det Økonomiske Råd, 2002a).
30. Le système de retraite suédois comporte trois éléments distincts : la pension garantie pour les personnes ayant des revenus peu élevés ou sans ressources ; la pension de retraite par répartition, dont le montant dépend des gains obtenus sur la vie tout entière (y compris les revenus de transfert) dans un régime notional à cotisations définies dont le rendement dépend de la performance de l'économie tout entière ; et la pension à prime, intégralement capitalisée, à cotisations définies et financée par

- des fonds investis sur le marché. Le régime de retraite par répartition comprend aussi un mécanisme d'équilibrage automatique qui permet d'assurer sa viabilité financière. À cette fin, le poids d'un éventuel ajustement est réparti sur l'ensemble de la collectivité selon un schéma prédéterminé.
31. Pour bénéficiaire de cette pension, il n'est pas nécessaire d'avoir participé au marché du travail ni d'avoir été salarié ; il suffit de résider au Danemark.
 32. Les personnes, peu nombreuses, qui continuent de travailler au-delà de la limite d'âge peuvent aussi en bénéficier.
 33. Cette disposition vise à inciter les communes à s'efforcer davantage de réinsérer les personnes en congé de maladie avant l'expiration de ce délai ; elles doivent déjà financer la moitié des indemnités sur leur dotation globale au bout des quatre premières semaines (voir *Étude* précédente).
 34. L'écart est inférieur à un jour par an pour les agents de l'État, supérieur à deux jours pour les agents des comtés et de 3 jours environ pour les agents des communes (Fédération danoise des employeurs, 2002).
 35. L'incidence des congés de maladie de courte durée est un peu plus grande entre 25 et 35 ans que parmi les travailleurs plus âgés, mais l'incidence des congés de maladie de longue durée augmente avec l'âge, et les femmes prennent généralement plus de congés de maladie que les hommes.
 36. La mesure des effets positifs au fil du temps pourrait aussi être entachée d'une erreur systématique par excès du fait que des immigrants appartenant à des cohortes plus anciennes sont ressortis du territoire (Edin *et al.*, 2000). En 2001, plus de 17 000 ressortissants étrangers ont émigré du Danemark, soit environ 5 pour cent des effectifs d'étrangers. Près des deux tiers étaient des individus d'âge actif et, bien que ce phénomène ait concerné davantage des étrangers originaires des pays développés que des immigrants provenant des pays en développement, ceux qui ont émigré affichaient un taux d'emploi légèrement inférieur à celui des immigrants ayant choisi de rester. Pour autant, on ne dispose que de très peu d'autres informations concrètes sur les caractéristiques des émigrés ou sur les motifs de leur départ.
 37. A titre d'exemple, la loi sur l'intégration de 1999 fait obligation à tous les immigrants, et pas seulement aux demandeurs d'asile, de suivre un stage d'insertion (comportant un volet important d'apprentissage de la langue). Par ailleurs, une modification de la loi sur les étrangers de 2000 durcit les critères du regroupement familial.
 38. A titre d'exemple, l'Australie, le Canada, les États-Unis et la Nouvelle-Zélande appliquent des quotas portant soit sur l'ensemble des flux d'immigrants, soit sur certaines catégories. En France et au Japon, certains immigrants se voient accorder un titre de séjour, mais ne sont pas autorisés à travailler ou ne peuvent exercer que certains emplois.
 39. Cette appréciation était en partie fondée sur une réévaluation du degré auquel le simple fait de demander l'asile dans un autre pays mettait ces individus en danger en Irak, ainsi que des conséquences du refus d'effectuer le service militaire.
 40. Depuis le début de 1999, le Royaume-Uni applique aussi un programme d'aide au retour volontaire. À l'époque, la plupart de ceux qui ont tiré parti de ce dispositif étaient encore en train d'effectuer des démarches pour obtenir le droit d'asile. Selon une évaluation de Deloitte et Touche, cette formule présente à l'évidence des avantages sur les plans humain et financier, surtout pour les individus qui se seraient vu refuser le droit de séjour à la fin de la procédure de demande d'asile (voir United Kingdom Home Office, www.homeoffice.gov.uk/rds).

41. Concernant cet aspect du regroupement familial, deux groupes ethniques se distinguent particulièrement : les Turcs et les Pakistanais. 80 à 90 pour cent environ des jeunes titulaires de ces nationalités se marient à l'extérieur du Danemark et s'efforcent ensuite de faire venir leur conjoint.
42. A titre d'exemple, les États-Unis appliquent une politique de regroupement familial nettement plus généreuse, alors que l'Autriche a fixé un quota pour les personnes arrivées sur le territoire après le début de 1998, le regroupement se limitant au conjoint et aux mineurs non mariés. Les immigrants qui se sont installés en Autriche avant 1998 ne peuvent faire venir que leur conjoint et leurs enfants de moins de 14 ans. Le membre de la famille doit attendre quatre ans pour être autorisé à travailler et, même dans ce cas, l'accès au marché du travail n'est pas accordé automatiquement. Au Canada, la catégorie « famille » inclut les grands-parents ainsi que les enfants à charge, mais exclut les fiancés. Ces derniers ont récemment été transférés dans la catégorie « raisons humanitaires et convenances personnelles » pour permettre d'examiner plus attentivement leur dossier et éviter l'usage abusif de cette disposition.
43. En vertu de ce régime, les salariés étrangers à niveau élevé de rémunération sont imposés pendant trois ans au maximum à raison de 25 pour cent de leur revenu brut et non suivant le barème normal applicable aux revenus professionnels (dont les taux sont plus élevés). Un spécialiste pourra choisir de demeurer pendant quatre années supplémentaires dans le pays, auquel cas il sera assujéti au barème fiscal normal.
44. Pour bénéficier de l'assurance chômage, il est nécessaire de cotiser, encore que les travailleurs expatriés puissent continuer d'être inscrits à une caisse de chômage. Désormais, l'accès aux prestations en espèces n'est ouvert qu'aux personnes ayant séjourné au moins sept ans dans le pays au cours des huit années précédentes.
45. Il convient toutefois de noter que le gouvernement s'est aussi attaché à éliminer toute forme de discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique. Il s'emploie actuellement à préparer une nouvelle législation pour mettre en œuvre la directive de l'UE concernant l'égalité de traitement sans distinction de race ou d'origine ethnique, en se fondant sur les recommandations formulées par une commission créée en mai 2001 par le ministère de l'Intérieur. En mai 2002, le Parlement a adopté la loi portant création du Centre danois pour les études internationales et les droits humains, dont la mission inclut la promotion de l'égalité de traitement et qui peut publier des rapports en toute indépendance. Des campagnes de sensibilisation ont aussi été menées en 2001, proclamée par l'ONU « année internationale de mobilisation contre le racisme ».
46. Avoir un emploi permet d'acquérir non seulement son indépendance financière, mais aussi des compétences et une expérience professionnelles précieuses, tout en offrant plus d'occasions de rencontrer des Danois et d'apprendre la langue et les coutumes (Husted *et al.*, 2001).
47. Bien que ces travailleurs soient relativement mal payés au regard des normes du pays hôte, le seul choix qui s'offre à eux est de rentrer dans leur pays où les perspectives économiques sont encore moins attrayantes. Sur un tout autre plan, on peut se demander dans quelle mesure ces immigrants ont fait baisser les salaires des travailleurs autochtones faiblement qualifiés. Au demeurant, les données d'observation font penser que l'on exagère cet impact. Friedberg et Hunt (1995), par exemple, ont constaté qu'une augmentation de 10 pour cent de la part des immigrants dans la population totale entraîne une baisse des salaires des autochtones qui ne dépasse guère les 1 pour cent.

48. Aux États-Unis, environ 20 pour cent des emplois procurent une rémunération inférieure aux deux tiers du salaire horaire médian, et 30 pour cent une rémunération inférieure aux trois quarts de ce salaire (site Internet de l'Economic Policy Institute).
49. Selon une étude sur le travail au noir au Danemark, il s'avère que cette activité est principalement le fait d'hommes jeunes qualifiés, notamment des étudiants, et qu'elle représente en moyenne moins de 3 heures par semaine par travailleur au noir (Pedersen, 1998).
50. À titre d'exemple, 25 pour cent des entreprises familiales détenues par des Pakistanais et 8 pour cent de celles détenues par des Iraniens ou des Turcs sont des supérettes, des kiosques, etc. alors que ce chiffre n'est que de 0.5 pour cent chez les Danois (Bager et Rezaei, 2001).
51. Ce phénomène s'observe également chez les immigrants pakistanais au Royaume-Uni (Clark et Drinkwater, 1999). Dans le cas de ce groupe, le pourcentage de travailleurs indépendants est proche de 30 pour cent chez les plus de 35 ans, et proche de 40 pour cent chez les 16-24 ans.
52. Cet écart tient en partie à la différence d'âge moyen étant donné que s'agissant des enfants d'immigrés, on observe un renflement de la courbe démographique à l'extrémité inférieure.
53. Voir, par exemple, différentes études citées dans H.S. Nielsen *et al.* (2002).
54. Selon Jakobsen et Smith (2002), si les mères étaient scolarisées cinq ans de plus (ce qui équivaut à porter le niveau de formation des mères turques à celui des mères originaires de l'ex-Yougoslavie), la probabilité de suivre l'enseignement formel augmenterait de 10 points de pourcentage pour les jeunes femmes et de 5 points pour les jeunes hommes. Lorsque les parents font preuve d'une très grande ouverture d'esprit à l'égard de la scolarité de leurs enfants, cette probabilité augmente de 18 points de pourcentage pour les hommes et de 31 points pour les femmes.
55. Dans l'échantillon examiné par Jakobsen et Smith (2002), la probabilité de terminer ses études augmente d'environ 2 points de pourcentage chez les hommes et de 3 points chez les femmes pour chaque année de report du mariage.
56. Par contre, dès le début des années 80, on observait déjà quelque 25 pour cent de mariages mixtes entre Mexicains et Américains, et ce taux est passé à 50 pour cent en 1997 (Duignan, 1998).
57. On a pu observer, par exemple, que la maîtrise de l'anglais influait de manière significative à la fois sur les probabilités d'emploi et sur le niveau de rémunération tant au Royaume-Uni qu'aux États-Unis (Dustmann et Fabbri, 2000), et le fait de bien parler le suédois augmente les chances de trouver du travail en Suède (Commission nationale de la Santé et des Affaires sociales, 1999). Précisons qu'au Royaume-Uni on a constaté que le fait de savoir s'exprimer en anglais n'améliorait que légèrement les perspectives d'emploi alors que l'aptitude à écrire dans cette langue triplait les possibilités. La maîtrise de la langue fait aussi la différence dans le domaine des rémunérations, encore que l'effet semble plus sensible au Royaume-Uni qu'aux États-Unis, au Canada ou en Australie. En Allemagne, la différence est minime.
58. A l'inverse, une étude portant sur le Royaume-Uni, où les compétences linguistiques ont également été analysées par l'enquêteur, révèle que 78 pour cent des immigrants arrivés avant l'âge de 10 ans et 24 pour cent de ceux qui sont arrivés après 24 ans parlaient couramment l'anglais. Parmi les différents groupes minoritaires, ce sont les Pakistanais qui affichaient le niveau d'anglais le plus faible (Shields et Wheatley Price, 1999).

59. L'enseignement bilingue consiste à dispenser une partie des cours pour les matières autres que le danois dans la langue maternelle de l'apprenant.
60. Aux États-Unis, la question s'est fortement politisée et est désormais pratiquement indissociable de l'objectif consistant à préserver les cultures nationales. Elle est aussi devenue un thème de débat sur le niveau d'instruction à atteindre (Duignan, 1998).
61. Les raisons sous-tendant l'enseignement dans la langue maternelle ont également varié d'un pays à l'autre, et au fil du temps ; il s'agissait notamment de faciliter le retour dans le pays d'origine des enfants de travailleurs immigrés, de reconnaître l'existence d'une identité culturelle distincte, de renforcer la confiance en soi et le sentiment de sécurité des enfants issus des minorités, et de promouvoir les avantages cognitifs que confère le bilinguisme.
62. Le reste est attribué par l'organisme d'aide au logement lui-même.
63. C'est ce que l'on obtiendrait si un retour à des niveaux de loyer dictés par le marché supprimait l'incitation à ne pas quitter un grand appartement de bonne qualité et à loyer modeste. Cette réforme accélérerait la rotation des occupants, et une offre accrue de logements disponibles ferait baisser les prix du marché.
64. En 1995, le salaire horaire moyen versé à un réfugié était inférieur de 18 pour cent à celui d'un Danois et, dans le cas des immigrants originaires d'Afrique, du Pakistan ou de Turquie, les rémunérations demeuraient inférieures de 14 à 15 pour cent à celles des autochtones (Husted *et al.*, 2001).
65. Pour les réfugiés, le fait de prendre rapidement et solidement pied sur le marché du travail est un déterminant essentiel du montant des salaires ultérieurs. Bien qu'au départ leurs niveaux de salaire soient nettement inférieurs à ceux des Danois, ils progressent plus fortement s'ils parviennent à nouer des liens solides avec le marché du travail dans les 10 ans suivant leur arrivée sur le territoire. Mais comme une telle intégration est difficile pour les réfugiés, leur salaire moyen demeure bas. En réalité, la probabilité, pour un réfugié de sexe masculin, de trouver un emploi commence à diminuer au bout de 10 ans de présence au Danemark et décroît encore plus rapidement au bout de 20 ans, encore que cela soit peut-être dû également à l'âge.
66. Outre le gel des impôts, le gouvernement a instauré un plafond nominal concernant l'augmentation des impôts sur le foncier non bâti (qui portent sur les terrains, tandis que l'impôt immobilier frappe les logements occupés par leurs propriétaires). Précédemment, le montant des impôts sur le foncier non bâti perçus par les communes et les comtés évoluait parallèlement à la valeur des terrains, à taux d'imposition constant. Le plafonnement de l'augmentation de la valeur foncière utilisée pour calculer l'impôt protège les propriétaires fonciers contre des hausses d'impôts sur le foncier non bâti excédant sensiblement l'augmentation de leur revenu. Néanmoins, ce mécanisme implique également qu'une baisse de la valeur foncière ne se traduira pas par une réduction des sommes payées au titre de l'impôt foncier non bâti, si le plafond avait été atteint lors d'augmentations antérieures. Par conséquent, ce dispositif permet de lisser les paiements effectués au titre de l'impôt foncier non bâti, mais n'érode pas l'assiette, contrairement au plafond nominal relatif à l'impôt immobilier.
67. En principe, le gel fiscal s'impose uniquement au gouvernement actuel, qui – s'il est réélu en 2005 (au plus tard) – devra fixer un nouveau programme. Le gouvernement part de l'hypothèse que le gel des impôts sera appliqué jusqu'en 2010 dans son étude à moyen terme et dans ses calculs de viabilité budgétaire. Le gel en soi devrait se traduire par une réduction des recettes fiscales correspondant à 0.75 pour cent du PIB (au niveau de 2002) d'ici 2010. Il implique une perte sèche définitive de recettes équiva-

- lant à 0.6 pour cent du PIB une fois convertie en montant annuel fixe (valeur actualisée nette) en 2003, par rapport aux recettes qui seraient obtenues dans l'hypothèse où les droits d'accise, etc., seraient indexés sur les prix.
68. Ce gel ne signifie pas que la charge fiscale globale diminuera systématiquement d'une année à l'autre, car l'augmentation des bases d'imposition pourrait être supérieure à la croissance nominale du PIB.
 69. En théorie, une modification des impôts sur la consommation (notamment des droits d'accise) ou des impôts sur les revenus du travail ont des effets relativement similaires sur la décision d'un individu moyen concernant son offre de travail optimale. Néanmoins, une baisse des impôts sur la consommation bénéficie à l'ensemble de la population, ce qui implique une certaine perte d'efficacité. En outre, l'impôt sur le revenu est progressif et la perte d'efficacité marginale augmente fortement avec le taux d'imposition marginal. Il ne fait aucun doute que pour une même baisse de recettes fiscales, une réduction de l'impôt sur les revenus du travail aurait des effets plus sensibles sur l'offre de travail qu'un allègement de la fiscalité sur la consommation. De surcroît, on peut penser que les individus réagiront probablement davantage à des augmentations clairement visibles sur leur bulletin de paye qu'à des hausses de prix plus modestes (en raison du blocage nominal des droits d'accise) pour un certain nombre de biens, qui ne sont pas aisément identifiables pour la majorité de la population. Selon Joumard (2001), les pays de l'UE en général auraient intérêt à remplacer les impôts (relativement élevés) sur les revenus du travail par des impôts sur la consommation ou sur la propriété.
 70. De telles manipulations peuvent être limitées par la stricte application, dans le secteur public, de principes comptables généralement reconnus et par l'intervention d'un vérificateur indépendant et influent, comme en Nouvelle-Zélande.
 71. Voir OCDE (2002f) pour une description détaillée des relations entre l'administration centrale et les collectivités territoriales.
 72. Le texte de loi habilitant le ministre de l'Intérieur et de la Santé à prendre des sanctions contre les comtés a été adopté par le Parlement en février 2003. Le gouvernement a annoncé qu'un projet de loi similaire concernant les communes serait soumis si le gel des impôts n'était pas respecté à ce niveau. C'est pourquoi le mécanisme de sanctions est décrit comme un dispositif s'appliquant à la fois au niveau des comtés et des communes.
 73. Le mécanisme de sanctions n'a pas fait l'objet de tests fondés sur la théorie des jeux (qui auraient été extrêmement complexes) avant d'être mis en place.
 74. Voir OCDE (2002f) pour une description du système danois d'imposition du revenu.
 75. Le Conseil économique est parvenu à la conclusion que les relèvements du seuil auquel s'applique le taux maximal de l'impôt national offraient la meilleure « rentabilité » : leur degré d'autofinancement est un peu supérieur à celui calculé par le ministère des Finances (Det Økonomiske Råd, 2001). L'origine de ces différences quantitatives peut être attribuée à des différences de méthodes et de données, la différence essentielle résidant probablement dans les modalités de financement et la distribution de revenus utilisée (voir Finansministeriet, 2002c).
 76. D'ici à la période 2008-2012, les autorités compétentes prévoient que les émissions atteindront 80 millions de tonnes d'équivalent carbone, à rapprocher des 55 millions de tonnes visées au titre du partage des charges. Sur le total indiqué par les projections, 10 millions de tonnes correspondent à la croissance des exportations d'électricité et 5 millions de tonnes à un rebond consécutif au niveau anormalement bas observé en 1990.

77. L'offre d'hydroélectricité, particulièrement abondante dans les pays nordiques en 1990, a donné un coup de pouce aux importations d'électricité et, la même année, réduit les quantités émises au Danemark.
78. Dans le secteur éolien, les subventions précédemment accordées ont permis de réaliser d'importants progrès techniques qui ont fait baisser les coûts de la production d'électricité.
79. Un groupe de travail interministériel est parvenu à une conclusion différente en 2001. Le gouvernement a chargé un nouveau groupe de travail de réexaminer les gains de bien-être apportés par les investissements consacrés aux énergies renouvelables, ainsi que les avantages d'autres instruments environnementaux.
80. Ces exigences renvoient à l'« obligation de service public » (voir l'*Étude* précédente).
81. Une voiture a un bon rendement énergétique si elle consomme moins de 4 litres de carburant aux 100 kilomètres.
82. La tarification au cordon consiste à faire payer une redevance à l'entrée de certaines zones qui, en moyenne, sont fortement embouteillées. La redevance sur les voies encombrées (ou le péage) prend en compte le moment et le lieu où la voiture est utilisée, ainsi que l'ampleur de la congestion au point considéré.
83. En 2001, on a relevé 14 échanges portant sur 0.5 million de tonnes de CO₂. Ce manque de dynamisme s'est confirmé en 2002, mis à part le fait qu'une compagnie d'électricité a échangé des permis danois contre des permis du Royaume-Uni, qui peuvent être reportés au-delà de 2003. Le prix du marché pour ces permis, soit 14.4 euros par tonne de carbone en 2001, est descendu à 10.4 euros en 2002 (Natsource, 2002).
84. Les taux ont été fixés comme suit : 11 couronnes par kilogramme d'équivalent demande biochimique en oxygène (1.48 euros), 20 couronnes par kilogramme d'azote (2.69 euros) et 110 couronnes par kilogramme de phosphore (14.78 euros).
85. Cet instrument frappe d'un impôt l'azote qui ne quitte pas l'agriculture en passant dans la filière agroalimentaire, mais demeure sous la forme d'un excès de nitrates dans le sol ou dans les effluents d'élevage. La teneur en azote de chaque type de produit étant constante, la ristourne correspondante est facile à calculer.
86. Les centrales électriques, les stations d'épuration des eaux usées et le secteur du bâtiment produisent près de la moitié de l'ensemble des déchets. Ces matières de rebut sont destinées à la valorisation, l'instauration en 1995 d'un impôt et de réglementations sur les déchets ayant fait tomber la part mise en décharge de 15 pour cent en 1994 à 8 pour cent en 2000.
87. L'analyse du cycle de vie vise à calculer l'importance de la pollution matérialisée dans un produit donné, compte tenu des procédés de production, des opérations entrant dans la distribution et d'autres effets sur l'environnement. Or plusieurs externalités environnementales sont déjà internalisées dans le prix du marché du produit considéré, par le biais de réglementations ou de taxes. Le système d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre de l'UE aura pour effet de pousser plus avant l'internalisation, et privera l'analyse du cycle de vie d'une partie de son sens.

Bibliographie

- Anderson, M.S., N. Dengsøe et S. Brendstrup (1997), « The Waste Tax 1987-1996 – an *ex-post* Evaluation of Incentives and Environmental Effects », *Working Report for the Danish Environmental Protection Agency*, University of Aarhus.
- Bager, T. et S. Rezaei (2001), « Immigrant Businesses in Denmark: Captured in Marginal Business Fields? », Centre for Small Business Research, CESFO, University of Southern Denmark, Working Paper 2001/1.
- Bauer, Th., G. Epstein et I. Gang (2002), « Enclaves, Language et the Location Choice of Migrants », IZA Discussion Paper No. 558, juillet.
- Beskæftigelsesministeriet (2003), Analyse af det danske sygefravær, www.am.dk/sygefravaer/analyserapport.pdf, mai 2003.
- Blöndal, S. et S. Scarpetta (1999), « The Retirement Decision in OECD Countries », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 202, février, Paris.
- Blöndal, S., S. Field et N. Girouard (2002), « Investment in Human Capital Through Post-Compulsory Education et Training: Selected Efficiency et Equity Aspects », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 333, Paris.
- Brisson, I.E. (1997), « Externalities in Solid Waste Management: Values, Instruments et Control », *Samfund, Økonomi & Miljø*, publication n° 20.
- Brodersen, S. (1998), « Danes et Swedes DIY Activities in 1997 », News from the Rockwool Foundation Research Unit n° 4, novembre, Copenhagen.
- Casella, A. (1999), « Tradable deficit permits », *Economic Policy*, vol. 29.
- CEMT (2003), *Gérer les déterminants de la demande de transport*, OCDE, avril.
- Chiswick, B. et P.W. Miller (2002), « Do Enclaves Matter in Immigrant Adjustment? », IZA Discussion Paper n° 449, mars.
- Clark, K. et S. Drinkwater (1999), « Pushed out or Pulled in? Self-employment Among Ethnic Minorities in Britain », University of Manchester School of Economic Studies Discussion Paper n° 99-01.
- Commission européenne (2002), *Mise en œuvre de la directive 91/676/EEC du Conseil concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles*, <http://europa.eu.int/comm/environment/water/water-nitrates/report.html>.
- Currie, J. et D. Thomas (1999), « Does Head Start Help Hispanic Children? », *Journal of Public Economics*, 74:2, pp. 235-262.
- Dang, T.T., P. Antolin et H. Oxley (2001), « Fiscal Implications of Ageing: Projections of Age-Related Spending », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE n° 305, septembre.
- Danish Employers Federation (2002), *Labour Market Report 2002*, Copenhagen.

- Det Økonomiske Råd (2001), *Dansk Økonomi, Forår 2001*.
- Det Økonomiske Råd (2002a), *Dansk Økonomi, Efterår 2002*.
- Det Økonomiske Råd (2002b), *Dansk Økonomi, Forår 2002*.
- DREAM (2002), *DREAMs disaggregerede befolkningsfremskrivning til år 2100*.
- DREAM (2003), *Offentlige udgifter og finanspolitisk holdbarhed*, Document de travail (version préliminaire).
- Duignan, P. (1998), *Bilingual Education: A Critique*, Hoover Essay.
- Dustmann, C. et F. Fabbri (2000), « Language Proficiency and Labour Market Performance of Immigrants in the UK », IZA Discussion Papers 156, mai.
- ECOTEC (2001), *Study on the Economic and Environmental Implications of the Use of Environmental Taxes and Charges in the European Union and its member States*.
- Edin, P.-A., R.J. LaLonde et O. Åslund (2000), « Emigration of Immigrants and Measures of Immigrant Assimilation: Evidence from Sweden », Working Paper Series, Department of Economics, Uppsala University, n° 2000:13.
- Elling, B. et J. Nielsen (1997), *Miljøvurdering af lovforslag*, Miljø- og Energiministeriet.
- Energistyrelsen (2000), *Green Taxes for Trade and Industry: Description and Evaluation*, Miljø- og Energiministeriet.
- Environmental Protection Agency (2001), *The Danish Model for Sustainable Waste Solutions*, Danish Ministry of Environment and Energy.
- Environmental Protection Agency (2002), *Danish Environmental Newsletter*, n° 14, mars.
- Fenham, J. (2003), « Denmark's Greenhouse Gas Projections until 2010, An Update Including a Preliminary Projection until 2017 », Environmental Project n° 764.
- Feyrer, J. (2002), « Demographics and Productivity », Dartmouth College, Department of Economics.
- Finansministeriet (2002a), *Finansredøgørelse 2002*.
- Finansministeriet (2002b), *Økonomisk Redøgørelse*, décembre.
- Finansministeriet (2002c), *Fordeling og incitamenter 2002*.
- Finansministeriet (2003), *Lavere skat på arbejdsindkomst*.
- Finansministeriet, Skatteministeriet and Økonomi- og Erhvervsministeriet (2002), *Fortolkning og implementering af skattestoppet*, avril.
- Finansministeriet, Miljøministeriet, Skatteministeriet, Udenrigsministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet (2003), *En omkostningseffektiv klimastrategi*, Copenhagen, février.
- Fix, M. et W. Zimmermann (1994), « After Arrival: An Overview of Federal Immigrant Policy in the United States », In B. Edmonston and J.S. Passel (éds), *Immigration and Ethnicity*, The Urban Institute, Washington, D.C.
- Folketinget (2002), *Forslag til lov om regulering af statstilskud til amtskommuner ved ændringer i den kommunale udskrivningsprocent (www.folketinget.dk)*.
- Frederiksen, N.K. (2003), « Fiscal Sustainability in OECD Countries, December 2002 », ministère des Finances, mars.
- Friedberg, R. et J. Hunt (1995), « The Impact of Immigration on Host Country Wages, Employment and Growth », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, n° 2.
- Glenn, C.L. et E.J. de Jong (1996), *Educating Immigrant Children: Schools and Language Minorities in Twelve Nations*, New York, Garland Publishing, Inc.

- Groes, N. (éd.) (2003), « Selling Off Social Housing – Is That The Way Forward? », Institute of Local Government Studies (AKF), Copenhagen.
- Grubb, D. (2001), « Conditions d'attribution des indemnités de chômage », in *Conférences de l'OCDE : Politiques du marché du travail et service public de l'emploi*, Paris.
- Gupta, N.D. et N. Smith (2001), « Children and Career Interruptions: The Family Gap in Denmark », IZA Discussion Paper n° 263, février.
- Hägerhäll, B. (2001), « Scientific Information and Knowledge for Decision Making in International Marine Conventions Particularly in the Black Sea Area », Programme for Marine Research on Eutrophication (MARE), Danish and Swedish Environmental Protection Agencies, Copenhagen.
- Hansen, E.J. (1997), *Perspektiver og begrænsninger i studiet af den sociale rekruttering til uddannelserne*, Socialforskningsinstituttet, Copenhagen.
- Hansen, L.G. (2001a), « Nitrogen Fertiliser Demand by Danish Crop Farms », SØM publication 44, Institute of Local Government Studies (AKF), Copenhagen.
- Hansen, L.G. (2001b), « Modelling the Effects of Complex Regulatory Constraints: The Case of Danish Nitrogen Regulation », SØM publication 45, Institute of Local Government Studies (AKF), Copenhagen.
- Hjørnø, J. (1996), *Illegals on the European Labour Markets*, South Jutland University Press.
- Husted, L., H.S. Nielsen, M. Rosholm et N. Smith (2001), « Employment and Wage Assimilation of Male First-Generation Immigrants », *International Journal of Manpower*, vol. 22, n° 1.
- IMV (2002a), *Pant på engangsemballage?*, Copenhagen.
- IMV (2002b), *Nyttiggørelse af returpapir, en samfundsøkonomisk analyse*, Copenhagen.
- Jacobsen, B.J. (2002), « The Costs of Reducing Nitrogen Leaching: An Economist's Nightmare but Political Reality », Danish Research Institute of Food Economics, miméo du 14 janvier, Copenhagen.
- Jakobsen, V. et N. Smith (2002), « The Educational Attainment of the Children of the Danish 'Guest Work' Immigrants », (Preliminary version) presented to European Association of Labour Economists Conference, septembre.
- Joumard, I. (2001), « Tax Systems in European Union Countries », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 301, octobre, Paris.
- Joumard, I. et W. Suyker (2002), « Enhancing the Effectiveness of Public Expenditure in Norway », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 343, octobre, Paris.
- Larsen, C. (2002), « Education and Danish Language Skills », in G.V. Mogensen and P.C. Matthiessen (éds), *Immigrants and the Labour Market Encounter with the Danish Welfare Society*, septembre 2002.
- Lofstrom, M. (1999), « Labour Market Assimilation and the Self-employment Decision of Immigrant Entrepreneurs », IZA Discussion Paper n° 54, août.
- Martin, J. et D. Grubb (2001), « What Works and for Whom: A Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies », *Swedish Economic Policy Review* 8.
- Miljø & Energi (2000), *Waste 21: Danish Government's Waste Management Plan 1998-2004*. Miljø & Energi Ministeriet.
- Miljøstyrelsen (1999), *Punktkilder 1998*, Orientering nr. 6, Kbh, quoted in ECOTEC (2001), *Study on Environmental Taxes and Charges in the EU*, Bruxelles.

- Miljøstyrelsen (2002), « Effektiviseringspotentiale på forbrændingsanlæg og deponeringsanlæg i Danmark » (Danish, summary in English), *Orientering fra Miljøstyrelsen*, n° 2
- Ministère de l'Éducation (2002), *Facts and Figures*, juin.
- Ministère des Affaires étrangères (2002), *Refugees and Other Foreigners in Denmark – Seen in an International Perspective*.
- Ministère chargé des Réfugiés, de l'Immigration et de l'Intégration (2002), *Integrationsforskningen i Danmark 1980-2002*.
- Nash, C., P. Bickel, R. Friedrich, H. Link et L. Steward (2002), « The Environmental Impact of Transport Subsidies », Atelier de l'OCDE sur les subventions dommageables pour l'environnement, Paris, novembre.
- National Board of Health and Welfare (1999), *Gaining a Foothold in Sweden*.
- Natsource (2002), *Assessment of Private Sector Anticipatory Response to Greenhouse Gas Market Developments*, Conducted for Environment Canada, Natsource LLC, New York, juillet.
- Nielsen, H.S., M. Rosholm, N. Smith et L. Husted (2002), « The School-to-Work Transition of 2nd Generation Immigrants in Denmark », mimeo.
- Nielsen, N. (2002), « Transfer Income to Immigrants », in G.V. Mogensen et P.C. Matthiessen (éds), *Immigrants and the Labour Market Encounter with the Danish Welfare Society*, septembre 2002.
- Nielsen, S.B., P. Shou et J.K. Søbygaard (2002), Elements of Income Tax Evasion and Avoidance in Denmark, *Swedish Economic Policy Review* 9.
- O'Brien, P. et J. Høj (2001), « Encouraging Environmentally Sustainable Growth in Denmark », Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE, n° 277.
- OCDE (1994), *L'étude de l'OCDE sur l'emploi. Faits, analyse, stratégies*, Paris.
- OCDE (1999), *Étude économique du Danemark*, Paris.
- OCDE (2000), *Étude économique du Danemark*, Paris.
- OCDE (2001a), *Perspectives économiques n° 70*, novembre, Paris.
- OCDE (2001b), *Tendances des migrations internationales 2000*, Paris.
- OCDE (2002a), *Perspectives de l'emploi 2002*, Paris.
- OCDE (2002b), *Prestations et salaires. Les indicateurs de l'OCDE*, édition 2002, Paris.
- OCDE (2002c), *Regards sur l'éducation 2002*, Paris.
- OCDE (2002d), *Bébés et employeurs. Comment réconcilier travail et vie de famille (volume 1): Australie, Danemark et Pays-Bas*, Paris.
- OCDE (2002e), *Perspectives économiques n° 72*, décembre, Paris.
- OCDE (2002f), *Étude économique du Danemark*, Paris.
- OCDE (2003a), *Perspectives économiques n° 73*, Paris
- OCDE (2003b), *Examens en matière de coopération pour le développement : Danemark*, Paris.
- OCDE (2003c), *Transformer le handicap en capacité*, Paris.
- OCDE (2003d), *Étude économique de l'Espagne*, Paris.
- Pedersen, P.J. et N. Smith (2001), « Unemployment Traps: Do Financial Disincentives matter? », Centre for Labour Market and Social Research Working Paper 01-01.
- Pedersen, S. (1998), *The Shadow Economy in Western Europe: Measurement and Results for Selected Countries*, Statistics Denmark, Copenhagen.

- Pedersen, S. (2000), « The Demography of Immigrants », in G.V. Mogensen et P.C. Matthiessen (éds), *Integration in Denmark*, Aarhus University Press.
- Roseveare, D., W. Leibfritz, D. Fore et E. Wurzel (1996), « Ageing Populations, Pension System and Government Budgets: Simulations for 20 OECD countries », Documents de travail du Département des affaires économiques, n° 168, septembre, Paris.
- Scherer, P. (2001), *Age of Withdrawal from the Labour Force in OECD Countries*, Paris.
- Schultz-Nielsen, M.-L. (2001), *The Integration of Non-Western Immigrants in a Scandinavian Labour Market: The Danish Experience*, Étude n° 7, The Rockwool Foundation Research Unit, Copenhagen.
- Shields, M.A. et S.W. Price (1999), « The English Language Fluency and Occupational Success of Ethnic Minority Immigrant Men Living in English Metropolitan Areas », Discussion Papers in Public Sector Economics, Department of Economics, University of Leicester.
- Skatteministeriet (2002), *SkaÅ*, August 2002.
- Søbygaard, J.K. (2002), « Cost-Benefit-Analyser af energipolitik samt energi-og transportafgifter », *Working Paper 2002:4*, Economic Council of Denmark, Copenhagen.
- SUstyrelsen (1997), *Costs of Study, Student Income and Study Behaviour in Denmark*, Copenhagen.
- SUstyrelsen (2002), *The State Education Grant and Loan Scheme in Denmark*, (www.su.dk), Copenhagen.
- Ugebrevet A4 (2003), « Valgfrie overenskomster er populære », février.
- Think Tank on Integration in Denmark (2001), « The Integration of Foreigners in the Danish Society », www.inm.dk.
- Wier, M., J.M. Andersen, J. Jensen (2002), « EU's Agenda 2000 Reform for the Agricultural Sector: Environmental and Economic Effects in Denmark », *Ecological Economics*.

Table des matières

Évaluation et recommandations	9
I. Principaux enjeux	21
Situation, politiques et perspectives sur le plan macroéconomique	22
Défis à plus long terme	25
Conclusions	49
II. Accroître l'offre de main-d'œuvre à moyen terme	51
Davantage d'actifs	51
Une entrée plus précoce dans la population active	55
Repousser l'âge effectif de la retraite	64
Accroître la durée moyenne du travail	77
Résumé	80
III. Migrations et intégration des immigrants	83
Tendances des flux d'immigration	84
Mesures régissant l'admission	90
Comment permettre aux immigrants originaires des pays en développement de mieux s'intégrer	96
Conclusions	117
IV. Ajuster le cadre budgétaire à moyen terme	123
Le gel fiscal	125
Renforcer la maîtrise des dépenses et améliorer leur efficacité	129
Renforcer les relations entre les différents niveaux d'administration	133
Réductions d'impôts sur les revenus du travail	140
Résumé	144
V. Quelques aspects environnementaux du développement durable	147
Changement climatique	147
Réduction de la pollution de l'eau	158
Amélioration de la gestion des déchets	163
Notes	169
Bibliographie	178
<i>Annexes</i>	
I. Situation et perspectives macroéconomiques	183
II. Hypothèses pour les prévisions démographiques	189

III. Mécanismes de base et hypothèses qui déterminent la prévision relative aux finances publiques	191
IV. Progrès des réformes structurelles	192
V. Davantage d'actifs	201
VI. Réforme du régime de préretraite volontaire	208
VII. Transformer le handicap en capacité : étude portant sur l'ensemble de l'OCDE	210
VIII. Dispositions de la loi de 2002 sur les étrangers relatives aux réfugiés et aux demandeurs d'asile	213
IX. Sanctions prises en 2003	214



Encadrés

1. Recommandations concernant les politiques propres à accroître l'offre de main-d'œuvre	80
2. Protection sociale accordée aux demandeurs d'asile	90
3. L'intégration par le lieu de travail	101
4. Recommandations en matière de politique à l'égard des immigrants	121
5. Les principes du gel fiscal	126
6. Utiliser le gel des impôts comme règle budgétaire	130
7. Mettre en place un système d'échange de droits pour réguler la fiscalité des collectivités territoriales	138
8. Prise en compte des préoccupations environnementales dans l'action des pouvoirs publics	148

Tableaux

1. Prévisions démographiques	29
2. Évolution possible du nombre total d'heures ouvrées en fonction de la démographie et de l'évolution du marché du travail	39
3. Solde primaire de l'administration centrale et des collectivités locales	42
4. Impératifs à long terme pour les finances des administrations publiques	44
5. Indicateurs de viabilité budgétaire dans diverses études	45
6. Effet de diverses modifications des hypothèses sur la viabilité budgétaire	47
7. Situation des hommes d'âge pleinement actif au regard du marché du travail	52
8. Taux nets de remplacement	54
9. Progrès dans les études, par âge	58
10. Taux de rendement interne privés de l'éducation	61
11. Population par tranche d'âge et statut d'activité	67
12. Effets de plusieurs modifications du régime de préretraite volontaire	74
13. Bénéficiaires de la pension de préretraite (invalidité)	75
14. Taux d'activité dans certains pays de l'OCDE	87
15. Taux d'activité chez différents groupes d'immigrants	88
16. Population d'âge actif non intégrée dans la population active	89
17. Regroupement familial : permis accordés et permis refusés	94
18. Revenu brut des travailleurs indépendants et des salariés	102
19. Études et formation, et taux d'activité	106
20. Passage du système éducatif au monde du travail	107

21. Connaissance du danois	109
22. Concentration de la population immigrée par municipalité	113
23. Années de dépendance à l'égard de programmes d'aide sociale, de programmes municipaux de mesures actives du marché du travail ou de programmes de recyclage	115
24. Différence de revenu disponible selon que l'on est pourvu d'un emploi ou chômeur	116
25. Contributions à l'excédent budgétaire structurel nécessaire en 2003	124
26. Principales hypothèses de l'étude gouvernementale à moyen terme	132
27. Degré d'autofinancement pour diverses possibilités de réduction des impôts sur les revenus du travail	143
28. Principaux indicateurs : changement climatique	149
29. Dispersion des taux de la taxe sur le carbone, par secteur	152
30. Valeur actuelle de diverses mesures instaurées entre 1992 et 1999	153
31. Chiffres prévus des émissions de gaz à effet de serre au Danemark et valeur des permis	156
32. Coût des mesures de réduction du lessivage de l'azote	161
33. Indicateurs de performances : déchets	164
34. Taxe sur les déchets	166
35. Redevances et taxes sur l'élimination des ordures ménagères	167

Annexes

A1. Résumé des prévisions	184
A2. Réforme du régime de préretraite volontaire	209
A3. Effet des sanctions sur les comtés	214

Graphiques

1. Indicateurs des équilibres macroéconomiques	23
2. Divergence de l'écart de production	24
3. Taux de dépendance	28
4. Taux d'activité par âge, sexe et origine	31
5. Impact démographique sur la population active	32
6. Évolution des taux d'activité	34
7. Évolution de la durée du travail	36
8. Durée hebdomadaire du travail et préférence pour les loisirs	38
9. Éléments faisant pression sur les finances publiques	41
10. Estimation du nombre d'années qui seront passées en formation et en dehors de la formation, 15 à 29 ans	56
11. Durée médiane de passage du deuxième cycle du secondaire à l'enseignement supérieur	58
12. Revenu relatif selon le niveau de formation	59
13. Résultats éducatifs chez les élèves de 15 ans	65
14. Âge moyen de retrait du marché du travail	66
15. Taux d'activité et nombre de bénéficiaires du régime de préretraite volontaire	69
16. Préretraite volontaire : entrées nettes et cotisants	71
17. Durée des congés de maladie et certificats médicaux	78
18. Permis de séjour accordés	84
19. Répartition démographique par âge et par origine	85
20. Flux d'entrées d'étrangers dans quelques pays de l'OCDE	86
21. Taux d'activité en fonction de l'âge d'arrivée	88
22. Taux de reconnaissance des demandeurs d'asile	92

23.	Revenu annuel disponible des personnes percevant un salaire élevé dans quelques pays de l'OCDE	96
24.	Taux de chômage par pays d'origine	98
25.	Emplois faiblement qualifiés et compression des salaires	99
26.	Niveau d'études atteint par les Danois et par les immigrants	105
27.	Performances en compréhension de l'écrit	111
28.	Taux de remplacement nets pour quatre catégories de famille	118
29.	Impôt périodique sur les biens immobiliers	128
30.	Taux d'imposition au niveau des comtés et des communes	135
31.	Évolution des taux d'imposition au niveau des collectivités locales, 2003	137
32.	Taux marginaux d'imposition	141
33.	Émissions de gaz à effet de serre	151
34.	Coûts marginaux de la réduction des émissions de gaz à effet de serre	154
35.	Pollution de l'eau	159

Annexes

A1.	Consommation privée et revenu disponible des ménages	185
A2.	Investissement et productivité dans le secteur des entreprises	185
A3.	Taux d'intérêt officiel et taux de change effectif	186
A4.	Croissance réelle de la consommation publique	187
A5.	Performances et perspectives macroéconomiques	188

STATISTIQUES DE BASE DU DANEMARK

LE PAYS

Superficie (km ²)	43 094	Villes principales, 2002, en milliers	
Superficie agricole (km ²), 1997	26 470	Copenhagen	501
		Århus	289
		Odense	184
		Ålborg	162

LA POPULATION

Population, 2002, milliers	5 368	Emploi total, 2002, en milliers	2 772
Nombre d'habitants au km ²	123	Par secteur :	
Accroissement naturel net (moyenne 1997-2001, milliers)	7.7	Agriculture	100
Accroissement naturel net, 2001 (pour 1 000 habitants)	1.3	Industrie	435
		Construction	166
		Services marchands	1 084
		Services fournis à la collectivité, services sociaux et personnels	987

LA PRODUCTION

Produit intérieur brut, 2002		Formation brute de capital fixe, 2002	
Milliards de couronnes	1 358.3	Milliards de couronnes	270.6
Par habitant (en dollars US)	32 092	En pourcentage du PIB	19.9
		Par habitant (en dollars US)	6 394

LE SECTEUR PUBLIC

Consommation publique, 2002, en pourcentage du PIB	26.1	Composition du Parlement	Nombre de sièges
		Sociaux-démocrates	52
Recettes ordinaires de l'État, en pourcentage du PIB	56.5	Libéraux	56
		Parti populaire danois	22
Formation brute de capital fixe du secteur public, en pourcentage du PIB	1.8	Conservateurs	16
		Socialistes populaires	12
		Sociaux-libéraux	9
		Alliance de gauche	4
		Démocrates chrétiens	4
		Atlantique du Nord	3
		Non-inscrit	1
		Total	179
Denières élections générales, 20.11.2001		Prochaines élections générales, 20.11.2005	

LE COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de biens et services, 2002, en pourcentage du PIB	44.2	Importations de biens et services, 2002, en pourcentage du PIB	38.3
Principales exportations de marchandises, en pourcentage du total :		Principales importations de marchandises, en pourcentage du total :	
Produits agricoles	9.9	Biens intermédiaires pour l'agriculture	2.4
<i>dont</i> : Produits d'origine animale	8.1	Autres biens intermédiaires	40.8
Produits manufacturés	75.8	Combustibles et lubrifiants	4.3
<i>dont</i> : Machines et instruments	27.8	Biens d'équipement	14.4
Autres produits manufacturés	48.0	Matériel de transports	5.9
Autres produits	14.3	Biens de consommation	28.3

LA MONNAIE

Unité monétaire : couronne		Unités monétaires par dollar des États-Unis	
		Année 2002	7.884
		Avril 2003	6.831

Note : On trouvera dans un tableau de l'annexe, une comparaison internationale de certaines statistiques de base.

Cette Étude est publiée sous la responsabilité du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement, qui est chargé de l'examen de la situation économique des pays membres.

•

La situation économique et les politiques du Danemark ont été évaluées par le Comité le 23 avril 2003. Le projet de rapport a ensuite été révisé à la lumière de la discussion et finalement approuvé par le Comité plénier le 7 mai 2003.

•

Le projet de rapport du Secrétariat a été établi pour le Comité par Deborah Roseveare, Martin Jorgensen et Richard Herd sous la direction de Peter Jarrett.

•

L'étude précédente du Danemark a été publiée en février 2002.