

1. Sources statistiques sur l'immigration légale : potentiel et limites¹

La Belgique est souvent présentée comme un bon élève en termes de statistiques migratoires en Europe (Poulain, Perrin et Singleton, 2006). Cependant, si les fichiers administratifs belges enregistrent de nombreuses informations sur l'immigration, ils ne sont que rarement accessibles en dehors du cercle assez restreint des spécialistes (Perrin, 2005d). Par ailleurs, le sens réel et précis des statistiques migratoires est souvent mal compris. Finalement, un doute permanent entache la fiabilité des informations et l'objectivité de données produites sur un sujet aussi sensible.

Cette introduction méthodologique a en conséquence deux buts : servir d'aide pour accéder à ces données et expliciter le contenu et la fiabilité des statistiques présentées par la suite. Quelles bases de données et quelles administrations enregistrent et disposent de données sur le phénomène de manière générale ? Quel est leur degré de fiabilité ? Quelles données sont jusqu'à ce jour indisponibles ? Quel est le sens précis des indicateurs ?

Bien entendu, la compréhension de la dynamique migratoire et des dynamiques démographiques propres aux populations issues de l'immigration est possible sans comprendre le fonctionnement des sources. Le lecteur peut donc directement s'attacher à l'analyse que nous en faisons. Cependant, d'une part, dans un domaine aussi controversé, nous avons souhaité jeter le plus de clarté sur des chiffres qui ne sont pas simples à analyser. D'autre part, il nous a semblé important d'offrir aux utilisateurs avertis les outils qui leur permettront de mieux comprendre et d'être plus critiques envers les statistiques qui lui sont assénées de plus en plus souvent, dans ce rapport comme dans d'autres.

Le phénomène migratoire étant très large et n'étant nous-même spécialiste que d'une faible part de ce champ, la démographie, nous nous limiterons aux indicateurs les plus simples permettant d'appréhender la dynamique des migrations, c'est-à-dire principalement les flux migratoires légaux, qu'il s'agisse d'immigrations (entrées en Belgique en provenance de l'étranger) ou d'émigrations (sorties de Belgique à destination de l'étranger), ainsi que les populations étrangères ou issues de ces migrations.

1.1. Les bases de données : principes d'enregistrement et limites

1.1.1. Le Registre National

La principale source d'information sur les flux migratoires est le Registre national (noté RN, par après dans ce texte). En effet, chaque étranger séjournant dans le pays plus de trois mois doit être inscrit au registre de sa commune de résidence et par voie de conséquence au Registre national qui centralise les registres tenus au niveau local. De cette manière, on peut appréhender les flux de l'immigration étrangère légale. A l'opposé, chaque étranger quittant le pays pour une longue durée doit déclarer son départ auprès des autorités communales qui le radieront du registre. Par ailleurs, si un étranger est parti sans le déclarer et ne renouvelle pas son titre de séjour, il est radié du registre. De cette manière, on peut appréhender les flux de l'émigration étrangère légale. Les mêmes procédures permettent de saisir de manière assez similaire l'immigration et l'émigration des Belges.

Comme pour les flux migratoires, le Registre national est la principale source permettant de comptabiliser le nombre d'étrangers et de Belges résidant dans le pays à une date donnée, ce que l'on qualifie en démographie de « stocks » de manière assez déshumanisée. Au lieu de questionner la base de données afin d'identifier les personnes nouvellement inscrites, on la questionne sur le nombre de personnes présentes à une date donnée. De même, la manière la plus simple et la plus appropriée d'accéder aux données sur les changements de nationalités est d'interroger le Registre National sur l'obtention de la nationalité belge par des étrangers et de Belges perdant leur nationalité belge. Cela

¹ Le texte de cette partie a fait l'objet d'une note de travail préliminaire : Perrin, Nicolas, 2006d, *La disponibilité de données démographiques sur les migrations internationales et les populations d'origine étrangère en Belgique*, note de recherche produite pour le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 23 p.

permet en effet non seulement de comptabiliser le nombre d'événements de ce type, mais aussi de disposer d'informations enregistrées par ailleurs au Registre National tels que l'âge, le sexe, la nationalité antérieure de la personne ayant changé de nationalité ou la procédure légale précise qui a été suivie.

La fiabilité du système d'enregistrement de la population est habituellement jugée satisfaisante. Cependant, dans le cas des populations étrangères et des migrations internationales un certain nombre de limites du Registre national doivent être soulignées.

Tout d'abord, les immigrants illégaux et les étrangers en situation irrégulière ne sont pas pris en compte dans le Registre National tant qu'ils ne régularisent pas leur situation. En conséquence, une partie des immigrants et des étrangers n'est jamais prise en compte ou avec retard au moment de leur régularisation, laquelle peut intervenir plusieurs années après l'entrée de facto sur le territoire.

En outre, les immigrants entrant dans le Royaume pour une durée de moins de 3 mois ne sont pas repris au Registre National. Au contraire, d'autres immigrants pénétrant dans le Royaume pour de courtes durées de 3 mois à 1 an sont pris en compte.

Par ailleurs, la fiabilité de l'enregistrement peut être mise en doute pour les migrations de courte durée ou dans les premiers temps de l'installation pour les étrangers bénéficiant de la liberté de circulation dans l'espace communautaire. Pour les migrants de longue durée, l'inscription a de fortes chances d'être effectuée à long terme afin de faciliter les démarches de la vie quotidienne (ouverture d'un compte bancaire, obtention d'un certificat de résidence ou de composition du ménage, bénéfices du système de sécurité sociale national...). A l'opposé, à court terme, cette inscription est sans aucun doute souvent repoussée ou omise².

D'autre part, et il s'agit d'un des problèmes majeurs de cette source, suite aux modifications de la prise en charge de l'asile survenues en 1995, les demandeurs d'asile sont désormais inscrits dans un registre particulier, le Registre d'Attente. Ce registre n'étant pas pris en compte pour calculer la population des communes, les demandeurs d'asile ont été totalement éliminés des statistiques officielles de la Direction générale Statistique et Information Economique du SPF Économie (noté par après DG SIE dans ce texte) relatives aux flux migratoires. Depuis cette date, les demandeurs d'asile n'apparaissent plus dans les statistiques officielles de l'immigration et de l'émigration. Une fois devenus réfugiés, les demandeurs d'asile entrent dans la population légale des communes. Cependant, ce changement de statut n'est pas considéré comme une immigration par la statistique, mais comme un « ajustement ». Les réfugiés reconnus sont, par contre, considérés parmi les émigrants s'ils quittent le pays. Au total, on exclut donc totalement les demandeurs d'asile des statistiques de l'immigration qu'ils deviennent réfugiés ou non qu'ils restent dans le pays une semaine ou jusqu'à la fin de leurs jours. On inclut les réfugiés dans la population des communes et les statistiques de l'émigration. L'ensemble diminue de beaucoup la portée de la statistique produite et biaise certaines analyses³.

² Dans ce cadre, on différenciera le cas particulier des personnels des institutions européennes à Bruxelles. Ces derniers sont repris au registre de population, soit sur demande de leur administration du personnel auprès du SPF Affaires Etrangères, soit sur leur propre demande auprès de leur commune de résidence. Si l'enregistrement des entrées en fonction et des départs définitifs dans le sous-registre spécifique aux personnels des institutions européennes semble correct, la complétude de l'enregistrement de l'adresse précise des intéressés qui passe uniquement par le service du personnel de la Commission européenne peut être mise en doute. En effet, l'adresse des fonctionnaires communautaires ne figure sur leurs titres de séjour qu'à leur demande et la notification des changements d'adresse pourrait se révéler déficiente. Les personnels des missions diplomatiques et de l'OTAN peuvent aussi être inscrits à un sous-registre spécifique du Registre National. Aucun des registres spécifiques aux organisations internationales n'est pris en compte pour produire les statistiques officielles relatives aux migrations ou à la population du Royaume.

³ On relèvera un biais flagrant dans le cas du solde migratoire des réfugiés tel qu'il est calculé par la statistique officielle. D'une part, les réfugiés sont normalement exclus des entrées, même après avoir obtenu le statut de réfugié en Belgique. Les seules entrées de réfugiés prises en compte sont celles de personnes déjà reconnues comme réfugiés avant d'entrer (des réfugiés ayant quitté temporairement le pays par exemple), lesquelles sont

De plus, et il s'agit de la seconde remarque majeure concernant les statistiques migratoires, la fiabilité des statistiques portant sur les émigrations ou « retours » d'étrangers doit être mise en question (la même remarque vaut pour les Belges à quelques détails près). La formalité de déclaration du départ est en effet fastidieuse et peut même être évitée intentionnellement par un certain nombre de personnes souhaitant continuer à bénéficier d'avantages liés à l'inscription (aides sociales, droit au séjour, statut de réfugiés...) ou craignant de perdre certains de ces avantages. De ce fait, l'enregistrement des départs est assurément déficient même si, in fine, à la suite de l'expiration de leur titre de séjour, les étrangers non présents pour renouveler leur titre sont radiés des registres. Un certain nombre de radiations d'office sont assurément effectuées à la suite de l'absence de longue durée non déclarée d'un résident (au bout de 6 mois). Cependant, dans le cas des personnes ayant quitté le pays pour l'étranger, cette radiation d'office dépend fortement de la volonté et des pratiques des municipalités sur lesquelles repose la responsabilité d'effectuer la radiation d'office. Dans de nombreuses communes, on peut se demander si les radiations d'office sont effectuées avec toute la rigueur nécessaire du fait des bénéfices liés à un chiffre de population élevé pour la commune. Ce problème du sous-enregistrement ou de l'enregistrement avec retard des départs pour l'étranger est particulièrement remarquable pour les étrangers qui représentent l'essentiel des radiés d'office⁴. De ce fait, on peut donc craindre une légère surestimation du nombre d'étrangers en situation légale, même si le processus de radiation d'office doit limiter cette surestimation à moyens termes.

Finalement, si les données du Registre national permettent facilement d'appréhender les flux d'entrées, elles ne permettent pas de comprendre finement les raisons de l'immigration, ce qui en limite grandement la portée. Aussi étonnant que cela puisse paraître, les sources permettant de clairement saisir combien d'étrangers immigreront en Belgique suite à un regroupement familial, à un mariage, à l'obtention d'un permis de travail, à la poursuite d'études... font actuellement complètement défauts. L'Office des étrangers (noté OE par après dans ce texte) prépare actuellement un enregistrement centralisé des motifs de migration au sein du Registre national, mais celui-ci n'est encore qu'à l'état de projet. Les seules données occasionnellement présentées par les services en charge de ces questions sont partielles et le niveau de fiabilité est loin d'être acceptable.

Afin de compenser cette déficience de l'appareil statistique, un certain nombre de bases de données annexes peuvent malgré tout nous donner une idée approximative de la situation (base de données sur les visas, les permis de travail...). En l'absence de modifications des pratiques actuelles en termes d'enregistrements des motifs d'immigration, s'il disposait des sources d'information et des moyens adéquates, un chercheur volontaire pourrait malgré tout au prix d'un travail de modélisation lourd essayer d'estimer les contextes de l'immigration des arrivants récents sur base du Registre national. Les réfugiés peuvent être identifiés puisque les réfugiés sont distingués des autres résidents étrangers sur base d'un code de nationalité différent au sein du Registre national. Plus loin, le Registre national permet de connaître les caractéristiques de l'individu, mais aussi du ménage où il arrive. Ainsi, un immigrant s'établissant dans un ménage déjà constitué et étant l'enfant de la personne de référence du ménage pourrait être identifié comme un bénéficiaire du regroupement familial ou d'une adoption. De même pour la personne ayant épousé ou épousant rapidement après son arrivée la personne de référence du ménage. Dans le cadre des ménages complexes (c'est-à-dire comprenant plusieurs noyaux familiaux), la reconstitution des liens de famille peut être plus ardue, mais les cas insolubles restent assurément limités. Les seuls cas qui resteraient impossibles à identifier seraient les immigrations pour raison d'études ou d'obtention d'un permis de travail. Dans ce cas, la seule solution

assez peu nombreuses. D'autre part, on considère normalement les sorties de réfugiés. On aboutit donc à un solde migratoire automatiquement négatif pour la population réfugiée du fait de la procédure de calcul, et ce au mépris de la réalité qui est évidemment un solde migratoire positif pour la Belgique puisque la Belgique ne « produit » pas de réfugiés, mais au contraire accueille des réfugiés. L'ensemble se répercute mécaniquement sur le solde migratoire globale qui est ainsi réduit artificiellement.

⁴ A ce sujet, on notera que, contrairement à ce que l'on aurait pu attendre au vu des remarques précédentes, le ministre de l'Intérieur a récemment émis une circulaire (20 avril 2006) qui incite les communes à limiter les radiations d'office. Le démographe peut craindre une encore plus faible fiabilité des données d'émigration en Belgique et une surestimation croissante de la population d'un certain nombre de communes.

d'avoir une information plus précise serait de disposer des données de la Banque carrefour de la sécurité sociale (noté BCSS par après dans ce texte) qui permettraient d'identifier pour partie ces groupes. L'accès à l'ensemble de ces données est difficile à imaginer dans les conditions actuelles. Par ailleurs, la somme de travail de modélisation à accomplir est colossale, même si elle n'est pas impossible comme le montrent des tentatives partielles (Perrin et Rajabaly, 2005 ; Pauwels et al, 2007). Cependant, le résultat doit être clairement distingué d'une traduction directe des motifs légaux d'immigration. En effet, ils renseignent plus sur le contexte familial de l'immigration quel que soit le motif d'immigration, ce qui peut être assez différent. En effet, pour prendre un exemple, un réfugié peut rejoindre un conjoint réfugié précédemment installé en Belgique et apparaîtra comme une migration de type familial dans ce type de modèle, alors même que légalement il demeure réfugié.

Des statistiques belges à adapter aux standards internationaux et européens

Au regard des recommandations internationales et des définitions recommandées par l'Union européenne, toutes les immigrations internationales d'une durée de séjour (attendue ou de fait) de moins de 1 an devraient être exclues des statistiques courantes de l'immigration internationale et devraient être incluses dans des statistiques particulières sur les migrations de courtes durées (United Nations, 1998). De la même manière, les demandeurs d'asile sont systématiquement exclus des statistiques migratoires belges, alors que les recommandations internationales incitent à leur inclusion. De ce fait, les statistiques belges diffèrent assez nettement des statistiques qui peuvent être produites ailleurs dans l'Union européenne (Poulain, Perrin et Singleton, 2006) et estiment imparfaitement le mouvement de l'immigration (Perrin, 2004a). Un Règlement européen sur les statistiques relatives aux migrations et à la protection internationale vient d'être adopté (Règlement (CE) No 862/2007 du parlement européen et du conseil du 11 juillet 2007 relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale, et abrogeant le règlement (CEE) no 311/76 du Conseil relatif à l'établissement de statistiques concernant les travailleurs étrangers). Il contraindra les Etats à modifier leurs pratiques afin d'harmoniser les statistiques européennes dès 2008, ce qui laisse présager une série de modifications majeures des statistiques belges à court terme.

1.1.2. La base de données sur les visas

Puisque l'enregistrement des motifs de délivrance des titres de séjour est déficient, les visas peuvent nous permettre d'apprécier les motifs ou le cadre légal de l'immigration des immigrants qui y sont soumis.

Le Service public fédéral Affaires étrangères est l'autorité en charge de ces visas. La base de données qu'il maintient permet de connaître dans le détail les caractéristiques des étrangers ayant obtenu un visa, et notamment le motif du séjour (Perrin, 2007a)⁵.

Potentiellement, on peut disposer pour chaque demande, obtention ou refus de visa des informations suivantes :

- La date de la demande
- La date de la décision
- Le sexe du demandeur
- La date de naissance du demandeur
- La nationalité du demandeur
- Le poste où la demande a été introduite
- Le type de visa

⁵ La base de données de l'Office des étrangers contient une information partielle sur les visas demandés, délivrés ou refusés, mais elle ne permet pas actuellement de comptabiliser l'ensemble des visas ou des demandes de visas.

- Le motif du séjour

Parmi les variables permettant d'appréhender le motif du séjour, le type de visa permet d'identifier les différentes catégories suivantes :

- A : Transit aéroportuaire
- B : Transit
- C1 : Très courte durée (30 j max)
- C2 : Courte durée (90 j max)
- C3 : Entrées multiples, 1 an
- C4 : Entrées multiples, 2 à 5 ans
- D : ASP (Autorisation de Séjour Provisoire) Permis de travail, Cohabitation, Carte professionnelle
- D1 : ASP Etudes
- D2 : ASP Regroupement Familial + Adoption

La motivation précise de la demande permet de préciser la situation.

L'intérêt porté aux statistiques de visas doit être tempéré par trois limitations majeures :

- L'information ne permet d'appréhender que les mouvements de ressortissants de pays soumis au régime des visas ;
- L'obtention d'un visa ne signifie pas nécessairement que le demandeur effectuera l'immigration qu'il envisageait (une personne peut demander un visa pour étudier en Belgique, mais finalement décider de ne pas aller en Belgique, mais de rester dans son pays d'origine ou d'opter pour un autre pays d'étude) ;
- Dans un certain nombre de cas, il est possible pour un étranger de demander sa régularisation sans avoir demandé un visa préalablement ou la modification de son statut de résidence une fois en Belgique.

Malgré ces dernières limitations, la fiabilité de l'information enregistrée peut aujourd'hui être jugée comme satisfaisante. Par conséquent, à l'heure actuelle, faute de sources alternatives, les statistiques de visas constituent assurément la meilleure source sur les motivations de l'immigration.

1.1.3. La base de données sur les titres de séjour de l'Office des étrangers

En plus des caractéristiques socio-démographiques⁶, les seules variables actuellement disponibles et intéressantes dans la base de données de l'Office des étrangers relative aux titres de séjour concernent le type de titre et les dates de validité du titre en question. Cela permet de distinguer les titres de durée réduite des titres permettant un séjour de longue durée. Cela permet en outre de distinguer les étrangers bénéficiant d'un droit au séjour permanent (titre d'établissement) des étrangers bénéficiant d'un droit au séjour temporaire (titre de séjour ou document de séjour)⁷.

La délivrance d'un titre de séjour devrait en toute rigueur s'accompagner d'un enregistrement de la justification légale aboutissant à la délivrance de ce titre (suite à une procédure de regroupement familial, un visa d'étudiant...). Dans les faits, si la justification de l'immigration est contrôlée au moment de l'immigration et de l'inscription sur les registres au niveau local, le détail de la procédure n'est pas enregistré de manière à pouvoir faire l'objet de statistiques au niveau national sur les raisons

⁶ Age, sexe, lieu de naissance, lieu de résidence.

⁷ On prendra garde au fait qu'un grand nombre d'étrangers disposent de ce qu'on appelle en droit belge des « documents de séjour » (les attestations d'immatriculation), lesquels ne sont pas considérés légalement comme des titres de séjour. Dans le contexte scientifique et notamment à des fins de comparaisons internationales, ces titres doivent être pris en compte afin de décrire les statuts de résidence des étrangers. Il s'agit notamment des documents qui sont attribués aux demandeurs d'asile et dans un premier temps aux ressortissants communautaires ayant demandé un titre d'établissement.

de délivrance des titres de séjour. On sait combien de personnes entrent en Belgique et obtiennent un titre de séjour, mais on ne sait pas à la suite de quelle procédure, ce qui limite la compréhension des mécanismes de l'immigration. L'introduction au Registre national d'une nouvelle variable légale concernant le motif de délivrance d'un titre de séjour est en cours de préparation au sein de l'Office des étrangers, mais à l'heure actuelle, aucune estimation satisfaisante n'est disponible. On peut estimer le nombre de réfugiés, mais la part des autres motifs de séjour est inconnue. L'utilisation des données relatives aux visas de longue durée ne permet en effet d'appréhender qu'une partie des nouveaux immigrants et l'on ne réussit pas à expliquer une part importante de l'immigration⁸.

1.1.4. Le registre d'attente et les bases de données sur l'asile

L'identification de la part des flux de réfugiés et de demandeurs d'asile dans les flux migratoires est actuellement compliquée par le fait que les demandeurs d'asile comme les réfugiés sont totalement exclus des flux d'immigration officiellement comptabilisés par la statistique publique belge et que seuls les réfugiés sont inclus dans les statistiques relatives à la population résidente (« stock »). Si les obstacles légaux qui aboutissent à cette situation étaient levés, on pourrait enregistrer les flux d'immigration de demandeurs d'asile sur base de l'enregistrement au registre d'attente des demandeurs d'asile et de leurs enfants ou conjoints accompagnants⁹. Si l'on décidait de ne considérer comme immigrants que les réfugiés reconnus, on pourrait aussi comptabiliser les décisions de reconnaissance du statut de réfugiés sur base du registre d'attente (en prenant soin d'inclure les accompagnants).

Si l'intégration de l'asile dans les statistiques migratoires n'est pas parfaite, les bases de données relatives à l'asile sont très développées (Perrin et Poulain, 2006b). Sont repris dans le Registre d'attente deux types d'informations : les caractéristiques des demandeurs d'asile et de leurs accompagnants ainsi que le détail de la procédure d'asile, c'est-à-dire l'enchaînement des demandes, des décisions et des événements qui aboutissent à la reconnaissance du statut de réfugié ou au rejet de la demande d'asile.

Chaque demande d'asile est enregistrée comme un événement distinct dans la base de données à la date de la demande. Malgré tout, deux difficultés majeures émergent lorsqu'il s'agit de passer du nombre de demandes au nombre de demandeurs. En effet, d'une part, une même personne peut demander plusieurs fois l'asile. On devrait toujours traiter de manière différente la première demande des demandes subséquentes qui sont souvent de fait plus une suite de la demande initiale que des demandes totalement indépendantes. D'autre part, un même dossier de demandes d'asile peut se rapporter à plusieurs personnes (un demandeur d'asile « principal », un conjoint et des enfants). En toute rigueur, et de manière générale, il conviendrait toujours de s'intéresser au nombre de personnes demandant l'asile (incluant les demandeurs principaux et les accompagnants) plutôt qu'au nombre de demandes ou de dossiers. Dans les faits, la plupart des données disponibles jusqu'à peu se réfèrent uniquement au nombre de dossiers, même si des données se référant aux personnes apparaissent peu à peu.

⁸ Le problème vaut pour les statistiques relatives aux flux migratoires, mais aussi pour celles relatives aux étrangers résidant dans le Royaume de manière plus générale (« stocks »). Dans le cas des résidents de longue date, cette difficulté est renforcée du fait qu'un résident peut changer plusieurs fois de motif de séjour.

⁹ Ceux que nous désignons ici sous le terme d'« accompagnants » sont les personnes, principalement des enfants, qui ne déposent pas de demandes d'asile, mais accompagnent un demandeur d'asile « principal » et sont couverts par la demande de celui-ci.

1.1.5. La Banque carrefour de la sécurité sociale

Les variables enregistrées au Registre national ont le défaut de ne pas permettre un aperçu socio-économique de la situation des immigrants. En effet, aucune information sur l'activité économique, la profession ou le niveau d'éducation n'est enregistrée au Registre national. Bien que cela dépasse très largement le cadre de cette étude, il convient de souligner que certaines de ces informations sont potentiellement disponibles par ailleurs. L'une de ces bases de données est la Banque carrefour de la sécurité sociale. Elle permet notamment de connaître de manière détaillée l'activité des individus.

1.1.6. L'enquête socio-économique de 2001 et les recensements de la population

Comme la Banque carrefour de la sécurité sociale, l'enquête socio-économique de 2001 et les recensements de la population qui l'ont précédée permettent de mieux appréhender les caractéristiques des migrants et de leurs descendants.

La Belgique a organisé son dernier recensement de la population en 1991. Depuis lors le dénombrement de la population, c'est-à-dire le fait de compter la population, se base directement sur le Registre national qui permet aisément de comptabiliser la population par âge, sexe, nationalité, commune de résidence... sans organiser d'opération de recensement. Cependant, le recensement traditionnel servait aussi à obtenir des informations relatives à des sujets comme l'activité, l'éducation, les caractéristiques du logement. L'enquête socio-économique de 2001 qui est souvent considérée comme un recensement a consisté à poser ce type de questions à l'ensemble des personnes inscrites au registre. Elle n'est plus un recensement au sens traditionnel que l'on accorde à ce mot, c'est à un dire un dénombrement. Elle complète les registres et permet d'appréhender l'activité, le niveau d'éducation, le logement des individus enquêtés... c'est-à-dire des informations que le système de registres administratifs ne permettent encore qu'imparfaitement de saisir. Cette enquête est particulièrement utile, mais une telle opération n'a eu lieu qu'une fois en 2001 et il n'est plus question de le refaire puisque la Belgique a décidé de produire toutes ces informations sur base de registres administratifs à l'avenir. L'enquête ne répond par ailleurs pas totalement aux besoins d'information sur l'immigration, puisque la situation concernant l'immigration évolue rapidement et que par ailleurs elle ne permet pas de connaître les caractéristiques des immigrés arrivés depuis 2001.

1.1.7. Quelques autres sources de données

La liste des bases de données précédentes n'est évidemment pas exhaustive. Dans un certain nombre de cas, les bases de données suivantes pourraient se révéler utiles :

- Les bases de données régionales sur les permis de travail
- La base de données de l'INASTI sur les indépendants étrangers bénéficiant d'une carte professionnelle
- La base de données de la Commission de Régularisation
- ...

Pour l'immigration illégale ou irrégulière, certaines bases de données existent et sont présentées de manière séparée dans la partie du rapport sur l'illégalité.

1.2. Les données publiées ou disponibles

1.2.1. Données en termes de flux migratoires

Bien que de nombreuses administrations aient accès au Registre national, seule la Direction générale Statistique et Information économique du SPF Économie (par la suite désignés sous l'abréviation DG SIE) publie des données régulières et fiables en la matière. Une grande partie des données de la DG SIE sont directement accessibles en ligne sur le site www.statbel.fgov.be. Les données disponibles permettent de connaître annuellement le nombre d'immigrations et d'émigrations internationales depuis la fin des années 1940 par âge, sexe, nationalité, état civil et communes de résidence.

Du fait de l'exclusion des demandeurs d'asile, la portée des indicateurs est limitée à l'immigration légale à l'exclusion de l'asile.

Le difficile calcul du nombre d'immigrants, d'émigrants et du solde migratoire

Les statistiques relatives à l'immigration internationale sont relativement aisées à saisir dans les publications officielles de la DG SIE, puisqu'elles sont désignées sous les noms « immigration extérieures » ou « mouvements migratoires externes d'entrées ». Cependant, on soulignera le fait que sont exclus les demandeurs d'asile reconnus ou régularisés qui apparaissent dans la colonne « changement de registre » de l'ajustement. L'immigration officielle peut donc être biaisée si l'afflux de demandeurs d'asile est fort et le nombre de reconnaissance du statut de réfugié est élevé ou si les régularisations pour d'autres motifs sont nombreuses.

On attirera l'attention du lecteur sur la difficulté de bien appréhender les émigrations internationales. Celles-ci sont désignées sous le nom « émigrations extérieures » dans quelques tableaux, mais elles sont souvent présentes partiellement du fait de la différenciation administrative opérée entre les déclarations de départ pour l'étranger et les radiations d'office. Il convient alors de ne pas oublier d'additionner les deux catégories « mouvements migratoires externes de sorties » et « population rayée d'office » et de soustraire au total les « réinscrits ayant été rayés ».

Du fait de la complexité du calcul de l'immigration et de l'émigration, le calcul du solde migratoire (immigration – émigration) se révèle en conséquence assez complexe. Par ailleurs, le fait de ne pas considérer les réfugiés dans les flux migratoires biaise le solde migratoire de manière non négligeable.

1.2.2. Données sur les visas

Comme souvent dans le domaine des migrations, la base de données du SPF Affaires étrangères est d'une richesse extraordinaire, mais les statistiques produites et accessibles sont très minces (Perrin, 2007a). Quelques tableaux sont publiés et diffusés de manière large, mais les informations sont le plus souvent seulement accessibles aux spécialistes. Cela peut toutefois laisser prévoir des publications statistiques futures fournies qui nous renseigneront : 1/ directement sur les demandes de visas, l'activité d'examen des demandes, de délivrance ou de refus de ces visas 2/ de manière indirecte sur les flux migratoires. Les principales informations potentiellement disponibles sont les caractéristiques des demandeurs ou des bénéficiaires d'un visa ou des personnes qui reçoivent une réponse négative (nationalité, pays de demande, sexe, âge, ...), le motif du séjour et le type de visa, la durée de procédure et le taux de refus.

1.2.3. Données sur l'asile

Des statistiques sont actuellement publiées sur ce thème par tous les organismes en charge de l'asile et l'on retiendra particulièrement les données de l'Office des étrangers, du CGRA et de l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil) accessibles sur leurs sites web respectifs. La plupart des tableaux accessibles nous renseignent sur les demandes introduites et les décisions intervenant dans le cadre de la procédure d'examen de la demande. Fedasil publie dans des rapports statistiques réguliers l'évolution de l'accueil des demandeurs d'asile dans les centres spécialisés (www.fedasil.be).

Contrairement aux autres sujets, la Belgique ne manque donc pas de publications statistiques sur l'asile. Cependant, l'ensemble de ces publications éparses manque souvent de cohérences et peut laisser le lecteur dans le doute. Les différences qui apparaissent entre ces différentes instances sont souvent le fait de différentes méthodes de calcul, de définitions divergentes et de la manière dont sont traités certains cas particuliers. Ainsi un certain nombre de demandeurs déposent plusieurs demandes sous des identités différentes, intentionnellement ou non. Notamment grâce aux relevés d'empreintes digitales, on supprime un certain nombre de ces doublons, ce qui aboutit à une diminution du nombre de demandes enregistrées. Suivant la date précise de calcul de la statistique, le nombre de dossiers toujours valides peut donc varier et la statistique évolue selon la date à laquelle elle est calculée (Perrin et Poulain, 2006b). De même, certains organismes comptabilisent les personnes alors que d'autres comptabilisent les dossiers. Au total, ces divergences ne remettent pas en cause la fiabilité des enregistrements (le Registre d'attente est souvent la seule source), mais elles aboutissent à une incertitude quant à la situation précise et plus graves elles peuvent aboutir à des analyses erronées faute de documentation des méthodes précises de calcul.

Sur base de l'enregistrement des demandes d'asile et des décisions, en plus du nombre de demandes et de décisions, on devrait être à même de calculer le nombre de demandes pendantes et les durées de procédures. De fait, ce calcul est rarement fait ou reste au niveau de l'estimation. Il permet cependant de mieux appréhender la charge de travail liée à l'asile.

Afin de calculer un taux de reconnaissance qui fasse une synthèse de ces données éparses, il convient de rapporter le nombre de décisions positives définitives à un nombre de demandes initialement déposées. On peut assez aisément obtenir le nombre de décisions positives définitives dans le cadre de la procédure d'asile que ce soit en première instance ou en appel. Le calcul du nombre de décisions négatives peut s'avérer plus difficile du fait de la multiplicité des niveaux de la procédure où ces décisions peuvent intervenir et de par la possibilité d'appels ultérieurs dans un certain nombre de cas. On ne peut reporter le nombre de décisions positives de l'année au nombre de demandes de l'année car la décision définitive concernant une demande intervient parfois plusieurs années après la demande. Au vu de l'évolution rapide du nombre de demandes, rapporter le nombre de décisions positive d'une année au nombre de demandes de cette même année aboutirait à un résultat fortement biaisé. On ne peut pas non plus calculer une simple proportion de décisions positives sur le total des décisions de l'année, car cet indicateur est aussi biaisé que le précédent (Legoux, 1995 ; van der Erf, 1998). Cela implique donc d'organiser un suivi des demandes pour calculer un taux de reconnaissance non biaisé (Poulain, 1996 ; van der Erf, Heering et Spaan, 2006 ; Perrin et Poulain, 2006b). En théorie, on ne peut calculer un taux de reconnaissance finale que lorsque l'ensemble des demandes d'une année a été traité. De manière transitoire, on peut cependant calculer des taux de reconnaissance intermédiaires au bout de 1 an, 2 ans, 3 ans... même si ces taux intermédiaires peuvent être fortement affectés par l'évolution de la charge de travail des instances en charge de l'asile, du possible engorgement de la procédure et de l'allongement de la procédure qui peut en résulter. En Belgique, de tels taux de reconnaissance par cohorte ont pu être occasionnellement calculés en interne par le CGRA ou l'OE (Perrin, 2005c) ou par des scientifiques (Poulain, 1996 ; Perrin et Poulain, 2006b). Aucune donnée n'est cependant officiellement publiée et aucune n'est actuellement aisément accessible à ce sujet, mais s'il s'agirait de l'outil le plus adapté pour évaluer les résultats de la procédure d'asile.

Parmi l'ensemble des données manquantes, le plus gros problème concernait les procédures de protection subsidiaire (voir 3.) et de manière plus générale la régularisation de la situation de demandeurs d'asile sur d'autres bases que la procédure d'asile stricto sensu. La création d'une protection subsidiaire permet de combler ce manque depuis l'automne 2006. Demeurera malgré tout un flou sur les diverses formes de régularisation des demandeurs d'asile hors des procédures de protection internationale proprement dite. Ce flou statistique est dommageable, car il occulte le destin de nombreux demandeurs d'asile qui finalement obtiennent un titre de séjour en marge du système de protection internationale.

1.2.4. Données en termes de populations étrangères résidentes (« stock »)

Comme pour les statistiques de flux, bien que de nombreuses administrations aient accès au Registre national, seule la DG SIE publie des données régulières et fiables en matière de population étrangère résidente¹⁰. Une grande partie des données de la DG SIE sont directement accessibles en ligne sur le site www.statbel.fgov.be. Les données disponibles permettent de connaître au 1^{er} janvier de chaque année le nombre d'étrangers par âge, sexe, nationalité, état civil et communes de résidence.

Comme pour les flux, les demandeurs d'asile sont exclus. Cependant, contrairement à cette statistique, les réfugiés sont pris en compte. Malgré tout, ceux-ci sont séparés et regroupés dans une catégorie fictive (réfugiés) qui ne tient pas compte de leur origine. En conséquence, la taille de certains groupes de nationalité où le nombre de réfugiés est élevé est fortement sous-estimée.

1.2.5. Données sur les changements de nationalité

Si les changements de nationalités des personnes résidant en Belgique sont bien enregistrés en Belgique sur base du Registre National, les publications sont succinctes, éparses et peu détaillées. On notera séparément les statistiques de la DG SIE, de la Chambre et de l'Office des étrangers. Jusqu'à présent une réelle publication simple ou détaillée sur ce thème n'existe pas, même si la DG SIE peut produire les données sur demande. Par ailleurs, des contradictions flagrantes sont observables entre publications.

1.2.6. Données sur les permis de travail

Les régions publient chaque année le nombre de permis de travail délivrés à des travailleurs étrangers et le SPF Emploi publie une synthèse de ces informations par région, nationalité, sexe et type de permis sur le site <http://www.emploi.belgique.be>. Pour intéressante qu'elle soit, cette information est difficile à utiliser du fait de l'étendue des exemptions.

¹⁰ On notera que l'Office des étrangers produit des données pour son usage interne et les publie partiellement sur son site internet (www.dofi.fgov.be). Ces données, même si elles sont produites à partir de la même source que l'INS, diffèrent profondément (concernant les étrangers résidant dans le Royaume, il y avait plus de 250 000 personnes en plus selon l'OE au début 2006). Cependant, du fait de la régularité, du détail de l'information disponible et de la fiabilité de l'ensemble des données de la DG SIE, elles devraient être préférées aux données de l'OE qui ne devraient pas être utilisées sans la plus extrême précaution.

1.3. Les données déficientes ou manquantes

Il ressort de la description précédente que plusieurs éléments importants font défaut concernant les statistiques migratoires :

- Les données officielles relatives aux immigrations et aux étrangers excluent de fait les demandeurs d'asile. Or, pour comprendre la conjoncture migratoire et ses conséquences, il conviendrait évidemment de les prendre en compte.
- Le motif de l'immigration ou du séjour, mais aussi plus simplement le cadre légal de l'immigration ou du séjour sont quasiment inconnus de la statistique migratoire. L'absence de cette donnée fondamentale ne peut que laisser dubitatif sur les possibilités d'évaluation des politiques migratoires et sur l'adaptation de celle-ci à la situation.
- Aucune donnée n'est publiée officiellement sur les populations d'origine étrangère, même si la DG SIE (DG SIE, 2007) et certaines administrations publiques prévoient de mettre en place des statistiques sur le sujet et notamment des systèmes d'évaluation de la situation sur le marché du travail des populations d'origine étrangère (CECLR, 2007). Comme nous le montrerons par la suite, il est possible de produire de telles données sur base du Registre national. Les données les plus détaillées disponibles se fondent aujourd'hui sur la nationalité à la naissance qui est la seule variable communément accessible et de manière exploratoire sur la nationalité à la naissance des parents. S'il s'agit d'un progrès par rapport à la statistique officielle selon la nationalité qui ne permet pas d'appréhender les conséquences à long terme de l'immigration, il ne s'agit certainement que d'un pis-aller, puisque les enfants d'immigrés sont aujourd'hui souvent belges dès leur naissance. Par ailleurs, ces données ne sont produites que par des centres de recherche indépendants sans aucune caution officielle. L'initiative de diverses instances publiques visant à produire régulièrement une information plus détaillée sur la situation des populations issues de l'immigration ne peut qu'être encouragée.
- Si les grandes données sur les structures et les évolutions démographiques de la population d'origine étrangère sont difficiles à obtenir, force est de constater que l'apport des statistiques disponibles quant à la compréhension fine de l'intégration de ces populations est limité. Les données portant sur le profil socio-économique des immigrants ne sont pas aisément accessibles (les données de la Banque carrefour de la sécurité sociale ne donnent pas lieu à des publications statistiques récurrentes sur ce sujet et les autres sources ne permettent pas réellement de l'aborder). Les données obtenues ponctuellement ont apporté des résultats intéressants sur la stratification ethnique du marché de l'emploi, mais ces mêmes données ne sont pas disponibles pour une période plus récente (Vertommen, Martens et Ouali, 2006). Encore une fois, le développement de données plus fines sur les discriminations selon l'origine sur le marché de l'emploi (que l'on sait exister) est à soutenir.

1.4. Un état des lieux mitigé

L'accès aux données et la publication des statistiques sur les thématiques qui nous préoccupent restent limités pour le non spécialiste des statistiques migratoires. En effet, les publications statistiques officielles sur l'immigration sont restreintes, si l'on exclut les publications démographiques de la statistique publique (DG SIE) et les publications relatives à l'asile. Ce manque de publications statistiques un tant soit peu exhaustives sur l'immigration

est d'autant plus regrettable que les grandes caractéristiques de l'immigration et de la population étrangère sont aujourd'hui à peu près couvertes par les bases de données administratives. La personne souhaitant obtenir des données chiffrées sur l'immigration doit donc souvent se référer à des travaux ponctuels d'universitaires ayant eu accès aux bases administratives, ce qui ne permet pas un suivi continu dans le temps et ne permet pas de garantir ni la fiabilité ni l'indépendance des données présentées.

Dans le détail, les définitions adoptées par les publications disponibles et fondées sur des définitions administratives risquent parfois de biaiser l'analyse. Ainsi, le fait d'exclure des populations incontournables comme les demandeurs d'asile dans les statistiques migratoires ne peut être considéré comme négligeable et s'écarte des standards internationaux et européens en la matière (Perrin et Poulain, 2006a ; UNECE, 1998). Par ailleurs, si l'évolution des flux d'entrée est grosso modo enregistrée, le cadre et les motifs de cette immigration sont très mal appréciés limitant souvent l'analyse à une description du phénomène migratoire sans aborder l'explication des mécanismes de l'immigration. Que l'on songe ainsi au fait que le motif légal de la délivrance d'un titre de séjour n'est pas enregistré au niveau fédéral de manière satisfaisante, empêchant de distinguer l'étudiant du bénéficiaire du regroupement familial ! En outre, à l'entrée comme après l'entrée, le profil socio-économique des migrants, s'il peut être appréhendé grâce aux outils modernes tels que la Banque carrefour de la sécurité sociale, n'est de fait accessible aux chercheurs que sur demande limitant les possibilités de prise en compte de l'intégration socio-économique de ces populations de manière plus générale hors du cercle des spécialistes.

Devant les défis posés par le suivi des populations d'origine étrangère ou issues de l'immigration, un important travail de recherche a été effectué afin de souligner l'inadaptation des définitions utilisées dans la statistique officielle pour appréhender les conséquences à long terme de l'immigration et l'intégration des immigrés et de leurs enfants. Il n'en reste pas moins que la nationalité reste le principal, voire le seul critère de distinction enregistré afin d'appréhender la population d'origine étrangère. Des tentatives alternatives de reconstitution des populations nées étrangères ou nées de parents étrangers ont été menées ponctuellement. Elles restent à développer et à mettre en application pour mieux appréhender les populations issues de l'immigration.

Finalement, le développement des statistiques issues de l'emploi des fichiers administratifs ne doit pas laisser oublier qu'une part non négligeable de l'immigration passe totalement aux travers des mailles des filets tendus par les statisticiens. Les rares données statistiques touchant à l'immigration illégale ou à la présence d'étrangers en situation irrégulière sont peu fiables, très incomplètes et ne permettent en aucun cas d'appréhender de manière satisfaisante ce phénomène pourtant au centre de l'attention politique. La prise de conscience de ce fait au niveau européen est aujourd'hui généralisée, on peut espérer que cela aura à l'avenir des effets pratiques. Nous présentons à part les quelques éléments statistiques existants (voir 7.).