

La mesure de la migration clandestine en Europe

Volume 2: rapport des experts

(3/1998/E/n° 7)



EUROPEAN
COMMISSION



THEME 3
Population
and social
conditions

3

Sommaire

International migration data for the United Kingdom

John Salt

A propos de l'estimation du nombre de clandestins en Belgique

Michel Poulain

Le cas français

Daniel Delaunay

La Grèce

Angéliki Grammatikopoulou

Measurement of illegal migration in the Netherlands

Elsbeth van Dam

The Register and treatment of the information on foreigners in Portugal, and a first assessment on the possibilities to measure illegal foreign residents in Portugal

Maria I. Baganha

La migration en Italie et l'estimation de la migration legale et illegale

G. Tapinos, P. Lacroix, A. de Ruy

Determining irregular foreigners in the italian population

Marcello Natale

Statistics on foreign population in Switzerland

Marcel Heiniger/Werner Haug

Czech Republik

Jarmila Maresova

Cette recherche a été commandée et financée par

EUROSTAT

—

Elle a été réalisée dans le cadre du Groupe d'étude

« Démographie et relations internationales¹ »

Dirigé par *Georges Tapinos* (IEP²) et *Daniel Delaunay* (ORSTOM³)

chercheurs associés : *Pauline Lacroix*, *Crama-Trouillot du Boys*,

Angeliki Gramatikopoulou, *Anne de Rugy*

—

Les rapports nationaux ont été écrits par :

Maria Ioianis Baganha
Elsbeth van Dam
Daniel Delaunay
Domenico Gabrielli
Angeliki Gramatikopoulou
Werner Haug
Pauline Lacroix
Jarmila Maresova
Marcelo Natale
Michel Poulain
Anne de Rugy
John Salt
Georges Tapinos

¹ Service d'Etude de l'Activité Economique 4 rue Michelet, 75006 Paris.
Téléphone : (33) 1 40 46 72 65, fax : (33) 1 44 07 07 50

² Institut d'Etudes Politiques, 27 rue St Guillaume, 75007
Messagerie électronique : georges.tapinos@sciences-po.fr

³ Institut Français de Recherche Scientifique pour le Développement en Coopération. 209-213 rue La Fayette, 75480 Paris Cedex 10. Messagerie électronique : delahunay@orstom.rio.net

INTERNATIONAL MIGRATION DATA

FOR THE UNITED KINGDOM

John Salt

A. INTRODUCTION

An inventory of sources which may yield data on patterns of international migration relating to the UK is a combination of partiality and complexity. This is a reflection of the rather haphazard way in which the present system has evolved in response to the development of immigration control during the 20th century. Most of the data are based on administrative systems, related to control rather than migrant numbers and characteristics. With the exception of the International Passenger Survey, they record only immigration.

B. STOCK

1. Census

The Census is of little use as a source of data on international migration. Although it asks about place of residence a year ago, there is no question on nationality, nor year in which foreign nationals settled in the UK, nor country from which they came.

Birthplace is recorded, but in the absence of year of entry is of little help. Ethnic origin was asked for the first time in 1991. However, increasing numbers of people in ethnic minority groups are British Citizens, many born in the UK, so the question's use as a migration source will be limited.

Irregular migrants may be picked up in the Census, but there is no way of knowing whether they are.

2. Labour Force Survey

The first LFS in the UK was conducted in 1973; the survey was biennial until 1983 and has been annual since 1984. Since its inception it has been used increasingly by government departments to obtain information useful in framing social and economic policy. During the 1980s it has become widely used as a source of information on the labour force generally, and on the characteristics of ethnic minority groups in particular.

The sample LFS is a major source of both stock and flow data on international migration. Before 1992, about 80,000 addresses were surveyed, with a response rate of 80-90 per cent. The new quarterly survey consists of five 'waves', each containing about 12,000 households.

The survey includes all UK and foreign citizens. The nationality question means that all foreigners are included, and the LFS provides the only source on EU nationals working in the UK. The application of grossing factors means that one sample interviewee is aggregated up to about 300 people in total. This constitutes a major problem when dealing with foreign nationals. Both flow and stock figures may be below this threshold for individual nationalities, particularly when any disaggregation into migrant characteristics is attempted. Data are available on nationality, age, sex, occupation,

industry, region of destination and ethnicity. With the exception of ethnicity, most of the tables relating to international migration are unpublished.

As with the Census, irregular migrants may be picked up in the LFS, but their status cannot be determined. Since response to the LFS is not compulsory, irregular migrants may refuse to participate.

C. FLOWS

1. International Passenger Survey

The IPS is a continuing voluntary sample survey conducted by the Office of National Statistics (formerly the Office of Population Censuses and Surveys) which covers the principal air and sea routes between the UK and overseas, but excludes those between the UK and Eire. It is the only demographic source, giving both immigration and emigration statistics: thus it has considerable value.

Most of those surveyed are short-term travellers, but a sub-sample of “migrants” is identified. A migrant into the UK is a person who has resided abroad for a year or more and on entering has declared the intention to stay in the UK for a year or more. A migrant from the UK is a person who has resided in the UK for a year or more and on leaving has declared the intention to reside abroad for a year or more. These definitions are coincidental with those of the United Nations.

Data are available on citizenship, country of origin, destination region, age, sex, and occupational status. Unfortunately, the sample size of “migrants” is small, around 2,500 in all. Hence, any breakdown by particular variables, such as country of origin or region of destination, becomes almost impossible because the standard errors are too high. Thus its use as an indicator of the characteristics of migrants is very limited. Also, its definition is based on intention to stay, and there is no guarantee that those recorded as migrants do actually come or go for the specified period.

People who enter legally but subsequently become illegal may be picked up in the IPS on entry, and also when they leave, but the IPS cannot be used as a means of calculating their numbers. An adjustment is now made to the IPS net migration figure which takes account of “status changers”, people who arrive with the stated intention of staying for less than a year, but remain for more than a year. Most of these are asylum seekers. Some of them stay on while their cases are being considered, or during the appeals process, others remain illegally. There is no way of using the IPS to calculate their numbers.

2. Labour Force Survey

The LFS provides transition data on immigrants to the UK, by asking for address one year ago. It does not provide flow data. Because of small sample size breakdowns showing the characteristics of individual nationalities are rarely possible. For only the major national groups (such as Irish) are total numbers of immigrants available. For further details see 2.2. It cannot be used to calculate flows of irregular migrants.

3. Home Office data on immigration control and settlement

Home Office statistics result primarily from enquiries made in the process of immigration control, in order to ascertain the status of arrivals with respect to the Immigration Rules, and to ensure that only those who are entitled to enter and settle are allowed to do so. By definition, British citizens, EU nationals, and others who have a right of abode in the UK are exempt from control and only appear in the gross totals of arrivals. All non-EU nationals entering the UK must fill in a landing card for the purpose of immigration control.

Data on foreign nationals accepted for settlement are a by-product of immigration control and they may be regarded as a main measure of longer-term immigration. Variations from year to year may reflect legal changes, changes in the Immigration Rules, and administrative difficulties as well as pressure of demand. EU nationals are normally admitted to the UK for an initial limited period of six months and are not accepted for settlement on arrival. No data on such admissions are collected by the Home Office. EU nationals can, however, apply for settlement on removal of time limit.

All non-EU nationals entering the UK must fill in a landing card for the purpose of immigration control. For those granted entry for more than six months the following data are recorded on computer files: date of arrival; length of stay granted; nationality; admission category; date of birth; sex; number of children; date of departure. The data are regarded by the Home Office as generally reliable, although there is uncertainty about matching embarkation with arrivals. It is the view of the Home Office that it is not possible to match landing (entry) and embarkation (leaving cards) sufficiently accurately to calculate number of irregular migrants.

4. National Health Service Central Register

The NHSCR allocates a new NHS number and prepares a migration record for all new patients with a place of birth stated to be abroad. No information on the actual resident status of the person is available. The data may include some short-stay visitors and settled immigrants who have been in the UK for some years, but did not register with a doctor earlier, and would be counted as recent immigrants upon registration. NHSCR data on migration from abroad include only age and sex. They are particularly incomplete as a record of emigration, since most people leaving do not inform their doctors. These weaknesses mean that the NHSCR is little used as a source of migration data. It cannot be used to calculate number of irregular migrants.

D. LABOUR

1. Work permits

The employment of people who are subject to immigration control is regulated by the granting of work permits from the Department of Employment's Overseas Labour Section. Under the 1971 Immigration Act a work permit is granted to a specific employer for a named person for a specific job.

All foreign nationals who are not EU citizens, and who wish to work in the UK, must obtain a work permit. From January 1993 a more relaxed approach has been adopted towards citizens of EFTA countries in anticipation of the EEA. Some people do take up work illegally, without a permit. Their number is not known, but they are likely to be concentrated in labour intensive and low-paid occupations such as catering and cleaning. Work permits are granted to employers, not workers. There is no check on whether the nominated worker actually enters the UK, nor whether he/she stays for the full duration of the permit.

Not requiring Department of Employment approval are certain permit-free categories (e.g. clergy), working holidaymakers (young Commonwealth citizens between 17 and 27), and dependants of work permit holders. These miscellaneous groups may, in fact, be quite significant in the short-term labour market.

Permits are issued for varying periods, but effectively they are either short-term (under one year) or long-term (one year or more). Most short-term permits go to entertainers and sportspeople, most long-term permits to managerial and professional staff. Work permit data are not published; unpublished data are available by nationality, occupation, and industrial group. Separate data are available for the main work permit scheme, and for the Training and Work Experience Scheme which caters principally for young workers from the Commonwealth.

Total numbers of work permit holders admitted, together with the associated numbers of dependants given leave to enter, are published annually in the Home Office's Control of Immigration Statistics. There is a breakdown by nationality but there are no data on occupational or other personal characteristics.

It is unlikely that anyone granted a work permit would become illegal.

2. Labour Force Survey

See B.2 and C.2 above

3. National Insurance

The data, produced by the Department of Social Security, have their origin in EU Regulations during the 1970s designed to collect homogeneous statistics on foreign workers, using social security records. They are based on the issue to all new workers, including those from overseas, of a National Insurance card. From 1992 they are likely also to include those seeking social security benefit. Hence they are produced from information held for administrative purposes.

No data are published, but certain tables are available on request. Their circulation is mostly within government departments. The tables are based on a 100 per cent extraction of data on non-UK nationals arriving from abroad who register or re-register for National Insurance purposes during each year. (Re-registration occurs in cases where an individual claims to have worked in the UK at some time in the past, but where no NI trace can be found). The data should not be taken as a full record of migrant workers, as

the only available evidence of “work” is the recorded payment of one Class 1 contribution which, although paid, may or may not have been recorded by the date of data extraction. Self-employed people are excluded.

There are a number of difficulties involved in using these data to provide an accurate picture of labour immigration flows. The main one is that they provide no indication of the length of time worked : they merely record that a card was issued. No sample studies have been carried out by the DSS to verify the data.

The DSS statistics do, however, have a number of advantages. They pick up those workers who have come and gone within a year, and who are lost to the LFS. They are also likely to pick up illegal workers who, despite their position, seem able to obtain NI cards. They will also include those who are not in private households - living in hotels or hostels, for example - and who were omitted from the LFS before 1992.

It is not possible to use DSS statistics to calculate numbers of illegal workers, except in a very general and indicative way. This is done by comparing the numbers in the DSS data with those granted work permits and picked up in the agricultural workers’ scheme. However, there are too many other loopholes (such as working holidaymakers) for an accurate estimate.

E. ASYLUM SEEKERS

The UK is a party to the 1951 UN Convention and 1967 Protocol relating to the Status of Refugees. Statistics on applications for asylum, and decisions, are a by-product of the asylum determination procedure. They cover all applicants for asylum. Not all applicants for asylum are interviewed, but for those who are, a questionnaire (which is not primarily intended as statistical) is completed.

Those who fulfil all the criteria for asylum are granted full refugee status. In addition, the UK is prepared to grant, to applicants who do not fully meet the requirements of the Convention, exceptional leave to remain (ELR) for an appropriate period, if it would be unreasonable or impracticable in all the circumstances to seek to enforce their return to their country of origin. People granted refugee status are given leave to remain for four years, after which they may apply for indefinite leave to remain, or settlement. Those granted ELR are able to apply for indefinite leave to remain after seven years. In recent years the proportion of applicants recognised as refugees and so granted asylum has decreased. The proportions granted ELR and outright refusal have fluctuated recently.

All applicants for asylum are interviewed and a questionnaire (which is not primarily intended as statistical) is completed. Information recorded includes arrival date; nationality; date of birth; number of dependants; where the application is made; date granted refugee or exceptional leave to remain (ELR) status.

It is assumed that the majority of those refused asylum stay on in some illegal capacity.

F. ENFORCEMENT STATISTICS

The best indicator of the extent of illegal migration comes from the enforcement statistics. Again, though, these are not comprehensive enough to sustain attempts to estimate the scale of irregular migration.

There are six published tables (attached). They are based on the number of people against whom *enforcement action* is taken. Such action includes serving either illegal entry papers or deportation papers and a deportation order.

Table 7.1 records the total number of people against whom enforcement action has been taken, together with the number of people removed from the country. Removal may be supervised, or assumed, based on possession of documentation such as a return air ticket for example. Removals also include voluntary departures.

Table 7.2 records numbers of people dealt with as *illegal entrants*. These are people apprehended while trying to circumvent entry, and served with the appropriate papers. Some of these will have been caught during the actual entry process (e.g. hiding in the back of a lorry), others at later stages of their stay in the UK: there is no time limit. It is not possible to tell from the Home Office database how long those apprehended as illegals had been in the UK, and, therefore, how many are actually caught while entering. It is possible, however, to compare annual outcomes with cohorts of apprehension.

In the tables “custody” refers to any type of official detention centre (special centre, police cells, prison); “dual custody” means being in detention for both a criminal and an immigration offence. “Voluntary departure” implies some ‘record’ of having left (e.g. possession of a ticket. “Supervised departures” are included in the removals figures. Tables 7.3 and 7.5 do not include voluntary departures. Table 7.6 records numbers of court actions.

Table 7.4 records the various types of deportation action taken. In the last couple of years Home Office action has focused on removals rather than detection. The rising numbers reflect both more failed asylum seekers (i.e. applications turned down, including on appeal) and more detection resources.

Data exist on the numbers of illegal migrants who are failed asylum seekers, broken down by nationality. These could be provided but are not published anywhere. Other data on enforcement action can be made available, broken down by age, sex and nationality. In the Home Office’s view, it is unlikely that enforcement data can be used to calculate the number of illegal migrants. Nor can this be done by matching entry and embarkation cards because there are too many gaps (including notably EEA nationals) meaning that the exercise would be statistically unsound.

The only way to estimate numbers of illegal migrants would be to look at flows through the system, and try and estimate fallout at various stages. This would mean, for example, following through the numbers from entry, into asylum claims and decisions, and finally

to deportation action, noting how many do not make it through. This would be a time consuming exercise with uncertain results, and has not yet been attempted.

**A PROPOS DE L'ESTIMATION DU NOMBRE
DE CLANDESTINS EN BELGIQUE**

Michel Poulain

Louvain-la-Neuve
le 9 décembre 1997

On ne dispose d'aucune estimation du nombre de clandestins en Belgique, que cette estimation émane des milieux officiels ou soit issue de travaux scientifiques. Le seul chiffre qui ait circulé de façon officielle dans le cadre de débats parlementaires il y a une dizaine d'années est celui de 90.000 illégaux, chiffre qui avait été obtenu à l'époque en appliquant au nombre d'étrangers vivant légalement dans le pays (soit 900.000) une proportion de 10% d'illégaux calquée, semblerait-il, sur les estimations faites dans les pays voisins. Cette estimation a gardé une durée de vie assez longue et a fait l'objet d'ajustements à chaque fois qu'il importait d'estimer le nombre de clandestins vivant sur le territoire belge. Ainsi, on a pu entendre un chiffre de 140.000 clandestins qui correspondait aux 90.000 cités augmentés de 50.000 Polonais dont tout portait à croire, dès le début des années 1990, qu'ils avaient fait une arrivée massive en Belgique sous un statut d'illégalité. Force est donc de constater qu'il n'existe, à ce jour, aucune estimation digne de foi du nombre de clandestins en Belgique.

Or, les différents travaux du Professeur Johan LEMAN et de son équipe de la Katholieke Universiteit de Leuven démontrent, si besoin en est, que ces illégaux existent et qu'ils vivent dans des conditions de vie assez déplorables. A travers de nombreuses enquêtes fouillées auprès de Polonais, Colombiens, Philippins et Zaïrois, notamment, les divers travaux effectués sur la vie des illégaux fournissent un ensemble très riche d'informations qualitatives, tout en étant particulièrement avares en informations quantitatives. Ceci ne saurait être un reproche à l'encontre de ces enquêtes puisque tout scientifique digne de ce nom mesure rapidement le risque qu'il y aurait de proposer des estimations chiffrées par extrapolation de données d'enquêtes dont il est malaisé de vérifier la représentativité en termes numériques. On peut donc conclure que ces travaux de recherche, ainsi que les rapports et autres publications qui en attestent, sont d'une utilité première pour décrire la situation des illégaux en Belgique, mais qu'ils ne permettent pas d'en estimer le nombre.

En se tournant vers les services statistiques officiels, on constate assez normalement que les chiffres publiés annuellement par l'Institut National de Statistique n'aborde jamais le problème des illégaux. Ceci s'explique par le fait que ces illégaux ne font pas partie officiellement de la population résidant en Belgique et ayant l'autorisation d'y séjourner. D'ailleurs, dans la majorité des pays européens, on ne publie jamais de statistiques officielles sur les illégaux. Qui plus est, si tel était le souhait, il conviendrait de mettre en place un dénombrement des illégaux, procédure très compliquée statistiquement et politiquement parlant. En Italie, en Espagne, au Portugal et en France, on a procédé à une ou plusieurs régularisations successives de la situation de personnes se trouvant en séjour illégal dans ces pays. A cette occasion, il a été possible de produire des données statistiques sur les illégaux ayant fait l'objet de ces régularisations sans toutefois pouvoir prétendre à l'exhaustivité de cette mesure car les conditions permettant d'être régularisés ne concernent pas généralement toutes les personnes en séjour illégal. De telles procédures de régularisation n'ont pas été mises en place en Belgique et, par conséquent, aucune donnée chiffrée n'est disponible. Depuis la mise sur pied d'un registre de population en 1856, une procédure spéciale appelée inscription d'office permet aux administrations locales d'inscrire dans leur registre toute personne vivant habituellement sur leur territoire sans être inscrite au registre. Chaque administration était d'ailleurs tenue de rechercher activement les personnes en séjour illégal sur leur territoire et de procéder à leur inscription d'office. Par ailleurs, le recensement décennal devait

également permettre de constater la résidence effective de personnes non inscrite au registre de population et de procéder par la suite à leur inscription d'office. De nos jours, compte tenu de l'ensemble des règles qui ont été édictées à l'encontre de l'entrée et du séjour des étrangers sur le territoire national, la procédure de l'inscription d'office est tombée en désuétude et elle ne permet nullement une estimation du nombre d'illégaux sortant ainsi de l'illégalité. Par conséquent, la statistique officielle en Belgique ne propose aucune information chiffrée relative aux illégaux et n'a élaboré aucune estimation en la matière.

Comment pourrait-on dès lors mettre en œuvre une procédure d'estimation du nombre de clandestins en Belgique. Voici quelques pistes à suivre, certaines étant plus faciles ou plus fiables que d'autres :

- a. introduire une dimension numérique et chiffrée dans les enquêtes ciblant directement les illégaux et ce, de façon directe et indirecte, notamment en utilisant la méthode DELPHI ;
- b. collecter et analyser toutes les données rassemblées par l'Office des Étrangers et divers services rattachés au Ministère de l'Intérieur et au Ministère de la Justice au sujet du séjour illégal en Belgique (nombre de personnes prises en situation de séjour illégal, nombre d'expulsions, nombre
- c. de condamnations relative au séjour illégal et caractéristiques des personnes concernées) ;
- d. chiffrer le nombre de déboutés en matière de demande d'asile et estimer leur probabilité de rester au pays dans l'illégalité, probabilité qui augmente largement avec la durée de séjour en Belgique en attente d'une décision quant à leur demande d'asile (des premières estimations faites dans ce sens démontrent que le nombre d'illégaux créés par échec de la demande d'asile s'élèverait très vraisemblablement à plusieurs dizaines de milliers de personnes) ;
- e. dénombrer le nombre de clandestins qui émergent dans des situations particulières telles que les accidents de roulage, les vols et autres délits, les hospitalisations et accouchements, les décès, la scolarisation de leurs enfants, les requêtes en matière d'aide sociale... et en déduire par le biais de multiplicateurs appropriés des estimations du nombre de clandestins, compte tenu des structures et comportements spécifiques à ces populations décelées à travers les enquêtes qualitatives.

Après avoir procédé à une première collecte d'estimations chiffrées, il convient à la fois de les critiquer et de les confronter afin d'affirmer leur plausibilité et d'affiner la suite des recherches. Dans tous les cas, la comparaison des données ainsi collectées devra se faire sur la base d'une typologie précise des illégaux car ce statut d'illégalité peut prendre des aspects très variables selon la situation et l'origine de différents groupes de personnes. Le recours à un intervalle de confiance nous paraît indispensable. Par ailleurs, il conviendra de tirer un usage optimal du registre d'attente récemment introduit en Belgique afin d'y enregistrer l'ensemble des demandeurs d'asile et autres étrangers trouvés en situation irrégulière sur le territoire

belge. De requêtes statistiques ont été faites dans ce sens mais elles ne pourront aboutir qu'avec une certaine volonté politique et après avoir produit un certain nombre de vérification à caractère scientifique.

LE CAS FRANÇAIS

Daniel Delaunay

Hauterive, décembre 1997

A. INTRODUCTION

La présentation du cas français rendra compte du contraste entre l'important arsenal juridique et répressif mis en place pour combattre l'immigration clandestine et l'absence d'estimation fondée de l'ampleur du phénomène. Tout le monde semble s'accommoder de l'idée contradictoire que le phénomène est important mais que sa mesure est impossible. Ce consentement est entretenue par une certaine négligence statistique car de sensibles progrès seraient envisageables si l'on tirait profit de l'information administrative, peu accessible. La confidentialité de certains fichiers répond au respect des libertés individuelles ; pour d'autres, elle paraît plus arbitraire.

Nous essaierons de montrer également que l'estimation du nombre d'immigrants clandestins n'est peut-être pas la préoccupation la plus appropriée. Si l'on considère que la plupart d'entre eux finissent par quitter le territoire, ou être régularisés, une perspective longitudinale, fondée sur une analyse biographique, serait vraisemblablement plus fructueuse. À la question de savoir combien compte-t-on de migrants clandestins, ne vaudrait-il pas mieux se demander combien de temps ils se maintiennent dans la clandestinité ? Adopter cette approche selon le continuum du séjour permet d'aborder le problème du nombre en fonction de la durée, de l'associer à la question de l'intégration ; est ainsi mieux documenté le dilemme entre répression et assimilation.

Le plan suivra les objectifs de l'étude. Tout d'abord, la clandestinité sera définie autant en termes de migrants que de migrations, dénombrant les individus et les changements de statut, considérant les réglementations requises pour l'entrée, le séjour et le travail des étrangers. Suivra un inventaire des statistiques migratoires existantes et l'évaluation de leur utilité pour estimer l'ampleur de divers aspects de la clandestinité.

B. COMMENT DEVIENT-ON CLANDESTIN ?

Est en situation irrégulière un étranger présent sur le territoire français sans titre de circulation ou de séjour. Les irrégularités dans l'exercice d'une activité ne recourent que peu la clandestinité « migratoire », les deux sont néanmoins parfois associées dans les estimations au bénéfice de l'hypothèse que le migrant clandestin n'est que rarement en mesure de travailler dans le respect des lois. La clandestinité est un statut provisoire, voire instable, qui concerne le migrant, mais pas nécessairement la migration. Celui-ci peut le devenir après son entrée sur le territoire, ne le rester que durant une courte période. Ce sont plusieurs changements du statut légal/illégal qui définissent le migrant clandestin, on se demandera de quels indices statistiques nous disposons pour saisir cette transformation.

Car une manière de poser le problème des situations irrégulières en termes utiles à l'estimation est de considérer les filtres juridiques et policiers opposés à l'immigration pour la maintenir dans le cadre légal ; ces règles délimitent les statuts. **A l'entrée**, un visa est exigé des ressortissants provenant des pays tiers, notamment ceux à fort « risque » migratoire ; les frontières sont gardées pour dissuader, voire refouler, les étrangers sans

les titres de circulation ou de séjour exigés. Les contrôles exercés tant au moment de la délivrance du visa qu'au passage des frontières apportent quelques indications chiffrées sur le nombre de personnes qui se présentent sans les documents requis. Un fait nouveau important est la mise en place d'un espace Schengen qui conduit à distinguer entre frontières *intérieure* et *extérieure*, et change radicalement les termes de la réglementation, du contrôle et des dispositifs statistiques. **Les procédures d'admission au long séjour** constituent le deuxième ensemble de règles dont le détournement permet la présence de clandestins. Ces procédures gérées par l'administration sont assorties de statistiques dont il faut se demander si elles seraient utiles à l'estimation de la clandestinité et surtout si elles sont disponibles. Un mot sera dit des **réglementation du travail** pour préciser en quoi elles concernent les étrangers. Ces trois ensembles de filtres définissent différentes formes de clandestinité aux stades retenus dans le schéma général des statuts, incluant le travail irrégulier des étrangers.

1. Les contrôles à l'entrée du territoire

a) Par le moyen des visas

À la suite de la vague d'attentats que connut la France en 1986, tous les ressortissants des pays qui n'appartiennent pas à la Communauté européenne (la Suisse à part) durent présenter un visa pour rentrer sur le territoire ; cette exigence fut levée par la suite pour une vingtaine de pays — de l'OCDE principalement — mais elle a été maintenue à l'encontre de ceux qui exerçaient une pression migratoire soutenue. Le visa est maintenant conçu pour dissuader les tentatives d'immigration clandestine. Dans les faits, il peut la faciliter dès que cette procédure est utilisée pour franchir les frontières et préparer un séjour irrégulier en toute impunité. L'efficacité de la procédure dépend donc de la sagacité des autorités consulaires pour distinguer les fraudeurs des demandeurs de bonne foi ; le succès incertain du contrôle suppose d'établir l'identité des demandeurs et de la confronter aux fichiers de la police et de l'administration.

Les statistiques de refus de visa apporteraient une information utile pour apprécier la pression de la migration clandestine, et/ou la qualité du contrôle. Pour les pays dont on juge la menace migratoire importante, des conditions draconiennes sont requises, dont le non-respect pourrait suggérer une propension à la clandestinité. Mais les taux de refus, confidentiels, ne sont pas rendus publics : la décision reste à la discrétion du consul et les refus n'ont pas à être motivés¹. Et en réalité, les consulats se trouvent souvent démunis pour vérifier la véracité des déclarations et des documents présentés ; mais surtout un contrôle draconien incite le demandeur au contournement du poste frontalier.

On constate une baisse considérable du nombre de visas accordés dans les pays de forte tradition migratoire vers la France ; en particulier entre 1987 et 1992, avec une relative

¹ Cette information n'est de surcroît pas homogène ; ne sont pas toujours clairement distingués les refus prononcés suite à des vices de forme, immédiatement au guichet, et ceux qui se rapportent aux dossiers instruits.

stabilisation depuis cette date². Les pays d'Afrique noire, plus réguliers, se voient parfois opposer des taux de refus très élevés, jusqu'à 90% des demandes habitiez. Ces chiffres contrastent avec ceux qui se rapportent à d'autres continents ou pays de départ, où les visas accordés sont en constante augmentation.

La convention de Schengen a introduit une différence entre les « visas uniformes », établis selon des règles communes aux états signataires de la convention, et les « visas nationaux » qui sont laissés à la juridiction de chaque état. Les premiers portent sur les séjours courts (de moins de trois mois) et donnent le droit à la libre circulation dans l'espace Schengen, certains sont spécifiques (visa médical, de transit, « à territorialité limitée »). Seuls les visas nationaux offrent à la France un moyen de limitation du « risque migratoire » car ils doublent le contrôle frontalier d'une démarche auprès de la préfecture pour un séjour de plus de trois mois. L'obligation s'applique aux salariés, étudiants, conjoints de Français de moins d'un an de vie commune et tout candidat à l'immigration permanente. Cette catégorie inclut d'autres visas particuliers, tels ceux exigés des habitants des DOM-TOM et collectivités locales d'outre-mer qui ne bénéficient pas des dispositions de la convention de Schengen.

Dans le cadre de cette convention, il est aisé au demandeur débouté de contourner cette opposition et de s'adresser au consulat des autres pays signataires ; pour éviter cette facilité, une coopération consulaire locale a été mise en place, de même que l'accès à un réseau mondial de consultation des fichiers du Système d'Information Schengen. Un consul allemand a dès lors les moyens de refuser un visa à une personne indésirable en France. Le système, cependant, n'enregistre pas toutes les demandes de visa ni les refus opposés.

b) Par la garde des frontières

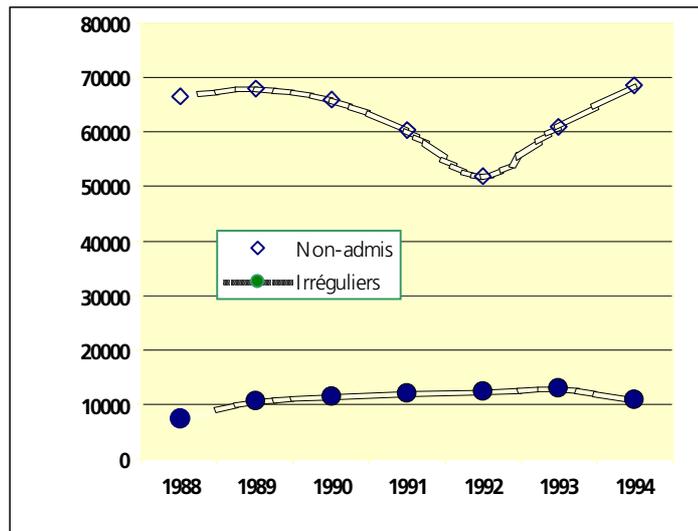
L'ancienne police de l'air et des frontières (la PAF) a été rebaptisée DICCILEC (Direction centrale du contrôle de l'immigration clandestine et de la lutte contre l'emploi des clandestins) avec une mission plus étendue ; en zone rurale, elle peut être assistée dans cette tâche par la gendarmerie. En dépit du sentiment d'une action peu efficace — elle n'arrêterait qu'une faible partie du flux de clandestins — ce corps de police est doté de moyens juridiques efficaces pour interpellier et refouler les individus pris sans document au passage frontalier.

Un peu moins de soixante-dix mille personnes (les non-admis selon la figure suivante) sont refoulées à la frontière chaque année, parce qu'elles ne possèdent pas le document requis, de visa, ou parce qu'il s'avère falsifié, parce que ces individus ne disposent pas des moyens de subvenir à leur entretien... Un peu plus de dix mille sont interpellés à proximité de la frontière en situation illégale avec une variation modeste d'une année sur l'autre³ (les « Irréguliers » selon le graphique suivant. C'est une proportion minime sur les quelques quatre-vingt-cinq millions de passagers annuels.

² L'Algérie mise à part, car ce pays ayant dû mettre en place une procédure de délivrance par correspondance très contraignante.

³ Statistiques de la Diccilec citées par la Commission d'enquête de l'Assemblée nationale.

Figure 1 Les refus et préhensions à la frontière



Du point de vue de la mesure des clandestins, ces chiffres ne signifient pas grand chose : les récidivistes sont nombreux, notamment à la frontière italienne, les frontières intérieures à l'espace de Schengen sont bien peu contrôlées, et l'effort policier contribue autant à leur importance que la pression migratoire des étrangers sans papiers. Rien ne permet de savoir si les clandestins refoulés comptaient s'établir en France ou poursuivre vers un autre pays de l'Union, vers l'Allemagne bien souvent.

Contrairement à la situation américaine, il serait très difficile d'affiner cette mesure en estimant une probabilité d'appréhension à la frontière ou en estimant les individus qui tentent ces entrées illégales. Ce raffinement est dissuadé par l'étendue et de la variété des frontières — plus ou moins perméable selon les lieux, sa nature aérienne, maritime ou terrestre—, elle ne vaudrait que pour les frontières extérieures. Le système informatisé de Schengen (SIS) est un pas dans l'harmonisation des statistiques de la garde des frontières puisqu'il évite le double enregistrement des contrevenants ; ces fichiers de police ne sont cependant pas mis à la disposition de l'analyse et on en ignore la richesse descriptive.

2. Les contrôles à l'admission au long séjour

Un migrant clandestin n'aura cessé de tenter le détournement des procédures d'admission au long séjour dont la réussite en fera officiellement un immigrant régulier. Ces individus appartiennent à la catégorie A22 dans la figure 1 du rapport de synthèse sur les statuts migratoires, en partie A3. C'est donc une composante du stock de clandestins que l'on peut chercher à estimer. Notons que pour certains d'entre eux, le changement de statut ne coïncide pas nécessairement à une entrée sur le territoire (Cf. infra), la statistique de flux ne porte alors que sur l'aspect légal.

Les lois du 24 août et du 30 décembre 1993 (les lois « Pasqua ») ont pris de nouvelles dispositions pour limiter le nombre d'entrées régulières bénéficiant d'un séjour permanent en France ; elles visent à restreindre les occasions de détournement des procédures d'admission et finalement d'éviter l'effet d'appel qu'ils exerçaient sur la migration clandestine.

a) Le droit d'asile

Les fortes augmentations des demandes d'asile durant les années quatre-vingt (multiplié par trois) ont laissé croire à leur détournement au profit de l'immigration clandestine. Il faut dire que depuis 1989, le statut de réfugié a été de moins en moins octroyé (de 28% en 1989 à 17% en 1995), des taux au demeurant élevés dans le contexte européen.

Sur le plan légal, on notera que la convention de Genève de 1951 n'édicte aucunement une obligation d'accueil du réfugié, seulement de protection. C'est à la création de l'OFPRA en 1952 qu'une procédure d'admission de séjour a été prévue. Le droit français en reconnaît deux au titre de l'asile. La première est dite « d'admission sur quota » et exprime la volonté souveraine de l'Etat d'accueillir une catégorie précise de réfugiés, sans examen de leur dossier par l'OFPRA ; les réfugiés de l'Asie du Sud-est ont pour la plupart bénéficié de cette procédure. La seconde est plus directement du ressort de l'OFPRA qui analyse chaque dossier individuel.

À la fin des années quatre-vingt, le droit d'asile constituait un moyen commode pour se maintenir sur le territoire national puisque pour pallier les inconvénients des longueurs de la procédure, une autorisation provisoire de séjour reconductible était octroyée. Elle bénéficiait aux étrangers entrés légalement comme aux clandestins ; à l'issue de ces autorisations renouvelées, les liens tissés en France autorisaient généralement d'obtenir de séjourner légalement. Des progrès importants réalisés au tournant des années quatre-vingt-dix ont permis de résorber les retards permissifs de l'examen des dossiers, et dans une bonne mesure les demandes manifestement injustifiées. Un exemple : la suppression de l'autorisation de travail au 1^{er} octobre 1991 contribua à faire passer les demandes turques de 18000 en 1988 à 1500 en 1992. Aujourd'hui, la convention de Schengen modifie de manière sensible l'attribution du droit d'asile, surtout pour éviter la répétition des demandes d'un pays à l'autre au hasard des refus. Les dispositifs techniques pour mettre en œuvre ces nouvelles résolutions ne sont que partiellement opérationnels.

Notons que les statistiques de l'OFPRA créent une légère distorsion entre les statistiques de flux et de stock (Legoux et Diouf, 1996⁴). Elle tient à deux lacunes :

- chaque demandeur ne correspond pas toujours à une entrée effective, on a donc plus de migrants que de migrations ;
- les personnes qui les accompagnent ne sont pas enregistrées, multipliant les migrations par rapport aux migrants.

Cela tient en partie à ce que les conjoints des demandeurs d'asile ne bénéficient pas des mêmes droits, ils sont donc contraints à une présence illégale ou à déposer, eux-mêmes, une demande auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides. Les

⁴ Legoux, Luc et Diouf, Jacques-Henri, Estimation du nombre d'entrées effectives d'accompagnants de demandeurs d'asile et de réfugiés, rapport final, 1996, 39 pages + annexes.

conjointes des réfugiés reconnus acquièrent le droit de séjourner. Il s'en suit qu'un demandeur, c'est-à-dire un migrant, peut impliquer plusieurs entrées si des parents l'accompagnent ; ce qui est susceptible d'entraîner des migrations illégales. En revanche, d'autres demandes d'asile ne compteront pas comme une entrée (un flux) si elles émanent d'enfants de réfugiés statutaires arrivés à majorité, ou de personnes séjournant régulièrement en France et qui demandent l'asile sur place à la suite d'un changement politique de leur pays (ces derniers cas étant néanmoins rares). L'étude de Legoux calcule les correcteurs à appliquer pour compter les entrées en fonction des demandes d'asile déposées ou des statuts de réfugié attribués. Ainsi les premières doivent être corrigées d'un coefficient de 1,089 pour donner le nombre d'entrées qui est donc minoré des enfants de réfugiés déjà en France et augmenté des accompagnants. Selon ces approximations, les 20.415 demandes d'asile de 1995 correspondraient à 22 232 entrées. En revanche, on minore de 7 % le nombre des réfugiés, pour tenir compte du fait que les enfants de réfugiés statutaires l'obtiennent facilement, or ceux-ci se trouvent déjà sur le territoire.

La préoccupation statistique la plus sérieuse concerne les demandeurs d'asiles déboutés qui se trouvent toujours sur le territoire français : selon le directeur de l'OFPRA entendu par la Commission d'enquête, il « n'est pas invraisemblable » que 200.000 déboutés du droit d'asile maintiennent leur résidence sur notre territoire. Un certain nombre d'entre eux le font au bénéfice de demandes de réexamen auprès de la Commission des recours ; mais parviennent également à détourner les procédures en invoquant perpétuellement des faits nouveaux. Leur cas est similaire à celui des étrangers pris en flagrant délit d'irrégularité, mais difficiles à éloigner.

b) Les autres procédures

Le nombre de personnes qui bénéficient **du regroupement familial** a baissé de 1993 à 1994, représentant un peu plus de vingt mille personnes. Théoriquement, cette procédure d'accueil ne devrait pas permettre la régularisation de clandestins, l'autorisation devant être obtenue hors du territoire⁵. Mais d'après Faugère⁶, 20% des demandes de regroupement sont émises sur place, contrairement aux dispositions légales. Cela ne signifie pas nécessairement qu'elles émanent d'étrangers entrés clandestinement, peut-être de pratiques en partie frauduleuses, d'une tolérance de l'administration ; on songe notamment à des regroupements en faveur de la polygamie sous le couvert d'un divorce de convenance. De telles pratiques ne sont pas susceptibles d'être enregistrées.

Le **séjour des étudiants** a donné lieu à des contrôles renforcés, tant lors de la demande de visa que pour la prolongation des séjours par les préfetures qui doivent s'assurer du « sérieux » des études. Depuis 1993, les admissions au titre des études ont sensiblement diminué (de 20 440 en 1993 à 16 309 en 1994) ; sans pouvoir affirmer que la différence serait due à des demandes abusives ou que les nouvelles dispositions ont dissuadé des migrants clandestins potentiels.

⁵ Le regroupement peut être refusé lorsque ses bénéficiaires résident sur le territoire français ; et la visite médicale, dernier justificatif avant l'accord doit être passée dans le pays d'origine.

⁶ Directeur des Affaires juridiques au Ministère de l'Intérieur lors de son audition par la Commission d'enquête.

Les **mariages de complaisance** se sont également multipliés avec le resserrement des politiques migratoires. Les tentatives de contrôle ont fait l'objet de recours auprès du Conseil d'état parce qu'on jugeait qu'elles portaient atteinte à la liberté individuelle. Aucune statistique n'a été élaborée, mais la Chancellerie observe une augmentation « significative » des sursis à la célébration du mariage et aussi des oppositions. Une fois encore, une harmonisation européenne est souhaitée par la Commission d'enquête qui fournit ces informations.

Enfin, il faut reconnaître que certaines situations irrégulières sont le résultat de **dysfonctionnements administratifs** ou légaux préjudiciables tant à la société qu'aux individus impliqués. Ces cas ne sont pas marginaux car ils alimentent les procédures de régularisation qui ont de vives répercussions sur la vie des immigrants et sur l'opinion publique. D'après la Commission d'enquête, dans de nombreux départements, le service des étrangers est le parent pauvre des services de l'État. Du fait de délais trop longs pour instruire les demandes de titre de séjour, la situation du demandeur peut avoir changé au cours d'une autorisation provisoire de séjour ; un changement fréquent étant le mariage ou la naissance d'enfants. Il peut alors invoquer l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme pour faire obstacle à son éloignement. Ces situations ont donné lieu à des procédures normales de régularisation laissées à l'appréciation du préfet ; prononcées au jour le jour, on ne doit pas les confondre avec les procédures exceptionnelles. Notons que ces procédures sont très courantes en Guyane, où l'incertitude attachée à l'état civil a conduit le parquet et le tribunal de grande instance à des jugements déclaratifs de naissance autorisant la régularisation. Malheureusement, aucune de ces procédures ne donne lieu à un bilan statistique.

D'autres irrégularités se glissent dans les brèches de la réglementation et du contrôle administratif, pour lesquelles on ne dispose non plus d'aucune information chiffrée. Citons les reconnaissances d'enfants de mères étrangères sans titre de séjour par des pères de nationalité française, une manière de détourner les dispositions sur l'adoption. Les services de police signalent la présentation de faux actes de naissance aux fins d'obtention frauduleuse de certificats de nationalité française.

c) Les régularisations

La procédure de régularisation a cela de précieux qu'elle identifie précisément les personnes que l'on cherche à dénombrer. Une simple rumeur de régularisation a une fois en France suffit à avancer des estimations de leur nombre. Mais elles sont exceptionnelles (1981-82, 1997), restrictives en ce sens qu'elles ne bénéficient pas à tous les étrangers en situation irrégulière, même si elle est généreuse, on est jamais assuré que tout le monde postule. L'occasion de les compter a un intérêt rétrospectif puisque la régularisation efface une bonne partie du stock de clandestins dénombrés. Enfin, la description des étrangers ainsi régularisés est sommaire, et donc d'utilité limitée pour l'analyse de la clandestinité (pour peu que l'on ait accès au fichier des postulants qui seraient plus proches de la vraie population clandestine).

À l'occasion de la procédure française de 1981, le ministère des Affaires Sociales et de la Solidarité Nationale mit en place une enquête par échantillon⁷ qui visait à recueillir des informations complémentaires sur les caractéristiques socio-économiques des clandestins, à préciser les raisons de l'irrégularité et les caractères de l'offre d'emploi dont bénéficiait cette population. Dix mille postulants se virent ainsi interroger au moment du dépôt des dossiers. Deux particularités techniques méritent d'être signalées parce qu'elles cherchaient à surmonter les difficultés propres à ce type d'enquête.

- Puisque le questionnaire était passé en même temps que les candidats déposaient leur dossier, seule une structuration *a posteriori* de l'échantillon était possible. Furent interrogés un nombre important de personnes afin de corriger ensuite leur composition en fonction des caractères enregistrés lors de la procédure administrative⁸.
- Les conditions opposées à la régularisation risquaient de fausser la représentativité de l'échantillon. Une parade fut trouvée en constituant, en dehors du dispositif administratif, un groupe-témoin destiné à contrôler l'éventuelle déformation de l'enquête. Mais l'autorité publique avait très rapidement élargi les conditions d'applications de la régularisation⁹, rendant inutile ce contrôle.

Les résultats de l'enquête apportent des arguments en faveur de l'attention à porter aux procédures de régularisation, surtout quand on a des raisons de croire leur couverture assez bonne, du moins raisonnablement représentative. Celle de 1982 mit en évidence la présence importante des femmes, et surtout le nombre de clandestins rentrés avec des autorisations de séjour touristique — seulement 5% des étrangers en situation irrégulière étaient rentrés clandestinement sur le territoire. On y découvre le comportement typé de certaines nationalités (entrée clandestine pour les Turcs, faux papiers pour les Africains...) qui rappellent le danger des généralisations à partir des observations ponctuelles.

À défaut d'une bonne mesure du stock d'étrangers, ces enquêtes en affinent la caractérisation et apportent des précisions sur le risque d'être ou de devenir clandestin en fonction de l'âge, de la nationalité, du temps de séjour... On ne peut malheureusement envisager de profiter de cette occasion pour conduire des enquêtes rétrospectives sur le calendrier de la clandestinité (Cf. infra) puisque la régularisation vient en précipiter la fin.

⁷ Marie, C. V., 1983, *L'immigration clandestine et le travail clandestin des étrangers en France à travers la régularisation des « sans-papiers » de 1981-82. (Résultat d'une enquête sur échantillon)*. Rapport présenté à Monsieur Pierre Beregovoy, Ministère des Affaires Sociales et de la Solidarité Nationale.

⁸ Selon la nationalité, le sexe, l'activité économique.

⁹ Ces modifications en cours de procédure en rallongèrent la durée au risque de rendre caduque une enquête conçue sur une période très courte, ce qui ne fut pas le cas de celle-ci.

C. LES MESURES DE LA CLANDESTINITE

1. Les tentatives existantes

Il n'existe pas de mesure de la migration ou des migrants clandestins qui serait fondée sur une méthode explicite, documentée et des bases chiffrées représentatives. On fait parfois état d'une rumeur de régularisation en 1989 en quelques départements méridionaux qui poussa une partie des clandestins à se manifester. Ils représentèrent alors 5% environ de la population étrangère connue. Des auditions par la Commission d'enquête rapportent la perception de quelques observateurs de certains flux : soit des entrées (30.000 par an) mais on ignore les sorties, soit des demandeurs d'asile déboutés (120.000 depuis 1991, estimation de 1996) dont on ne peut affirmer qu'ils restent sur le territoire¹⁰.

Dans le cours de l'année 1997, une procédure de régularisation exceptionnelle lancée par le gouvernement Jospin a fait apparaître cent quarante mille immigrants sans papiers. Les conditions posées à la mesure étaient suffisamment restrictives pour en dissuader une part et l'administration s'attendait à traiter quarante mille postulants. S'adressant à des catégories précises d'immigrants en situation irrégulière (parents d'enfants français, grands malades, époux(ses) d'immigrants réguliers, immigrants de longue date, personnes exposées à de grands dangers dans leur pays...), sans que la perception publique des règles soient très claire (chaque cas devant faire l'objet d'un examen propre), cette procédure donne à évaluer un stock minimum des clandestins. Il en serait différemment si la France se proposait d'accorder le séjour à tous les étrangers ; une telle éventualité créerait un effet d'appel important qui conduirait à gonfler rapidement la population « clandestine » réelle.

2. Les tentatives envisageables

Cette section analyse avec plus ou moins de détail — certaines éventualités sont vite dissuadées — de possibles pistes de mesure de la migration clandestine. Elles sont envisagées dans l'ordre des fichiers existants pour mieux coller à la singularité de la législation et des statistiques françaises. Un exemple, le rapprochement des sources statistiques, est examiné avec plus d'attention car la méthode qui lui correspond est une de celles les plus fréquemment utilisée dans certains pays.

a) Les fichiers administratifs des étrangers et de la répression

Par définition, les étrangers clandestins échappent à tout enregistrement administratif. Néanmoins, certains se manifestent pour sortir de cette situation d'anonymat, généralement pour une régularisation ou une décision d'expulsion, on sait alors qu'ils étaient clandestins au moment où ils deviennent réguliers. D'autres le deviennent, alors qu'ils étaient en règle, car le séjour leur est interdit. Enfin, les statistiques de répression perçoivent certains migrants clandestins au même titre que celles qui enregistrent

¹⁰ Assemblée nationale, Commission d'enquête, 1996, tome 1.

certaines événements de leur vie civile, c'est-à-dire au hasard mais selon des conditions de tirage qui diffèrent d'un groupe à l'autre.

La distinction entre l'enregistrement des flux et des stocks est ici impérative, encore que pas toujours transparente car les rentrées/sorties du territoire ne correspondent pas nécessairement avec les changements de statut ou les mouvements dans les fichiers. Le cas le plus flagrant concerne les demandeurs d'asile déboutés, ou les clandestins frappés d'une décision d'éloignement dont on est pas assuré qu'ils aient quitté le territoire ; ils rentrent en clandestinité sans mouvement territorial alors que les statistiques laissent à penser qu'ils sont exclus autant du territoire que de la conditions d'immigrant sans papier. Dans le schéma des statuts (Figure 1), cela se traduit par un partage entre B22, les déboutés qui restent sur le territoire et augmentent donc la population étrangère clandestine et ceux qui rejoignent les B20 quittant le territoire.

Certaines statistiques policières portent sur les flux quand elles concernent les tentatives d'entrée irrégulière sur le territoire, sur le stock des clandestins quand elles résultent des contrôles d'identité sur le territoire ; la distinction devient plus floue pour les migrants appréhendés dans la zone tampon située dans les vingt kilomètres des frontières intérieures.

Une des principales difficultés à l'usage statistique des fichiers administratifs est leur couverture variable selon les flux qu'ils retiennent. En général, les entrées sont plus précises que les sorties, ce qui est vrai pour les visas s'applique à d'autres domaines : ceux qui ont été accordés sont mieux enregistrés que ceux que l'on refuse, de même pour les permis de séjour, l'octroi du droit d'asile. Cela tient en partie aux délais très différents des procédures, une demande d'asile, par exemple, sera rallongée par les recours. Mais très souvent l'ignorance la plus grave concerne les sorties du territoire qui ne sont pas, ou rarement, enregistrées à la frontière.

Notons enfin, pour éviter d'autres confusions, que les statuts dans l'activité ne pas à proprement parler des flux vers ou à partir de la clandestinité, comme le laisserait entendre le schéma des statuts, mais une décomposition de la population étrangère en fonction de ses conditions d'activité.

(1) Les fichiers disponibles et leur accès

L'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGDREF) créé par le décret du 29 mars 1993. Ce fichier de la gestion administrative des dossiers des ressortissants étrangers est remarquablement complet. Il réunit :

- les demandes de séjour,
- les demandes d'asile,
- les interpellations,
- les demandes de regroupement familial,
- les mesures d'éloignement,
- les visas de retour,
- les demandes d'aide au retour,
- les naturalisations,
- le décès des intéressés,

- les transferts de dossiers entre les préfetures.

Chaque personne est enregistrée sous un seul numéro d'identification, ce qui permet des mises en relation rapide entre les différents dossiers. Les mineurs de 18 ans en sont exclus, sauf ceux de 16 à 18 ans qui bénéficient d'un titre de séjour.

Le fichier des personnes recherchées (FPR) rassemble diverses informations issues de la police des étrangers :

- les oppositions à l'entrée ou à la résidence en France,
- les interdictions du territoire,
- les oppositions à la délivrance des documents d'identité,
- les décisions d'expulsion ou de reconduite à la frontière,
- les diverses mesures administratives à l'encontre des étrangers, celles du moins qui ne sont pas recensées par le fichier précédent.

Il faut savoir que les délais de conservation des données varient selon les situations : un an après l'acquisition de la nationalité française, cinq ans pour les personnes décédées, celles dont le titre de séjour est venu à expiration, pour les personnes ayant fait l'objet d'une reconduite à la frontière, de trente ans pour les étrangers expulsés ou interdits définitivement du territoire.

Le **système informatisé des visas** créé par un arrêté interministériel de ministre de l'intérieur du 26 juin 1990 comprend les demandes de court séjour, les demandes de long séjour, les visas délivrés et le fichier des oppositions du ministère ainsi que les demandes en cours. Ce fichier est réservé au ministère de l'Intérieur et des Affaires étrangères. Ces informations sont stockées pendant deux ans, mais les enregistrements des visas refusés sont conservés pendant cinq ans. Ce fichier devrait s'enrichir d'un dispositif de lecture optique des visas, selon la pratique des états voisins, utile aux contrôles dans l'espace de Schengen, mais aussi internationaux.

Le **système informatique de gestion des demandes de statut de réfugié de l'OFPRA** créée en 1952 est à usage interne, les informations qu'il contient étant « inviolables ». Néanmoins, quelques informations relatives à l'identité de l'intéressé, à la date de sa demande, au statut qui lui est réservé peuvent être communiquées dans des cas précis, généralement sur réquisition du juge, ou d'une commission rogatoire, d'une réquisition en flagrance ou dans le cadre d'une enquête préliminaire à la suite de demandes multiples. Il ne faut pas espérer accéder à cette information à seules fins statistiques.

Le **système informatisé de gestion des recours des réfugiés (SAGRER)** dispose également d'une banque de données depuis 1990.

Le **système d'information de Schengen (SIS)** construit à la suite de la signature de la convention a une fonction surtout policière. Il comprend des données relatives aux personnes recherchées afin d'être extradées, celles jugées indésirables, aux témoins et personnes citées à comparaître, les personnes recherchées, que ce soit dans leur intérêt ou parce qu'elles constituent une menace pour la sécurité publique. Ces données ne sont

accessibles qu'aux services chargés des contrôles aux frontières et à l'intérieur du territoire.

En théorie, ces fichiers ne sont pas frappés d'un secret statistique quelconque mais dans les faits, leur accès risque de se heurter à de nombreuses difficultés.

(2) *Le fichier des étrangers du ministère de l'Intérieur*

De toutes les sources citées, la première (l'Application de Gestion des Dossiers des Ressortissants Etrangers en France) gérée par le ministère de l'Intérieur apparaît la plus riche ; elle complète les statistiques censitaires de stock avec une mesure du flux des candidats à l'immigration. Par définition, ce fichier n'inclut pas les clandestins, il peut cependant être utile à leur perception statistique de deux manières, évidemment très parcellaires.

Tout d'abord, il enregistre des demandes refusées de la part d'étrangers qui risquent de grossir la population des clandestins (connaissant ceux d'entre eux qui sont effectivement reconduits à la frontière). Une proportion d'immigrants clandestins « potentiels » est donc calculable, proportion qui serait applicable à d'autres mesures des immigrants. Cela suppose de faire des hypothèses sur, ou de tester, la représentativité des demandeurs qui se présentent au ministère. La diversité des populations enregistrées peut y contribuer : comparer les caractéristiques des individus refusés à la frontière, aux contrôles et dans les préfectures, préciserait leur singularité. Ce fichier contribue donc à qualifier les diverses composantes de la clandestinité et donc de mieux définir les individus à risque ; une description qui affine la méthode de la proportion globale.

D'autre part, cette source est *a priori* la mieux actualisée du stock d'immigrants légaux puisque le fichier du ministère de l'Intérieur prétend tenir la comptabilité de leurs entrées et sorties ; cette mesure est utilisée par les méthodes résiduelles d'estimation telle celle des populations attendues ou des sex-ratio. Celles-ci donnent une estimation de l'émigration totale pour un pays de départ, de laquelle on déduit les ressortissants légalement enregistrés à l'étranger.

Le traitement de l'information issue de ce fichier requiert quelques précautions. Tout d'abord, la proportion de demandeurs déboutés ne peut pas être calculée à une date précise car une bonne partie des dossiers sont en instance de traitement, selon des durées très variables ; on doit pourtant tenir compte des observations tronquées au risque de favoriser les décisions rapides. Les méthodes statistiques existent pour les inclure et calculer une proportion finale de déboutés, mais aussi les caractériser (analyse biographique, régressions de Cox...) ; malheureusement, elles supposent d'avoir accès aux données primaires du fichier, ou du moins à un échantillon extrait à cette fin. C'est la même méthode qui autoriserait d'analyser le calendrier de la clandestinité ; sauf que le fichier du ministère de l'Intérieur ne s'y prête que de manière très incomplète et partielle. Il n'est cependant pas exclu, au bénéfice d'un examen plus fouillé des données individuelles, de l'associer à d'autres sources pour explorer cette possibilité. Les statistiques policières permettraient par exemple de retrouver certains candidats déboutés, de même que dans les dossiers de régularisation pourrait-on retrouver des

migrants légalement enregistrés mais ensuite passés dans la clandestinité. Ces pistes restent prospectives car, en dépit de démarches répétées, nous n'avons pas eu accès aux données primaires du fichier. Il faudrait conjointement s'assurer qu'une identification commune à tous les fichiers est possible¹¹.

La mesure de la population étrangère légale suppose, en deuxième lieu, que les statistiques des flux d'entrées et de sorties des fichiers soient de la même qualité. Sinon, on court le risque de gonfler abusivement le stock avec les sorties non enregistrées. Pour en juger, une étude¹² de la Direction des Statistiques Démographiques et Sociales compare le dénombrement de la population étrangère selon les fichiers du ministère de l'Intérieur, le recensement de 1990 et d'autres sources migratoires (OMI, OFPRA). Après les ajustements nécessaires pour faire correspondre les définitions et les dates, il apparaît que les étrangers seraient beaucoup plus nombreux selon le ministère que d'après le recensement. La raison en est fort simple et quelque peu décourageante : la mauvaise qualité de la mesure des flux de sortie. Quatre-vingt pour cent des titres de séjour sont délivrés pour une période de dix ans au moins, 87% pour plus de cinq ans. Or il est notoire qu'échappent à ces statistiques une bonne part des bénéficiaires de titre de séjour décédés, naturalisés et surtout sortis du territoire. Il fait peu de doute que le possesseur d'un document de séjour ne va pas s'en défaire s'il retourne dans son pays d'origine. Cette forte limitation dissuade d'utiliser le fichier pour l'estimation de la population étrangère mais on peut imaginer des perfectionnement en confrontant plusieurs sources d'information ; en revanche, elle ne gêne pas l'analyse longitudinale puisque seule la date de légalisation des statuts importe.

b) Le rapprochement des sources : un exemple l'Enquête Démographique Permanente

Le rapprochement de diverses sources statistiques s'appuie sur l'hypothèse que certaines captent mieux les individus en situation irrégulière. L'échantillon démographique permanent (EDP)¹³ est une source démographique complémentaire aux recensements, qui se rapproche des registres de population puisque l'échantillon suit les mouvements naturel et en partie migratoire des populations résident en France. Cette source d'observation démographique continue est théoriquement en mesure d'offrir un décompte plus précis des étrangers en situation irrégulière puisqu'elle est actualisée sur certains événements de la vie civile qui concernent tous les immigrants sans distinction de statut. Si leur couverture est meilleure, il est cependant difficile d'en vérifier l'étendue ; ce qui est grave car l'estimation des clandestins se fait alors par soustraction de la population étrangère légale, connue par d'autres sources.

11 L'identification des étrangers clandestins est difficile et incertaine car la dissimulation d'identité, renforcée par la perte volontaire des documents, est une des pratiques courantes des plus décidés.

12 Laflamme, Guy, 1996, « Mesure de la population étrangère. Comparaison des données du ministère de l'Intérieur avec celles fournies par d'autres sources », Direction des statistiques démographiques et sociales, Insee, document de travail, 37 pages.

13 Pour une présentation détaillée de l'histoire de l'EDP, cf. : SAUTORY, « L'échantillon démographique permanent », *Courrier des statistiques*, n° 41, 1987, p. 1-4 ; ROUAULT, « Gestion informatisée et nouvelle base d'étude. L'échantillon démographique permanent a pris un coup de jeune », *Courrier des statistiques*, n° 73, mars 1995, p. 35-41.

Une publication de l'INSEE¹⁴ examine les perspectives offertes par l'EDP pour suivre la population étrangère ; la mise en œuvre de cette idée peut être conduite en deux phases :

- une qui reconstruit le calendrier intercensitaire de l'arrivée des immigrés retrouvés par l'EDP afin de les recaler sur chaque recensement ;
- la suivante qui examine les divergences entre l'EDP et les dénombremens censitaires pour savoir si, et dans quelle mesure, on peut les imputer à la migration clandestine.

En l'état actuel des statistiques publiées, cette estimation ne sera pas possible ; elle dépend de l'INSEE qui souhaite réaliser lui-même les estimations délicates que la méthode suppose. Mais il est utile de tester la méthode pour savoir quel crédit lui donner.

L'Enquête Démographique Permanente est un échantillon qui suit la population résidant en France métropolitaine depuis 1967 ; il a été construit à partir de l'information contenue dans le recensement de la population de 1968 ; la mise à jour est depuis assurée par l'inclusion des personnes nées quatre jours de l'année, au total une couverture d'un peu plus de 1 %. Pour les personnes immigrées en France métropolitaine depuis 1968 ou omises par le recensement de 1968, l'intégration à l'EDP se fait dès qu'apparaît un bulletin d'état civil (mariage, reconnaissance par un parent, la naissance ou la reconnaissance de ses enfants) ou un bulletin de recensement les concernant. La sortie de l'échantillon par décès est enregistrée, mais *pas* celle qui résulte d'un départ vers l'étranger car l'INSEE n'enregistre pas les mouvements migratoires. De sorte que tout individu se trouvant de manière durable hors du territoire métropolitain cesse d'être suivi, par défaut, jusqu'à son retour éventuel.

Pour tirer parti des ressources conjointes des recensements et de l'Enquête Démographique Permanente, on doit partir d'une distinction statistique élémentaire entre trois groupes d'étrangers résidant en France distingués selon leur enregistrement.

- Le groupe — majoritaire — des étrangers en situation régulière recensés aux divers recensements, il peut être complété par les relevés administratifs ou d'autres sources statistiques et des interpolations intercentaires.
- Les étrangers omis lors des dénombremens censitaires selon une proportion qui peut être estimée par l'enquête de contrôle censitaire ; un pourcentage probablement en baisse entre 1968 et 1990¹⁵. On suppose qu'ils bénéficient d'une résidence légale en France.

¹⁴ *Méthodes*, n° 66, avril 1997

¹⁵ Jusqu'à l'édition de 1991-1992, l'INSEE publiait dans les *Tableaux de l'Economie Française*, une mise en garde sur le nombre d'étrangers recensés et considérait que l'omission devait être proche de 10 %. Il n'était pas précisé si le nombre total d'étrangers alors envisagé incluait les personnes en situation irrégulière.

- Les étrangers en situation irrégulière qui sont présents sur le territoire français au moment du recensement, mais dont on est pratiquement assuré qu'ils cherchent à échapper au dénombrement.

Une fois estimée la population étrangère totale au moyen de l'EDP, celle en situation irrégulière sera déduite par soustraction. Cette arithmétique, pourtant élémentaire, suppose que plusieurs conditions soient remplies, de façon assez improbable. Il faut présumer, tout d'abord, que les étrangers illégalement présents sur le territoire ne se déclarent pas aux recensements, ce qui n'est pas sûr ; ensuite que les immigrés réguliers escamotés par les recensements soient estimés par la correction postcensitaire de ceux-ci, ce dont nous ne sommes pas plus assuré. Enfin, à supposer que l'EDP finisse par retrouver tous les clandestins à partir des actes de leur vie civile, hypothèse également trop forte, on ne sait rien du délai nécessaire pour y arriver. Il pourra s'écouler plusieurs années ou décennies avant qu'un clandestin se marie, ait des enfants et donc apparaisse dans l'échantillon de l'EDP. Il convient donc de savoir, pour le moins, durant quelle période intercensitaire il est arrivé en France. L'information peut être déduite de la question sur la résidence au moment du recensement précédent, qui n'est posée dans l'EDP que pour les recensements intermédiaires de 1975 et 1982. Il ne sera donc possible de produire des estimations de la population totale et clandestine que pour 1975 et 1982, pour les migrants en situation irrégulière, une extrapolation est néanmoins envisageable pour 1990¹⁶.

Ces estimations s'appliquent à des *stocks* d'étrangers évalués aux dates des dénombrements censitaires ; elles ne prennent pas en compte les flux d'immigrants qui sont repartis chez eux avant de pouvoir être recensés. En revanche, seraient incluses les situations irrégulières qui sont parfois le résultat des séjours prolongés au-delà de la date autorisée par le visa ou la réglementation.

Pour comparer l'effectif des immigrés estimés par l'EDP et celui décompté par les recensements, le calendrier approximatif des arrivées doit donc être reconstitué. Ce recalage sur chaque période intercensitaire est la condition nécessaire pour savoir à quels recensements le migrant a été « exposé », et par déduction le nombre de ceux qu'ils ont manqué. La solution est explorée par Rouault et Thave¹⁷ qui proposent diverses approximations.

Le calendrier approximatif des arrivées peut *a priori* être établi à partir de la date du bulletin individuel de recensement le plus ancien effectivement collecté (retrouvé à partir de l'EDP) et la question associée sur la résidence antérieure. Hormis le fait que ce rapprochement n'est possible que pour les recensements intermédiaires (Cf. supra), diverses incertitudes rendent la procédure incertaine. Trois problèmes doivent préalablement être envisagés.

¹⁶ Cette restriction pénalise l'étude car d'autres biais dus à la mauvaise déclaration des dates de naissances ne peuvent être corrigés qu'en 1990.

¹⁷ *Les vagues d'arrivée des immigrés* in INSEE Méthodes n° 66

- Quelle est la fiabilité des réponses à la question sur la résidence antérieure ?
- Que peut-on faire pour pallier l'absence éventuelle de réponse à cette question ?
- Quelle est la mesure de l'omission de collecte d'un ou plusieurs bulletins individuels lors de l'extraction censitaire pour l'EDP ?

Les auteurs discutent de la portée de ces difficultés et testent plusieurs scénarios en s'appuyant sur un calage par rapport à l'enquête « Mobilité géographique et insertion sociale » (MGIS) de 1992, enquête biographique basée sur la date d'arrivée en France et donc supposée fiable pour cette information. Après divers essais peu satisfaisants, un dernier scénario débouche sur un calendrier proche de celui de l'enquête MGIS. Les statisticiens nous mettent en garde : « tout résultat d'étude basé sur ces données devra être analysé avec beaucoup de précaution ». Un autre problème non résolu est celui des effectifs d'immigrants retrouvés par l'EDP ; la méthode proposée ne dispensant qu'une répartition par pourcentage (Cf. infra). On conçoit qu'une bonne appréciation des sorties du territoire serait indispensable pour suivre les variations intercensitaires de la population étrangère ; une mesure particulièrement difficile. Considérant la longue durée prise en compte, il conviendrait de se soucier de la dynamique naturelle de la population immigrée. Enfin, la validité de l'information ainsi collectée doit être fondée sur des comparaisons avec d'autres sources (censitaire, enquête famille) pour tester la représentativité de l'EDP ou rechercher des pratiques migratoires parallèles, telle que la migration temporaire d'étrangères soucieuses de se prévaloir d'une naissance sur le sol français.

L'estimation des immigrants clandestins par l'EDP s'appuie donc sur la supposition que, dans la durée de l'observation continue, il leur sera plus difficile d'échapper à l'enregistrement que lors du recensement instantané. On s'attend donc à ce que l'enquête retrouve un nombre plus important d'immigrés que le recensement, cela en incluant les immigrants légaux et illégaux non recensés). Mais les écarts ne sont pas exclusivement attribuables à la clandestinité ou le défaut de couverture du recensement. La nature différente des deux sources — un dénombrement exhaustif (encore qu'incomplet) et un échantillon au 1/100^{ième} — introduit une difficulté supplémentaire dans la comparaison qui va également dépendre d'une estimation *par sondage* de la couverture censitaire. Rouault et Thave soulèvent ces difficultés, qui ne sont pas les seules, quand ils analysent la représentativité des immigrés dans l'EDP en passant en revue les omissions systématiques ou accidentelles¹⁸ de collecte. Notons que les auteurs examinent ces défaillances dans une optique opposée à la nôtre : il s'agit pour eux d'envisager une correction de l'incomplétude de l'EDP alors que nous nous appuyons sur l'échantillon pour corriger les recensements du mauvais enregistrement des clandestins !

A chaque date, la représentativité de la population étrangère est *a priori* établie en considérant les règles d'échantillonnage (modifiées en 1990) et en introduisant un redressement des dates de naissance ; il s'agit d'une estimation « ex ante » ou *théorique*. La représentativité *réelle* ou « ex post » résulte de la comparaison empirique des

¹⁸ « Représentativité des immigrés, omissions de collectes systématiques ou accidentelles » in *INSEE Méthodes* n° 66 p. 39.

populations immigrées retrouvées par le recensement et par l'EDP. Elle est positive en ce sens que l'EDP retrouve plus d'immigrés que les recensements, ce qui confirmerait nos hypothèses. Mais la véritable représentativité de l'EDP doit être calculée par la comparaison des estimations « ex post » et « ex ante ». En fait, l'échantillon couvre mal la population en général — le défaut total de collecte est de 5,99 % —, et couvre plus mal encore la population étrangère pour laquelle il atteint 10,7%. Cette couverture qui s'était améliorée de 1968 à 1982 se détériore en 1990 alors que l'on peut craindre que l'immigration clandestine ait en même temps augmenté. Plus grave, cette incomplétude de l'EDP par rapport au recensement est fortement inégale d'une nationalité à l'autre, pas nécessairement dans le sens suggéré par ce que l'on sait de l'immigration clandestine. Le défaut de collecte est de 41 % pour les ressortissants marocains, 20 % pour les Africains non maghrébins, mais l'EDP retrouve plus de Turcs et d'Asiatiques que les recensements. La non-déclaration de la date de naissance est la principale explication aux déficiences observées¹⁹, elle est forte pour les immigrés qui n'appliquent pas le calendrier grégorien ou ne bénéficient pas d'un enregistrement rigoureux de l'état civil. Cette omission systématique n'est connue et corrigable que pour le recensement de 1990 ; le même coefficient correcteur pourrait néanmoins être appliqué aux autres périodes. Les omissions accidentelles sont imputables à la gestion manuelle de l'EDP, elles pourraient être réduites par une automatisation de l'extraction lors du prochain recensement ; elles n'introduisent pas de biais systématique²⁰.

Ces déviations semblent rendre l'échantillon impropre à l'estimation de l'immigration clandestine, à moins de progrès sensibles dans leur correction. Les incertitudes sont trop grandes sur certaines hypothèses fortes pour que le rapprochement des deux sources puisse produire une estimation satisfaisante des étrangers omis par le recensement.

b) Retrouver le migrant clandestin dès qu'il se manifeste

(1) La perception par le biais des avantages dont bénéficient les clandestins

Le pari de retrouver les clandestins par le biais des avantages perçus repose sur la conviction que ces hommes et femmes ne peuvent se maintenir en France que parce qu'ils bénéficient d'un travail et/ou d'aides sociales qui leur permettent de surmonter la précarité de leur situation. Il faut donc croire que ceux qui n'y parviennent pas finissent par quitter le territoire ; mais en dépit d'un durcissement des contrôles opposés à l'usage des services dont bénéficient les étrangers, des considérations humanitaires, le principe républicain de non discrimination, le souci de la santé publique laissent un éventail assez large de prestations accordées à cette population démunie.

Retenons, pour la recherche d'une évaluation du phénomène, que ces pratiques constituent autant de pistes statistiques à explorer pour tenter de chiffrer la présence des clandestins. On espère ainsi mesurer la présence, c'est-à-dire le stock de migrants en situation irrégulière, du moins certains d'entre eux, par leurs déplacements. Comme on devait s'y attendre, rares sont les pratiques qui donnent lieu à une mesure ou une

¹⁹ Cet effet tient au mode d'extraction qui s'appuie sur la déclaration de la date de naissance.

²⁰ Sauf pour les Marocains sans que l'on puisse se l'expliquer.

manifestation statistique ; et surtout, elles s'appliquent à des populations très spécifiques, faiblement représentatives de la population étrangère dans son ensemble.

L'accès aux soins médicaux. La loi de 1993 dénie une affiliation au régime général de la sécurité sociale aux contrevenants à la législation sur le séjour et le travail des étrangers en France. Une seule exception est permise : les accidents du travail et de maladie professionnelle, la Sécurité Sociale se retournant alors vers l'employeur pour se faire rembourser les prestations avancées.

Mais certaines aides sociales donnent droit à des prestations gratuites, quelque soit la régularité du séjour de l'étranger. Les deux premières sont des situations d'urgence : aide à l'enfance et admission dans un centre d'hébergement et de réadaptation sociale. La troisième concerne l'aide médicale en cas de soins dispensés dans un établissement de santé. Cette dernière disposition est très large, n'est pas conditionnée à un caractère d'urgence, s'étend aux consultations, frais d'analyse, d'intervention chirurgicale, de transport de prothèse. La disposition en faveur de la santé publique a pour effet de déplacer les frais de l'assurance maladie vers les budgets départementaux ou de l'État.

Malheureusement, l'Assistance publique ne produit pas de statistiques sur la base de la nationalité, ne distinguant pas les étrangers, il est *a fortiori* impossible de retrouver ceux en situation irrégulière. Des enquêtes seraient peut-être envisageables, en particulier auprès des services d'urgence qui sont devenus les lieux privilégiés des étrangers clandestins demandeurs de soins médicaux, même sans caractère d'urgence. Le risque de maladie étant évalué par les statistiques hospitalières, il serait donc applicable aux patients « clandestins »... si il était possible d'établir l'irrégularité de leur situation migratoire.

Les **allocations familiales** ne sont pas attribuées pour les enfants de parents en situation irrégulière. La Commission d'enquête a remarqué deux failles — les enfants d'un concubin(e) en situation irrégulière et les enfants étrangers se trouvant à la charge d'un allocataire français. Mais ces « dérives » sont trop spécifiques pour se prêter à des tentatives d'estimation.

En matière **d'éducation**, les enfants bénéficient d'un principe de non-discrimination et du principe de scolarité obligatoire pour les jeunes de 6 à 16 ans. Ces dispositions empêchent par définition de pouvoir compter sur leur présence pour estimer la clandestinité : une circulaire du ministre de l'Education Nationale en date du 16 juillet 1984 précise de la manière la plus explicite « que les titres de séjour des parents ou responsables du mineur n'ont pas à être demandés lors de son inscription dans un établissement ». Sans trace tangible, leur présence ne peut être décelée et les statistiques n'existent pas. On sait seulement que le nombre d'enfants étrangers a tendance à baisser dans les écoles françaises : 8,4% maintenant pour 10,6% il y a dix ans²¹.

²¹ Selon les chiffres cités par la Commission d'enquête, qui ne rapporte pas ses sources.

(2) La perception par le biais de pratiques illégales

Avec le resserrement du dispositif légal conçu pour contrarier l'immigration irrégulière, le migrant clandestin voit les opportunités de travail, de logement, soit d'insertion, se rétrécir. Les étrangers ne composent qu'une part mineure des travailleurs en situation irrégulière, mais on peut imaginer qu'un clandestin y est plus ou moins contraint pour se maintenir en France. Des enquêtes sur l'emploi ou le secteur informel, des statistiques policières peuvent aider à évaluer la part de ces activités et donc retrouver les étrangers clandestins de longue durée. Conjointement, ceux-ci doivent se loger et les modes d'hébergement à la marge de la légalité pourraient également constituer une opportunité de mesure.

L'emploi illégal des étrangers

La catégorie de « travailleur clandestin » n'a aucune réalité légale, c'est une désignation abusive qui provient ou qui favorise l'assimilation erronée entre l'étranger clandestin et le travail au noir. On parlera de *travail clandestin* à propos de l'exercice d'une activité indépendante avec la volonté de se dérober aux obligations de la législation du travail qui sont de s'immatriculer au répertoire des métiers ou au registre de commerce, de déclarer ces activités aux services fiscaux et sociaux, de remettre des bulletins de paie au salarié... des obligations qui incombent à l'employé. Existente en revanche des salariés dissimulés par l'employeur qui est alors fautif, les premiers ne pouvant être tenus pour co-responsables. Il n'y a pas de rapport direct entre l'emploi illégal d'un étranger qui ne possède pas de titre de travail et l'immigration irrégulière qui se caractérise par une infraction à la loi sur les conditions d'entrée et de séjour sur le territoire français²².

En 1992, le travail clandestin concernait 65% du travail illégal et l'emploi d'étrangers sans titre pour 13% ; en 1993, les pourcentages étaient respectivement de 64 % et 8%. Parmi les employeurs mis en cause, 32% l'ont été pour l'emploi d'étrangers sans titre ; un pourcentage qui passe à 22% l'année suivante. Les trois quarts des condamnations l'ont été à l'encontre de Français. Ces indications statistiques sont issues de la répression de pratiques dont sont victimes les travailleurs, elles ne sont donc qu'indicatives et n'autorisent pas des estimations nationales. Par ailleurs, un étranger fautif du point de vue de la législation du travail ne l'est pas nécessairement du point de vue du séjour ; enfin, faute de mieux connaître cette population, on voit mal comment passer à une estimation globale qui comprendrait les dépendants ou la famille de ces travailleurs.

La délinquance

Une autre raison qui dissuade d'utiliser ces statistiques du travail au noir ou informel pour évaluer les clandestins est qu'elles ne couvrent pas les activités de tous, certains vivant de la délinquance (vol à la tire, détournement des cartes de crédit, prostitution ou proxénétisme, trafic de stupéfiants). Selon la Préfecture de police, près des deux tiers

²² Commission d'enquête ib. p. 107

des individus interpellés en 1995 dans la capitale pour trafic de stupéfiants étaient des étrangers, dont 80 % environ en situation irrégulière²³. Les statistiques pénales sont éloquentes mais de nature trop singulière pour donner la mesure de ces activités et de la population qui en vit ; ne serait-ce parce que l'irrégularité de la situation de l'étranger n'est pas souvent établie. La délinquance des clandestins est inégalement répartie sur l'ensemble du territoire, les extrapolations à partir d'observation ponctuelles seraient biaisées. Il existe cependant des essais de correction statistique de ces déformations qui seront décrites dans le rapport de synthèse.

Le logement illégal

Les faibles ressources dont disposent les clandestins les mènent à occuper des squats, à pratiquer un hébergement irrégulier dans les foyers et les logements sociaux. En 1993 ont été dénombrés à Paris environ 120 squats collectifs, chacun pouvant abriter jusqu'à 100 ou 150 étrangers en situation irrégulière. Mais, comme on le voit, ces données sont approximatives, comme la constatation d'une suroccupation des foyers et de quelques détournements des règles d'attribution des logements sociaux. Certaines observations menées à Paris suggèrent un doublement des occupants dans les foyers par rapport à ce qui est permis, tous cependant ne sont pas en situation irrégulière du point de vue du séjour. Dans ce cas, tout particulièrement, les statistiques sont parcellaires, incomplètes et même les vérifications légales sont exclues parce que ces contrôles dans l'intimité même de la vie familiale sont inacceptables.

(3) Les statistiques de contrôle et de répression de la clandestinité

Les procédures d'éloignement interviennent quand toutes les mesures de contrôle ont été déjouées. C'est un prélèvement plus ou moins aléatoire sur le stock de clandestin dont on ignorerait la probabilité de tirage ; probablement changeante en fonction des lieux et de l'effort policier. Le « tirage » est en partie opéré avec remise car le taux d'exécution des décisions d'éloignement²⁴ reste faible : de 22,5 % dans la métropole en 1995, de 32 % pour les interdictions judiciaires du territoire.

La probabilité d'un contrôle peut-elle être connue ? Les conditions légales d'interpellation sont assez précises pour se poser la question ; voire essayer d'y répondre par une enquête spécifique — par un questionnaire sur la fréquence des contrôles auprès des étrangers par exemple. La loi comme la jurisprudence limitent les possibilités des contrôles d'identité à quelques situations précises, avec cependant des conditions spécifiques aux étrangers. Dans ce cas, ils sont subordonnés à l'existence « d'éléments objectifs déduits des circonstances extérieures à la personne même de l'intéressé » ; la physionomie ou la tenue vestimentaire de l'intéressé ne le permettant pas, non plus la capacité à parler arabe. Ces restrictions empêchent le contrôle systématique et donc réduit les probabilités de se faire repérer.

²³ Commission d'enquête, *ibidem* p. 118.

²⁴ Pour l'ensemble du pays, elles s'élèvent à 46 645 arrêtés.

En dehors des difficultés d'une pareille évaluation, une telle entreprise risque d'être vaine à cause d'une difficulté supplémentaire qui est d'établir l'identité de l'étranger contrôlé. La plupart des personnes étrangères interpellées en situation irrégulière sont dépourvues de document permettant de les identifier, simplement pour les avoir dissimulés ou détruits. Selon les services de la Diccilec²⁵, cela concerne plus de neuf arrestations sur dix à Paris ou Marseille ; l'anonymat étant d'ailleurs systématiquement organisé par les filières d'immigration clandestine, par le moyen de fausses déclarations, de faux papiers. La consultation des différents fichiers des étrangers, du consulat présumé du contrevenant ne permet pas toujours d'établir leur identité ou le caractère irrégulier de sa présence. Cet empêchement d'identification est la première raison de relâchement des étrangers contrôlés²⁶ et les recommandations de la Commission d'enquête vont dans le sens d'un meilleur accès aux fichiers.

Les statistiques existent mais leur obtention et leur rassemblement ne va pas de soi ; leur analyse est rendue incertaine à cause du calendrier variable des expulsions en attente. On voit mal comment traiter la durée très inégale des recours, les retards pris à l'expulsion, quand l'information est issue de plusieurs sources, avec une identification laborieuse ou impossible des individus. Il faut envisager d'appliquer d'un taux général d'échec des décisions d'éloignement : dans le très important centre de Mesnil-Amelot en 1995, seuls 30% des 6731 étrangers qui y ont transité ont été embarqués dans leur pays d'origine. On évoque un taux général d'exécution des mesures de 20 % environ.

D. CONCLUSION

Cette revue des statistiques migratoires laisse peu d'espoir de disposer d'une estimation acceptable des migrations et des migrants clandestins ; on ne peut que compter sur leur diversité pour multiplier les approches et rechercher une éventuelle convergence d'estimations parcellaires. Mais toutes les difficultés ne sont pas insurmontables.

La première pourrait être levée puisqu'elle est opposée par l'Administration gêne ou interdit l'accès à ses fichiers administratifs. Des progrès substantiels doivent être recherchés par un accès direct aux micro-données des fichiers récemment informatisés. L'emploi d'un identifiant individuel unique est l'outil indispensable au croisement des bases de données policières, administratives, douanières... qui saisissent les différentes facettes de la clandestinité. Une analyse plus rigoureuse que les habituelles statistiques administratives — notamment par la prise en compte du temps et des observations tronquées — apporterait une meilleure description de la clandestinité migratoire, des estimations plus réalistes de leur ampleur.

Une seconde série de difficultés tient à la nature changeante du phénomène (vagues de réfugiés, procédures de régularisation) et au fait que l'étranger en situation irrégulière n'est souvent perçu qu'au moment où il sort de la clandestinité. Elles ont en commun de

²⁵ Cités par la Commission d'enquête, p 129.

²⁶ Parmi les autres raisons, citons l'obtention des laissez-passer consulaires dans les délais de la détention qui est incertaine (il n'est pas rare que plus de la moitié des demandes n'aboutissent pas, souvent plus) ; de même que retrouver le contrevenant (assigné à domicile ou incarcéré), pas plus que de le faire monter dans l'avion qui le ramènera.

découler du choix entre la mesure de stocks, plus rigoureuse mais espacée dans le temps, et celle des flux mieux actualisée mais plus exigeante. On retrouve certains migrants clandestins parce qu'ils rentrent dans la légalité ou sont pris, mais l'essentiel des entrées et une bonne partie des sorties nous échappe. L'indigence statistique nous oblige à faire état de toutes les sources mais aussi à une grande rigueur dans l'analyse de données par nature incomplète ; la confusion entre les deux types de mesure est quelques fois source d'erreur, en particulier faute de ne pas aborder la nature des données en termes de flux d'entrée dans les fichiers.

Mais finalement, ne doit-on pas se demander si la plupart des obstacles rencontrés ne tiendraient pas à un mauvais choix méthodologique ? La question du nombre tombe évidemment sous le sens d'une opinion inquiète ; mais on doit douter de sa pertinence. Un migrant clandestin de longue durée a plus d'impact sur la société d'accueil, bénéficie nécessairement d'une certaine tolérance, risque plus d'être pris ou reconnu et pèsera plus lourd dans les statistiques, peut revendiquer une meilleure intégration à des fins de régularisation. La durée est un élément d'autant d'importance que le nombre et qui d'ailleurs en autorise une mesure plus rigoureuse. L'inventaire présenté des statistiques migratoires et les définitions de la clandestinité sont autant d'arguments en faveur d'une analyse longitudinale, biographique de la clandestinité. Les méthodes sont couramment disponibles, les données mériteraient d'être explorées dans ce sens. Les obstacles existent mais il convient d'en prendre la mesure. Des éclaircissements pourraient alors être apportés à la clandestinité vue comme un continuum : qu'est-ce qui conduit le migrant clandestin à se maintenir dans le pays ? combien de temps ? comment se résout sa situation illégale ? par le départ, l'appréhension ou l'intégration ?

LA GRÈCE

Angélikí Grammatikopoulou

A. INTRODUCTION

Le séjour et le travail des étrangers en Grèce est un phénomène relativement récent qui renverse une tradition d'émigration vers l'étranger. Après avoir participé aux grands courants migratoires du 20^{ième} siècle comme exportateur de main-d'œuvre, la Grèce voit aujourd'hui des ressortissants étrangers arriver sur son propre territoire. Ce renversement conduit à une remise en question et une révision du cadre législatif, ainsi que du dispositif statistique de l'immigration. Ce qui se réalise avec un certain décalage par rapport au développement du phénomène : l'enregistrement des étrangers en Grèce reste déficient et l'approche officielle de l'immigration s'inscrit dans une logique principalement policière, négligeant pour l'instant les implications du phénomène à moyen terme. En tout cas, la loi de 1991 régissant le statut des étrangers — en remplacement de celle de 1929 ! — signifie la reconnaissance officielle de l'immigration étrangère vers le pays. Plus récemment, en 1997, les autorités ont dû aller plus loin et reconnaître l'existence d'une importante immigration clandestine, puis d'envisager une opération de régularisation, la première dans le pays. La brusquerie du phénomène a pris de court le législateur mal préparé : l'élaboration des deux décrets présidentiels fixant les modalités de l'opération, amorcée il y a un an, n'a pas encore abouti ; par conséquent la mise en place de l'opération a dû être repoussée à plusieurs reprises en 1997.

Le présent travail est décomposé en trois parties. Dans la première seront définis les différents types d'étrangers en Grèce selon leur statut administratif, puis analysées les différentes formes d'irrégularités dont peuvent être coupables les étrangers au regard de la législation grecque. La deuxième partie est consacrée aux estimations du *stock* de la population étrangère résidant et/ou travaillant irrégulièrement en Grèce — des estimations sur les *flux* d'entrées illégales n'existent pas —. Nous écartons les nombreuses estimations libres qui sont toutefois discutées rapidement car elles donnent une idée de la *perception* du phénomène ; pour ensuite analyser en détail les estimations provenant des méthodes explicitées. Le nombre de ces méthodes est limité : il n'y en a que deux et l'une seulement a été conçue dans un cadre scientifique plus rigoureux (Lianos Th., Sarris A., Katseli L., 1996). Ne l'est pas celle développée par le Ministère de l'Ordre Public dont les résultats sont néanmoins largement utilisés dans la bibliographie, sans doute faute de mieux. La troisième partie est consacrée à la présentation du dispositif statistique existant et aux commentaires sur leur intérêt éventuel pour saisir l'ampleur et les caractéristiques de l'immigration clandestine.

B. DEFINITIONS DE LA POPULATION ETRANGERE ET DES FORMES D'IRREGULARITE

1. Définitions

La définition du *migrant* n'est pas explicitée dans les publications officielles du Service National des Statistiques de la Grèce (désormais SNSG), elle ne l'est pas non plus dans les textes législatifs s'y rapportant, qui pourtant emploient ce terme¹. En revanche, une définition — qui n'est explicite que pour les personnes de nationalité hellénique — apparaît dans les publications statistiques officielles datant d'avant 1977 ; elle distingue les migrants (immigrants ou émigrants) des non-migrants. Cette distinction était nécessaire pour dresser des statistiques des entrées d'immigrants et des sorties des émigrants du territoire à partir de l'enregistrement des personnes traversant la frontière, disponibles jusqu'au mois d'octobre 1977. Depuis, ces mouvements ne sont plus enregistrés. Notons que seules les informations concernant les entrées et sorties des personnes *de nationalité hellénique* faisaient l'objet d'un décompte statistique, une pratique qui témoigne des besoins alors limités en matière de connaissance de flux des étrangers, flux au demeurant limités (voire annexe 1 pour la méthode de collecte et d'élaboration statistique des ces informations).

Il est aisé d'adapter l'ancienne définition officielle à toute personne, indépendamment de sa nationalité étrangère ou hellénique. Selon cette définition, trois critères permettent de distinguer le migrant du non-migrant (ou visiteur) : le pays de résidence permanente, la durée et la raison du séjour au pays de destination, plus précisément l'intention ou non d'y travailler contre une rémunération. Indépendamment de la nationalité, la définition de l'émigrant et de l'immigrant seraient les suivantes :

- l'émigrant est la personne résidant à titre permanent en Grèce qui se rend dans un pays étranger pour a) y résider pendant plus d'un an (émigrant permanent) *ou* b) pour résider moins d'un an mais en y exerçant une activité professionnelle rémunérée — y compris le personnel navigant — (émigrant temporaire) ;
- à l'inverse, l'immigrant est la personne, résidant à titre permanent dans un pays étranger, qui vient en Grèce pour a) y résider pendant plus d'un an (immigrant permanent) *ou* b) pour y résider pendant moins d'un an mais en y exerçant une activité rémunérée (immigrant temporaire).²

Par conséquent, les « touristes » ou « visiteurs » sont les résidents d'un pays étranger qui viennent en Grèce pour y rester pendant moins d'un an (mais plus de 24 heures,

¹ Cependant, comme on le verra plus loin, les termes *migrant* et *migration* sont utilisés dans le texte de la loi principale régissant le statut des étrangers, non ressortissants de l'Union européenne, sans qu'ils soient définis ((art.6, par.5, alinéa st' et art.25, par. 3).

² Le "retour" d'un Grec est un cas particulier. Il s'agit de "la personne de nationalité grecque qui est restée à l'étranger pour plus d'un an et qui déclare l'intention de séjourner en Grèce pendant au moins un an, à l'exclusion, toutefois, du personnel navigant.

Annuaire Statistique, 1989, p. 435) et qui n'ont pas l'intention d'y travailler en étant rémunérés pendant cette période.

Quant à la définition de l'*étranger*, la loi régissant le statut des étrangers en Grèce (de 1975 mise en place en 1991, puis complétée et modifiée ultérieurement³) considère comme étranger « la personne qui n'a pas la nationalité hellénique ou la personne sans nationalité (apatrides) » (art.1, par.1). Les personnes résidant en Grèce et ayant plusieurs nationalités — dont l'une est la nationalité hellénique — sont des nationaux et en ont les mêmes obligations et droits (art.1, par.2) ; par conséquent elles ne sont pas soumises aux dispositions de la loi 1975/1991.

2. Typologie de la population étrangère

Parmi les personnes de nationalité étrangère, il convient évidemment de distinguer les ressortissants d'un pays membre de l'Union Européenne ou, plus précisément, les «étrangers dont l'entrée et la sortie ainsi que le mouvement en général, le séjour, l'installation et le travail au sein du territoire grec sont régis par les règles et les provisions du Droit Communautaire » (loi 1975/91, art.2). Ces personnes ne sont pas soumises aux dispositions de la loi 1975/1991 concernant les étrangers⁴. A cette distinction, s'en ajoute une autre entre personnes de nationalité étrangère et d'origine grecque d'une part et les personnes de nationalité *et* d'origine étrangère d'autre part. Moins courante, cette distinction s'avère très importante dans le cas grec. La loi 1975/1991 fait explicitement la distinction « des personnes d'origine grecque (ομογενείς) (art.17). Le terme grec «(ομογενείς)» — qui est par ailleurs difficile à traduire — n'est pas défini dans le texte législatif malgré le fait qu'une définition officielle, du Conseil d'Etat, existe.⁵ Cette lacune a été critiquée lors des discussions au Parlement (Actes des discussions parlementaires 10, 15-17 et 22 octobre 1991), ainsi que par le Comité Scientifique du Parlement dans son rapport relatif au projet de loi (Hlepas, Spirakos, 1992, p. 95-113). En tout cas, le terme est utilisé pour distinguer les personnes de nationalité étrangère mais d'origine grecque, d'une part, des personnes de nationalité étrangère et d'origine étrangère et d'autre part des nationaux. Aux ambiguïtés de la définition, s'ajoutent parfois des difficultés à apporter la « preuve » de l'origine grecque. Sans entrer dans les détails, notons que l'étranger qui revendique l'origine grecque est obligé de le déclarer lors de sa présentation à l'autorité de police compétente et de fournir tous les documents officiels qui prouvent son allégation (loi 1975/91 art.17, par.1). Dans le cas de contestation ou de doute, la décision est prise par le Ministre de l'Intérieur, après avis du Ministre de l'Ordre Public.

³ voir l'annexe 2 pour l'ensemble de la législation en vigueur à l'heure actuelle.

⁴ L'adhésion du pays à la CEE en 1981 était accompagnée par la libre circulation des travailleurs à leur propre compte entre la Grèce et les Etats membres (depuis le 1/1/1981) et suivie, après une phase transitoire de sept ans, par la libre circulation des salariés (depuis le 1/1/88).

⁵ Selon la définition du terme par le Conseil de l'Etat (décision 2756/1983) il s'agit de la "personne appartenant à l'ethnie grecque [le terme "ethnie" traduisant au mieux le terme grec "γένος"] ou à la nation hellénique, à savoir, la personne qui a obtenu une conscience nationale hellénique, induite notamment des éléments et des caractéristiques de sa personnalité qui lient la personne à l'ethnie hellénique et concernent son origine (de père ou de mère ou des ancêtres précédents), la langue, la religion, les traditions nationales et en général la conscience commune des faits historiques de la Nation." (Hlepas, Spirakos, 1992, p. 113).

Etant donné les distinctions précédentes, la population étrangère peut être distinguée selon les catégories suivantes:

1. Population de nationalité étrangère et d'origine grecque
2. Population de nationalité étrangère et d'origine étrangère
3. Ressortissants des Etats membres de l'Union Européenne
4. Ressortissants des pays tiers

En ce qui concerne les *étrangers d'origine grecque*, et malgré les ambiguïtés relatives à la définition du terme et la preuve de l'origine, la loi 1975/91 prévoit que « les conditions, la durée et la procédure d'octroi du droit d'entrée, de séjour et de travail seront déterminées ultérieurement par décision commune des Ministres des Affaires Etrangères, de la Défense Nationale, des Finances, de l'Emploi et de l'Ordre Public ». A notre connaissance, la décision n'est pas encore prise. Mais déjà le statut des personnes concernées est favorable comparé à celui des autres étrangers (non ressortissants de l'Union européenne). Conformément à la législation, ils ont par exemple priorité sur le marché du travail : les nationaux, les ressortissants d'un pays membre de l'Union européenne, les étrangers d'origine grecque ((ομογενείς) et les réfugiés reconnus par les autorités nationales seront préférés à un étranger d'un pays tiers pour occuper un poste d'emploi vacant (loi 1975/91, art.21, par.1). La loi précise également que l'interdiction d'installation dans certaines régions du pays peut être prise par décret présidentiel (après proposition des Ministres des Affaires Etrangères, de la Défense Nationale et de l'Ordre Public) à l'encontre des étrangers d'origine étrangère(αλλογενείς), excluant donc implicitement ceux d'origine grecque. Par ailleurs l'origine grecque, quand elle est prouvée, donne droit à une procédure simplifiée d'acquisition de la nationalité hellénique par naturalisation ainsi que divers avantages : la condition de séjour préalable (10 ans de séjour total sur les 12 dernières années) ou postérieure (5 ans) au dépôt de la demande n'est pas requise comme c'est le cas pour l'étranger d'origine étrangère, exception faite toutefois des étrangers nés et résidant en Grèce. Enfin, s'agissant des deux groupes d'immigrants d'origine grecque les plus nombreux — à savoir ceux en provenance de la région du Pont en ex-Union Soviétique et ceux en provenance de la minorité grecque en Albanie⁶ — ils peuvent résider en Grèce en étant munis d'un « visa de rapatriement » en cours de validité (délivré par le Consulat grec) et surtout, ils sont exemptés de

⁶ Dans les années 1980, et plus précisément après la mise en place de "Perestroïka" et la libéralisation des politiques d'émigration en ex-USSR, ainsi que la résurgence des rivalités ethniques qui ont suivi, les Grecs en provenance de la région du Pont (au bord de la mer Noire) constituent la catégorie la plus importante des personnes d'origine grecque immigrant vers la Grèce. S'ajoutent, après l'ouverture des frontières albanaises en 1990/1991, les Grecs de la minorité grecque au sud de l'Albanie, accueillis de façon positive par les dirigeants Grecs dans une première (et courte) phase mais incités à l'heure actuelle à rester en Albanie. Ces flux ont été précédés des flux d'entrée provenant notamment: 1) de pays où des communautés grecques étaient relativement importantes et où des nouvelles politiques mettent en danger les droits des minorités 2) des pays de l'Europe de l'Est où des réfugiés politiques ayant quitté la Grèce pendant la guerre civile qui a suivi la libération de l'occupation allemande (1946-1949) ont trouvé refuge. Le retour en Grèce leur était interdite jusqu'à 1974 (rétablissement de la démocratie). Une grande partie d'entre eux avaient été déçus de la nationalité hellénique suite à des décrets législatifs 3) de Chypre, après l'occupation d'une partie de l'île par la Turquie en 1974, d'où viennent des nombreux Chypriotes de la partie hellénophone de l'île 4) s'ajoutent les émigrants Grecs qui rentrent en Grèce en provenance des pays traditionnels d'immigration, notamment en Europe de l'Ouest, et dont un nombre -limité- ont perdu la nationalité hellénique, pendant leur séjour à l'étranger.

l'obligation d'obtenir un permis de travail pour l'exercice d'une activité professionnelle (circulaires du Ministère du Travail n° 30122 du 22/1/1990 et n° 32214 du 6/11/1990).⁷

La situation des *ressortissants des Etats membres de l'Union européenne* est régie par des textes législatifs spécifiques conformément aux obligations de chaque Etat membre⁸. Sans plus de détails, précisons que ces personnes peuvent entrer en Grèce grâce à la présentation du passeport ou de la carte d'identité en cours de validité ; ils peuvent sortir de la même façon même si la validité du document est expirée. Quant aux membres de la famille d'un ressortissant de l'Union, et qui eux n'ont pas la nationalité d'un pays membre, ils sont obligés de posséder un document visé pour l'obtention duquel les autorités grecques doivent offrir toutes les facilités. Les ressortissants de l'Union européenne qui viennent en Grèce pour travailler, qu'ils soient salariés ou travailleurs indépendants, ne nécessitent pas d'autorisation particulière (ni de séjour ni de travail) si leur séjour ne dépasse pas 3 mois ou s'il s'agit d'une activité saisonnière. Toutefois, ils sont obligés de se présenter aux autorités de police dans les 8 jours qui suivent leur arrivée afin de déclarer leur présence. S'ils résident et travaillent en Grèce pour une durée supérieure à 3 mois, un permis de séjour des ressortissants d'Etat-membre de l'Union européenne est requis. Il est obtenu sous simple présentation du passeport ou de la carte d'identité, d'un certificat médical et, dans le cas des salariés, d'une déclaration de leur employeur. Le permis de séjour est attribué pour une durée de 5 ans au moins, renouvelable automatiquement et sans limite temporelle même pendant les périodes de chômage, valable pour tout le pays.

La catégorie « sensible », qui réunit la plupart des étrangers en situation irrégulière, est celle des *personnes de nationalité d'un pays n'appartenant pas à l'Union européenne et d'origine étrangère*⁹ qui peut donc être distinguée selon leur situation irrégulière ou non.

7 Pour les Grecs du Pont il n'y pas d'ambiguïté. Mais pour les Grecs de l'Albanie, malgré le fait que ces circulaires sont claires sur l'absence obligation de permis de travail et malgré la confirmation relative que l'on a de la part du Ministère du Travail, les statistiques officielles présentent souvent le nombre de permis de travail délivrés aux "Albanais d'origine grecque". Il en résulte une confusion des chercheurs (voir par exemple, Lianos et al, 1996, p. 451 où il est mentionné que seuls les Grecs du Pont sont exclus de l'obligation de posséder un permis de travail et Tsimpos (1994) (dans Kontis et al 1994, p. 112), où il est mentionné que les deux groupes en sont exclus). Cette confusion est due éventuellement et en partie à une diffusion imparfaite et tardive de l'information contenue dans les deux circulaires qui sont des circulaires internes du Ministre du Travail. Notons enfin, que d'une manière générale, les Grecs de l'Albanie n'ont pas bénéficié des avantages et facilités accordés aux Grecs du Pont ce qui est lié d'une part au fait que leur flux d'entrée ont coïncidé avec ceux des Albanais (d'origine non hellénique) qui, par leur ampleur, ont suscité des réactions négatives et d'autre part au fait que la politique du gouvernement grec favorise le maintien de la minorité en Albanie.

8 Le statut des ressortissants des pays de l'Union européenne en Grèce est régi par le décret ministériel n° 525 du 31/12/1983 ("Entrée et séjour des étrangers en Grèce selon les recommandations du Conseil des Communautés Européennes n°64/221 de 25.2.1964 et 75/35 de 17.12.1974) et par le décret n° 499 du 31/12/1987 ("Circulation et séjour en Grèce des étrangers - ressortissants des pays membres des Communautés Européennes et de leurs familles, selon les recommandations du Conseil des Communautés Européennes n°64/221/CEE. du 25.2.1964, 68/3306/CEE du 15.10.1968 et 72/194/CEE du 18.5.1972 et par exécution des Réglementations (CEE) n° 1612/68 du Conseil du 15.10.1968 et n°1251/70 de la Commission du 29.6.1970").

9 Ce qui n'exclut pas toutefois, le "glissement" d'un étranger d'origine grecque (catégorie 3) vers l'irrégularité par rapport au séjour (le plus souvent par dépassement de la durée de VISA, mais aussi par entrée illégale). Ce qui n'exclut pas, non plus, le statut irrégulier d'un ressortissant de

Les étrangers ressortissants des pays tiers en situation régulière peuvent, à leur tour, être distingués en sept groupes en fonction de la durée et la raison de séjour en Grèce, éléments qui définissent leur statut légal en Grèce.

Catégorie 1.étranger séjournant pendant moins de 3 mois, pour tourisme ou « raison autre » que celle des catégories 3 à 7

Catégorie 2.étranger séjournant pendant plus de 3 mois, pour tourisme ou « raison autre » que celle des catégories 3 à 7

Catégorie 3.travailleur salarié

Catégorie 4.travailleur indépendant

Catégorie 5.membre de la famille d'un étranger

Catégorie 6.étudiant

Catégorie 7.réfugié

Parmi les sept catégories ci dessus, seule la première ne requiert pas d'autorisation supplémentaire pour résider en Grèce. Il suffit donc à ces personnes d'être munies du document de voyage en cours de validité, qui devra être présenté à la frontière et sur lequel apparaît la durée du séjour autorisé, définie par le Consulat grec qui l'a délivré et qui ne peut pas, en tout cas, dépasser les trois mois. Les autres catégories (2 à 7) doivent posséder un permis de séjour valable et spécifique. Le permis est accordé pour une « raison » de séjour qui y est notifiée ; cela oblige la personne à l'utiliser uniquement à cette fin (loi 1975/91, art.19). Les permis de séjour délivrés par les autorités grecques sont les suivants :

Catégorie 1.permis de séjour de courte durée (= prolongation du séjour de 3 mois)

Catégorie 2.permis de séjour pour exercer un travail salarié

Catégorie 3.permis de séjour pour les travailleurs indépendants

Catégorie 4.permis de séjour du membre de la famille d'un étranger résidant au pays

Catégorie 5.permis de séjour pour étude

Catégorie 6.permis de résidence de réfugié (délivré aux titulaires de la carte d'identité de réfugié)

Le tableau de l'Annexe 3 récapitule les obligations de chacune des catégories des étrangers ressortissants des pays tiers par rapport à l'entrée, le séjour et le travail en Grèce. Elles seront analysées également à propos des formes d'irrégularité.

- L'une des conditions d'octroi des permis de séjour 3, 4, 5 et 6 est la présentation d'une autorisation, obtenue avant à l'arrivée en Grèce, certifiée par le Consulat grec au pays de résidence de l'étranger, qui est spécifique à chaque cas (pré-autorisation

l'Union européenne qui réside en Grèce et travaille comme salarié et qui tout en ayant dépassé la durée de 3 mois, n'a pas obtenu le permis de séjour et ressortissant UE". Or, en pratique, les sanctions sont inapplicables car aucune preuve de la date d'arrivée ne peut être exigée.

de travail en Grèce ou par une école ou pré-autorisation d'entrée en tant que membre de la famille d'un étranger invité par ce dernier) ;

- les catégories 2, 5 et 6 n'ont pas le droit d'exercer une activité professionnelle ; à l'inverse, les réfugiés titulaires de la carte de résidence accordée ont le droit au permis de travail et de plus ils ont la priorité pour l'occupation d'un poste d'emploi vacant par rapport aux étrangers des pays tiers (loi 1975/1991 art.21, par.1).¹⁰
- Quant aux catégories 3 et 4, les étrangers y appartenant ont droit (et l'obligation) à un permis de travail, pour l'octroi duquel l'une des conditions requises est la présentation du « permis de séjour pour des raisons de travail » en cours de validité. A son tour, pour l'octroi de ce type de permis de séjour, la présentation de pré-autorisation d'entrée en Grèce pour des raisons de travail est, entre autres, exigée (voir annexe 4 sur la procédure d'obtention de la pré-autorisation de travail et les étrangers exemptés de cette obligation).

Une grande partie du travail clandestin des étrangers en Grèce — peut-être plus qu'ailleurs — est liée à cette obligation d'autorisation de travail, préalable à l'arrivée. Étant donné qu'un nombre important d'immigrants sont employés dans des secteurs caractérisés par de fortes fluctuations saisonnières (agriculture, tourisme, construction), la procédure est inadaptée. De surcroît, les procédures auprès du Ministère de Travail sont susceptibles de décourager l'employeur, même désireux d'employer des étrangers dans la légalité. Une enquête doit être effectuée pour savoir si des nationaux, des ressortissants de l'Union européenne, des étrangers d'origine grecque, des réfugiés seraient disponibles pour le poste de travail en question (voir annexe 4). Une réglementation compliquée doit être respectée : une certaine proportion étrangers/nationaux est fixée en fonction du nombre d'employés,¹¹ de même le nombre maximal de permis de travail à délivrer annuellement, fixé pour chaque région par les Ministre du Travail,¹² ou même l'interdiction de l'autorisation de l'emploi des étrangers pour certains types de travaux de faible qualification ou de certaines nationalités.¹³

¹⁰ Cependant jusqu'à récemment le statut des réfugiés était bien différent. Tout d'abord il s'agissait des deux catégories des réfugiés: ceux reconnus par le gouvernement grec et ceux reconnus par le Représentation du H.C.R. en Grèce, les premiers étant les seuls reconnus officiellement par les autorités nationales. Aucune de deux catégories n'avait le droit de travailler ce qui entraînait inévitablement des situations d'illégalité (travail illégal). Pendant longtemps ceci a été toléré par les autorités. La nécessité de remédier à cette situation a conduit à la modification de la législation en la matière. D'une part les autorités grecques sont le seul organe habilité à reconnaître le statut de réfugié et l'H.C.R. joue un rôle consultatif, d'autre part les réfugiés reconnus ont le droit d'obtenir un permis de travail.

¹¹ Les proportions sont: 1 étranger pour 5 nationaux pour les entreprises de ≤10 salariés et 1 étranger pour 10 nationaux pour les entreprises de >10 salariés (Tsimpos, 1994 et décision ministérielle 4803//13/8-a du 31/7/92)

¹² Par exemple, pour 1993 le nombre maximal de permis de travail à délivrer était fixé à: 40 pour le département d'Attique (où appartient la Capitale), 15 pour le département de Thessalonique, 10 pour chaque autre département avec plus de 50.000 habitants et 5 pour les départements de moins de 50.000 habitants. Exceptionnellement le Ministre du Travail peut autoriser 200 permis supplémentaires (décision ministérielle 30353/1993).

¹³ Par exemple, interdiction d'entrée pendant un an des travailleurs en provenance de certains pays d'Asie, d'Afrique et de l'Amérique latine (décision ministérielle 30353/1993) et interdiction d'entrée

Enfin, la procédure de l'autorisation préalable implique d'une part un engagement important de l'employeur¹⁴ (ce qui est précisément ce qu'une partie veut éviter) et d'autre part un degré élevé de dépendance du travailleur étranger envers l'employeur qui le recrute (la pré-autorisation, ainsi que le permis de travail donnant droit à travailler uniquement pour cet employeur).

3. Etrangers ressortissants des pays tiers : formes d'irrégularité

Le non respect des conditions (toutes, quelques-unes ou une seule) prévues par la loi en matière d'entrée, de séjour, de travail, implique l'appartenance au groupe des étrangers en situation irrégulière. Le tableau suivant présente tous les cas de figure possibles dans lesquels on peut classer la situation d'un ressortissant (pays tiers), se trouvant en Grèce.

Tableau 1 Les différentes possibilités de situation illégale de l'étranger

	Statut par rapport		
	A l'entrée	Au séjour	Au travail
cas 1	I	I	I
cas 2	I	I	IN
cas 3	I	L	I
cas 4	L	I	I
cas 5	I	L	L
cas 6	L	I	IN
cas 7	L	L	I
cas 8	L	L	L ou IN

où: I = illégal, L = légal, IN = inactivité

Le cas 8 est évidemment celui de l'étranger entré légalement et dont le séjour et le travail éventuel sont conformes à la loi. Les cas qui nous intéressent sont les sept premiers du tableau, chacun comprend une forme d'illégalité.

Cas 1 : l'étranger illégal à l'entrée, au séjour et au travail. Les cas d'entrée illégale sont les suivants :

- 1.a. l'étranger n'a pas traversé la frontière par les contrôles obligés ;
- 1.b. l'étranger a présenté des faux papiers ou des papiers appartenant à autrui ;
- 1.c. l'étranger a présenté un document de voyage mais, bien qu'il ait l'intention de s'installer en Grèce pour travailler, pour suivre des études ou pour rejoindre un membre de sa famille résidant déjà en Grèce, il ne possède pas l'autorisation préalable exigée à l'arrivée pour ces motifs.

des étrangers pour travailler en tant que "aides à domicile" (décision ministérielle 4803//13/8-a du 31/7/92)

¹⁴ Entre autres, l'employeur doit garantir par déclaration officielle écrite, qu'il prend en charge les coûts de subsistance, d'hospitalisation et de rapatriement de l'étranger qu'il "invite" (voir annexe 4).

Le cas 1.c. est impossible à déceler au moment du contrôle frontalier car l'étranger ne déclare pas ses intentions réelles. La loi 1975/91 (art. 6, par. 5) précise que cette entrée en Grèce est interdite s'il vient avec l'intention de travailler comme salarié ou travailleur indépendant et ne possède pas l'attestation du Consulat qui a délivré le permis d'entrée. Celui-ci doit mentionner les raisons de l'autorisation préalable. L'entrée est de même interdite si « par les circonstances, il est déduit de façon manifeste » que l'étranger à l'intention de rester au pays « en tant que migrant » et ne possède pas l'autorisation adéquate (art. 6, par. 5, alinéa st). Rappelons que le terme « migrant » est utilisé sans définition explicite ; on peut donc supposer qu'il s'agit des étrangers de la catégorie précédente (venant pour travailler) ainsi que de tous ceux qui ont besoin d'un permis de séjour pour résider en Grèce (exceptés donc les visiteurs qui restent moins de 3 mois).¹⁵

Le séjour illégal suit l'entrée clandestine si l'étranger n'a pas régularisé sa situation *a posteriori*. C'est le cas de la plupart car la régularisation *a posteriori* n'est possible qu'en postulant un statut de réfugié. Il doit déposer la demande relative auprès de l'autorité publique la plus proche ou celle qui le découvre. La demande est inacceptable si elle n'est pas déposée dans les délais les plus courts ou si l'individu ne provient pas *directement* d'un pays où sa vie ou sa liberté est en danger. Bien sûr, dans le cas d'acceptation de la demande d'asile, le séjour devient régulier (cas 3 ou 5). Dans le cas de refus, l'étranger doit quitter le territoire sinon son séjour devient illégal (cas 1 ou cas 2 inactif).

Enfin si l'étranger entré et résidant clandestinement travaille, il est par définition en situation irrégulière par le travail exercé ; la possession du permis de séjour adéquat en cours de validité est une des conditions requises pour l'octroi du permis de travail.

Cas 2 : étranger illégal à l'entrée et au séjour. L'étranger est entré illégalement et n'a pas régularisé sa situation une fois sur le territoire, mais ne travaille pas. Rentrent dans ce cas les membres de la famille d'un étranger, venus le rejoindre, mais qui sont inactifs. Dans ce cas on trouvera les personnes suivantes :

- tout en remplissant les conditions requises (5 ans de séjour et de travail légal en Grèce, moyens suffisants etc.) elle n'a pas fait la demande expresse de regroupement familial auprès des services compétents ;
- la personne réside et travaille légalement mais ne remplit pas les conditions pendant les cinq années requise pour postuler au regroupement familial ;
- réside et/ou travaille en Grèce de façon illégale et évite de se présenter aux autorités.

¹⁵ Etant donné la gravité de la conséquence du fait d'être considéré par la police de frontière comme "migrant", (interdiction d'entrée au territoire), cette disposition peut être doublement critiquée: d'une part parce qu'elle ne fournit pas les critères sur la base desquels les autorités doivent distinguer le "migrant", et d'autre part pour le risque d'abus du pouvoir qu'elle entraîne de la part de la police de frontières.

Cas 3 : étranger illégal à l'entrée et au travail. Sont compris dans cette catégorie les étrangers entrés illégalement ayant ensuite demandé et obtenu la reconnaissance du statut de réfugié (c'est la seule régularisation *a posteriori* possible). Il réside donc légalement comme réfugié reconnu avec les documents requis mais travaille sans permis.

Cas 4 : étranger illégal au séjour et au travail. L'étranger est entré légalement mais a dépassé la durée autorisée de séjour, c'est-à-dire :

- soit il a dépassé la durée de séjour « touristique » (définie par le Consul avant l'arrivée en Grèce et de 3 mois) et n'a jamais eu un « permis de séjour » délivré par les autorités en Grèce.
- soit il a dépassé la durée de validité du permis de séjour délivré par les autorités grecques. C'est à dire il a dépassé la durée du :
 - *permis de séjour de courte durée*, délivré en cas d'acceptation de la demande de prolongation du séjour « touristique » ; la première possible est d'une durée de 3 mois maximum, la deuxième prolongation également de même durée et la finale accordée exceptionnellement est de quinze jours au maximum ; soit de neuf mois et demi au total pendant lesquels il n'est pas autorisé à travailler et qu'il doit justifier par des ressources suffisantes à son séjour ;
 - *permis de séjour pour des raisons de travail (travail salarié ou profession libérale)* dont la durée est annuelle et le permis renouvelable (sous conditions et après demande déposée avant son expiration) tous les ans pendant 5 ans. Après les 5 ans, l'étranger a le droit de demander une prolongation de son titre de séjour (dans un délai de deux mois avant l'expiration de son titre de séjour). Si la demande est acceptée, le nouveau titre de séjour est d'une durée de 2 ans et renouvelable tous les 2 ans. Après 15 ans de séjour légal, l'étranger a le droit de demander l'octroi d'un permis de séjour à durée indéfinie.¹⁶
 - *permis de séjour à fin d'études*. Le permis est d'une durée d'un an renouvelable jusqu'à la fin des études considérant le progrès dans les études ainsi que les ressources financières. Pour les études de troisième cycle, la durée ne peut pas dépasser le temps prévu des études augmenté de la moitié de ce temps. La loi 1975/91 (art.15, par.2) prévoit l'octroi d'une décision ministérielle définissant la durée maximale de séjour des étudiants (autres que ceux en troisième cycle).¹⁷

¹⁶ Notons que la durée de séjour légale exigée pour postuler pour un permis de séjour de durée indéfinie (15 ans successifs) est supérieure à la durée de séjour exigée pour demander la naturalisation (10 ans sur les 12 dernières années précédant le dépôt de la demande ou 5 ans après le dépôt de la demande).

¹⁷ La loi 1975/91 a mis en place une "régularisation" des étudiants étrangers: dans l'article 15, par. 5, il est prévu que l'étranger élève d'une école en Grèce qui ne possède pas le permis de séjour étudiant est obligé de quitter le territoire immédiatement, *sauf s'il* se présente aux autorités compétentes et dépose une demande d'octroi de permis, dans le délai d'un mois à compter de la mise en vigueur de la loi.

- *permis de séjour en tant que membre de la famille d'un étranger* installé en Grèce. Sa durée de validité dépend strictement de la durée du permis de séjour de l'étranger qui a demandé l'arrivée des membres de sa famille et leur établissement auprès de lui.
- *permis de séjour en tant que réfugié reconnu*, titulaire de la carte d'identité du réfugié d'une durée d'un an, renouvelable.

Le cas 4 comprend celui, théoriquement possible mais peu probable, de l'étranger entré légalement avec une autorisation de travail, d'études ou de réunion familiale, mais qui ne s'est pas présenté ensuite aux autorités du pays dans le délai prévu pour demander le permis de séjour. Il est donc titulaire de l'autorisation préalable, mais ne possède pas de titre de séjour à proprement parler. On a cependant du mal à concevoir qu'un étranger s'arrête à ce stade d'une procédure complexe et longue alors qu'il réunit les conditions essentielles requises pour l'octroi d'un permis¹⁸. D'autant que le respect de la procédure d'autorisation préalable témoigne de sa volonté d'être en situation légale et donc de son intention de se présenter aux autorités une fois arrivé en Grèce pour demander l'octroi du titre de séjour.

cas 5: étranger illégal à l'entrée (uniquement). L'étranger est entré illégalement puis a ensuite régularisé sa situation en se faisant reconnaître comme réfugié et obtenant le « permis de résidence de réfugié » puis :

- soit il a obtenu un permis de travail, selon la procédure prévue pour les réfugiés, et travaille légalement
- soit il est inactif.

cas 6: étranger illégal au séjour (uniquement). L'étranger est entré légalement, est inactif mais réside de façon illégale pour avoir dépassé la durée de séjour autorisée (voir le cas 4 qui présente les différentes possibilités de dépassement de la durée autorisée de séjour, en fonction du titre de séjour).

cas 7: étranger illégal au travail (uniquement)¹⁹ L'étranger entré légalement, réside légalement mais travaille illégalement. On peut distinguer les cas suivants :

¹⁸ Cependant l'administration se réserve le droit de suspendre ou annuler l'autorisation préalable par décision du Ministre de l'Ordre Public, pour des raisons liées à l'ordre, la santé ou l'intérêt publics (loi 1975/91, art. 22, par. 4). Aussi le permis de travail peut être refusé à l'étranger titulaire de l'autorisation préalable relative si pour des raisons liées aux conditions de travail, si par exemple, il s'avère que les conditions du travail de l'étranger sont défavorables par rapport aux nationaux, qu'il n'a pas l'âge légal de travailler etc. (Décision Ministérielle 4803/13/8-a du 31/7/1992).

¹⁹ Sont exemptés de l'obligation de posséder un permis de travail: les correspondants de la presse étrangère titulaires de l'attestation relative du Ministère de la Présidence et les membres de groupes artistiques qui viennent dans le cadre des échanges culturels sous l'égide du Ministère de la Culture et des Organismes d'Administration régionale (Décision Ministérielle 4803/13/9-a). Rappelons l'exonération des étrangers d'origine grecque en provenance de la région du Pont dans l'ex-Union Soviétique et de la minorité grecque de l'Albanie, que l'on a mentionnée précédemment.

- Le titre de séjour n'autorise pas à travailler. Le document donne droit à un séjour « touristique » ou à un « séjour de courte durée » (prolongation du séjour touristique) ou à un séjour comme étudiant ou, enfin, comme membre de la famille d'un étranger.
- Le titre de séjour permet de travailler (grâce à une carte de résidence de réfugié ou un « permis de séjour pour des raisons de travail ») mais l'étranger ne possède pas le permis de travail.
- Le titre de séjour autorise à travailler et l'étranger possède un permis de travail en cours de validité mais ne respecte pas les conditions mentionnées sur le permis de travail. Ce sera le cas, pour un travailleur salarié, s'il travaille pour un autre employeur et/ou dans une autre région et/ou dans un autre type de travail que ceux pour lesquels le permis a été délivré, sans en avoir demandé préalablement l'autorisation

On peut imaginer que le permis de travail soit périmé et le permis de séjour valable. Dans ce cas, si l'étranger travaille, il appartient à la catégorie 7 (illégal uniquement au travail). La loi 1975/91 précise (art. 23, par. 5) que le permis de travail ne peut pas être d'une durée supérieure à la durée du permis de séjour. Cependant il ne précise pas l'inverse, à savoir que le permis de séjour ne peut pas être d'une durée supérieure au permis de travail. De toute façon, ce cas n'est que théoriquement possible car la durée de validité du « permis de séjour pour des raisons de travail » est fonction de la durée du travail prévu.

C. LES ETRANGERS EN SITUATION IRREGULIERE

1. Perceptions et estimations de l'immigration clandestine

Dans la Grèce des années quatre-vingt-dix, les responsables politiques, l'opinion publique et les médias apparaissent de plus en plus sensibles à la présence des immigrants en situation irrégulière ; alors que, dans les années quatre-vingt, très rares sont les références bibliographiques concernant l'immigration des étrangers. En 1980, le rapport SOPEMI de l'OCDE fait, pour la première fois, allusion à leur présence en Grèce, il est mentionné qu'ils sont supposés être « nombreux ». Cinq ans plus tard, dans un des premiers articles faisant allusion à l'immigration clandestine en Grèce (Soulis, 1985), une estimation officielle du Service de Sécurité de l'Etat (Ministère de l'Ordre Public) est mentionnée, selon laquelle l'effectif des étrangers *sans permis de séjour* en 1980 s'élève à 19.000 (dont 4.000 réfugiés) ; dans le même temps, l'estimation officielle mentionnée — émanant également du Service de Sécurité de l'Etat — porte l'estimation à 70.000. Entre temps, en 1984, dans une étude du BIT portant sur l'ensemble de l'Europe du Sud, le chiffre de 40.000 *travailleurs* illégaux en Grèce en 1981/82 est avancé. Dans l'étude de l'institut ISOPLAN (Sarrebuck/Bohn) portant sur les quatre pays de l'Europe du sud (Commission des Communautés Européennes., 1991), les étrangers en situation irrégulière en Grèce à la fin des années 1980 sont estimés à 70.000 dans un total de 275.000 étrangers, comprenant 5.000 réfugiés²⁰.

²⁰ L'estimation de R. Fakiolas, responsable pour l'étude du cas grec dans l'étude de ISOPLAN, provient de l'hypothèse que l'effectif des étrangers illégaux était environ le double de l'effectif des étrangers avec permis de travail. Ce qui provient, à son tour, des interviews avec 12 personnes censées avoir une bonne connaissance du phénomène dans la région d'Athènes et du Pirée où se

La situation est différente dans les années 1990 où l'on trouve des estimations dans pratiquement tous les ouvrages et articles sur l'immigration en Grèce. Mais la méthode qui fonde ces estimations n'est presque jamais explicitée. Dans le meilleur des cas, il est indiqué que le chiffre provient d'une autre source, souvent celle du Ministère de l'Ordre Public.

La méthode du Ministère, et les estimations qui en résultent, seront analysées dans la section suivante (II.2.). Quant aux estimations citées dans la bibliographie qui ne proviennent pas du Ministère, une seule décrit la méthode utilisée : elle est basée sur les résultats d'une enquête réalisée au Nord de la Grèce en 1994 par Katseli L., Lianos Th., Sarris A. (coordinateurs) dans le cadre d'une étude de CIDER (Center for International and Development Economics) pour la Commission Européenne — Direction générale de l'emploi, des relations industrielles et des affaires sociales— qui doit être également présentée.

Quant aux estimations dont on ne peut examiner la cohérence, un exemple sera présenté selon Lianos, Sarris et Katseli (1996, p. 452). Ces évaluations résultent des « données des diverses organisations d'étrangers, ainsi que de la Confédération Générale des Travailleurs Grecs et des instituts de recherche » . Les effectifs proposés sont les suivants:

Tableau 2 Estimation de l'ensemble des immigrants et des illégaux pour certaines nationalités en 1992

	Effectifs	Proportion des illégaux (%)
Albanais: total	150.000	
dont illégaux	140.000	93%
Egyptiens: total	55.000	
dont illégaux	35.000	63%
Polonais: total	50.000	
dont illégaux	5.000	10%
Philippines: total	16.000	
dont illégaux	« peu »	-

source: Lianos, Sarris, Katseli, 1996, p. 452

Pour les mêmes nationalités, et s'agissant uniquement des illégaux, Petrinioti (1993 p. 18) propose des effectifs différents pour la « période 1990/1993 » provenant d'une « synthèse des données des différentes sources » . La source précise est indiquée dans le cas des Albanais et il s'agit de la déclaration du Ministre de l'Ordre Public le 12/12/1991 (70.000 individus) et du Chef de la Police le 2/3/1993 (150.000 individus).

trouvaient la plupart des immigrants à l'époque (cadres des Ministères du Travail, de l'Ordre Public et des Affaires Extérieures, responsables des unions syndicales et de l'association des officiers de la marine marchande, ainsi que 2 employeurs du secteur de la construction, 2 prêtres engagés dans des activités de charité pour les immigrants irréguliers et 2 immigrants de nationalité Polonaise supposée être la nationalité de la plupart des immigrants à l'époque).

Tableau 3 Estimation des étrangers en situation irrégulière en 1990/93

nationalité	estimation des illégaux
Albanie	70.000 à 150.000
Pologne	30.000
Egypte	25.000
Philippines	15.000

source: Petrinioti, 1993, p 18

Evidemment il n'y aucun moyen de savoir quelles statistiques retenir ; elles constituent des indications, non pas de l'ampleur de l'immigration illégale, mais de la *perception* de son ampleur.

2. La méthode employée par le Ministère de l'Ordre Public

Le ministère de l'Ordre Public effectue périodiquement des estimations sur le nombre des étrangers résidant en situation irrégulière selon une méthode sans doute trop simple, mais qui a le mérite d'être explicitée. Ses services produisent les statistiques sur les permis de séjour délivrés par date et par durée de validité ; des données publiées par le Service National de la Statistique. Les tableaux disponibles retiennent seulement deux caractéristiques des bénéficiaires : la nationalité et le sexe ; n'apparaissent pas d'autres informations importantes telle la durée de validité ou le motif de délivrance du permis, lesquelles exigeraient une demande spécifique au Ministère compétent. Or, la perception policière du phénomène et l'expérience limitée de l'Administration en matière d'immigration, font que ces données sont difficilement accessibles. Dans une étude collective réalisée en 1994 par un groupe de chercheurs pour le Ministère du Travail (Kontis et al., 1994) on trouve certaines de ces informations d'accès difficile. Le fait que l'étude ait été réalisée en collaboration étroite avec le Ministère du Travail explique ce « privilège » de disposer des données individuelles du fichier. À notre connaissance, c'est le seul document à décrire la méthode utilisée par le ministère de l'Ordre Public pour estimer les immigrants clandestins. La principale source pour la rédaction de cette section est donc cette étude et plus particulièrement la partie rédigée par Kontis (« Analyse quantitative », p.29-104). Cependant, l'avantage de cette recherche, à savoir la présentation des données statistiques originales introuvables dans les sources publiées, est considérablement limitée par de nombreuses et importantes imperfections que l'on peut déceler dans les tableaux.

La méthode du ministère de l'Ordre Public pour estimer les étrangers irréguliers est fondée sur la délivrance des permis de séjour : seront considérés illégaux les étrangers dont le permis est expiré et dont on peut penser qu'ils n'ont pas quitté le territoire. L'obligation étant faite de rendre le titre de séjour aux autorités lors du passage frontalier, la méthode consiste à soustraire des permis de séjour périmés ceux qui ont été remis à la sortie du pays.

Les limites de la mesure ainsi obtenue sont évidentes:

1. Tout d'abord il se peut que l'étranger dont le permis de séjour est périmé *ne réside plus en Grèce* car il a quitté le territoire (pour rentrer dans son pays d'origine ou se rendre dans un autre pays) :
 - soit *illégalement, en échappant au contrôle*. Cas très probable dans la mesure où l'étranger ayant déjà résidé illégalement en Grèce à tout intérêt à éviter d'être repéré au moment de la sortie.²¹
 - soit *par le point de passage frontalier légal mais sans avoir rendu le permis de séjour au moment de la sortie*, car il ignorait cette obligation et/ou la police des frontières ne le lui a pas demandé. Cette situation paraît quelque peu improbable — surtout pour les étrangers qui sont concernés par ce contrôle — mais ne peut pas être exclue, notamment durant la période où l'immigration clandestine était peu médiatisée et l'efficacité de la police de frontière moins souvent mise en cause qu'à l'heure actuelle.

2. La méthode ne tient pas compte des étrangers qui *n'ont jamais eu de permis de séjour*.
 - Ou bien ils sont entrés *illégalement en échappant au contrôle à la frontière et n'ont pas régularisé leur situation ensuite*. Etant donné que la régularisation a posteriori n'est *possible* qu'en optant pour la qualité de réfugié (Cf. supra), ce cas concerne la grande majorité des personnes entrées clandestinement.
 - Ou bien, tout en étant entrés légalement, *ils n'ont pas obtenu un permis de séjour délivré par le Ministère de l'Ordre Public*. C'est le cas de la personne entrée légalement en tant que touriste qui a ensuite dépassé la durée initiale de séjour autorisée (de 3 mois) sans en avoir demandé et obtenu le « permis de séjour de courte durée » (qui constitue la prolongation de la durée initiale de 3 mois). Comme on l'a expliqué dans la section précédente, l'étranger qui souhaite prolonger la durée initiale pendant laquelle il peut résider en Grèce sans autorisation supplémentaire de la part des autorités grecques, doit en faire la demande (15 jours avant l'expiration de la durée initiale). Ce qui signifie que s'il ne le fait pas, il n'est pas enregistré dans les archives du Ministère de l'Ordre Public. C'est le cas, probablement très fréquent, des personnes entrées comme touristes et résidant et/ou travaillant ensuite en Grèce pendant une durée supérieure à celle autorisée par le visa touristique. De cette façon l'étranger évite d'une part le risque d'une entrée illégale et d'autre part une procédure

²¹ La sanction est certaine si l'étranger se présente à la frontière avec un permis de séjour périmé alors qu'elle peut être nulle si la personne sort illégalement du territoire et n'est pas repérée. Plus précisément, l'étranger qui a résidé en Grèce plus de 30 jours après l'expiration de la durée de séjour autorisée, est puni d'une amende de 50.000 à 200.000 dr. Celui ayant résidé jusqu'à 30 jours est obligé de payer le double de la valeur du timbre fiscal exigé pour l'octroi de son permis de séjour (cette valeur étant de 5.000 à 15.000 dr. en fonction de la durée de permis) (loi 1975/91, art.33, par.10 et art. 34 par.1). La tentative de sortie illégale est, bien entendu, également sanctionnée (peine d'emprisonnement d'au moins 3 mois - loi 1975/1991, art.1, par.3) mais l'application de la sanction suppose que l'étranger est repéré et arrêté par la police des frontières.

administrative très stricte et relativement longue d'obtention de l'autorisation préalable à l'entrée (voir section précédente et annexe 4).

Il faut noter que le document cité (ainsi que les autres qui font allusion à la méthode) laissent dans l'ombre le point important de savoir si cette dernière catégorie de clandestins échappe effectivement à l'estimation décrite. Cela revient à se demander si la méthode est basée sur le fichier des permis de séjour à proprement parler, c'est à dire émanant du Ministère (et pas du Consulat du pays de provenance) ou bien si elle est basée sur des informations provenant du contrôle à la frontière. Cependant, ceci suppose un enregistrement à la frontière sans faiblesses (ce qui n'est pas le cas) et surtout il signifie que la méthode comptabilise dans les « clandestins » tous les étrangers qui ont présenté un visa d'entrée touristique à la frontière et dont le départ n'est pas enregistré. Or, seuls les ex-titulaires de *permis de séjour* sont obligés par la loi de rendre le document au moment de sortie du territoire. On peut donc logiquement conclure que la méthode est basée sur les permis de séjour à proprement parler, c'est-à-dire, délivrés par le Ministère et classés dans ses archives et que, par conséquent, le clandestin du dernier type échappe au calcul.

Le fait que les étrangers ne résidant plus en Grèce ne sont pas pris en compte conduit à une surestimation de l'effectif des étrangers résidant sans permis de séjour en règle. A l'inverse, l'impossibilité de tenir compte des personnes qui n'ont jamais eu de permis de séjour conduit à une sous-estimation. L'argument du ministère, à savoir que les deux erreurs s'annulent mutuellement pour produire une estimation satisfaisante, ne semble pas convaincant et de toute façon ne peut pas être testé étant donné que l'on ne dispose pas d'indices sur l'importance relative de chaque catégorie.

A ces données provenant des archives du Ministère de l'Ordre public, s'ajoutent deux problèmes supplémentaires. Premièrement, il n'est pas certain que les fichiers de « permis de séjour périmés et pas rendus » du Ministère soient mis à jour régulièrement pour tenir compte des événements qui ont éventuellement eu lieu entre la date d'expiration du permis de séjour — et donc le classement du fichier dans l'archive des « clandestins » — et la date de référence de l'estimation, par exemple le décès de l'étranger ou une modification du statut concernant le groupe d'étrangers auquel la personne concernée appartient (par exemple, les modifications du statut des ressortissants des pays de l'Union européenne, depuis 1981 pour les travailleurs indépendants et 1988 pour les salariés). Deuxièmement, le nombre estimé des clandestins à une date donnée est déterminé par la durée pendant laquelle le fichier (correspondant à un permis de séjour délivré et périmé) est conservé et par conséquent la durée pendant laquelle l'ex-titulaire est comptabilisé dans l'effectif estimé des étrangers résidant illégalement au pays. Par exemple, un permis expiré il y a dix ans ou même vingt ans, est-il toujours comptabilisé pour produire les estimations?

Malgré les sérieuses faiblesses de la méthode du Ministère, ce dernier constitue le principal, voire l'unique fournisseur des estimations sur les clandestins depuis que le phénomène a commencé à intéresser l'opinion publique, la presse et la communauté scientifique. Les estimations émanant du Ministère que l'on a trouvées dans la bibliographie sont présentées sur le tableau suivant (tableau 4). On constate qu'il y a des

écarts considérables entre les estimations pour différentes années et même des estimations contradictoires pour la même année (par exemple, 1992 ou 1993).

Tableau 4 Les estimations du Ministère de l'Ordre Public : étrangers résidant illégalement en Grèce

Date de référence	estimation	cité, entre autres, par:
1980	19.000 (dont 15.000 travaillent)	Soulis S, 1985, p. 47
1980	100.0000 (dont 70.000 travaillent)	Soulis S, 1985, p. 47
1988	40.000	Poulopoulou, 1990, p. 19
1990	105.000	Sopemi, 1990
1991	180.000	Actes des discussions au parlement, 10-22/10/1991
1992	280.000	Lianos, Sarris, Katseli., 1996, p.452
1992	350.000	Kontis, 1994, p.51 et journal VIMA, 20/9/92
1993	434.000	Kontis, 1994, p.51 et journal NEA, 30/1/93
1993 (31 décembre.)	190.958	Kontis, 1994, p.69
1994	395.285	Kontis, 1994, p.51 et Linardos-Rylmon, 1994, p.3
1994 novembre	350.000	Lianos, Sarris, Katseli., 1996, p.452

Si les estimations sont obtenues selon la méthode décrite ci-dessus, la seule explication à ces contradictions, serait que les effectifs se réfèrent à des moments différents (et assez éloignés) de la même année et que entre ces moments un grand nombre de « permis de séjour périmés et pas rendus » a été ajouté à ou retiré du fichier correspondant. Les bulletins ajoutés dans le fichier doivent logiquement correspondre aux permis ayant expiré entre ces deux dates et ne sont pas rendus aux autorités ; les fiches peuvent être retirées pour l'une des raisons suivantes :

- l'étranger à quitté le pays volontairement et en présentant le titre de séjour périmé à la frontière ;
- l'étranger a été expulsé après avoir été arrêté pour séjour illégal au pays ;
- l'étranger est décédé (si l'on suppose que le ministère a eu connaissance de l'événement et a mis à jour ses fichiers) ;
- après un certain délai les individus doivent être retirés des archives des « clandestins » .

Pour écarter les « estimations » pour lesquelles on ne peut pas savoir si elles proviennent de la méthode décrite ou bien s'il s'agit des « évaluations » officieuses, on discutera les données des tableaux émanant du Ministre de l'Ordre Public pour lesquels on est certain qu'ils s'appuient sur la méthode ci-dessus. Les tableaux sont tirés de l'étude mentionnée précédemment (Kontis et al, 1994).

Le tableau 5 présente les étrangers, d'origine *étrangère*, dont le permis de séjour est périmé mais pas rendu aux autorités et qui donc résident, selon la méthode en question, illégalement en Grèce en 1993 (la date précise n'est pas donnée) par nationalité. Le tableau présenté dans l'étude (Kontis, 1994, p. 53-56) donne aussi des estimations des étrangers d'origine *grecque* supposés résider sans permis de séjour. Cependant les informations qui y apparaissent sont contradictoires et difficilement explicables, notamment l'estimation de 37.189 personnes d'origine grecque et de nationalité grecque (en d'autres termes des nationaux!) en situation irrégulière ²². Par ailleurs, si l'on ajoute l'effectif des "illégaux" d'origine grecque et des "illégaux" d'origine étrangère (respectivement 295.874 et 211.458 personnes) on obtient le chiffre exagéré de 507.332, qui est très éloigné de toute estimation du Ministère pour la même ou une autre année. En raison des ces contradictions/imperfections on n'a pas retenu la catégorie des étrangers d'origine grecque sur le tableau 5. Ce dernier présente les nationalités les plus importantes du point de vue de l'effectif des clandestins estimés. Pour une liste plus détaillée des pays, ainsi que la décomposition de la catégorie "autres pays" on renvoie le lecteur aux tableaux de l'annexe 5 (qui présentent les estimations des étrangers clandestins, d'origine étrangère, de tous les pays de nationalité dont l'estimation dépasse 500 individus, ainsi que l'effectif des étrangers titulaires des permis de séjour valables par pays selon les données du Ministère, publiées par le service National des Statistiques).

²² Notons cependant qu'une confusion persiste dans la littérature grecque quant à la définition du terme "εθνικότητα" que l'on traduit par nationalité: tantôt il est utilisé, de la même façon que dans la littérature internationale, pour désigner la nationalité juridique, tantôt il désigne l'origine ethnique. La confusion est liée au fait que le principal terme officiel grec pour désigner la nationalité juridique, n'est pas le terme *εθνικότητα* (traduction exacte: nationalité) mais le terme *ιθαγένεια*. Dans un des principaux ouvrages grecs sur la nationalité (Krispi-Nikoletopoulou E., 1965, "La nationalité (ιθαγένεια). Théorie générale et droit comparatif", Athènes, éd. Sakkoulas) il est mentionné (p. 23) que "le terme *ιθαγένεια* désigne le lien de l'individu à un certain Etat, le terme *εθνικότητα* désigne le lien d'un individu avec une certaine nation", cette dernière se référant au groupe d'individus partageant une conscience collective, une histoire, une langue, une religion, une tradition et une origine communes. Cependant, comme il est mentionné dans le même ouvrage (p. 23, note 3), la confusion des deux termes est fréquente, même par le législateur. Si le terme *ιθαγένεια* est utilisé dans le Code de la nationalité (pour désigner la nationalité juridique), dans d'autres textes de loi, il est remplacé par le terme *εθνικότητα*. Ce dernier est le terme que l'on trouve dans les statistiques officielles du Service National des Statistiques.

Tableau 5 Estimation de l'effectif des étrangers résidant sans permis de séjour en 1993, par nationalité - selon la méthode du Ministère de l'Ordre Public

Nationalité	Effectif des « illégaux »	répartition par nationalité (%), y compris U.E.	répartition par nationalité (%), hors U.E.
Albanie	3 616	1,71	2,42
Australie	1 742	0,82	1,17
Bulgarie	7 017	3,32	4,70
Canada	1 859	0,88	1,25
Egypte	9 087	4,30	6,09
Etats Unis	21 083	9,97	14,12
Ethiopie	2 577	1,22	1,73
Philippines	9 921	4,69	6,65
Iran	3 499	1,65	2,34
Iraq	3 945	1,87	2,64
Liban	5 217	2,47	3,49
Pakistan	2 597	1,23	1,74
Pologne	11 563	5,47	7,75
Roumanie	8 419	3,98	5,64
Russie	11 771	5,57	7,89
Sri Lanka	2 207	1,04	1,48
Syrie	2 485	1,18	1,66
Yougoslavie	2 653	1,25	1,78
Autres	38 021	17,98	25,47
Pays de l'Union européenne	62 179	29,40	41,65
Total: hors UE	149 279	70,60	100,00
Total: pays tiers+UE	211 458	100,00	

source: adaptation du tableau 8 Kontis A., 1994, p. 53-56. Source des données: Ministère de l'Ordre Public, données non diffusées au public.

Tableau 6 Ensemble des étrangers résidant en Grèce le 31/12/1993 par durée de séjour et type de permis de séjour (permis valables et périmés confondus)

type de permis:	effectifs				part relative (%) de chaque durée			
	<6 mois	6-12 mois	> 1 an	total	<6 mois	6-12 mois	> 1 an	total
tourisme	1 561	2 838	21 781	26 180	5,96	10,84	83,20	100
visite des parents	558	581	14 566	15 705	3,55	3,70	92,75	100
raisons professionnelles	1 793	4 261	58 913	64 967	2,76	6,56	90,68	100
travailleur invité	373	285	10 888	11 546	3,23	2,47	94,30	100
rapatriement	31	26	349	406	7,64	6,40	85,96	100
retour	2 126	1 924	4 178	8 228	25,84	23,38	50,78	100
études	517	308	9 730	10 555	4,90	2,92	92,18	100
asile politique	9	4	504	517	1,74	0,77	97,49	100
autres	3 288	3 472	121 282	128 042	2,57	2,71	94,72	100
total	10 256	13 699	242 191	266 146	3,85	5,15	91,00	100

source: nos calculs à partir du tableau 15 Kontis A., 1994, p. 74. Source des données: Ministère de l'Ordre Public, données non diffusées au public.

S'agissant de certaines nationalités (hors Union européenne) les estimations ne sont pas fiables. Par exemple: l'effectif des immigrants Albanais (nationalité et origine albanaise) résidant en Grèce de façon irrégulière est estimé à 3.616 personnes, alors qu'il s'agit de la nationalité qui comprend la plupart des clandestins (voir l'estimation de Katseli, Lianos, Sarris, 1994). Par ailleurs, même les responsables du ministère de l'Ordre Public, dans leurs déclarations publiques, donnent des estimations qui font apparaître le chiffre de 3.616 personnes irréaliste: à titre d'exemple, citons les 70.000 personnes selon la déclaration du Min. de l'Ordre Public (le 12/12/1991, citée, entre autres par Petrinioti, 1993, p. 18), les 150.000 selon le Chef de la Police (le 2/3/1993, idem) ou même 200.000 selon un document du ministère, adressé à la Confédération des Travailleurs Grecs (cité par Linardos-Rylmon, 1994, p.3). Il est évident que ces « déclarations/estimations » ne résultent pas de la méthode décrite. D'où l'incertitude quant à leur provenance; on n'a pas pu trouver de réponse satisfaisante à leur origine²³. Mais, en tout cas, l'écart entre la réalité et les statistiques du tableau 5 peut s'expliquer surtout par le fait que la grande majorité des Albanais n'ont jamais eu un permis de séjour; à la suite probablement d'une entrée illégale ou avec un visa touristique dont la durée de séjour a ensuite été dépassée. L'entrée illégale des Albanais est favorisée par la proximité des deux pays, ainsi que par la possibilité d'être pris en charge par l'une des nombreuses filières qui organisent des aller-retour clandestins auxquelles participent des nationaux de deux pays. Elle est liée, par ailleurs, aux conditions d'entrée légale très strictes (visant ce groupe d'étrangers peut-être plus que d'autres), ainsi qu'à la procédure à suivre pour une entrée légale (notamment pour l'obtention de l'autorisation préalable à l'entrée) qui s'adapte mal au caractère saisonnier de l'activité d'un grand nombre d'Albanais en Grèce. Quant aux Albanais ayant dépassé la durée de séjour autorisée par

²³ La réponse la plus courante est que les estimations sont basées sur le nombre d'expulsions des Albanais "plus quelque chose"!

le visa touristique, ils ont tout intérêt à tenter de rentrer en Albanie (ou passer à un autre pays) clandestinement pour éviter les sanctions à la frontière, d'autant plus que l'opinion publique et l'attitude des autorités vis-à-vis des Albanais est négative et intolérante : « l'Albanais clandestin » est devenu le stéréotype du migrant irrégulier en Grèce.

Quant au tableau 6, le fait qu'il ne fait pas la distinction entre immigrants légaux et supposés illégaux pose des problèmes d'interprétation qui limitent son utilité. Par exemple, selon le tableau, la durée de séjour de 91% des étrangers est supérieure à l'année. Cependant, on ne sait pas si cela se rapporte à la durée pour laquelle le permis de séjour a été délivré ou bien celle effective depuis l'expiration du permis (pour ce qui est de permis périmés) et la date de référence du tableau. D'une part, il paraît peu probable qu'un tel calcul ait été effectué étant donné le travail et l'organisation administrative que cela implique. S'il s'agit de la durée pour laquelle le permis a été délivré, comment expliquer, par exemple, que la plupart de ceux obtenus pour des raisons de tourisme (83,2%) aient une durée supérieure à l'année ; en effet, même après avoir obtenu toutes les prolongations possibles de la durée initiale de séjour touristique, la durée totale ne peut pas dépasser 9 mois et demi (voire section précédente) ? Évidemment on peut supposer que, selon chaque caractéristique retenue par le tableau et le nombre des légaux étant connu, on peut facilement obtenir un tableau présentant uniquement les effectifs des « illégaux » et par conséquent minimiser les problèmes d'interprétation et étudier les deux sous-populations séparément. Ce qui serait évidemment utile, mais qui suppose d'avoir accès aux données primaires du Ministère de l'Ordre Public (car les données *publiées* sur les étrangers avec permis ne répartissent pas les effectifs selon les mêmes caractéristiques).

En tout cas, l'effectif de l'ensemble des étrangers qui résident en Grèce au 31 décembre 1993 est estimé, selon le tableau 6, à 266.146 personnes. Il est mentionné (Kontis, p. 69), sans pourtant apparaître sur le tableau et selon les statistiques du ministère, que 75.188 (soit 28,25%) de ces personnes possèdent un permis de séjour. Il en résulte que 190.958 étrangers (71,7%) sont supposés résider en Grèce sans permis de séjour ou, pour être plus précis, sont des personnes auxquelles un permis de séjour a été délivré, qu'il est devenu périmé et n'a pas été rendu à la police des frontières.

Si l'on ne peut pas tester la fiabilité de l'effectif *total* des étrangers résidant en Grèce selon le tableau 6 (du fait qu'il comprend aussi des « illégaux »), on peut curieusement remettre en question l'effectif des étrangers *légaux*. Selon les statistiques officielles publiées dans l'Annuaire Statistique 1994/95 p. 88 (émanant également du Ministère de l'Ordre Public), le nombre des étrangers titulaires d'un permis de séjour valable en décembre 1993 (date précise non mentionnée) s'élève à 158.313 personnes. Effectif très éloigné de 75.188 personnes selon les données non publiées. On a cherché à trouver une explication à cet écart (par exemple, en faisant la soustraction de l'effectif total de 158.313 personnes, des 42.713 ressortissants de l'Union européenne) mais cela n'a pas été possible. Par conséquent, si l'on accepte l'estimation globale, c'est-à-dire 266.146 étrangers résidant en Grèce au 31/12/1993, l'effectif des étrangers sans permis de séjour en cours de validité s'élève :

- soit à 190.958 individus, selon les données non publiées dans les statistiques officielles, présentées dans l'étude consultée (Kontis, p.69) et provenant du Ministère de l'Ordre Public (répartition par sexe non disponible).
- soit à 107.833 individus, selon les données officielles publiées par SNSG (Annuaire statistique, 1994/95, p.88) dont la source est également le Ministère de l'Ordre Public répartition par sexe disponible).

Tableau 7 Ensemble des étrangers résidant en Grèce le 31/12/1993 et distinction des étrangers avec et sans permis

		Hommes	Femmes	total
1:	Ensemble*	136 144	130 002	266 146
2:	Avec permis de séjour (a)	77 763	80 550	158 313
3:	Avec permis de séjour (b)	n.d.	n.d.	75 188
4:	Sans permis de séjour (= 1-2)	58 381	49 452	107 833
5:	Sans permis de séjour (= 1-3)	n.d.	n.d.	190 958
5:	4 en % de 1	42,88	38,04	40,52
6:	5 en % de 1	n.d.	n.d.	71,75

notes:

*selon l'estimation du Ministère de l'Ordre Public (Kontis, 1994, p. 69)

(a) selon: Annuaire statistique, 1994/95, p.88

(b) selon: données primaires du Ministère de l'Ordre Public (Kontis, 1994, p.69)

n.d.: non disponible

source: Kontis, 1994, p. 69-70 et Annuaire statistique, 1994/95, p.88

On constate que si l'on utilise les données officielles publiées sur les étrangers avec permis de séjour en décembre 1993, la part relative des « illégaux » atteint 40,52% de l'ensemble des étrangers résidants; si l'on utilise les données primaires du Ministère présentées dans l'étude que nous avons consultée, elle s'élève à 71,75%. Mais de toute façon, et dans les deux cas de figure, le *nombre absolu* des personnes dont le séjour est expiré mais pas rendu, sous-estime très probablement la population étrangère sans permis de séjour en Grèce (voire section suivante sur l'estimation de Katseli, Lianos, Sarris, 1996).

En conclusion, il est évident que la méthode du Ministère de l'Ordre Public donne des résultats peu fiables notamment en raison des catégories des immigrants en situation irrégulière qui lui échappent complètement. Ce que semblent par ailleurs admettre les responsables du ministère eux-mêmes en arrêtant récemment de publier ces estimations. Cependant, le problème le plus important révélé par l'analyse précédente n'est pas, à notre avis, la limite de la méthode d'estimation de l'effectif des étrangers en situation irrégulière, mais plutôt le manque de fiabilité des données primaires du Ministère Car, les limites de la méthode étant connues, on pourrait retenir et analyser les données du Ministère concernant les permis de séjour délivrés (valables ou périmés, selon l'objet de

l'analyse), sans supposer que le permis périmé correspond nécessairement à des étrangers en situation irrégulière. Ceci serait utile dans la mesure où la répartition des étrangers par durée de séjour ou type de permis de séjour, par exemple, n'est pas disponible dans les statistiques publiées. Or, les imperfections des données elles-mêmes, liées à des faiblesses administratives et à une mise à jour imparfaite des archives, ne permettent pas une telle analyse sans une grande prise de risque. Si l'on peut justifier ces faiblesses par l'expérience limitée en matière d'immigration, on ne peut que remarquer la mobilisation très tardive de l'administration par rapport au rythme de développement du phénomène.

3. La méthode de Lianos, Sarris et Katseli (1996)

L'objectif principal de l'enquête effectuée par Lianos Th., Sarris A. (coordinateur) et Katseli L. en 1994²⁴ est d'analyser « l'impact des immigrants illégaux sur les marchés du travail locaux » (CIDER, 1995, p. 13). Par conséquent, l'estimation proposée de 470.000 étrangers illégaux en Grèce en 1994, ²⁵ est un résultat secondaire, obtenu après extrapolation des principales conclusions d'une enquête conçue pour répondre à d'autres questions. Cependant, l'estimation obtenue est la seule à l'heure actuelle à résulter d'une méthode explicitée et qui peut donc être critiquée pour ses mérites et ses limites.

Étant donné l'objectif de l'étude, la méthode appropriée serait de mener une enquête auprès d'un échantillon d'unités de production, de rechercher ensuite lesquelles emploient des immigrants travailleurs illégaux et de poser enfin des questions à des immigrants qui y travaillent (CIDER, 1995, p. 13). Or, il s'avérerait que la plupart des unités statistiques n'emploient pas d'immigrants illégaux. Sous la contrainte du temps et des ressources, les chercheurs ont été obligés de construire un échantillon en deux phases (two-phases sampling design).

Dans la *première phase* quatre départements au nord de la Grèce ont été sélectionnés (Thessalonique, Pella, Imathia, Kilkis) car, d'après les discussions initiales avec des fonctionnaires, ces départements semblaient représentatifs de la concentration et de la structure de l'immigration illégale. Dans chacun, trois villes ont été sélectionnées pour choisir des « témoins privilégiés », à savoir des individus censés avoir une « bonne connaissance des caractéristiques générales concernant la taille et le type de l'immigration légale et illégale dans la communauté, du fait qu'elles représentent une autorité publique, un secteur d'activité ou un groupe de professionnels » (CIDER, 1995, p.13). Plus précisément les individus interviewés dans chacune des 12 villes furent :

- le Préfet
- le directeur de l'Office de l'Emploi
- le directeur régional de l'Agriculture

²⁴ CIDER (1995) *The impact of illegal immigration on local labour markets: the case of northern Greece*, Study undertaken by CIDER for the European Commission, Directorate general for Employment Industrial Relations and Social Affairs under contract, June Athens

²⁵ Il n'est pas précisé mais il est certain -car évident à travers l'analyse- qu'il s'agit des étrangers en situation irrégulière pour le séjour et le travail.

- le président de l'Association de Coopératives Agricoles
- le responsable de l'Association des Industries
- le responsable de la Chambre de l'Artisanat
- le responsable de la Chambre du Commerce
- le responsable de la Chambre Technique
- trois responsables des Municipalités
- trois représentants des Unions des Travailleurs
- trois commissaires de Police
- trois représentants des Unions ou des Coopératives Agricoles
- trois directeurs de Centres Médicaux, hôpitaux, et cliniques

Au total 67 individus qui ont répondu à un questionnaire constitué de sept groupes de questions. Chaque groupe se focalisant sur un sujet différent :

- la présence des immigrants dans la région en général (effectif, nationalité, statut légal/illégal),
- les immigrants illégaux permanents (l'immigrant permanent étant défini comme l'immigrants qui reste dans la région pour une période supérieure à 8 mois par année),
- les immigrants illégaux temporaires,
- les salaires des immigrants permanents et temporaires,
- l'emploi des immigrants permanents et temporaires,
- les implications sociales de l'immigration pour la région,
- les attitudes des résidents vis à vis des immigrants.

Les conclusions relatives à l'importance de l'emploi des immigrants illégaux dans les différents types des unités de production ont déterminé les entreprises qui se sont révélées, par les résultats de la première phase, d'employer la plupart des immigrants illégaux. Il s'agit des entreprises dans l'agriculture, la construction et, à un moindre degré, des établissements industriels de petite taille (en termes de nombre d'employés). Afin de saisir les caractéristiques spécifiques à chaque type d'entreprise, un questionnaire différent a été formulé pour chacun, autour des thèmes communs suivants:

- l'entreprise et le(s) propriétaire(s) - questions générales,
- le type et la taille de l'entreprise,
- la main-d'œuvre employée par l'entreprise,
- la rémunération du travail,
- la productivité du travail,
- modes de recherche et d'embauche des travailleurs,
- l'impact social d l'immigration.

Un échantillon aléatoire de 300 entreprises a été désigné et leurs propriétaires ont été interrogés (agriculture : 213, construction : 47 entreprises, industrie : 40). En ce concerne les entreprises agricoles et les petits établissement industriels, l'échantillon aléatoire a été reparti entre les douze villes proportionnellement au nombre des

entreprises recensées en 1991²⁶. En ce qui concerne, le secteur de la construction, faute d'une méthodologie d'échantillonnage appropriée, la procédure suivie était la suivante : après avoir repéré, dans les villes concernées, les endroits caractérisés par une forte activité de construction, les enquêteurs ont sélectionné au hasard le quatrième site de construction rencontré et ont interviewé l'entreprise qui y travaillait à ce moment. Le nombre des firmes de construction ainsi retenues s'élève à 47. Il s'agissait pour la plupart de petites équipes. Cependant, les résultats concernant ces entreprises ont une valeur limitée à cause des nombreux refus de réponse et des réponses visiblement fausses.²⁷

La deuxième phase de l'enquête s'est penchée sur les questions relatives au fonctionnement du marché du travail au niveau de l'entreprise et de la compétition éventuelle entre immigrants et nationaux sur le marché du travail local. Seule la première phase permet de saisir l'ampleur et la structure de l'immigration et c'est donc à partir des résultats de cette phase que l'estimation des immigrants illégaux pour l'ensemble du pays est réalisée. Avant de présenter les hypothèses pour l'extrapolation des résultats au reste du pays, voyons rapidement les principales conclusions de la première phase de l'enquête.

La première phase, a révélé la présence de 40.189 immigrants en 1993 dans les douze villes (des quatre régions) couvertes par l'enquête, dont 20.228 en situation irrégulière, soit environ la moitié (49,11%). Parmi ces derniers les Albanais constituent la majorité : leur proportion varie selon la région de 41% à 80% des illégaux permanents (> 8 mois par année) et de 75% à 90% des immigrants temporaires (≤ 8 mois) (Lianos et al., p 455)²⁸. Parmi l'ensemble des immigrants, 44,84% restent dans la région temporairement ; mais parmi les immigrants illégaux la proportion des immigrants temporaires s'élève à 70,16% et, inversement, parmi les immigrants temporaires la grande majorité (76,84%) résident illégalement.

²⁶ Ce qui implique pourtant que les entreprises industrielles interviewées appartiennent au secteur formel, et que, par conséquent, les entreprises non recensées par l'Office National de Statistiques et informelles, qui emploient la plupart des illégaux, échappent à l'enquête. (Lianos et al. 1996).

²⁷ Car les enquêteurs pouvaient voir les immigrants (illégaux très probablement) qui y travaillaient lors de l'interview.!

²⁸ Notons qu'une partie des immigrants sont d'origine grecque et en provenance du sud de l'Albanie: dans la région où leur proportion parmi les immigrants, illégaux, temporaires est la plus élevée, elle atteint 14%. Par ailleurs, dans l'ensemble des immigrants permanents, 33% (7.509 personnes) sont d'origine grecque (Albanie, région du Pont).

Tableau 8 effectifs des immigrants dans l'ensemble des régions

	légaux	illégaux	total
permanents	16 685	6 036	22 721
temporaires	4 277	14 192	18 468
total	20 962	20 228	41 189

Tableau 9 Répartition des immigrants en pourcentage

	légaux	illégaux	total
permanents	73,43	26,57	100,00
temporaires	23,16	76,84	100,00
total	50,89	49,11	100,00

Tableau 10 Répartition des immigrants selon la durée de leur séjour

	légaux	illégaux	total
permanents	80%	30%	55%
temporaires	20%	70%	45%
total	100%	100%	100%

*permanent: l'immigrant qui reste à la région pendant plus de 8 mois par année

source: calculs à partir des tableaux dans Lianos Th., Sarris A., Katseli L.(1996)

Par rapport à la population totale des douze villes, telle qu'elle a été recensée lors du recensement général de 1991 (531.371 personnes), les immigrants représentent 7,8% (tableau 9). Par ailleurs, leur proportion dans la population varie de 5,7% dans la région de Thessalonique (qui comprend la deuxième ville du pays) à 17,2% dans la région, moins peuplée, de Imathia. Par rapport à la population active des quatre régions (250.000 environ), les immigrants (légaux et illégaux) représentent 13%. Quant aux immigrants illégaux, ils composent 3,8% de la population totale et 8% de la population active.

Tableau 11 Proportion des immigrants (ensemble et illégaux) dans la population totale

	ensemble des immigrants	immigrants illégaux
% dans la population totale	7,8%	3,8%
% dans la population active	13%	8%

source: Lianos Th., Sarris A., Katseli L.(1996)

Selon toujours les résultats de la première phase de l'enquête, 72% des immigrants illégaux permanents et 88% des immigrants illégaux temporaires sont employés. Cependant, une partie limitée des immigrants en situation irrégulière travaillent à temps plein (14% des permanents et 8% des temporaires) ; la plupart d'entre eux travaillent à temps partiel (51% des permanents et 54% des temporaires) ou bien « sporadiquement » (50% des permanents et 38% des temporaires). Quant aux secteurs d'activité, la moitié des immigrants illégaux permanents travaillent dans l'agriculture ; chez les illégaux

temporaires la proportion s'élève à 82%. Leurs proportions dans les différents secteurs sont les suivantes:

Tableau 12 Proportion des immigrants illégaux employés (permanents/temporaires) par secteur (% dans l'ensemble des illégaux)

	permanents	temporaires
agriculture	50	82
industrie	8	1
artisanat	10	2
construction	21	12
services	4	2

source: Lianos Th., Sarris A., Katseli L.(1996)

L'emploi des immigrants illégaux permanents représente 14% de l'emploi rémunéré en agriculture, alors que celui des illégaux temporaires en rassemble 31%. Au total, les immigrants (légaux et illégaux) fournissent 45% des travaux rémunérés dans ce secteur. Pour chaque secteur leur participation dans l'emploi total rémunéré est la suivante:

Tableau 13 Proportion de l'emploi des immigrants dans l'emploi total, rémunéré du secteur (%)

	légaux	illégaux	total
agriculture	14	31	45
industrie	4	3	7
artisanat	3	2	5
construction	9	11	20
services	1	1	2

source: Lianos Th., Sarris A., Katseli L.(1996)

Les auteurs retiennent ensuite seulement les résultats concernant l'agriculture où la majorité des immigrants travaillent et où les entreprises interrogées ont été les plus nombreuses (213 sur un total de 300 entreprises) et donc les résultats sont plus fiables.

Il est généralement connu, et l'enquête l'a révélé, que le travail salarié n'est pas la règle en agriculture : 60% de l'emploi total (dans les entreprises de l'échantillon) est assuré par les aides familiaux (ou membres du ménage) non rémunérés. Par ailleurs, 8% seulement de l'emploi dans l'agriculture est permanent. Autrement dit, 40% de l'emploi total est rémunéré, dont 20% est du travail permanent. En outre, les immigrants constituent 38,8% du travail saisonnier total.

Tableau 14 Emploi dans l'agriculture : journées de travail en moyenne pour en 1994

total	793,6
- membres du ménage	479,6
- travail rémunéré	314
travail rémunéré	
- travail permanent	63,7
- travail saisonnier	250,3
travail saisonnier	
- immigrants légaux	44,6
- immigrants illégaux	97,1

source: adaptation du tableau 9, Lianos Th., Sarris A., Katseli L. (1996, p. 475)

Étant donné d'une part les informations précédentes et, d'autre part, du fait que l'enquête n'a pas pu révéler la proportion des immigrants dans les travailleurs permanents en agriculture, les auteurs font une première hypothèse :

- ils supposent que tous les travailleurs permanents (immigrants ou non immigrants) en agriculture sont légaux ; Par conséquent, les immigrants illégaux représentent 12,2% du travail total dans l'agriculture, soit $(97,1 \times 100) / 793,6$ et 30,9% du travail rémunéré $(97,1 \times 100 / 314)$;
- si l'on suppose maintenant que la part de l'emploi total assurée par les immigrants clandestins dans l'ensemble des entreprises du secteur de l'agriculture du pays est la même que celle qui a été trouvée pour les entreprises interrogées aux quatre régions du nord de la Grèce, à savoir 12,2% de l'emploi total, il en résulte que l'agriculture emploie 110.000 personnes-années à temps plein (Lianos et al., p. 457) ;
- si l'on suppose aussi que 70% de tous les immigrants illégaux travaillent dans l'agriculture *et* que la structure de l'emploi des immigrants illégaux dans les autres secteurs est la même qu'en agriculture (à savoir 12,2% de l'emploi total), il en résulte que les immigrants illégaux représentent 157.000 personnes années à temps plein en Grèce.

Par conséquent et considérant que la main-d'œuvre totale en Grèce atteint environ 3,5 millions de personnes, le travail des immigrants en situation irrégulière (en termes de personnes-années à temps plein), représente 4,5% de la main-d'œuvre totale $(157.000 \times 100 / 3,5 \text{ millions})$.

Cependant, ce résultat sous-estime l'effectif des immigrants illégaux qui produisent ce travail. Selon l'enquête, la plupart des immigrants illégaux travaillent en Grèce pendant l'été. Un nombre limité d'entre eux apparaissent au printemps et en automne et très peu en hiver. Ce qui correspond par ailleurs au caractère saisonnier de l'agriculture grecque,

ainsi que du secteur touristique ²⁹. Les auteurs font donc une dernière hypothèse : ils supposent qu'en moyenne, chaque immigrant illégal est employé pendant l'équivalent d'un tiers du travail annuel à temps plein. Par conséquent, le nombre de personnes qui produisent l'input de 157.000 personnes-années à temps plein est égal à trois fois cet input (157.000 x 3), à savoir à 470.000 personnes.

Il en résulte donc que les 470.000 immigrants illégaux en Grèce représentent 4% de la population totale et 13% de la main-d'œuvre³⁰, résultat qui est cohérent avec celui de l'enquête selon laquelle la proportion des immigrants illégaux dans la population totale des quatre régions s'élève à 3,8%.

Selon les auteurs (p. 458): « While this figure [470.000] depends on assumptions made concerning the average amount of full time work that an illegal immigrant can secure in a year, it is considerably higher than previous estimates The number of illegal immigrants working in Greece may therefore be considerably higher than previously thought » .Ces hypothèses constituent évidemment une limite de la méthode, d'autant plus que le point de départ des hypothèses n'est constitué que par le secteur de l'agriculture.

Mais, à notre avis, la limite la plus importante est le caractère régional de l'enquête qui rend risquée l'extrapolation à l'ensemble du pays. Si les résultats renseignent suffisamment sur les quatre régions couvertes par l'enquête, ils sont difficilement généralisables car ces régions ne sont pas représentatives de l'ensemble du pays à plusieurs égards. Entre autres, leur proximité géographique avec les pays d'origine d'un bon nombre de migrants (et notamment le principal pays d'origine, l'Albanie) peut influencer sur l'effectif des immigrants, ainsi que sur leur structure (une sur-représentation des immigrants temporaires par exemple qui peut, à son tour, être liée à la répartition entre légaux/illégaux). Aussi, la spécificité de la structure économique de ces régions conduit à ne pas tenir compte des secteurs comme le tourisme et les services qui n'ont pas paru très importants lors de la première phase de l'enquête.

Ce qui nous ramène aux limites de cette première phase que les auteurs aussi reconnaissent. Il s'agit évidemment du fait que les réponses, nécessairement subjectives, des personnes interrogées peuvent introduire des biais plus ou moins importants. Selon les chercheurs, ceci a été partiellement évité par l'effort d'interroger des responsables d'agences assez diverses. Les auteurs ajoutent que les individus interrogés ont une connaissance longue et significative de la région, du fait de leur position-clé, ils sont continûment et systématiquement informés de ce qui se passe dans la région, ils constituent les « récepteurs naturels » des réactions publiques et sont très proches des tendances de l'opinion publique dans leur communauté . Ils sont enfin les représentants des autorités publiques ou des agences étatiques et, par conséquent n'ont pas de

²⁹ Le nombre d'expulsions par mois suit exactement le même rythme avec une augmentation considérable pendant les mois d'été.

³⁰ Plus précisément, si l'on utilise les résultats du recensement de 1991, ils représentent 4,5% de la population de la Grèce (10.259.900), 12,09% de la population active en 1991 (3.886.157) et 13,16% de la population employée (3.571.957).

motivations ou intérêts personnels à fournir de fausses informations (Lianos et al., 1996 ,p.453). En conclusion, ces limites, propres à toutes les études se fondant sur les informations recueillies auprès de « témoins privilégiés », ne devraient pas être sous-estimées car ces individus sont porteurs des attitudes et des perceptions des phénomènes qui touchent leurs communautés, au même titre que les autres. En tout cas, comme les auteurs le mentionnent, dans la perspective de mise en place d'une politique appropriée, il est toujours important que les attitudes et perceptions des « décideurs locaux » et des acteurs du marché du travail soient analysées.

D. LE DISPOSITIF STATISTIQUE EN MATIERE D'IMMIGRATION

1. L'état du dispositif statistique en matière d'immigration à l'heure actuelle

Selon l'étude effectuée par ISOPLAN en 1989, portant sur les quatre "nouveaux pays d'immigration" de l'Europe du Sud, la Grèce est "*le pays qui a comparativement, le plus bas niveau en matière de statistique de base, mais aussi pour ce qui est de la recherche scientifique*" (Commission des Communautés Européennes, 1991, p. 12). Si la recherche scientifique, relative à l'immigration des étrangers, s'est enrichie ces dernières années, ce n'est pas le cas du niveau des statistiques de base qui restent assez pauvres et imparfaites à plusieurs égards.

Dans la plupart des séries *statistiques officielles*, publiées par le Service National des Statistiques (SNSG), la nationalité n'est pas retenue. Lorsque la nationalité apparaît, des informations utiles sur les caractéristiques démographiques, économiques et sociologiques de la population étrangère sont souvent absentes ou bien des discontinuités apparaissent et interdisent la constitution d'une série statistique satisfaisante. S'agissant des statistiques qui portent spécifiquement sur les étrangers, telles que les statistiques relatives aux permis de séjour ou aux permis de travail, les informations que l'on peut tirer des tableaux publiés sont peu nombreuses et peu fines: les pays de nationalité sont regroupés en grandes catégories (par exemple par continent) ou même n'apparaissent pas du tout³¹ et la seule caractéristique supplémentaire retenue est le sexe. Ainsi, afin d'obtenir des statistiques plus riches en informations, il faut s'adresser aux chercheurs et fonctionnaires du SNSG (pour demander des traitements supplémentaires des données primaires) ou aux services compétents des Ministères (qui constituent la source d'un nombre de statistiques reprises par le SNSG) ou aux divers organismes disposant des statistiques qui ne sont pas reprises par le SNSG (par exemple les bureaux du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, de l'Organisme International pour les Migrations etc.). Cependant, les données que l'on peut obtenir de cette façon, ne sont pas toujours suffisamment fiables et systématiques, situation qui est responsable du fait que l'on trouve parfois des informations contradictoires entre différents ouvrages/articles sur l'immigration et les étrangers.

³¹ Tel est le cas, par exemple, des séries publiées présentant le permis de travail des étrangers, valables à une date donnée par secteur d'activité économique: dans ces tableaux la nationalité n'apparaît pas.

Quant aux *données non officielles, émanant des instituts de recherche*, qui pourraient éventuellement compenser le manque de données officielles satisfaisantes, l'enquête la plus importante portant sur les immigrants étrangers³² reste l'enquête présentée dans la section II.3. Une autre enquête à une échelle importante est celle récemment effectuée auprès des maisons de détention du pays afin de saisir la taille et les caractéristiques de la population des détenus étrangers. Parmi les résultats, on trouve la répartition des détenus étrangers par nationalité et avec distinction des individus condamnés et inculpés. (Spinellis C, Angelopoulou K., Koulouris N. ,1996, "Foreign Detainees in Greece: a New Challenge to the Guardians of Human Rights" in R. Matthews, Francis P. eds. *Prisons 2000*, MacMillan Press, London.). Il n'a malheureusement pas été possible d'obtenir toutes les informations nécessaires sur la méthodologie et les résultats de l'enquête, mais, en tout cas, étant donné ses objectifs, les informations fournies, renseignent plus sur la pratique policière et judiciaire que sur la structure de la population de référence, d'autant plus qu'un nombre considérable d'étrangers est condamné ou inculpé de contrevenir à la loi relative aux étrangers.

D'autres enquêtes réalisées ou en cours de réalisation, portent sur des régions spécifiques (notamment l'agglomération d'Athènes), sur des échantillons d'étrangers (y compris clandestins) peu nombreux et souvent sur une ou seulement certaines nationalités. A titre d'exemple: 1) enquête auprès de 100 immigrants illégaux de nationalité bulgare de la région d'Athènes, résultats préliminaires présentés dans Markova E., Sarris A. (1997) "The Performance of Illegal Bulgarian Workers in the Greek Labour Market", CEPR workshop *On the Economics of Illegal Migration*, 14-15/2/1997, Centre for Economic Policy Research, Athens. 2) enquête auprès de 400 travailleurs étrangers, de 18 ans et plus, légaux et illégaux (échantillon non aléatoire) à la région d'Athènes effectuée en 1996 par la société KAPA Research pour le Centre des Travailleurs et des Employés d'Athènes, certains résultats présentés dans EKA ,1996, *Les conclusions des deux enquêtes parallèles: sur les migrants économiques et les Grecs*, Athènes. Les résultats de ces enquêtes ne sont pas généralisables et leur intérêt consiste plutôt aux informations qualitatives qu'elles sont susceptibles de fournir. ³³

³² Pour les immigrants d'origine grecque en provenance de la région du Pont, installés en Grèce entre 1985 et 1990, une enquête a été effectuée en 1991 auprès d'un échantillon de 1.850 ménages répartis dans différentes régions du pays (Kassimati K (dir.) (1992) *Immigrants du Pont de l'ex-Union Soviétique: Intégration sociale et économique*, Ministère de Culture - Université Pantios des sciences sociales et économiques, Athènes). Quant à l'"immigration-retour" on dispose des données pour la période 1971-1986, provenant du micro-recensement effectué en 1985/1986 (sur un échantillon de 3,4% des ménages du Recensement de 1981). Le micro-recensement, comptabilise dans les rapatriements ou retours les "personnes de nationalité grecque ainsi que de nationalité étrangère et d'origine grecque, installées en Grèce entre 1971 et 1985, après être restées à l'étranger pendant plus de douze mois".

³³ Notons aussi que des enquêtes de ce type sont réalisées ou en cours de réalisation mais, à notre connaissance, leurs résultats ne sont pas encore disponibles ou publiés: 1) Chletsos M., Karasowglou A. enquête effectuée auprès des autorités locales de la ville de Kavala, "The Impacts of Illegal Immigrants on Regional Level. Evidence from Kavala Region in Greece", CEPR workshop *On the Economics of Illegal Migration*, 14-15/2/1997, Centre for Economic Policy Research, Athens 2) Iosifides Th. (enquête portant sur trois groupes de nationalité, à Athènes, dont une partie est prévue pour publication en novembre 1997). 3) Fakiolas R., en cours de réalisation, contenu encore inconnu 4) Hatzimichalis en cours de réalisation, contenu encore inconnu. Mis à part ces enquêtes, il en existent d'autres (peu nombreuses en tout cas) où la méthode utilisée pour remédier au problème de désignation d'un échantillon à partir d'une population de référence inconnue n'est pas explicitée.

Dans ces conditions, même les caractéristiques de la population étrangère résidant et/ou travaillant *légalement* au pays sont peu ou mal connues. Par conséquent, analyser les données statistiques relatives à la présence des immigrants étrangers au pays dans la perspective de leur utilisation éventuelle pour la mesure de l'immigration clandestine, paraît peut être trop ambitieux. Néanmoins, on présente dans cette section le dispositif statistique en matière d'immigration étrangère, ce qui permettra une réflexion sur l'intérêt éventuel des données statistiques existantes par rapport à l'objet de ce document.

2. Inventaire des statistiques officielles

Les statistiques relatives à l'immigration étrangère mesurent soit les *flux* d'entrée et de sortie (à la population, à l'espace, à la situation etc. de référence) soit les *stocks*.³⁴ S'agissant du cas grec et par rapport au territoire national comme espace de référence, les statistiques sur les flux d'entrée et de sortie des migrants sont inexistantes. En revanche, comme on le verra avec plus de détail dans les paragraphes suivants, il existe des mesures du stock de la population étrangère présente sur le territoire à une date donnée. Si l'on retient comme espace ou population de référence "la population étrangère légale" ou "le fichier de population étrangère légale", les statistiques disponibles sont susceptibles de donner des informations, plus ou moins fiables, sur les flux et sur les stocks.

Outre cette distinction principale, il convient de préciser, pour chaque type de statistiques, la nature de sa source (procédure administrative, enquête) sa validité, son accessibilité et la période du temps couverte, éléments qui s'avèrent déterminants en pratique. Par exemple, le fait que la plupart des données statistiques sur les immigrants en Grèce constituent le produit des procédures administratives et répondent donc aux stricts besoins de l'administration, est susceptible de limiter considérablement d'une part leur intérêt dans la perspective d'une analyse scientifique et d'autre part leur accessibilité aux chercheurs. A l'inverse, si les résultats des enquêtes effectuées sont, en règle générale, diffusés au public et plus fiables -car basés sur des techniques scientifiques de collecte des données- le nombre des enquêtes qui portent sur (ou qui distinguent) les étrangers est très limité.

Dans les paragraphes qui suivent, les statistiques disponibles et susceptibles de nous renseigner sur l'immigration et la présence étrangère en Grèce sont présentées. Les éléments qui caractérisent les statistiques (mesure du stock ou des flux, source, validité, accessibilité, période couverte) sont discutés pour chaque type de statistique. Pour faciliter la lecture, les statistiques disponibles, sont regroupées en neuf catégories:

- Statistiques sur les passagers internationaux
- Statistiques relatives aux permis de séjour
- Statistiques relatives aux permis de travail
- Statistiques relatives aux demandes d'asile
- Données provenant des recensements de la population

³⁴ Les passages d'une mesure à l'autre sont toutefois possibles et nécessaires, le "stock" au moment $t+n$ dépendant du "stock" au moment t et des flux d'entrée et de sortie entre t et $t+n$.

- Données provenant des autres enquêtes régulières
- Statistiques de préhension à la frontière; d'expulsion
- Statistiques de délinquance
- Statistiques sur l'acquisition de la nationalité par des étrangers

a) Statistiques sur les passagers internationaux

Il n'existe pas de statistiques sur les *flux* d'entrées et de sorties des migrants du territoire après leur suspension en 1977. En tout cas, lorsqu'elles existaient, ces statistiques ne portaient que sur les personnes de nationalité hellénique. Bien que chaque personne traversant la frontière était obligée de remplir la "carte d'arrivée" ou "de départ", seules les informations sur les passagers de nationalité hellénique étaient destinées à l'exploitation par le Service National de Statistiques (SNSG). Cependant, même en l'absence d'une élaboration statistique de l'ensemble des cartes, à travers cette procédure résulterait facilement le nombre de départs et d'arrivées (nombre de cartes de départ et d'arrivée remplies respectivement) total, des étrangers et des Grecs (voir Annexe 1 pour une description des cartes d'arrivée et de départ et leur exploitation statistique). En tout cas, l'obligation de remplir la "carte de passager", qui continuait à exister jusqu'en 1981 pour les ressortissants des pays-membres de la CEE et jusqu'en 1986 pour les ressortissants des pays tiers, n'existe plus.

Les seules statistiques sur les flux d'entrée et de sortie au territoire qui sont disponibles après 1977 (et jusqu'en 1985) sont celles portant sur les arrivées des touristes ou passagers par nationalité et les départs des touristes (sans distinction de nationalité).³⁵ Elles proviennent de l'élaboration des deux groupes d'informations:

- les "bulletins de passagers" pour ce qui est des passagers, ressortissants des pays tiers
- des informations collectées aux points du contrôle des passeports et des informations collectées par l'Aviation Civile concernant les vols charters, pour ce qui est des passagers, ressortissants de l'Union européenne

A partir de 1986 la collecte et la publication des données sur les départs des touristes sont supprimées. Quant aux données publiées sur les arrivées des passagers (U.E. et pays tiers), depuis cette année et en l'absence du "bulletins de passager", elles constituent le résultat des estimations du Service National des Statistiques à partir de l'élaboration du deuxième groupe des informations uniquement.

c) Statistiques relatives aux permis de séjour

Les données statistiques sur le permis de séjour des étrangers proviennent des fichiers du Ministère de l'Ordre Public, habilité à délivrer, renouveler, retirer etc. les permis de séjour. Les statistiques disponibles portent sur les permis valables à une certaine date, les

³⁵ L'entrée est définie comme «entrée de touriste ou de passager lorsque la personne a l'intention de rester en Grèce pendant 24 heures au moins. Inversement, un départ est classé dans les départs des touristes si la personne est restée en Grèce pendant au moins 24 heures.

permis délivrés aux étrangers pendant une certaine période et les permis de séjour dont la validité est expirée à une certaine date (avec distinction des permis rendus aux autorités et des permis non rendus). Cependant, la publication régulière (dans l'annuaire statistique) par le Service National des Statistiques (SNSG) ne commence qu'en 1986 et une partie seulement des informations relatives est publiée.

Plus précisément, on peut distinguer les groupes de données suivants :

1. Permis de séjour valables à une date donnée (stock).
 - 1.1 données publiées régulièrement depuis 1986 par le SNSG. Elles présentent les titulaires des permis de séjour en cours de validité au mois de décembre de chaque année par sexe et nationalité (regroupés en grandes catégories).
 - 1.2 données qui ne sont pas publiées. Il est possible de les obtenir sur demande auprès du Ministère compétent. Ces données sont plus riches en informations car elles présentent les titulaires des permis de séjour valables par sexe et nationalité (détaillée), par classes d'âges, durée de validité du permis et type de permis (c'est à dire "raison" pour laquelle le permis a été délivré et est valable) et région d'habitation en Grèce. Les données couvrent la même période du temps que les données publiées, mais il est très probable, voire certain, que des discontinuités apparaissent sur les séries (l'exploitation statistique de l'ensemble des informations n'est pas assurée pour les années avant 1990.)
2. Permis de séjour délivrés pendant une période donnée, avec distinction des nouveaux permis (flux) et des renouvellements. Les données proviennent également des registres du Ministère de l'Ordre Public, elles ne sont pas publiées dans les éditions officielles du SNSG. Elles sont donc difficilement accessibles en s'adressant au Ministère même. Elles présentent le nombre de permis de séjour délivrés pendant une période donnée par sexe, nationalité (liste détaillée de pays de nationalité) et par: classes d'âges des étrangers, durée de validité du permis, type de permis (= "raison de séjour) et région d'habitation en Grèce
3. Permis de séjour dont la durée de validité est expirée et qui ne sont pas rendus aux autorités au moment de sortie du territoire à une date donnée (stock des étrangers supposés résider illégalement). Les données ne sont pas publiées, elles sont disponibles au Ministère de l'Ordre Public, mais leur accessibilité aux chercheurs n'est pas sans obstacles. Elles retiennent la nationalité et l'origine pour répartir les étrangers titulaires d'un permis de séjour périmé et qui n'est pas rendu aux autorités. Ces données produisent les estimations du stock des étrangers supposés résider au pays sans autorisation selon la méthode du Ministère de l'Ordre Public, qui est basée sur l'hypothèse -forte- que les étrangers dont le permis de séjour est expiré et pas rendu sont présents au territoire. La fiabilité de la méthode n'est pas assurée, car elle dépend, comme on l'a déjà vu, de la qualité des fichiers du Ministère (notamment la mise à jour des fichiers pour tenir compte des événements tels que le changement de statut administratif ou le décès ou la sortie du territoire) et du temps pendant lequel un permis "expiré et pas rendu" est conservé dans les fichiers.

4. Nombre de demandes d'octroi et de demandes de renouvellement du permis de séjour déposées, nombre de permis de séjour délivrés et renouvelés et nombre de refus d'octroi et de renouvellement, pendant une période donnée (flux). Il s'agit de données non publiées, éventuellement accessibles auprès du Ministère de l'Ordre Public. Elles présentent un intérêt particulier dans la mesure où elles permettent: 1) de calculer le "taux d'octroi" ou "de renouvellement" -et à l'inverse "le taux de refus d'octroi" ou "de refus de renouvellement"- pendant une période donnée et 2) de connaître l'effectif des étrangers demandeurs d'octroi ou de renouvellement du permis de séjour dont la demande a été refusée, catégorie qui est susceptible de "glisser" vers la clandestinité. Mais en tout cas et à notre connaissance, les données sont disponibles pour quelques années seulement, car l'exploitation statistique des informations relatives n'est pas systématique.

c) Statistiques relatives aux permis de travail

Les statistiques relatives aux permis de travail sont similaires à celles portant sur les permis de séjour. Elles présentent d'une part les permis valables à une date donnée (stock) et d'autre part les permis délivrés pendant une période du temps avec distinction de nouveau permis (flux) et de renouvellements. Une partie seulement de ces statistiques, dont la source est le Ministère du Travail, sont publiées dans les éditions officielles du SNSG. Les catégories des statistiques que l'on peut distinguer sont les suivantes.

1. *Permis de travail valables à une date donnée (stock). On dispose de:*

- données émanant du Ministère du Travail et publiées régulièrement par le SNSG dans ces éditions qui couvrent la période depuis 1972. A partir de cette année commence l'élaboration des données du Ministère qui aboutit à la publication des résultats trimestriels et annuels. Les tableaux présentent les étrangers titulaires d'un permis de travail en cours de validité à la fin de l'année et à la fin de chaque trimestre de l'année, pour la période depuis 1972. Un premier tableau répartit les étrangers selon le sexe et la nationalité (regroupée en grandes catégories). Un deuxième tableau les répartit selon le sexe et le secteur d'activité (sans distinction de la nationalité).
- données non publiées, disponibles éventuellement auprès du Ministère du Travail. Elles présentent les permis de travail valables à une date donnée par sexe, nationalité et par: classes d'âges/durée de validité du permis/secteur d'activité/profession/région d'habitation et de travail en Grèce.

2. Permis de travail délivrés pendant une période donnée. Ici aussi on peut distinguer:

- les données publiées, disponibles depuis 1972, qui présentent a) le nombre de permis de travail délivrés aux étrangers par sexe et nationalité (regroupée en grandes catégories) avec distinction des nouveaux permis (flux) et des renouvellements et b) les permis de travail délivrés par sexe et secteur d'activité

(sans distinction de nationalité), nouveaux permis et renouvellements confondus.

- les données non publiées, donc plus difficilement accessibles, qui présentent les permis de travail délivrés pendant une période (avec distinction des nouveaux permis et des renouvellements) par sexe, nationalité et par: classes d'âges, durée de validité du permis, secteur d'activité, profession, région d'habitation en Grèce.

3. Demandes d'octroi et demandes de renouvellement du permis de travail, permis de travail délivrés et renouvelés, refus d'octroi et de renouvellement pendant une période donnée (flux). Comme pour les demandes relatives aux permis de séjour, ces données ne sont pas publiées et elles sont disponibles pour quelques années seulement car le traitement n'est pas systématique.

d) Données relatives aux demandes d'asile

Les données relatives aux demandeurs d'asile politique ou aux réfugiés politiques reconnus ne sont ni publiées, ni disponibles auprès du SNSG. Leur obtention suppose une recherche auprès des services et organismes compétents, à savoir la Direction pour l'Asile du Ministère de l'Ordre Public et la délégation en Grèce du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (H.C.R.). Selon le décret présidentiel n° 83 du 16/3/1993 (art. 7), le service du Ministère, habilité à se prononcer sur les demandes d'asile et à délivrer la "carte d'identité de réfugié" (donnant droit à l'octroi du permis de séjour de réfugié et du permis de travail), est obligé de fournir régulièrement au H.C.R. des "données statistiques relatives aux demandes déposées et au taux de reconnaissance" de la qualité de réfugié.

La situation était différente avant la mise en vigueur de ce décret: la demande d'asile pouvait être déposée soit auprès des autorités nationales, soit auprès du H.C.R.³⁶; ce dernier était habilité à délivrer "la carte de réfugié reconnu par le H.C.R.". Il existait alors deux catégories de réfugiés: ceux reconnus par les autorités nationales -et jouissant de plus de sécurité- et ceux reconnus par le H.C.R. Respectivement, les statistiques distinguaient les deux catégories des demandes d'asile (déposées auprès des autorités et auprès du H.C.R.) ou les deux catégories de réfugiés reconnus. Cependant, le problème des doubles enregistrements était présent dans ce type de statistiques, étant donné que l'étranger dont la demande était refusée par le Ministère de l'Ordre Public, avait le droit de déposer sa demande auprès du H.C.R.; il avait par ailleurs intérêt à le faire, étant donné que l'acceptation de la demande par le H.C.R. était relativement plus facile.

A l'heure actuelle, le problème de double enregistrement ne se pose pas et il est possible d'obtenir des données statistiques sur le nombre de demandes de reconnaissance de la qualité de réfugié politique par nationalité, avec distinction des demandes acceptées et refusées, auprès surtout du H.C.R. Cependant, la disponibilité des données pour toutes les années n'est pas assurée, ni par ailleurs la comparabilité des données actuelles avec les

³⁶ Exception faite des demandeurs d'asile de nationalité turque dont la demande était déposée auprès du (et examinée par le) service compétent du Ministère de l'Ordre Public uniquement.

données relatives aux années précédentes, antérieures à la modification de la procédure de demande de l'asile politique.

e) Données provenant des recensements de la population

On dispose de la population étrangère totale présente sur le territoire le jour du recensement (stock), selon les résultats du recensement général de la population "de facto" effectué tous les 10 ans.³⁷ Sur le bulletin du recensement de la population, la question sur la nationalité de l'individu est posée. Par conséquent, les questionnaires remplis par des personnes de nationalité étrangère constituent une source *potentielle* riche en informations. Cependant, lors de l'exploitation des questionnaires, la plupart de ces informations ne sont pas retenues. Ainsi on peut, ici aussi, distinguer:

1. les résultats publiés. On y trouve un tableau qui présente la population totale présente sur le territoire le jour du recensement par sexe, pays de nationalité et par type de région d'habitation en Grèce.³⁸ Ce tableau est commun à tous les recensements. Ce qui se modifie d'un recensement à l'autre est la liste des pays de nationalité qui y apparaissent. Cette liste devient progressivement plus longue, ce qui est lié à une demande croissante des informations assez fines sur la population étrangère.
- Un deuxième tableau publié présente la population totale du pays répartie en deux catégories nationaux / étrangers (sans distinction du pays de nationalité) et selon le sexe et des classes d'âges. S'agissant enfin des recensements de 1981 et de 1991, on dispose également des deux tableaux publiés supplémentaires: a) le tableau présentant la population totale des membres des ménages en 1981 par grandes catégories de nationalité du responsable du ménage (hellénique / étrangère, avec distinction de la C.E.E. / sans nationalité / non déclarée) et par taille du ménage et b) le tableau présentant la population totale en 1991 par sexe, classes d'âges et grandes catégories de nationalité (hellénique / étrangère avec distinction de l'Union européenne / sans nationalité). Il est évident que ces deux tableaux nous renseignent très peu du fait que la nationalité est regroupée en catégories trop générales.

³⁷ Lors du recensement grec la population "de facto" est recensée. Plus précisément, sont recensés les individus présents sur le territoire grec le jour du recensement indépendamment de la raison de leur présence et indépendamment du fait de savoir s'ils résident au pays à titre permanent ou provisoire. La population légale ("de jure") est estimée, en ajoutant à la population recensée (de facto) les trois groupes de population suivants: 1) les membres des ménages provisoirement absents à l'étranger, 2) les équipages des cargos et les pêcheurs grecs, à bord d'un navire de haute mer, qui (indépendamment de la durée de leur absence) sont considérés, à titre exceptionnel, comme "membres de leur ménage provisoirement absents à l'étranger" (groupe 1) et 3) les "non membres" des ménages absents à l'étranger mais dont il est prévu qu'ils rentrent au pays dans un espace de deux ans maximum à compter du jour de recensement.

³⁸ Trois types des régions (ou circonscriptions) sont distinguées: régions urbaines, semi-urbaines et rurales. Les communes-dèmes ou communes sont classées: 1) dans les circonscriptions urbaines lorsque leur localité la plus peuplée compte 10.000 habitants ou plus. Y sont classées aussi les (13) agglomérations urbaines du pays, 2) dans les circonscriptions semi-urbaines lorsque leur localité la plus peuplée compte 2.000 à 9.999 habitants (sans prendre en compte les localités se trouvant englobées à l'intérieur d'une agglomération urbaine) et 3) dans les circonscriptions rurales comprenant les communes dont la localité la plus peuplée compte moins de 2.000 habitants (sans prendre en compte les localités se trouvant englobées à l'intérieur d'une agglomération urbaine).

- Deux autres tableaux publiés présentent la population par région d'habitation en Grèce le jour du recensement et par région de résidence 5 ans avant le recensement et 1 an avant le recensement. Il s'agit évidemment des données recueillies à l'occasion de deux questions posées lors du recensement: la question sur le lieu de domicile -dème, commune ou pays étranger- de l'individu 1) cinq ans auparavant et 2) et un an auparavant.³⁹ Les données sont donc susceptibles de nous renseigner sur les flux d'entrée au pays, en provenance de l'étranger.⁴⁰ Cependant leur utilité se limite considérablement du fait que la nationalité n'apparaît pas sur les tableaux publiés. En d'autres termes, la population qui habitait à l'étranger 5 ans ou 1 an auparavant, n'est pas répartie par nationalité -pour ne mentionner que la caractéristique la plus élémentaire qui aurait pu être retenue- et nationaux et étrangers sont confondus.
2. les données non publiées. Etant donné que la question sur la nationalité est posée lors du recensement, l'exploitation statistique des fiches du recensement concernant des étrangers est susceptible de fournir des informations supplémentaires sur les caractéristiques des étrangers résidant au pays le jour du recensement, ainsi que sur les étrangers présents sur le territoire le jour du recensement et qui habitaient à l'étranger 5 ans ou 1 an auparavant. L'obtention des données non publiées émanant du SNSG, est relativement facile, le SNSG étant le fournisseur principal des informations aux chercheurs intéressés. Cependant, le type des données qu'il serait possible d'obtenir, dépend évidemment de la quantité et du type d'informations apparaissant sur les fiches que les responsables du SNSG décident de traiter.
- f) Données provenant d'autres enquêtes régulières
1. On dispose de la population étrangère ayant 14 ans et plus à une date donnée (stock) selon les résultats de l'enquête de la main d'oeuvre. L'enquête est effectuée tous les ans depuis 1974 (de 1974 à 1980 elle couvre les régions urbaines et semi-urbaines; depuis 1981 elle couvre le pays entier). Elle a lieu pendant la période d'avril à juin, auprès d'un échantillon des ménages (taux de sondage: 1,5% des ménages du pays). Une question sur la nationalité du "responsable du ménage" est posée dans le questionnaire de l'enquête. Or, les données publiées régulièrement par le SNSG ne retiennent pas la nationalité. Ainsi, les tableaux publiés portent sur la population, nationaux et étrangers confondus, ayant 14 ans et plus, active/inactive, employée/en chômage et répartie dans diverses caractéristiques démographiques, sociologiques et économiques. Des données non publiées portant spécifiquement sur les étrangers sont disponibles auprès du SNSG et elles présentent: la population ayant 14 ans et plus par nationalité, classes d'âges et sexe, la population ayant 14 ans et plus par nationalité et avec distinction actifs-

³⁹ Par exemple, s'agissant du dernier recensement, effectué le 17 mars 1991, les questions (n° 10 et 11) du bulletin de recensement sont formulées de la façon suivante: "dans quel dème, commune ou pays étranger habitiez-vous en décembre 1985?" et "dans quel dème, commune ou pays étranger habitiez-vous 1 an auparavant?"

⁴⁰ Il est évident que ces données ne permettent pas de saisir les flux d'entrée ayant eu lieu pendant les 5 ans ou pendant l'année précédant le recensement et qui ont été suivis par un départ du pays avant le jour du recensement.

inactifs, employés-chômeurs et la population active par sexe, nationalité et par classes d'âges /niveau d'éducation (de scolarité) / secteur d'activité / statut dans la profession.

- Comme c'est le cas de toutes les enquêtes par sondage, les résultats de l'enquête annuelle sur la main d'oeuvre sont caractérisés par une erreur due au sondage. L'erreur est estimée par le SNSG pour les principales catégories de population (population active, employée et au chômage par sexe et par niveau d'urbanisation de la région de résidence). S'agissant de l'ensemble du pays et des estimations concernant des populations suffisamment nombreuses, l'erreur est très limitée. Cependant, pour ce qui est des estimations concernant moins de 50.000 personnes, l'erreur devient plus importante et devrait être prise en compte. Ce qui est le cas de la plupart des groupes d'étrangers par nationalité. Par conséquent les seules données que l'on pourrait considérer comme fiables sont celles portant sur l'ensemble de la population étrangère ou sur des groupes de nationalité suffisamment nombreux.
2. Pour une catégorie particulière des travailleurs étrangers, on dispose de données supplémentaires et assez détaillées. Il s'agit des étrangers travaillant sur des navires de propriété hellénique à une date donnée (stock). Les données proviennent du recensement de l'équipage de la marine marchande, effectué tous les 2 ans depuis 1978 (depuis 1982, le jour du recensement est le 20 septembre). Les résultats de ce recensement publiés présentent l'équipage des navires en faisant distinction des nationaux et des étrangers et avec distinction des navires grecs (de propriété grecque et battant pavillon grec) et des navires de propriété grecque battant pavillon étranger mais dont le personnel est affilié au régime de Sécurité Sociale en Grèce. Les tableaux publiés sont satisfaisants du point de vue de l'analyse des étrangers travaillant sur les navires, parce qu'ils présentent la plupart des données recueillies à l'occasion du recensement. On dispose donc du nombre d'étrangers travaillant sur les navires grecs avec diverses caractéristiques, pays de nationalité, âge, spécialisation, poste de travail etc.
 3. Un tableau publié dans l'édition annuelle "Statistiques de l'enseignement", présente les étudiants étrangers par sexe, nationalité et par établissement de l'enseignement supérieur à une date donnée (stock). Les données couvrent l'ensemble du pays et proviennent du traitement des bulletins individuels remplis par les étudiants et collectées par les services du Ministère de l'Education, ainsi que par les questionnaires remplis par les secrétariats des établissements. De la même source proviennent des informations supplémentaires qui ne sont pas pourtant publiées. A notre connaissance ces informations portent sur le nombre d'inscriptions des étudiants étrangers en première année d'études par nationalité par faculté (enseignement supérieur uniquement) (flux). Ce type de données sont disponibles pour toute la période de l'après-guerre et depuis 1971, elles sont présentées sous la forme actuelle (édition annuelle portant sur l'ensemble des facultés du pays). Cependant, on observe un retard considérable dans la publication des données récentes: la dernière édition date de 1995 et présente les informations relatives à l'année académique 1985/86.

g) Statistiques de préhension à la frontière d'expulsion

Depuis que l'immigration clandestine est devenu un thème d'actualité en Grèce, des données sur les arrestations pour entrée illégale au territoire et sur les expulsions des étrangers, émanant du Ministère de l'Ordre Public, sont diffusées de plus en plus souvent dans la presse ou fournies aux chercheurs. Cependant, les données ne sont ni publiées dans les éditions officielles du SNSG, ni diffusées à des intervalles réguliers. Leur qualité n'est pas assurée et la période du temps couverte est limitée.

En effet, la période de référence des séries statistiques varie de quelques mois à cinq ans. Dans ce dernier cas, où la série est relativement plus longue, il s'agit du nombre total d'expulsions pendant la période 1987 à 1991, sans distinction du nombre annuel, comme on peut le constater sur le tableau suivant:

Tableau 15 Ressortissants étrangers expulsés de 1987 à 1991 par nationalité

	nombre total d'expulsions	% dans le total	% cumulé
Pologne	1 985	16,15	16,15
ex-Yougoslavie	1 782	14,50	30,65
Egypte	1 312	10,67	41,32
Pakistan	1 144	9,31	50,63
Syrie	902	7,34	57,97
Bulgarie	638	5,19	63,16
Chili	586	4,77	67,93
Inde	503	4,09	72,02
Saint-Domingue	428	3,48	75,50
Roumanie	304	2,47	77,98
Turquie	235	1,91	79,89
Philippines	214	1,74	81,63
autres	2 258	18,37	100,00
total	12 291	100,00	

source: Ministère de l'Ordre Public, cité par Petrinioti, 1993 p.26 / Kontis, 1994 p.57)

Il existe également des données statistiques sur les arrestations pour entrée illégale au territoire et le nombre de ces arrestations qui ont été suivies par une reconduction à la frontière pendant une période donnée (par nationalité et avec distinction des entrées illégales par des frontières maritimes et terrestres du pays). On n'a trouvé qu'un tableau dans la littérature (Kontis, 1994), qui a été diffusé également par la presse (tableau 15). Son existence permet de supposer que des données sur d'autres années sont disponibles, ce qui ne signifie pas pour autant qu'elles sont facilement accessibles.

Tableau 16 Arrestations pour entrée illégale et reconduites à la frontière par nationalité (1/1/92 à 31/8/92)

	frontières terrestres		frontières maritimes		toutes frontières	
	arrestations	reconduites	arrestations	reconduites	arrestations	reconduites
Afghanistan	1	0	0	0	1	0
Albanie	197 211	197 211	0	0	197 211	197 211
Algérie	2	2	0	0	2	2
Autriche	2	0	0	0	2	0
Bangladesh	41	36	0	0	41	36
Bourma	5	5	0	0	5	5
Bulgarie	161	159	0	0	161	159
Egypte	23	23	0	0	23	23
Hongrie	2	2	0	0	2	2
Inde	20	14			20	14
Iran	50	50	5	0	55	50
Iraq	158	145	1 057	0	1 215	145
Maroc	24	24	0	0	24	24
Nigeria	3	3	0	0	3	3
Pakistan	192	190	4	0	196	190
Pologne	175	173	0	0	175	173
Roumanie	1 441	1 406	42	0	1 483	1 406
Russie	58	58	0	0	58	58
Sahara	1	1	0	0	1	1
Somalie	1	1	0	0	1	1
Syrie	36	35	3	0	39	35
Tchécoslovaquie	20	19	0	0	20	19
Tunisie	6	6	0	0	6	6
Turquie	78	68	283	4	361	72
ex-Yougoslavie	532	509	0	0	532	509
tous	200 243	200 140	1 394	4	201 637	200 144

source: Ministère de l'Ordre Public, tableau diffusé par la presse et cité par Kontis, 1994.

Tableau 17 Nombre d'arrestations pour entrée illégale (1), dont reconduites à la frontière (2) en 1991 selon distinction entre Albanais et autres nationalités

	frontières terrestres			frontières maritimes		
	(1) arrestations	(2) reconduites	(2) en % de (1)	(1) arrestations	(2) reconduites	(2) en % de (1)
Albanais	84 259	84 259	100,00	0	0	0
Autres	2 226	1 260	56,60	794	0	0
Total	86 485	85 519	98,88	794	0	0

source: tableau 15

Les données que l'on trouve le plus souvent dans la littérature portent uniquement sur les "reconduites à la frontière" des Albanais. La série la plus longue que l'on a pu constituer, après consultation des diverses sources, porte sur la période janvier 1992 à août 1995 (annexe 3, tableau 2). Le nombre de reconduites à la frontière par mois est également présenté, ce qui n'est pas sans intérêt étant donné le caractère saisonnier de l'activité d'un bon nombre des Albanais en Grèce (annexe 3, tableau 3).

Tableau 18 Nombre de reconduites des Albanais à la frontière par mois

mois	1992	1993	1994	1995*
janvier	6 905	10 402	10 639	10 751
février	7 731	14 131	9 517	14 589
mars	17 575	13 444	12 982	18 409
avril	20 643	27 120	14 410	19 767
mai	35 092	28 661	24 578	16 965
juin	22 135	34 988	19 380	24 774
juillet	30 502	17 543	19 825	21 290
août	34 211	22 362	40 209	24 392
septembre	27 281	16 308	19 994	n.d.
octobre	30 495	13 897	9 077	n.d.
novembre	28 261	13 662	19 576	n.d.
décembre	15 825	8 137	16 262	n.d.
total	276 656	220 655	216 449	150 937
en moyenne par mois	23 055	18 388	18 037	18 867

*1/1 à 1/9 seulement

n.d.: non disponible

source: Ministère de l'Ordre Public, tableau diffusé par la presse et cité par divers auteurs.

L'accès aux données sur les arrestations et les expulsions, suppose l'autorisation préalable du Ministre de l'Ordre Public, obtenue après le dépôt d'une demande auprès du Service des Relations Publiques du Ministère de l'Ordre Public.

h) Statistiques de délinquance

Dans l'édition, la «Statistique de la Justice», publiée régulièrement depuis 1956, on trouve un tableau donnant les individus condamnés qui sont résidents permanents d'un pays étranger, par pays de résidence et type d'infraction. Des données détaillées sur les étrangers existent mais elles ne sont pas publiées. Elles portent sur:

- le nombre d'étrangers *arrêtés* et le nombre d'*arrestations* pendant une période du temps - voir, par exemple, le tableau 18 pour 1993 et 1994)
- le nombre d'*infractions commises* par des étrangers (crimes, délits et contraventions, y compris contraventions de la loi régissant le statut des étrangers) et le nombre d'*étrangers condamnés* par nationalité et par type de crime/délit/contravention pendant une période de temps - voir, par exemple, le tableau 19 pour 1994)

Tableau 19 Nombre d'étrangers arrêtés et nombre d'arrestations des étrangers en 1993 et 1994

		1993	1994
Total	nombre d'étrangers arrêtés	9 161	10335
	nombre d'arrestations	5 860	5304
Albanie	nombre d'étrangers arrêtés	3 547	4070
	nombre d'arrestations	5 187	1969
Bulgarie	nombre d'étrangers arrêtés	464	792
	nombre d'arrestations	327	360
Yougoslavie	nombre d'étrangers arrêtés	243	431
	nombre d'arrestations	204	271
Inde	nombre d'étrangers arrêtés	154	106
	nombre d'arrestations	56	46
Irak	nombre d'étrangers arrêtés	493	474
	nombre d'arrestations	116	98
Pakistan	nombre d'étrangers arrêtés	442	572
	nombre d'arrestations	74	99
Pologne	nombre d'étrangers arrêtés	348	305
	nombre d'arrestations	270	213
Roumanie	nombre d'étrangers arrêtés	478	778
	nombre d'arrestations	308	400
Turquie	nombre d'étrangers arrêtés	143	122
	nombre d'arrestations	110	78
Total	nombre d'étrangers arrêtés	9 161	10335
	nombre d'arrestations	5 860	5304

source: Karydis V. X. (1996)

Tableau 20 Nombre d'étrangers condamnés (auteurs de faits) et nombre d'infractions (faits) commises par des étrangers en 1994, par pays de nationalité et par type d'infraction

		loi sur les étrangers*	entrée illégal	travail illégal	faux papiers	autres	total
Albanie	auteurs de faits	499	1 395	777	140	929	3 740
	faits	278	301	512	69	582	1 742
Bulgarie	auteurs de faits	121	263	239	9	104	736
	faits	67	44	131	8	65	315
Ex-Yougoslavie	auteurs de faits	81	11	128	20	164	404
	faits	47	7	75	15	102	246
Inde	auteurs de faits	14	57	19	8	8	106
	faits	9	14	12	6	5	46
Iraq	auteurs de faits	36	366	11	26	23	462
	faits	19	32	8	15	15	89
Pakistan	auteurs de faits	71	437	31	6	18	563
	faits	18	43	15	6	11	93
Pologne	auteurs de faits	82	4	140	0	50	276
	faits	57	4	87	0	38	186
Roumanie	auteurs de faits	183	128	200	15	209	735
	faits	89	43	99	3	130	364
Turquie	auteurs de faits	14	47	1	13	31	106
	faits	11	20	1	10	26	68
Total	auteurs de faits	1 101	2 708	1 546	237	1 536	7 128
	faits	595	508	940	132	974	3 149

*infractions relatives à la loi sur les étrangers, autres que l'entrée illégale au pays

source: Karydis V. X. (1996)

i) Statistiques sur l'acquisition de la nationalité par des étrangers

Les demandes de naturalisation sont déposées auprès du Ministère de l'intérieur⁴¹ qui dispose des données sur le nombre d'acquisitions de la nationalité hellénique par des étrangers pendant une période donnée (flux de sortie de la population étrangère). L'origine des étrangers est distinguée, ce qui est important étant donné l'acquisition relativement plus facile de la nationalité par des personnes d'origine grecque -une fois l'origine grecque prouvée (sur ce point, voir section I). Les données ne sont pas publiées dans les éditions régulières du SNSG et leur obtention est éventuellement possible en s'adressant au Service de Nationalité du Ministère de l'Intérieur. Cependant, il est très probable que, comme dans les autres cas des données non publiées, le traitement n'est pas systématique et les statistiques que l'on pourrait obtenir ne porteraient que sur certaines années.

En tout cas, le nombre d'étrangers d'origine étrangère qui acquièrent la nationalité hellénique par naturalisation ne doit pas être très élevé à l'heure actuelle, étant donné d'une part la législation assez restrictive en la matière et d'autre part l'ancienneté limitée des flux d'immigration et par conséquent le fait que relativement peu d'étrangers satisfont les conditions exigées, relatives à la durée de séjour préalable (10 ans sur les 12 dernières

⁴¹ Notons que le Ministère de l'Intérieur et le Ministère de l'Ordre Public sont deux ministères autonomes.

années précédant le dépôt de la demande de naturalisation). Ce qui ne limite en rien l'intérêt de ce type de données qui permettraient notamment de suivre l'évolution du nombre de naturalisations au fur et à mesure que l'ancienneté de la présence étrangère augmente dans le pays.

j) *Autres sources*

Pour compléter cet inventaire, il convient de préciser que quatre sources de données statistiques, susceptibles de nous renseigner sur l'immigration et la présence étrangère sur un pays, ne permettent pas d'en tirer des informations relatives aux étrangers en Grèce. Il s'agit des registres de population, du "Système d'information Schengen", des enquêtes post-censitaires et de l'opération de régularisation exceptionnelle des étrangers en situation irrégulière.

(1) Registres de population

Les trois principaux registres de population ne peuvent pas renseigner sur les migrations internationales ou les migrants étrangers. Il s'agit du 1)"Registre des hommes" qui retient tous les enfants mâles de la commune et sert de recensement permanent des futurs inscrits, 2)"Registre d'état civil" qui enregistre les naissances, les mariages et les décès au lieu de production de l'événement 3)"Registre de citoyenneté" qui permet de reconstituer l'histoire des familles. En outre, des fichiers spécifiques, notamment les fichiers à partir des déclarations de domicile, n'ont pas été utilisés jusqu'à l'heure actuelle à des fins scientifiques (Kotzamanis V., 1987), car ils se prêtent très difficilement à l'analyse à cause d'une imparfaite mise à jour

(2) Système d'information Schengen

En Grèce, l'application des accords de Schengen, relatifs à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes des Etats signataires, et des dispositions relatives à l'enregistrement et l'échange des informations sur les flux d'entrée et de sortie "à l'espace Schengen, est effective seulement depuis le 8 décembre 1997. Il s'est déjà avéré que le problème majeur provient du fait que le système informatique n'est pas au point à tous les passages frontaliers, ainsi que de la nécessité de réorganiser les fichiers informatiques du Ministère de l'Ordre Public et des autorités de police. En effet, une phase transitoire de six mois est prévue pour cette réorganisation. La suppression du contrôle des passagers entre la Grèce et les autres Etats signataires n'est pas donc effective et elle risque d'être encore repoussée, d'autant plus que les frontières grecques constituent des frontières extérieures de "l'espace Schengen", en d'autres termes, des frontières où le contrôle décisif doit s'effectuer. Dans ces conditions, il n'existe pas encore de données statistiques ou autres informations relatives aux étrangers provenant des procédures d'enregistrement prévues par les accords de Schengen.

(3) Enquêtes post-censitaires

Des enquêtes par sondage sont effectuées peu de jours après les recensements afin d'estimer l'erreur de couverture du recensement, due aux doubles inscriptions ou à la population y ayant échappé. Ainsi, il s'est avéré que la population totale du pays selon le

résultat du recensement de 1971 (8.768.372 individus) est caractérisée par une sous estimation (de l'ordre de 25.000 individus). A l'inverse le résultat du recensement de 1981 (9.739.589 individus) est caractérisé par une surestimation de la population totale (à 0,4% de la population totale). Enfin, les résultats de l'enquête relative au recensement de 1991 (selon lequel la population totale s'élève à 10.259.900 personnes) ne sont pas encore disponibles. Les informations ci dessus sont les seules que l'on a pu trouver à propos des enquêtes post censitaires par sondage. Apparemment elles ne renseignent pas sur les étrangers.

(4) Procédure exceptionnelle de régularisation des étrangers

La première opération de régularisation — exceptionnelle et généralisée — des étrangers en situation irrégulière (exception faite des marins employés sur des bateaux grecs sous pavillon grec, et, bien sur des ressortissants de l'U.E.) vient d'être mise en place (le 1/1/1998) après au moins un an d'élaboration des deux décrets présidentiels du Ministère du Travail qui définissent les modalités de l'opération. Les décrets portent respectivement sur le "Permis Provisoire de Séjour" (appelé "carte blanche") et la "Carte de Séjour de Durée Limitée" (ou "carte verte"). L'objectif principal de la délivrance de la "carte blanche" est un premier enregistrement de la présence étrangère illégale au pays. Par conséquent, les conditions d'octroi de la carte sont relativement libérales et sa durée de validité relativement courte. En revanche, la "carte verte" sera d'une durée de validité plus longue et elle sera destinée aux détenteurs de la "carte blanche" qui remplissent des conditions relativement plus strictes (notamment par rapport au poste de travail occupé, à la durée de séjour au pays etc.).

Les étrangers en situation irrégulière sont obligés de se présenter au service compétent — qui est le bureau local de l'Office National de l'Emploi et non pas les autorités de police — dans un délai de 5 mois à compter du 1/1/98 (délai qui peut être prolongé de 2 mois si nécessaire par une décision du Ministre du Travail) et déposer une demande d'octroi de la carte blanche accompagnée des divers justificatifs.⁴² La carte tiendra également lieu de permis provisoire de travail et sa durée de validité expirera le 31/12/1998 (indépendamment de la date d'octroi). Les employeurs qui emploient des

Catégorie 1.⁴² L'étranger doit présenter: 1)son passeport ou autre document de voyage ou la carte d'identité ou une attestation avec photo émanant de l'autorité administrative compétente du pays de provenance certifiant que la personne concernée a déposé une demande d'octroi de passeport ou, enfin, en l'absence des documents ci-dessus, un certificat de situation familiale avec photo certifié par le Consulat Grec, 2)une copie du contrat privé de travail, si celui-ci existe, 3)le livret d'affiliation à une institution publique de sécurité sociale, s'il existe, 4)un certificat de santé émanant d'un Hôpital d'Etat en Grèce, certifiant que l'étranger n'est pas atteint d'une maladie incurable ou contagieuse mettant en danger la santé publique, 5)un certificat de registre pénal émanant du Ministère de la Justice, certifiant que l'étranger n'a pas été condamné en dernière instance pour crime ou délit passible d'une peine d'emprisonnement de trois mois au moins (exception faite de l'entrée, séjour et travail illégal au pays), 6)une attestation que l'étranger n'est pas compris dans la liste des "étrangers indésirables" du Ministère de l'Ordre Public, 7)tout document prouvant la durée de séjour en Grèce, 8)quatre photos d'identité récentes et 9)une «déclaration sur l'honneur» que les informations déclarées sur la demande déposée sont vraies.

étrangers au moment de la mise en vigueur du décret présidentiel ou pendant le délai de 5 mois, sont également obligés de déclarer ceci dans le 15 jours qui suivent la mise en place de la relation du travail. L'annulation des obligations non respectées des employeurs vis-à-vis des étrangers pour la période antérieure à la déclaration est bien sûr garantie. La déclaration de la part de l'étranger n'annule pas l'obligation de l'employeur de déclarer les étrangers qu'il emploie et inversement, la déclaration de la part de l'employeur ne peut pas en soi donner lieu à l'octroi de la carte blanche pour son employé étranger et n'annule pas l'obligation de ce dernier de se présenter et déposer la demande d'octroi de la carte.

Les étrangers, titulaires de la carte blanche souhaitant obtenir la carte verte, doivent en faire la demande jusqu'au 30/7/1998, accompagnée de divers justificatifs.⁴³ La durée de validité de cette deuxième carte, qui sera délivrée à partir du 1/1/1999, varie de 1 à 3 ans et elle est renouvelable pour 2 ans chaque fois. Aussi, l'étranger qui remplit les conditions d'octroi de la carte verte, qui réside en Grèce pendant 5 ans successifs au moins et qui dispose des ressources suffisantes pour parvenir à la satisfaction des besoins de logement et de subsistance, a le droit de demander l'octroi de la "carte de séjour de cinq ans". Celle-ci donne droit, entre autres, au dépôt d'une demande de regroupement familial selon les conditions prévues par la loi principale sur le séjour et le travail des étrangers en Grèce (loi 1975/1991)⁴⁴

Comme c'est le cas en général, la régularisation est susceptible de fournir des informations originales sur les étrangers en situation irrégulière, mais pour ceci il faut attendre du moins jusqu'à l'expiration du délai de dépôt de la demande d'octroi de la carte blanche (5 mois ou 7 mois si prolongation) et de la carte verte (7 mois).

3. L'intérêt des statistiques disponibles dans la perspective de la mesure de la clandestinité

Les diverses statistiques citées ci-dessus sont d'un intérêt inégal dans une perspective de mesure de l'immigration illégale. Par ailleurs, comme on a eu l'occasion de le constater à propos des données du Ministère de l'Ordre Public dans la section II, la qualité des données peut être sérieusement remise en cause. Ainsi, aux problèmes inhérents à la mesure d'un phénomène qui échappe à l'observation statistique, s'ajoutent des problèmes supplémentaires liés à la qualité des données censées être fiables.

Tel est le cas par exemple des *données sur les flux d'entrée et de sortie des touristes (passagers)* disponibles jusqu'en 1986. La comparaison du nombre d'arrivées et de

Catégorie 2.⁴³ Avec la demande écrite d'octroi de la «carte verte», l'étranger est obligé de présenter sa «carte blanche», une copie du contrat privé de travail, le livret d'affiliation à une institution publique de sécurité sociale, ainsi qu'un certificat de santé émanant d'un Hôpital d'Etat en Grèce, et un certificat de registre pénal émanant du Ministère de la Justice (voir note de bas de page 40, documents 4 et 5 exigés pour l'octroi de la carte blanche).

⁴⁴ Le détenteur de celle-ci a le droit de demander l'installation en Grèce des membres de sa famille dans le cadre du regroupement familial et selon les conditions définies par la loi principale sur le séjour et le travail des étrangers en Grèce (loi 1975/1991) L'article 14 de cette loi prévoit que l'étranger ayant résidé en Grèce légalement pendant 5 ans au moins et auquel une prolongation du permis de séjour de 2 ans a été délivrée, peut demander l'entrée et l'installation auprès de lui des membres de sa famille (conjoint et enfants célibataires de moins de 18 ans) à condition que ces derniers habitaient avec le demandeur et dépendaient de lui pour leur subsistance avant l'entrée du demandeur en Grèce.

départs par année, disponibles jusqu'en 1985, a été proposée par Ekme-Polopoulou (1990, p. 19) comme un indicateur du fait que "l'effectif des étrangers qui vivent et travaillent en Grèce est bien plus élevé que [celui apparaissant sur] les données statistiques officielles et le nombre de permis de séjour". Selon l'auteur, le solde [= arrivées des touristes - départs des touristes] donne une idée de l'ampleur de la présence étrangère irrégulière due au dépassement de la durée de séjour touristique car on constate que les arrivées l'emportent largement sur les départs (tableau 14). Cependant, comme l'auteur semble l'admettre, il s'agit d'un indicateur trop grossier, étant donné la qualité très médiocre de l'enregistrement à la frontière, *et* à l'entrée *et* surtout à la sortie. L'intérêt -limité- de la comparaison se limite encore plus du fait que les départs ne sont pas répartis par nationalité, ce qui conduit à comparer sans distinction des étrangers tous statuts administratifs confondus.

Tableau 21 Arrivées - départs des touristes par an (toutes nationalités confondues)

	arrivées (A)	départs (D)	solde (A - D)
1980	5 271 115	5 172 574	98 541
1981	5 577 109	5 387 935	189 174
1982	5 463 860	5 344 629	119 231
1983	5 258 372	5 040 074	218 298
1984	6 027 266	5 994 760	32 506
1985	7 039 428	6 696 361	343 067

source: Ekme-Poulopoulou, 1990, p. 19 / source primaire: Annuaire statistique 1986, p. 372

A notre avis, le seul intérêt que pourraient avoir les statistiques sur les flux des touristes, disponibles actuellement (arrivées par nationalité), consiste dans le fait que l'on peut suivre l'évolution des effectifs d'un groupe des pays dont certains constituent des pays d'origine d'un nombre considérable d'immigrants. Par exemple, pour ce qui est des touristes nationaux des pays européens, si l'on exclue: les 15 pays-membres de l'U.E., la Norvège, la Suisse, l'ex-Yougoslavie, (qui est un cas particulier), il reste les arrivées des touristes de nationalité d'un "autre pays d'Europe" dont l'effectif s'accroît constamment de 1987 à 1992 avec toutefois une légère baisse en 1993 et 1994. Parmi ces "autres pays européens", se trouvent classés des pays de l'Europe de l'est dont certains constituent les principaux pays d'origine d'immigrants (notamment l'Albanie, la Bulgarie et la Pologne). De même, l'effectif des touristes dont la nationalité et de l'ex-URSS — qui n'est pas classée dans les « autres pays d'Europe » —, région de provenance et de nationalité d'un nombre important d'immigrants d'origine grecque, mais aussi étrangère, augmente constamment depuis 1987.

Tableau 22 Arrivées des touristes de nationalité d'un "autre pays d'Europe"* et de l'ex-URSS (sauf touristes en croisières) - en milliers

Année:	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Autres pays d'Europe	209	200	248	249	252	295	345	427	646	716	657	634
ex-URSS	7	7	8	7	8	13	24	41	78	100	117	134

*Pays d'Europe sauf: pays membres de l'Union européenne (après adaptation pour exclure, à chaque date, les pays appartenant actuellement dans l'Union européenne des 15 Etats membres), Norvège, Suisse, pays de l'ex-Yougoslavie (qui est un cas particulier). L'ex-URSS n'est pas classée aux pays d'Europe.

source: Annuaire Statistique, 1989, p. 436 et Annuaire Statistique abrégé, 1994/95, p. 194

En tout cas, le seul constat que l'on peut faire à partir des chiffres du tableau 15 -si l'on suppose qu'ils ont un minimum de fiabilité- est le suivant: les entrées des étrangers munis d'un visa touristique et ayant la nationalité des "autres pays d'Europe" et de l'ex-URSS, augmentent en même temps que l'immigration (légitime et illégitime) en provenance de ces groupes de pays. Il peut très bien s'agir des "véritables" touristes si l'on tient compte de l'ouverture des pays de l'Europe de l'est ou bien des implications de l'immigration même (par exemple, entrées des parents de migrants qui viennent leur visiter pour une courte période). Toutefois, une partie de ces effectifs doit correspondre à des entrées des touristes qui ont ensuite dépassé la durée de séjour autorisée, mais on n'est pas en mesure d'en dire plus. A supposer même que les données sur les départs par nationalité soient disponibles, on ne pourrait en tirer que des informations trop générales et peu fiables étant donné la méthode peu rigoureuse de collecte des informations par les services des frontières qui sont reprises ensuite par le SNSG.

S'agissant des *statistiques de préhension à la frontière et des expulsions*, disponibles auprès du Ministère de l'Ordre Public pour certaines années de la décennie 1990, elles présentent également un intérêt. Cependant, comme c'est le cas en général, les données présentent le nombre d'expulsions (ou d'arrestations pour entrée illégitime), et non pas d'étrangers expulsés (ou arrêtés), pendant une période du temps. Il ne faudrait pas oublier que ce nombre est déterminé par la politique en matière de contrôle des flux et de ses fluctuations dans le temps. Celles-ci ne sont pas, à leur tour, indépendantes des relations bilatérales des pays concernés. Dans le cas des relations greco-albanaises, par exemple, l'existence d'une minorité grecque en Albanie et des immigrants Albanais en Grèce a servi, à plusieurs reprises, de moyen de pression réciproque. Ce qui devient très clair lorsque, par exemple, des mesures d'expulsions massives d'immigrants sont utilisées comme réponse de la Grèce aux discriminations du gouvernement albanais contre la minorité grecque et à l'inverse.⁴⁵

⁴⁵ Par exemple, les expulsions massives des Albanais par la Grèce en 1933, dont l'objectif affiché était de "combattre la présence clandestine au pays", ont servi, entre autres, de réponse de la Grèce à l'expulsion d'un archimandrite orthodoxe Grec par le gouvernement albanais en juin 1993 (Hall R.D. 1996, "Recent Developments in Greek-Albanians relations", *Mediterranean Politics*, vol. 2, p. 82-113 et Wallden A-S. 1993 "Les relations greco-albanaises: politique et économie", *Le courrier des pays de l'Est*, n° 382, sept, p. 45-62).

La *synthèse et la confrontation des différentes statistiques* portant sur le stock des étrangers à un moment donné, constitue une tentative intéressante qui permet d'obtenir une image plus complète de la population étrangère (d'autant plus que les sources ne sont pas très nombreuses) et éventuellement d'évaluer la fiabilité des sources statistiques. Cependant l'utilité de cette tentative dans la perspective d'une estimation des clandestins est très incertaine.

Par exemple, si l'on considère les différentes sources qui nous renseignent sur les étrangers en Grèce en 1991 et dont les résultats sont publiés, on a les informations suivantes:

- le recensement de la population de facto effectué le 17/3/1991, a révélé 167.276 étrangers en Grèce le jour du recensement (les personnes de double nationalité dont l'une est la nationalité hellénique étant exclues car, selon la législation, ils sont des nationaux)
- selon les statistiques relatives aux permis de séjour, 229.156 étrangers sont titulaires d'un permis de séjour valable en décembre 1990 (la date la plus proche à la date du recensement pour laquelle on dispose le nombre des titulaires de permis de séjour)
- l'enquête sur la main d'œuvre (EMD), effectuée en avril-juin 1991 par sondage, a révélé 79.281 étrangers (les personnes de double nationalité dont l'une est la nationalité hellénique étant exclues). 30.232 des étrangers sont employés (dans un total de 34.539 actifs)
- selon enfin les statistiques sur les permis de travail, 29.439 étrangers disposent d'un permis de travail valable le 31 décembre 1990 (ils sont 24.199 étrangers le 31 mars 1991, si l'on veut retenir une date plus proche à la date du recensement).

Les informations ci-dessus sont présentées dans le tableau suivant:

Tableau 23 Résultats relatifs à l'effectif des étrangers provenant de différentes sources

Source	effectif d'étrangers
étrangers en Grèce le 17/3/1991 selon le recensement	167.276
étrangers titulaires de permis de séjour le 1/12/1990	229.156
étrangers en 1991 selon l'EMD (avril-juin 91)	79.281
étrangers employés en 1991 selon l'EMD (avril-juin 91)	30.232
titulaires de permis de travail le 31/12/1990	29.439

On peut constater que

- l'effectif d'étrangers en mars 1991 selon le recensement est considérablement inférieur à l'effectif d'étrangers titulaires de permis de séjour environ deux mois auparavant. Ce qui permet de supposer que, outre le fait que les étrangers en situation irrégulière échappent au recensement, ce dernier sous-estime le nombre d'étrangers en situation régulière.

- à l'inverse, le recensement donne un effectif d'étrangers très supérieur à l'effectif d'étrangers selon l'enquête par sondage sur la main d'œuvre (EMD). Cette dernière sous estime donc l'effectif d'étrangers encore plus que le recensement et ne peut être considérée comme une source fiable lorsqu'il s'agit de la population de nationalité étrangère.
- cependant, l'écart entre l'effectif des étrangers employés selon l'EMD la période d'avril-juin d'une part et le nombre d'étrangers titulaires de permis de travail le 31 mars d'autre part, n'est pas très important (6.033 individus de plus selon l'EMD). Ce qui permettrait de supposer que l'EMD est susceptible de saisir les travailleurs étrangers en situation régulière.
- enfin si l'on compare les titulaires de permis de séjour au 31 décembre 1990 d'une part et de permis de travail à la même date d'autre part, on peut calculer que 12,85% seulement des titulaires de permis de séjour disposent d'un permis de travail. Ainsi on peut s'interroger sur l'ampleur du travail clandestin parmi les 199.717 titulaires de permis de séjour qui ne possèdent pas de permis de travail.

Si les écarts dans les résultats s'expliquent en grande partie par la différente nature et méthodologie de chaque source, la discussion de ces écarts n'est pas sans intérêt. Elle permet de s'interroger sur la fiabilité des sources en question, ainsi que sur les formes de la clandestinité. Dans cette perspective, une analyse plus approfondie (en distinguant, par exemple, les différentes nationalités, ou en comparant l'évolution sur une période) et l'utilisation d'autres statistiques (statistiques des étudiants étrangers, des réfugiés etc.) sont nécessaires. Cependant, la comparaison rapide et générale que l'on a tentée, semble indiquer que la confrontation des résultats de différentes sources est plus utile pour une évaluation des sources en question, que lorsqu'il s'agit de formuler des hypothèses relatives aux clandestins.

En conclusion, il paraît que la source la plus prometteuse à l'heure actuelle est l'opération de régularisation qui est en cours depuis le 1/1/98. Malgré l'incertitude quant à la proportion des clandestins qui vont se présenter, cette opération, étant une première pour le pays, est susceptible de révéler des caractéristiques de clandestins inattendues (quant à la nationalité, la durée de séjour etc.). Ces informations ne seront disponibles que bien plus tard et leur richesse dépendra de la collaboration des autorités compétentes et des chercheurs. Si la régularisation répond avant tout aux préoccupations administratives, la mise en place d'une telle collaboration est possible, d'autant plus que l'opération vient de commencer.

E. DISCUSSION DES SITUATIONS DISTINGUEES SUR LA FIGURE 1 DU RAPPORT DE SYNTHESE SUR LE «STATUT DES ETRANGERS»

Cette section apporte un complément d'information sur le statut des étrangers tel qu'il a été schématisé dans la figure 1 du rapport de synthèse. Il convient de s'y reporter pour préciser le sens des catégories commentées.

A: Situations irrégulières

A1 expulsés dès leur arrivée à la frontière (toute personne arrêtée pour entrée illégale sur le territoire est passible de sanctions et est expulsée sauf si elle demande l'asile politique selon les conditions prévues par la législation (voir catégorie A22)

A11 nouvelles tentatives

A2 entrés clandestinement qui réussissent à séjourner

A20 en situation irrégulière et qui quittent le territoire (quittent le territoire de façon illégale probablement pour éviter la découverte du séjour irrégulier qui a eu lieu et donc des sanctions, dont la gravité dépend de la durée de séjour irrégulier).

A21 en situation irrégulière et qui contreviennent à la législation du travail
⇔ étranger entré illégalement, qui n'a pas régularisé sa situation a posteriori et qui exerce une activité professionnelle. Le séjour illégal est la conséquence de l'entrée illégale dans la plupart des cas étant donné que la régularisation a posteriori (exception faite des procédures exceptionnelles de régularisation) n'est *possible* qu'en postulant pour le statut de réfugié. Si l'étranger — étant entré et résidant clandestinement — travaille, il est nécessairement, illégal au travail, la possession du permis de séjour spécifique (donnant droit au travail) et en cours de validité, étant l'une des conditions requises pour l'octroi du permis de travail.

A22 en situation irrégulière et qui font régulariser leur séjour: deux cas de figure: a) régularisation dans le cadre d'une opération exceptionnelle ou b) régularisation dans le cadre des procédures d'ajustement de statut (régularisation continue). S'agissant du cas grec, d'une part aucune opération de régularisation exceptionnelle et généralisée n'a eu lieu jusqu'à l'heure actuelle et d'autre part l'ajustement de statut de l'étranger entré illégalement -et séjournant donc illégalement- n'est possible qu'en demandant la reconnaissance de la qualité de réfugié sous les conditions suivantes: la demande doit être déposée, *le plus tôt possible* après l'entrée illégale, auprès de l'autorité publique la plus proche ou auprès de l'autorité publique par laquelle l'étranger est "découvert". La demande est inacceptable si elle n'est pas déposée dans les délais les plus courts ou si l'étranger ne provient pas *directement* d'un pays où sa vie ou sa liberté est en danger. Evidemment, dans le cas d'acceptation de la demande, le séjour devient régulier; dans le cas de refus, l'étranger doit quitter le territoire sinon il devient illégal au séjour.

A23 en situation irrégulière et inactifs. ⇔ étranger entré illégalement et qui, n'ayant pas régularisé sa situation une fois sur le territoire, réside illégalement mais ne travaille pas. Il peut s'agir des membres de la famille d'un étranger, venus le rejoindre, qui sont inactifs. Leur entrée illégale peut être liée à l'un des cas suivants, relatifs à la situation de l'étranger qui habitait le premier en Grèce: celui ci, a) tout en remplissant les conditions requises (5 ans de séjour et de travail légal en Grèce, moyens suffisants etc.), n'a pas fait la demande expresse de regroupement familial auprès des services compétents, ou b) il réside et travaille légalement mais ne remplit pas la condition de séjour et de travail légale pendant au moins 5 ans (donc ne peut pas postuler pour le regroupement familial) ou c) il réside et/ou travaille en Grèce de façon illégale et évite, par conséquent, de se présenter aux autorités.

A3 entrés clandestinement demandeurs de régularisation (asile souvent). Dans le cas grec, les demandeurs de régularisation sont les demandeurs de reconnaissance de la qualité de réfugié et donc les remarques relatives à cette catégorie (A3) sont les mêmes que celles concernant la catégorie A22.

B: Situations légales

B0 séjournant le temps du permis ou du visa et sortant du territoire (la durée de validité du visa, définie par le Consulat grec dans le pays de provenance et avant l'arrivée en Grèce, ne peut pas dépasser les 3 mois)

B1 entrés régulièrement qui se mettent en situation illégale au séjour ⇔ étranger entré légalement, résidant de façon illégale car il a dépassé la durée de séjour autorisée et a) ne travaillant pas (inactif) ou b) travaillant illégalement. Les différents cas de dépassement de la durée autorisée de séjour, en fonction du titre de séjour, sont les suivants (voir aussi le rapport initial, p. 8 et 9).

- 1) soit l'étranger a dépassé la durée de séjour "touristique" (définie par le Consul grec avant l'arrivée en Grèce et dont la durée de validité ne peut pas être supérieure à 3 mois)
- 2) soit l'étranger a dépassé la durée de validité du permis de séjour délivré par les autorités en Grèce. C'est à dire il a dépassé la durée: a) du permis de séjour de courte durée⁴⁶ ou b) du permis de séjour pour des raisons de travail⁴⁷ ou 3) du

⁴⁶ Délivré au cas où la demande de prolongation de la durée de séjour "touristique" est acceptée. La première prolongation possible est d'une durée de 3 mois maximum; la deuxième prolongation possible peut atteindre également 3 mois maximum et la prolongation finale possible, mais accordée très exceptionnellement est d'une durée de 15 jours maximum. Donc au total, la durée de séjour possible, maximale de cette façon est de 9 mois et demi (dont 6 mois et demi de prolongation et de possession d'un titre de séjour délivré par les autorités en Grèce). Pendant cette période l'étranger n'a pas le droit de travailler. Il doit par ailleurs -entre autres- justifier de ressources suffisantes à chaque demande de prolongation.

⁴⁷ De travail salarié ou d'exercice d'une profession libérale. La durée est annuelle et le permis est renouvelable (sous conditions et après demande déposée avant son expiration) tout les ans jusqu'à 5 ans. Après les 5 ans, l'étranger a le droit de demander une prolongation de son titre de séjour (dans un délai de deux mois avant l'expiration de ce dernier). Si la demande est acceptée, le

permis de séjour à fin d'études⁴⁸ ou 4) du permis de séjour en tant que membre de la famille d'un étranger installé en Grèce⁴⁹ ou enfin 5) permis de séjour en tant que réfugié reconnu.⁵⁰

B2 obtiennent un séjour régulier

B20 en situation régulière au séjour et qui quittent le territoire (rapatriement, décès, nouvelle migration)

B21 en situation régulière au séjour et au travail ↔ étrangers titulaires d'un "permis de séjour pour des raisons de travail" *et* d'un "permis de travail" en cours de validité (délivrés sous présentation de l'autorisation préalable d'entrée en Grèce pour travailler).

B22 défaut de régularisation du séjour (demandeur d'asile ou clandestin débouté) Ils sont obligés de quitter le territoire sinon ils «glissent» vers le séjour illégal.

B23 en situation régulière au séjour et inactifs ou chômeurs

■ *inactifs*: tout étranger qui possède un permis de séjour pour des raisons autres que des raisons de travail et qui est inactif (étudiants, membres de la famille d'un étranger, réfugié reconnu qui n'a pas demandé l'octroi du permis de travail, étrangers avec permis de séjour provisoire, prolongeant le séjour touristique).

■ *chômeurs*: le permis de travail d'un étranger (ressortissant de pays tiers) perd sa validité si l'étranger est chômeur car le permis n'est valable que pour un certain employeur, un certain type de travail, une certaine région et une certaine durée. Toute modification aux conditions ci-dessus (en l'occurrence en devenant chômeur, par licenciement par exemple) sans autorisation préalable, rend le permis non valable. Par conséquent, le permis de séjour pour des raisons de travail perd aussi sa validité (car il est obtenu sous présentation de la pré-autorisation de travail en Grèce, obtenue à son tour, après invitation de la part de l'employeur

nouveau titre de séjour est d'une durée de 2 ans et renouvelable tous les 2 ans. Après 15 ans de séjour légal, l'étranger a le droit de demander l'octroi d'un permis de séjour de durée indéfinie

48 Le permis est d'une durée d'un an renouvelable jusqu'à la fin des études en tenant compte, entre autres, du progrès dans les études et des ressources financières. Pour les études de troisième cycle, la durée ne peut pas dépasser le temps prévu des études plus la moitié de ce temps). La loi 1975/91 (art.15, par.2) prévoit l'octroi d'une décision ministérielle définissant la durée maximale de séjour des étudiants (autres que ceux en troisième cycle). La loi 1975/91 a mis en place une "régularisation" des étudiants étrangers: dans l'article 15, par. 5, il est prévu que l'étranger élève d'une école en Grèce qui ne possède pas le permis de séjour étudiant est obligé de quitter le territoire immédiatement, *sauf* s'il se présente aux autorités compétentes et dépose une demande d'octroi de permis, dans le délai d'un mois à compter de la mise en vigueur de la loi.

49 Sa durée de validité dépend strictement de la durée du permis de séjour de l'étranger qui a demandé l'arrivée des membres de sa famille et leur établissement auprès de lui.

50 Titulaire de la carte d'identité-réfugié d'une durée d'un an, renouvelable.

intéressé).⁵¹ La situation des ressortissants de l'U.E. et des réfugiés politiques (reconnus par le gouvernement) est différente puisque des périodes de chômage sont prévues et elles n'entraînent pas l'annulation du titre de séjour.

B24 en situation régulière au séjour et irrégulière au travail. On peut distinguer trois cas de figure:

- le titre de séjour ne permet pas de travailler. Il s'agit donc d'un document de voyage donnant droit à un séjour "touristique", ou d'un "permis de séjour courte durée" (prolongation du séjour touristique), ou d'un "permis de séjour étudiant", ou enfin d'un "permis de séjour de membre de la famille d'un étranger".
- le titre de séjour permet de travailler ("carte de résidence de réfugié" ou "permis de séjour pour des raisons de travail") mais l'étranger ne possède pas le permis de travail.
- le titre de séjour permet de travailler, l'étranger possède un permis de travail en cours de validité mais ne respecte pas les conditions (mentionnées sur le permis) pour lesquelles le permis est valable. C'est à dire, dans le cas du travailleur salarié, il travaille pour un autre employeur et/ou dans une autre région et/ou dans un autre type de travail que ceux pour lesquels le permis a été délivré, sans en avoir demandé préalablement l'autorisation.

⁵¹ Rappelons que la procédure à suivre est la suivante : invitation de la part de l'employeur ⇒ autorisation préalable d'entrée en Grèce pour travailler ⇒ permis de séjour pour des raisons de travail ⇒ permis de travail (valable pour l'employeur demandeur).

F. REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES PRINCIPALES

CIDER (1995) *The impact of illegal immigration on local labour markets: the case of northern Greece*, Study undertaken by CIDER for the European Commission, Directorate general for Employment Industrial Relations and Social Affairs under contract, june, Athens (final report)

Commission des Communautés Européennes (1991) « L'immigration des ressortissants des pays tiers dans les Etats méridionaux de la Communauté Européenne: résumé comparatif de la situation en Grèce, en Italie, en Espagne et au Portugal », à partir de l'étude ISOPLAN (Sarrebuck/Bohn), 1989, *Europe Sociale*, supplément 1/91, Commission des Communautés Européennes.

Ekme-Poulopoulou I. (1990) « Immigrants et réfugiés en Grèce 1970-1990 », *Sélection*, n°85/86, avril/juin/juillet/septembre (numéro spécial) Société des diplômés des Ecoles Universitaires de Travail Social, Athènes (en grec)

Kontis A. (1994) « Cadre méthodologique » et « Analyse quantitative » dans Kontis A. (dir). (1994) *Analyse et recensement des données existantes sur l'immigration et le séjour en Grèce de la main-d'œuvre étrangère*, Université d'Athènes - Caisse sociale européenne, juillet, p. 3-20 et 29-104 respectivement (en grec)

Kotzamanis V. (1987) *Rapport sur l'état des statistiques de migration en Grèce dans la perspective de leur harmonisation à l'intérieur de la CEE*, EKKE, Athènes

Lianos Th., Sarris A., Katseli L.(1996) « Illegal Immigration and Local Labour Markets: The case of Northern Greece », *International Migration*, vol. XXXIV, n° 3, p.449-484

Linardos-Rylmon P. (1994) « La situation des immigrants en Grèce », rapport pour le BIT, *Bulletin d'information*, n° 44, octobre, Institut de Travail de la Confédération des Travailleurs Grecs, Athènes, p. 3-10 (en grec)

OCDE (1994) *SOPEMI rapport annuel 1980 et 1990*, Paris

Parlement Grec (1991) *Actes des discussions parlementaires sur les articles du projet de loi du Ministère d'Ordre Public relative à l'entrée, la sortie, le séjour, le travail, l'expulsion des étrangers et la procédure de reconnaissance des réfugiés étrangers*, Discussions du 10/10/1991, 15-17/10/1991 et 22/10/1991 (en grec)

Petrinioti X. (1993) *La migration vers la Grèce: premier enregistrement, classification et analyse*, éd. Odysseas - Bibliothèque de l'Institut des Relations Internationales, Athènes (en grec)

Soulis S. (1983) *La migration en provenance et vers la Grèce. La main-d'œuvre étrangère illégale*, rapport spécial pour l'OCDE, Juillet, Athènes

Décembre 1997

**MEASUREMENT OF ILLEGAL MIGRATION IN THE
NETHERLANDS**

ELSBETH VAN DAM

A. INTRODUCTION

The purpose of this report is to review statistics and academic studies on measurement of illegal migration and to indicate possible methods that could be used to estimate illegal migration¹.

The measurement of clandestine migration to the Netherlands and of illegal residence of foreigners in the Netherlands is no doubt a subject which succeeds to draw attention. Newspapers and magazines frequently feature articles on various aspects of illegality, ranging from stories on individual migrants and specific groups of migrants that face illegality, such as rejected asylum seekers, to reports of either unfair or justifiable consequences of new legislation. In academia, however, study of clandestine migration meets with controversy. Many papers have been written on judicial aspects of illegal migration, residence or employment, but when it comes to measurement or in-depth study of the phenomenon, we could say that opinions on the urgency of the matter differ and not many academic studies have been published so far.

The discussion on possibilities of measurement and reliability of estimations will be addressed in section three of the report. First, the availability of statistics and relevant legislation is discussed in the following section.

B. STATISTICS AND LEGISLATION

Illegal migration has two characteristics, movement (flows) and stay (stocks). Many combinations of legality and illegality can be thought of, which complicates a statistical approach of illegal migration. Persons may be legal according to one statistical source but illegal according to another. Some one who enters the country with a visa is counted as a legal entrant, but if he or she overstays the duration of the visa and then, for example, needs medical care, he/she will be counted as illegal. Therefore each statistical data source should be reviewed on its own merits and can only give a partial indication of the complex and heterogeneous phenomenon of illegal migration.

1. Municipal Basis Administration

The main source of statistical information on population in the Netherlands is the *Gemeentelijke Basisadministratie* (GBA - Municipal Basis Administration) that was introduced in 1994 (Law on GBA, 19 June 1994, Stb. 494). The GBA is the successor of the municipal population registers and is basically a modern and more extended version of the registers. The GBA is a fully computerised system in which all municipal registrations are linked. Furthermore, the GBA is linked to other registration systems, such as the Social Services, the Tax Office and pension funds. For the measurement of illegal migration these links are an important aspect of the GBA, because illegal migrants

¹ The author wishes to thank Jeannette Schoorl and Rob van der Erf (NiDi) for their assistance and useful comments on earlier drafts of this report. Michel Croes (Netherlands Statistics) and Joanne van der Leun (Utrecht University) are gratefully acknowledged for providing detailed information on some of the data sources and estimation methods.

are one of the categories that could be discovered through the linking of separate registrations.

Another major change in the new system is that persons without an official residence permit cannot register themselves. In the old system it was possible for an illegal migrant to register because no identification was asked for.

Flow data on migration are derived from the population registration. All immigrants intending to stay for a period of at least two thirds out of six months and emigrants intending to leave for more than two thirds of a year have to report this at the municipal register (Muus, 1996). Asylum-seekers who are staying in a reception centre are entered into the GBA after one year of stay. Immigration figures are more reliable than emigration figures, due to the fact that immigrants have more reason to register (e.g., registration is needed to obtain a social-fiscal number) than emigrants. Therefore, *de facto* migration will be higher than recorded in the GBA. Netherlands Statistics collects the data from the municipal registration and produces and partly publishes monthly population statistics. The statistics include the so-called administrative corrections, which mainly consist of adjustment of emigration figures by deleting persons from the register who left without reporting their departure.

Stock statistics of the Dutch population from the population registration are considered to be fairly accurate. Registration includes citizenship and place of birth. As from the implementation of the GBA, legal residence status is also recorded.

Official figures from the population administration do not include death of unregistered illegal foreigners, but they do include birth of children from unregistered parents. All births and deaths that occur in the Netherlands are reported at the Registry Office. If both the mother and the father of a new-born child are not registered in the GBA, the birth is recorded in the GBA on declaration of residence and address. If an unregistered person dies, the death is only recorded at the Registry Office and not in the GBA because the person does not exist in the GBA. This means that official birth statistics as published by the CBS cover children without residence status born in the Netherlands, whereas death statistics do not cover unregistered persons who died in the Netherlands. The Registry Offices usually do not calculate total numbers of death certificates drawn up over a year.

In 1996 the GBA was linked to the *Vreemdelingen Administratie Systeem (VAS - Foreigners Administrative System)*. The Foreigners Administrative System holds all data on foreigners as collected by the regional Police departments in the Netherlands, 25 in total, and is a computerised system. In principle the system covers all foreign residents with a residence and/or work permit because they must apply for such a permit at the Foreigners Police. Also, asylum-seekers are included in the system. These data are derived from records kept by the Ministry of Justice. Thirdly, apprehensions of foreigners by the Police are recorded in the system. Finally, the system contains data from the Royal Military Police on foreigners who are for some reason not allowed entry into the Netherlands.

Since there are in fact 25 separate VAS's (equal to the number of regional Police departments), which are still being developed and are to be combined into the *Centraal Register Vreemdelingen* (CRV - Central Register of Foreigners), there is not a clear situation yet as to the general use and definitions of the data in the VAS's. Variables in the VAS/CRV include, if applicable/available: GBA-number, social-fiscal number, name, alias, address, date/place of birth, sex, citizenship, residence status, length, document and purpose of stay, and whether one stays in a reception centre.

The linkage of GBA and VAS led to an increased number of administrative corrections of foreign residents who were registered in the population administration but not in the VAS, and after investigation turned out not to be living at the last-known address, not to have officially moved and not to have died. Most of the resulting administrative removals were made in the municipal population administration of Amsterdam (CBS, 1996).

Analysis of the new variable of residence status in the GBA could provide some interesting data on illegal foreigners, e.g. by comparing administration data before and after the implementation of the GBA, or by comparing the data from the GBA with other sources. However, because of its recent introduction the variable of residence status is not yet considered reliable enough to be analysed.

2. Lack of census data

Because the GBA as a single source is of limited use to measure illegal migration - stocks or flows - other sources should be examined for this purpose. With regard to stocks of illegal foreigners, difficulties arise because of lack of a population census in the Netherlands. The last census (of the *de facto* population) was held in 1971 and faced some problems as part of the population refused to co-operate. In consideration of this negative attitude, and also of the high costs of organising a census and the existence of a well-functioning system of municipal population registration, it was decided not to plan a next census. Other large-scale surveys such as the Labour Force Survey (monthly) and Housing Demand Survey (four-yearly) are now in place of the population census and produce sufficient and good-quality data. However, they do not provide data with regard to illegal migration/migrants. In this respect lack of a census of the *de facto* population and exclusion of undocumented migrants from the population register mean that there are no figures available on the *de facto* population in the Netherlands inclusive of undocumented residents. The same holds for flows of undocumented migrants. But even if there would have been a population census, the question remains whether the results can be used to estimate the number of illegal migrants in the population. In general, a census undercounts undocumented residents, especially when the questionnaires are sent by mail only and no personal interviews are carried out.

3. Other registration systems

Some other registrations are relevant with regard to illegal migration/migrants, yet can only provide partial data since they encompass specific categories of illegal migrants. Some focus on flows (illegal border-crossing, expulsions), others on stocks (illegal employment).

With regard to stocks of illegal foreigners some specific groups of migrants staying illegally in the Netherlands are the following:

- a rather large group of illegal migrants in the Netherlands are probably rejected asylum-seekers who did not leave the Netherlands when they were ordered to, and went “underground”;
- another significant group of illegal migrants are those with relatives in the Netherlands. They have easier access because of the networks they can rely on. Relatives may be willing to act as first reception, and can provide assistance in finding a job;
- thirdly, depending on the season, quite a large number of illegal seasonal workers may seek temporary residence in the Netherlands and work in agriculture. These migrants are likely to come from Eastern Europe, and do leave the Netherlands after the job is finished;
- much smaller in numbers are illegal prostitutes, who, however, dominate certain types of prostitution;
- also, a number of migrants from other European Union states may in fact be undocumented because they have not formalised their status. In these cases their illegality does not really pose a problem, because they can register and get a work or residence permit easily if urged to do so.

a) Illegal border-crossers

The responsible authority for the prevention of illegal border-crossing, the *Koninklijke Marechaussee* (Royal Military Police) publishes data on the annual number of illegal border-crossers who have been refused entry or have been sent back immediately after entry. These figures may give an impression of illegal migration ‘pressure’, but are not of much use for producing an estimation of illegal migration. Apprehension figures are highly subject to policy changes and the number of border police involved in control of illegal border-crossing. Hence, fluctuations in numbers are not necessarily a direct result of fluctuations in numbers of persons who try to cross the border illegally.

The ‘open borders’ as a result of the Schengen agreement have changed control practices by the Royal Military Police. So-called Flying Brigades now operate in border areas, at seaports and on international trains to detect illegal border-crossers. The number of police in the Flying Brigades is almost 500. In 1995 about 17,000 persons were directly sent back to Belgium and Germany (see Table 1), and 26,000 in 1996. In both years 11,000 persons were refused entry at air- and seaports (Koninklijke Marechaussee, 1996). Detected illegal border-crossers are fingerprinted and photographed. These prints and any other available information on the detected person (name, date of birth, country of origin, etc.) are entered into the computerised Schengen Information System (SIS).

Tab. 1 Number of persons sent back to Belgium and Germany by the Flying Brigades, by citizenship, 1995

Citizenship	Number of persons
Turkey	4,755
Yugoslavia	1,104
Morocco	1,092
Bosnia	636
Croatia	574
Zaire	529
Iran	518
Russia	497
Algeria	346
Other	7,432
Total	17,483

Source: Koninklijke Marechaussee 1995.

b) Expulsions

The Immigration and Naturalisation Service of the Ministry of Justice records of the number of expulsions of illegal migrants, inclusive of rejected asylum-seekers (Tables 2a and 2b). Expulsion figures, however, pose several problems of interpretation:

- first, it is unclear how the figures relate to a total number of illegal residents in or illegal immigrants to the country because it is not known which percentage of illegals face deportation;
- second, some persons may have been expelled more than once. Apart from that, the number of expulsions is strongly connected to policy measures. More emphasis on detection of illegal residents will raise the figures, which is unrelated to the number of resident illegals, but just a result of changed policy;
- furthermore, figures of expulsions in the Netherlands should be treated with caution, because since 1989 the figures do not solely include those foreigners who are actually deported but also those who are ordered to leave, but often do not actually leave the country (Groenendijk and Böcker, 1995).

Table 2 Expulsions of illegal foreigners in the Netherlands, 1989-1996

	Rejected asylum-seekers	Others	Total
1989	1,605	7,370	8,975
1990	2,662	8,030	10,692
1991	4,006	10,327	14,333
1992	7,534	13,655	21,189
1993	7,186	13,043	20,229
1994	13,293	17,892	31,185
1995	14,509	25,515	40,024
1996	16,481	34,983	51,464

Source: IND 1996a.

Table 3 Expulsions of illegal foreigners in the Netherlands, 1995-1996

	Departure under surveillance ^a	Deportation by police	Not present at address ^b	Total
1995	14,202	14,412	11,410	40,024
1996	19,049	18,822	13,593	51,464

^a Persons must present themselves at a given date at a border-crossing point.

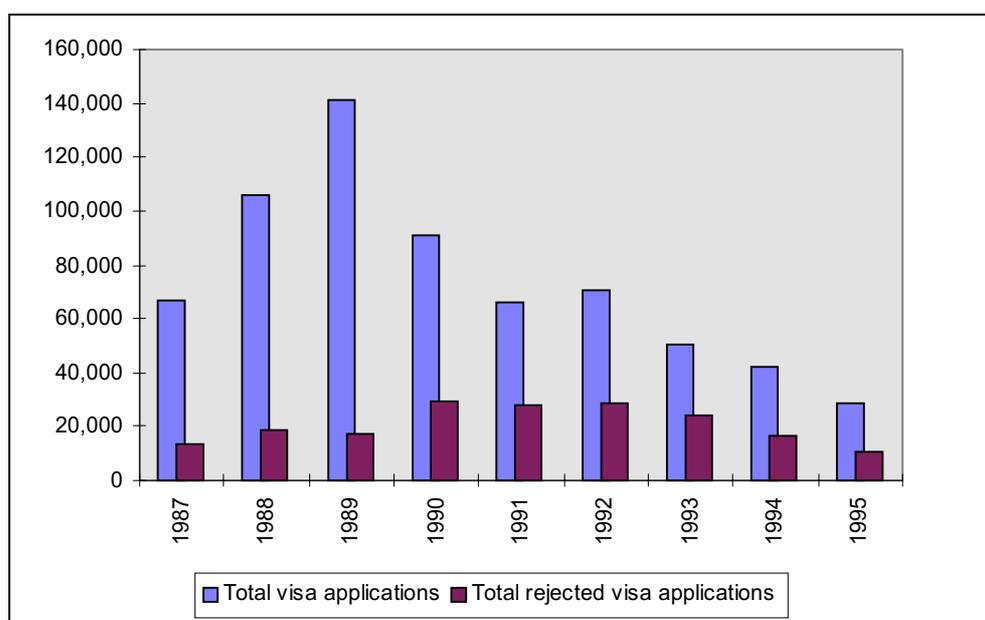
^b According to checks of the Foreigners Police. Refers to those foreigners who had received notice to leave.

Source: IND 1996a.

c) Visa-overstayers

Figures on visa-overstayers are not available. The Immigration and Naturalisation Service publishes data on granted and rejected visa applications (Figure 1). Not all visa applications are being dealt with by the Immigration and Naturalisation Service. The Ministry of Foreign Affairs also grants visa.

Figure 1 Number of visa applications for tourist or family purposes^a



^a Maximum stay is three months.

Source: IND 1996b.

d) Illegal foreign workers

Another relevant data source relates to detected illegal foreign employees as recorded by the Inspection for Employment each year. The Inspection for Employment is part of the Ministry of Social Affairs and Employment. The Inspection investigates whether companies abide by the *Wet Arbeid Vreemdelingen* (*WAV* - Law on Employment of Foreigners, effective as of September 1995) which stipulates that foreigners are not

allowed to work without a valid work permit². As from 1993 the law was tightened up, and employing an illegal foreigner became a criminal offence carrying a custodial sentence instead of just a violation of the rules. Employers who break the law face sanctions of up to 100,000 Dutch guilders and one year in prison. The number of detected illegal foreign employees amounted to 1,676 in 1989 (DIA 1990, in Groenendijk and Böcker, 1995), and about 2,000 annually in 1992 and 1993 (Jonkman-te Winkel, 1994). Numbers of apprehended illegal employees, like numbers of expulsions, are in themselves insufficient as to indicate total numbers of illegal foreigners working in the Netherlands.

As from June 1994 identification is obliged by law (*Wet op de Identificatieplicht - WID*) for application for a social-fiscal number, social security payment, unemployment benefits and study allowance. Identification also became required for reporting a birth, for getting married and concluding employment contracts (Rath and Schuster, 1995).

Already in November 1991 access to a social-fiscal number was barred for undocumented workers after an investigation of the Tax Office in Amsterdam had shown that from a sample of sofi-number applications by foreigners about fifty percent were in fact not entitled to a sofi-number³. As from this date sofi-number applications from foreigners are first checked on residence status by the Aliens Police. Before, applicants were not obliged to show any identification. Possession of a sofi-number made it possible to be legally employed even when staying in the country illegally. Provided these workers were paying taxes and were registered in the population administration, they could ask for regularisation of their still illegal residence status after six years. Decisions are taken on an individual, ad-hoc basis and figures have not been published so far. Illegal migrants who arrived after 1991 will in fact never become eligible for regularisation under the current rules. The last official open-regularisation campaign of foreign workers was held in 1975. In total, almost 13,000 foreigners were regularised by the campaign⁴. Regularisations figures have not been used to estimate total numbers of illegal migrants in the Netherlands.

e) Other data sources

Finally, some data are available on specific issues, for instance use of medical services by illegal foreigners (Asbreuk and De Vries, 1995). These are not recorded or published on a regular basis. The Amsterdam Police used to keep a record of legal and illegal prostitutes in Amsterdam, but was ordered to destroy it. There was no legal basis on which they were allowed to keep such a registration and therefore it was judged to constitute a violation of personal privacy.

² In practice this concerns non-EU nationals only, because under EU-regulations nationals from one of the Member States are almost always granted a work permit.

³ The sample comprised 1219 applications for a sofi-number. Of these 290 were made by foreigners illegally residing in the Netherlands, 420 by foreigners in an asylum-procedure or with a temporary protected status (and therefore not permitted to work) and 509 by legally residing foreigners with permission to work (IND, 1995).

⁴ The regularised foreigners were statistically recorded as immigrants at the moment of legalisation.

A few specific surveys have been held among illegal migrants in the Netherlands. However, most of these studies focused on living circumstances. Often, data derived from surveys cannot be generalised to a higher level, as is the case with the studies conducted by Böcker (1984) on Turkish immigrants and by Vos et al. (1992) on illegal immigrants in The Hague. An example of use of survey results to estimate the number of illegals is a study by Burgers (1995) who combined the results of a survey with data from police records to estimate the total illegal foreign population in Rotterdam. This attempt is discussed in section three.

4. Increasingly restrictive policies

To sum up, policies in the Netherlands in the 1990s towards illegal foreigners are much more restrictive than in the 1980s. The last phase in this process will be the coming into force of the *Koppelingswet* (Law on linking of registration systems). The Law was passed by the Lower House in November 1996, but has not yet been approved by the Upper House (expected to become effective July 1998). The Law explicitly aims to exclude illegal residents in the Netherlands from all public services except emergency medical care, legal aid and education to minors.

The general conclusion on the availability of statistics is that illegal immigration flows and illegal migrant stocks are nowadays less represented in official statistics than before the 1990s. At the moment the Foreigners Administrative System kept by the Foreigners Police is the best source available for data on foreigners without an official residence status, even though the system only includes those illegal foreigners who were apprehended for some reason.

C. REVIEW OF ACADEMIC STUDIES

Not many academic studies have been published on the issue of measurement of illegal migration in the Netherlands. Most studies focus on living conditions or implications of legislation. In the non-academic sphere there is the report by a Commission to the Government (*Commissie Zeevalking*) in 1991 on the issue of exclusion of illegal migrants from collective services and activation of internal control on (illegal) foreigners in the Netherlands. The Commission made several policy recommendations regarding registration, identification, accessibility of public facilities, etc., but did not mention any estimates of the number of illegal foreigners.

We will discuss a number of publications which include estimations of stocks of illegal migrants, and concentrate on three studies in particular, one on illegal employment by foreigners and two on illegal populations in one or more large cities in the Netherlands.

1. Illegal foreign employment

A partial estimate of illegal employment of foreigners has been made by Zandvliet and Gravesteijn-Ligthelm (1994, 1995), who asked employers and employees in a few economic sectors known for their use of illegal employees (horticulture, contract clothing manufacture (or *sweatshops*), processing industry, metal industry, construction contractors, catering and cleaning) to indicate the number of illegal workers in their own

company, and in the sector as a whole. The outcomes of the first were used to establish the lower limit of illegal foreign employment and the second served as a basis for the upper limit. Addresses of companies were derived from a sample from the register of the Chambers of Commerce. Because of the sensitivity of the issue respondents were not directly asked whether illegal employment occurred in their company or in their sector of economic activity. In order to minimise non-response questions on illegal employment were embedded in a more general survey on problems related to staffing and the role of foreign workers. In fact, the method used comes close to applying the Delphi-method where experts are asked to indicate the incidence of the phenomenon of illegal migration, the experts here being possible employers of illegal foreigners. Zandvliet and Gravesteijn-Ligthelm estimated that the size of illegal employment for the above-mentioned economic sectors amounts to a maximum of 25,000 man-years (see Table 3). Generalising these results they then assess that illegal employment in all economic sectors will not exceed 0.5 percent of total employment in the Netherlands.

Tab. 4 Estimates of absolute and relative size of illegal employment per branch of economic activity

Branch	Number of man-years in illegal employment		...as percentage of total employment in man-years		
Horticulture	1,000	-	2	-	17
	8,500				
Clothing manufacture	200	-	7	-	43
	1,300				
Processing industry	100	-	0	-	2
	1,800				
Metal industry	50	-	0	-	1
	800				
Construction contractors	50	-	0	-	1
	1,000				
Catering	700	-	1	-	7
	9,600				
Cleaning	40	-	0	-	2
	2,000				
Total in these branches	2,150	-	0	-	3
	24,850				

Source: Zandvliet and Gravesteijn-Ligthelm (1994), in: Zandvliet (1995)

A second study, edited by Jonkman-te Winkel (1994), addresses the issue of employment by illegal migrants in the same three sectors. The estimates mentioned in the study draw upon the research of Zandvliet and Gravesteijn-Ligthelm. One of the comments of the authors on Zandvliet and Gravesteijn-Ligthelm's estimation is that small firms are possibly underrepresented due to the method of sampling from the registers of the Chambers of Commerce. In their opinion this causes an underestimation of illegal foreign employment since small firms are likely to make relatively more use of illegal employment than larger ones. Survival of small firms often depends on a high level of flexibility and reduction of costs wherever possible, and one way of achieving this is to rely on unregulated and cheap illegal employment.

A general indication of the percentages of undocumented persons in the foreign population has been derived from the Survey on Social Position and Use of Services by

2. Undocumented foreigners

Foreigners, which includes a question on residence status. However, since the sample is taken from the population register it is only worthwhile to consider figures before 1994, after which date persons without a residence permit were no longer allowed registration in the population administration. And one could argue whether even before this date illegals had been equally represented in the sample. In 1991, for example, 5 percent of Turkish, 2 percent of Moroccan and 14 percent of Surinamese respondents indicated to have 'no papers' (Roelandt, Roijen and Veenman, 1992, in Böcker and Groenendijk, 1995). However, not having any papers does not necessarily mean being illegal, some of the respondents could also be 'tolerated' to stay.

Before 1994, comparisons of the registration of the Foreigners Police with the municipal population register could be made to estimate the number of illegal migrants. In the municipality of The Hague such a comparison for the year 1992 resulted in a number of 6,500 foreigners who were recorded in the population administration but were not found in the registration of the Foreigners Police (Gemeentepolitie 's-Gravenhage, 1992, in Böcker and Groenendijk, 1995). A similar comparison was made in 1991 in Amsterdam of newly arrived migrants, resulting in a figure of 3,700 unrecorded foreigners (Bureau Nieuwkomers, 1992, in Böcker and Groenendijk, 1995). A general problem when comparing two databases is miscounting because of spelling errors, delays in registration and the like. Nevertheless, this method usually has a stronger statistical footing than the Delphi-method.

Demographic analysis of the number of illegal migrants in the Netherlands by looking at birth and death figures has not been made. Figures are not readily available, and will be too low to be used in generalising statistical analysis.

A specific aspect to be taken into account for the measurement of stocks of illegal migrants in the Netherlands is the occurrence of so-called 'tolerated stay' (*'gedogen'*). For example, some foreigners do not have official papers but are allowed to stay because in practice they cannot be removed from the country. Visser, Van Waveren and Homburg estimated this group to count 26 thousand persons⁵ (Visser, Van Waveren and Homburg, 1994, in Böcker and Groenendijk, 1995).

3. Illegal foreign population in Rotterdam

Burgers (1995, 1996) used a record- and survey-based method to estimate the stock of illegal foreigners in Rotterdam. The estimation is based on figures of apprehended illegal foreigners over the period 1989-94, in combination with in-depth interviews among 145 illegal foreigners. Data on apprehended illegal foreigners are kept by the Office for Foreigners of the Rotterdam Police. An illegal foreigner is defined as a person without a residence permit and not being involved in an asylum procedure. The method is designed to result in a conservative estimate of the number of illegal foreigners in Rotterdam.

⁵ Exclusive of asylum-seekers awaiting decision on their claim.

The estimation procedure consists of several stages. First, a random sample (1:12) of police records was used to derive the number of criminal illegal foreigners, divided into three categories: Turks, Moroccans and Others. The number of apprehensions was conservatively assumed to encompass all illegal criminal foreigners in Rotterdam. Of all categories the figures found for Moroccans were likely to correspond best to their total population in Rotterdam, and were used as the basis for the second stage of the estimation.

The number of apprehensions of criminal illegal Moroccans was estimated at 1,212 for the whole period. Half the Moroccans in the sample resided for three years or less in the Netherlands and therefore the researchers made the rather rough estimation that within a period of six years the illegal population will be totally replaced by new persons. This means the apprehension number for the whole period has to be divided by two, which results in 606 criminal illegal Moroccans.

From the interviews conducted with illegal foreigners the proportions of criminal and non-criminal illegal foreigners could be indicated. Seven out of 45 Moroccans responded that they were involved in criminal activities, and none of the 35 Turks. The non-reporting of criminal activities by Turks caused some problems for the estimation of the proportion of criminal illegal Turks in the total illegal Turkish population. To solve this problem the researchers compared figures from their interviews with general criminality figures of legal Turks and Moroccans which also pointed to a higher incidence of criminality amongst Moroccans (11 percent) than amongst Turks (4 percent). Therefore, they chose to calculate the legal/illegal rate for Moroccans first and then use these results for the calculation of the Turkish figure. In the survey 16 percent of illegal Moroccans were involved in criminal activities. To avoid overestimation of the total number of illegal Moroccans by underestimating the number of criminal illegal Moroccans, a correction was made. By calculating a probability interval and using its upper limit the results could be adjusted downwards. An 80 percent certainty was chosen because of the poor knowledge of the phenomenon of illegal migration. With $p=0.16$ and $n=45$ the highest value is 0.23, which results in a total of 2,635 illegal Moroccans in Rotterdam ($100/23 \times 606$). The number of legal Moroccans in Rotterdam is 18,418. The ratio illegal/legal Moroccans then comes to 1:14.3. Application of the Moroccan ratio to the legal Turkish population of 30,471 persons, gives a number of 4,357 illegal Turks in Rotterdam.

The rate of criminality for the other illegal foreigners in the survey was $7:50=0.14$. With $p=0.14$; $n=50$ and an 80% probability interval, the highest probable percentage of criminality is twenty percent. The estimated annual number of non-Turkish/non-Moroccan criminal illegal foreigners is 804 and therefore the total number of these other illegal foreigners comes at 4,020 ($100/20 \times 804$). In total, these figures sum up to a number of 11,012 illegal foreigners, which is equal to 1.8 percent of the total population of Rotterdam.

Subsequently, the outcomes of the estimation for Rotterdam were used to roughly indicate the size of the illegal population in the Netherlands as a whole (Burgers, 1995). First, the illegal population in the other three main cities of the Netherlands -

Amsterdam, The Hague and Utrecht - was assumed to be of the same size as in Rotterdam. In this way the number of illegal foreigners in the four largest cities amounts to 44,000. To calculate the number of illegal foreigners living in other parts of the country, Burger uses a general residence pattern of ethnic minorities: 45 percent lives within and 55 percent outside one of the four largest cities. Applying this to the 44,000 illegal foreigners within the big cities, gives a number of 53,000 illegal foreigners in the rest of the country. However, because previous research indicates that illegal immigrants are relatively overrepresented in urban environments, the number of less urban/non-urban illegal residents had to be adjusted downwards. One-third of the respondents in the Rotterdam survey were unemployed and lived with relatives. Assumed is then that all illegal foreigners outside the big cities are in this particular condition, in which case the number of 53,000 illegal foreigners should be divided by three. In total, the illegal population in the Netherlands would number 44,000 (four largest cities) plus 17,000 (rest of the country), i.e. in round numbers 60,000 persons, equal to 0.4 percent of total population. In fact, as this estimation comes close to a wild guess, we will not discuss it and will instead concentrate on the more thorough Rotterdam part of the method.

Böcker and Groenendijk (1996) criticised Burgers' method, although they also found it to be an inventive way of assessing the number of illegal foreigners. The main aspects of their critical comments is the fact that none of the interviewed Turks and only seven of the Moroccans responded to be involved in criminal activities, and therefore just a number of seven Moroccans finally resulted in 2,635 illegal Moroccans and 4,357 illegal Turks respectively (the number of Moroccans also being used to estimate the number of Turks). They argue that if the number of criminal illegal Moroccans in the survey would have been five or nine instead of seven, final results would have been very different for both the Moroccan and the Turkish illegal population. The same argument is brought forward on the assumed replacement of the illegal population in 6 years. If this period were shorter, the estimate of the illegal population would decrease significantly. Furthermore, they question the assumption of a similar ratio of illegal/legal population for Moroccans and Turks. The socio-economic position of Turks and Moroccans may be alike in many respects, their involvement in criminality is not. Hence, their situation with regard to illegality does not necessarily need to be comparable.

In opinion of Böcker and Groenendijk the quality of the data that are at the basis of the estimation, combined with the 'softness' of some of the assumptions made, severely restrict the value of Burgers' estimation. His claim to have made a cautious calculation is not shared by Böcker and Groenendijk. Lower reported criminality, or increased flows of illegal foreigners, would have immediate effects on estimated numbers of illegal foreigners (and *vice versa*).

Böcker and Groenendijk rightly criticise the assumptions and final results in this attempt to calculate the illegal foreign population in Rotterdam, but with some more information, from other surveys or records perhaps, the assumptions could be improved which would make the results more reliable.

In conclusion, within the Dutch context Burgers' method could be classified as a new and inventive approach that makes use of one of only a few statistical data sources available. The underlying idea of a combination of recorded figures of a specific group (criminal illegal foreigners) with general figures for the whole (sub)population provides a challenging prospect for further attempts to estimate stocks of illegal foreigners in the Netherlands. The method could also be applied to other administrative records in which residence status is recorded. However, when there is a need to combine administrative data with new survey data, the method will prove to be both time-consuming and expensive.

4. Illegal foreign population in the four main cities

Researchers from the same Department of Social Sciences at Utrecht University are in the process of making another estimation of the size of the illegal population (Van der Leun, Engbersen and Van der Heijden, forthcoming). They focus on the four largest cities of the Netherlands: Amsterdam, Rotterdam, The Hague and Utrecht. For each of these cities a sample was taken from police registrations, consisting of all apprehended illegal foreigners in 1995. Illegal foreigners are defined as those foreigners without a valid residence permit.

A useful comment made by the researchers is that the results are biased towards illegal migrants who run a high risk to get caught by the police. Illegal migrants less likely to be apprehended by the police are those who are living with relatives, not engaged in criminal activities, or in possession of good-quality forged documents. Clearly, criminal illegal migrants belong to the high-risk category, and especially those who are involved in drug-related activities. Homeless illegal migrants also fit into this category. Police activities are explicitly directed towards those illegal foreigners who commit criminal offences, disturb public order or cause trouble, which excludes the other group of 'quiet' illegals even more from the statistics. For these reasons the high-risk category will be overrepresented in the police records and cause problems of interpretation of the final results of the estimation.

The estimation is based upon the capture-recapture method that originates in biological research into the size of animal populations. Relations between first, second, etc. 'captures' are established in order to estimate the relation between no catches and first catches and, accordingly, the size of the population that was never caught. Police records are suitable for this purpose because apprehended illegal foreigners are fingerprinted and photographed, which avoids double-counting. A Poisson-distribution is used to estimate the chance that some-one is caught once, twice, etc. The resulting Poisson-parameter is then entered into the formula to estimate the number of those who were never caught.

Assumptions in a Poisson-distribution hold that, over the period of one year, there is:

- a homogeneous population;
- a constant, non-variable chance of getting caught;
- a constant, stable population.

Obviously, these assumptions are not in correspondence with the actual situation of illegal migrants. The first assumption (the illegal population is heterogeneous, not homogenous) could be met through the use of a Poisson-regression method which accounts for variation in: reason of apprehension, age, sex and country of origin. The researchers could not find a solution for the second assumption. They suppose that policy changes will be relatively modest within a period of one year. The third assumption mainly causes problems regarding certain peaks in flows, e.g. of seasonal workers. Therefore, these specific groups have been excluded as far as possible. Another problem is that part of the apprehended illegals are deported and usually will not return within a year. They cannot be caught again. To resolve this problem estimates were first calculated for the category of non-deported illegals and then applied to the category of deported illegals.

We can only evaluate the theoretical aspects of the method, because the final outcomes of the study have not yet been published. In the case of the Netherlands this method proves to be a useful and interesting approach. Making use of data of apprehended illegal foreigners seems to be one of few possibilities to arrive at an estimate of the total illegal population. Still, the method of estimation encounters a few problems.

- A major disadvantage of the method, of which the researchers are well aware, lies with the data source. The model cannot take changing policy towards the apprehension of foreigners into account (thus, the second assumption has not been fulfilled). Yet, illegal migration is highly subject to policy changes. Small incidents often lead to temporary increases of efforts to detect illegal foreigners, especially when elections are soon coming up. Attention may again drift away from illegal migrants when police actions are needed in another area which demands urgent attention. Therefore, more information is needed on the occurrence of policy changes within the period under study.
- Another problem relates to the third assumption of a constant population. Although the researchers corrected the model by excluding some groups of illegal migrants who are likely to immigrate for a short-term only, fluctuations in the remainder of the illegal population may be more substantial than has now been discounted in the model due to immigration and emigration of illegal migrants and, to a lesser extent, births and deaths. The researchers indicate this problem, but again, it is not quite possible to adapt the model adequately.
- Finally, the analysis is limited to one year, 1995. It would be interesting to see results for a few more years in order to compare annual figures. Even then it would not be easy to explain fluctuations in the figures: they could be results of actual changes in stocks, of changing police priorities, or of other problems inherent in the model. More experience in using the model in different circumstances is needed to reach a conclusion of its suitability for estimating illegal migrant stocks.

D. CONCLUSION

The few academic studies available on the measurement of illegal migration do not provide an answer as to the most suitable method of estimation for the Netherlands. The methods that have been used for estimating the illegal employment of foreigners and the size of the illegal population in Dutch cities all have disadvantages which reduce the reliability of the results.

Nevertheless, an estimation as conducted by Van der Leun, Engbersen and Van der Heijden constitutes the first thorough attempt to estimate the number of illegal foreigners residing in the main urban areas in the Netherlands. As such, its final results are being looked forward to. However, as for any other estimate made on illegal migration, the results should be compared with other data available in order to establish their reliability.

Many possible methods that have been applied in other countries, particularly in the United States (Tapinos et al., 1996), are not appropriate the Netherlands. We will list and discuss them one by one.

■ Flows

Border apprehensions: these statistics are available in the Netherlands, but are of limited use to estimate flows because there is no indication of apprehension risks. Also, apprehension figures of illegal border-crossers are considered to be too much related to policy measures to give actual information on total flows of undocumented migrants. The same holds true for expulsion data.

Surveys: no surveys are being conducted at the Dutch border. There are no plans to introduce border surveys. A survey such as conducted by the Mexican Colegio de la Frontera Norte is unlikely to yield results in the Dutch situation because there are no large-scale gatherings of would-be illegal migrants at the Dutch borders, as there are at the Mexican-US border.

■ Stocks

Census analysis: estimation methods based on census data cannot be used either since the last census was conducted in 1971 and no plans exist to carry out a new census. The population registers (GBA) cannot replace the census in this respect because they only contain the *de jure* population.

Use of regularisation figures: is also not applicable for the Netherlands. The last open regularisation campaign dates back to 1975 and it seems highly unlikely that a new large-scale regularisation campaign will take place in the foreseeable future.

Snowball samples/specific surveys: these are possible methods, although hindered by the fact that they are expensive and time-consuming. As can be concluded from the review of estimates made in the Netherlands they play an important role in estimation methods used in the Netherlands and are often combined with register-based data.

Visa-overstaying: data on visa-overstayers are not available in the Netherlands.

Demographic methods: the Dutch situation does not allow for demographic analysis of illegal migration by means of birth and death statistics, both because data are only available to a limited extent and because the numbers involved will be too small which considerably complicates generalisation.

Statistical sources in country of origin: these are more difficult to apply in the Dutch context than in the US context where Mexicans dominate illegal migration. In the Netherlands one could focus on Turks and Moroccans who possibly constitute the two largest illegal populations. Generally, statistical sources in countries of origin will be of limited use since problems with data availability and data quality are likely to be significant. With the information available at the moment we cannot think of any possibility of comparing country of origin data to Dutch sources in order to come to an estimate of a number of illegal migrants.

As for the estimation methods used in Italy (Tapinos et al., 1996) we can say in general that methods of combining data sources to derive indirect estimates are applicable for the Netherlands, especially when combined with special surveys. The Foreigners Administrative System makes up one possible data source. Registration of school pupils could be another relevant data source, but aggregate data are not considered accurate as regards citizenship and chances are low that one will be allowed to use more detailed data for the purpose of making estimations of illegal residents. One could try to make use of asylum-seeker registrations in order to find out how many rejected asylum-seekers remain in the country illegally. Many other registrations could well be used in the Dutch context but it will take thorough examination to establish their degree of usefulness.

To sum up, estimations of illegal migration in the Netherlands should preferably make use of register-based data sources in some sort of combination with special surveys. Use of these data sources is not without problems since the official registrations only partially include illegal foreigners, and special surveys do not constitute a systematic registration and often show a certain bias.

In order to better evaluate the potentiality and reliability of estimations, more research into the subject is needed, especially with regard to data sources and effects of assumptions on the outcomes of estimations. The limited number of studies on measurement of illegal migration carried out in the Netherlands complicates a full evaluation of the strong and weak points of this type of quantitative research.

E. LITERATURE

Asbreuk, H. and W. de Vries (1995), *Gezondheidszorg en illegalen. Delen in de zorg? Tien jaar Witte Jas*, Amsterdam: Stolwijk. (*Health care and illegals. Share in care? Ten years 'Witte Jas'*)

Böcker, A. and K. Groenendijk (1996), Vuile handen of verbrande vingers? Een antwoord op Burgers, in: *Migrantenstudies 10(1)*, pp. 27-31. (*Dirty hands or burnt fingers? An answer to Burgers*)

Broek, J. van den (1992), *Het is een vreemdeling zeker. Een onderzoek naar de aard en omvang van de illegale vreemdelingenpopulatie in Den Haag*, Den Haag: Gemeentepolitie 's-Gravenhage, Stafbureau Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek. (*It's probably a foreigner. A study of the characteristics and size of the illegal foreign population in The Hague*)

Bureau Nieuwkomers (1992), *Meer dan nul. Nulmeting van nieuwkomers. Deel 1: Herkomst en vestiging in Amsterdam*, Amsterdam: Bureau Nieuwkomers van de Gemeente Amsterdam (*More than zero. Initial count of newcomers. Part 1: Origin and residence in Amsterdam*)

Burgers, J. (1996), Natte vingers en vuile handen. Over het schatten van het aantal illegale vreemdelingen. Een reactie op Böcker en Groenendijk, in: *Migrantenstudies 10(1)*, pp. 14-26. (*Speculation and dirty hands. On estimating the number of illegal aliens. A reaction to Böcker and Groenendijk*)

Burgers, J. (1996), Op de vingers getikt? Nawoord., in: *Migrantenstudies 10(1)*, pp. 32-33. (*Rapped over the knuckles? Epilogue.*)

Burgers, J.P.L. (1995), *Niet thuis. De huisvestingssituatie van illegale vreemdelingen in Rotterdam*, Utrecht: Onderzoeksschool AWSB. (*Not at home. Accommodation of illegal aliens in Rotterdam*)

Burgers, J. and G. Engbersen (1995), Mondialisering, migratie en illegale vreemdelingen, in: *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift 22(1)*, pp. 225-249. (*Globalisation, migration and illegal migrants*)

Centraal Bureau voor de Statistiek (1996), Bevolkingsontwikkeling mei 1996. Veel administratieve afvoeringen door koppeling GBA-VAS, in: *Maandstatistiek van de Bevolking 44(9)*, p. 5. (*Population trends May 1996. Many administrative removals due to linking municipal population registers with regional registrations on non-Dutch nationals*)

Centraal Bureau voor de Statistiek (1978), *Maandstatistiek van de Bevolking en Volksgezondheid 26(12)*, p. 485. (*Monthly Statistics on Population and Public Health*)

Commissie Zeevalking (Commissie Binnenlands Vreemdelingenbeleid) (1991), *Eindrapport (Final report on internal foreigners policy)*

Groenendijk, K. and A. Böcker (1995), Het schatten van de onschatbaren. Aantallen illegalen, beeld van een categorie of van de schatter?, in: *Migrantenstudies 11(2)*, pp. 117-128. (*Estimating the inestimable. Numbers of illegals: impression of a category or of the estimator?*)

Immigratie- en Naturalisatiedienst, Ministerie van Justitie (1996), *Jaarverslag 1996. (Annual Report 1996)*

Immigratie- en Naturalisatiedienst, Ministerie van Justitie (1996), *Vreemdelingen, een statistisch overzicht 1995. (Foreigners, a statistical overview 1995)*

Immigratie- en Naturalisatiedienst, Ministerie van Justitie (1995), *Illegaal verblijf van vreemdelingen, November. (Illegal stay of foreigners)*

Intergovernmental Consultations (1995), *Illegal Aliens, Preliminary Study*, Geneva: Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia.

Jonkman-te Winkel, M.E. (ed.) (1994), *Illegalen aan het werk. Over ontmoediging en solidariteit*, SMO-Informatief 94-6, Den Haag: Stichting Maatschappij en Onderneming. (*Illegals at work. On discouragement and solidarity*)

Koninklijke Marechaussee (1995), *Jaarverslag 1995. (Annual Report 1995)*

Koninklijke Marechaussee (1996), *Jaarverslag 1996. (Annual Report 1996)*

Leun, J.P. van der, G. Engbersen and P. van der Heijden (1997), *Illegaliteit en criminaliteit: Schattingen, aanhoudingen en uitzettingen. Concept rapport 1997*, Utrecht: Universiteit Utrecht, Vagroep ASW. (nog te verschijnen) (*Illegality and criminality: Estimations, Apprehensions and Deportations. Draft Report 1997. Forthcoming*)

Muus, Ph. J. (1996), *SOPEMI-Netherlands 1995, Migration, immigrants and policy in the Netherlands, Recent trends and Developments*, Report for the Continuous Reporting System on Migration of the OECD, Amsterdam: Centre for Migration Research.

Rath, J. and J. Schuster (eds.) (1995), Themanummer Migrantenstudies "Illegalen", *Migrantenstudies 11(2)*.

Rath, J. and J. Schuster (1995), Illegalen op de politieke en wetenschappelijke agenda, in: *Migrantenstudies 11(2)*, pp. 102-106. (*Illegals on the political and academic agenda*)

Roelandt, Th., J.H.M. Roijen and J. Veenman (1992), *Minderheden in Nederland. Statistisch Vademecum 1992*, Den Haag: SDU/CBS -publikaties. (*Minorities in the Netherlands. Statistical Vademecum 1992*)

Tapinos, G., P. Lacroix and A. de Rugy (1996), *Les méthodes d'évaluation de l'immigration clandestine dans certains pays étrangers*, Paris: Fondation Nationale des Sciences Politiques. (*Evaluation methods of illegal migration in some foreign countries*)

United States General Accounting Office (1993), *Illegal Aliens. Despite data limitations, current methods provide better population estimates*, GAO/PEMD-93-25, Washington D.C.

Visser, E.T., R.C van Waveren and G.H.J. Homburg (1994), *Vreemdelingen en bijstand. Deel 1: Artikel-84-vreemdelingen in de bijstand*, Den Haag: VUGA. (*Foreigners and social security. Part 1: Article-84 Foreigners with social security payment*)

Vos, J., J. den Heeten en S. Santokhi (1992), "*Eens komt de dag...*", *Een onderzoek naar het leven, wonen en werken van Haagse illegalen*, Den Haag: Gemeentelijke Sociale Dienst. ("*The day will come...*", *A study of the life, residence and work of illegals in The Hague*)

Zandvliet, K. (1995), De economische betekenis van illegale tewerkstelling, in: *Migrantenstudies 11(2)*, pp. 129-139. (*The economic significance of illegal employment*)

Zandvliet, C. Th. and J.H. Gravesteijn-Ligthelm (1994), *Illegale arbeid, omvang en effecten*, Den Haag: VUGA. (*Illegal employment, volume and consequences*)

NiDi

December 1997

**THE REGISTER AND TREATMENT OF THE
INFORMATION ON FOREIGNERS IN PORTUGAL, AND
A FIRST ASSESSMENT ON THE POSSIBILITIES TO
MEASURE ILLEGAL FOREIGN RESIDENTS IN
PORTUGAL**

By Maria I. Baganha

Among the prerogatives internationally recognised to a nation-state, the exercise of the sovereign right to control its own frontiers is an indisputable one. To control who enters and who stays within its borders an inherent part of this same sovereign right.

In our electronic and highly quantitatively oriented societies, where sophisticated, highly speedy electronic processes for recording information are widely spread, it would be reasonable to expect that the state sovereign right of control over its own borders would correspond in European countries with easy borders to control (like Portugal, which confines only with Spain) to a perfectly updated electronic database of the foreign population who entered, who left, and who remained within their borders.

A priori, we could admit, that after the signature of the Schengen treaty, the self-limitation on the right to control their own land borders accepted by the signatory countries would eventually entail a redefinition of the unit of register. This is, since land borders controls were suppressed within the Schengen space, and that several of the signatory countries did not have any implemented process for permanent monitoring of the population within their borders, it seems reasonable to expect that domestic databases on foreigners were complemented by a database on the foreign population within the Schengen space.

In reality none of these suppositions are true, and they are effectively quite distant from reality in the case of Portugal. In the following pages we describe how the entry and permanence of foreigners in Portugal is registered and treated, and we discuss the most promising possibilities for measuring the foreign population within the country (both legally and illegally), given the instruments of observation available to carry out such measurement. This description is done as a complement to the work « Les méthodes d'évaluation de l'immigration clandestine dans certains pays étrangers », by G. Tapinos, P. Lacroix and A. Ruy (1996) and as such we will not make nor an introductory description of the available methods of measurement, nor do we refer the specifics of the methods we recommend because they both are detailed described in Tapinos' work.

A. REGISTERING ALIENS

1. Registering entry

a) Nationals from the European Union

No entry register is done of nationals from the European Union at the moment of entry.

b) Nationals from a Third Country

Prior to entry, nationals from a Third Country must be in possession of a valid visa passed by a Portuguese Consulate. The types and duration of the visas are according to the Law 59/93 of March 3 (Art. 16 to 24):

Tableau 1 Consulate visas

Type	Maximum Duration
Transit	5 day
Work	90 days
Residence	90 days
Short Duration	up to 3 months
Uniforms	5 days to 3 months
Study up	up to one year
Scale	(grants only permission to stay on international grounds waiting for a connection to follow journey)

In special cases, at the moment of entry of a Third Country National, the SEF (Foreigners and Borders Service) may issue him/her a Transit or a Short Duration Visa Permit to allow the entry in the country.

(1) If entering by a controlled border

The nationals from Third Countries are obliged to fill the **International Card for Incoming and Outgoing Passengers** (DOC. 1) when entering the country.

(2) Processing the information

When considered from a 'risk nationality' this information is registered and treated by SEF (Foreigners and Borders Service). A database for risk nationalities is constructed. Each register is on file for two years. After that period of time it is deleted. The Government determines periodically the nationalities to be considered as risk nationalities.

(3) If entering by a non-controlled border

No document of entry is processed, but Third Country Nationals are obliged by law to declare their entry within three working days from the day of their arrival. Such declaration is done on the **Entry Declaration**_(Document. 2) - in compliance with the Law 59/93 of March 3 (Art. 11) and can be rendered at any of the following police forces—SEF (Foreigners and Borders Service), PSP or GNR (Police), or GF (Fiscal Guard).

2. The Register and Control of the Resident Foreign Population

After a Visa Permit expire it may be extended (4EC 82 Mod.690 A - Document 3) or it may be transformed into a Resident Permit.

If a Residency Permit is authorised a **Title of Residency** is issued. The types and duration of the Titles of Residency are, according to the Law 59/93 of March 3, as follows:

- 1 year permit with possible renewals until the 5th
- 5 years permit for legal residents with 5 years of residency

For life after 20 years of residency

This information, is on a database and serves as the bases for the statistical production (e.g. yearly report on the foreign legally resident population) of the SEF. The INE (National Statistical Bureau), bases is yearly statistical production on legal foreign residents also in information collected by the SEF, namely the IMMIGRATION FORM (**Verbete Para Imigração** – document. 4) and the Form for Cessation of Residency (**Verbete de Cessação de Residentes Estrangeiros** – document 5).

3. Registering Departures

The return slip, for the nationals of a nationality considered of risk on the **International Card for Incoming and Outgoing Passengers**_ (DOC. 1) is usually clipped to the passport at entry. When going out by a controlled border this slip is taken away and used to cancel the register of entry of the outgoing passenger.

Departures by a non-controlled border leave no register. Although all legal foreign residents should prior to their departure declare such fact to the SEF and fill a form similar to document 5 (**Verbete de Cessação de Residentes Estrangeiros**).

SEF officials believe that the only solution, to the situation described in 3.2., is the standardisation and harmonisation of procedures at the Schengen space level. In other words, they defend that the **International Card for Incoming and Outgoing Passengers** should be processed in all countries integrating Schengen, both the slip of entry and the slip of departure, and that this information should be centralised and on line in all Schengen countries. Such procedure would allow to follow departures by any Schengen border.

B. AVAILABLE MEASUREMENTS ON THE ILLEGAL RESIDENT FOREIGN POPULATION

As far as we know only two works attempted to measure the illegal resident foreign population in Portugal. The first attempt was based on the results of the Census of 1981 and on the registers of the SEF for that same year (in, *Portugal, País de Imigração, Lisboa*, IED, 1991, Maria do Ceu Esteves,ed.). The second was based on a direct survey of the some shanty areas of Lisbon (*Os Números da Imigração Africana*. Lisboa, CPAC, 1995).

The Census of 1981 recorded 108 526 foreign residents while the SEF recorded for that same year 62 692 legally foreign residents. Although alerting the reader to the possibility that a number of persons may have given information on place of birth instead of citizenship, leading to exaggeration for some nationalities, Esteves used the difference noted between the two sets of figures as a reliable estimation of the number of illegal immigrants in the country in 1981. This estimation could be considered reasonable until the publication of the 1991 census results, afterwards the results of the 1991 Census cast serious doubts on the estimation for 1981. In fact the 1991 census recorded as foreign residents in Portugal 106 519, a non acceptable low number considered that the SEF

register records 113 978 legal foreign residents in the country that same year and month. Given the numbers recorded on both sources for 1981 and 1991, we became convinced that the INE has failed to distinguish between place of birth and citizenship on a sizeable number of cases, and that the exaggeration for some nationalities was after all more than negligible, and that in 1991 it has covered the foreign population in a extremely poor way, grossly under-registering their real number.

The second attempt is methodologically very weak, first because it does not cover all the foreign illegal population and second because it infer from the observed illegal foreign population during the field work to the total illegal foreign population without any control for the specific characteristics that the observed population may have *vis-à-vis* the total population.

C. POSSIBLE MEASUREMENT TECHNIQUES TO ASSESS THE VOLUME OF THE ILLEGAL FOREIGN POPULATION IN PORTUGAL

The gaps of information in the process of registering entries, permanence and departures are obvious, since from the start the system entails an incomplete coverage of entries and offers clear chances for non compliance with the lawful duty to declare entry. In fact, as it was said, when entering by a controlled border only entries from Third Countries considered to be ‘risk nationalities’ are processed and on file for two years. When entering by an non controlled border, the foreign if a national from a Third Country is legally obliged to declare his/her entry within three working days. The possibilities to remain illegally in the country are as large as the connections he/she has in the country, and the desire or hypotheses he/she has or thinks to have for staying illegally in Portugal.

The monitoring of the foreign population within the country suffers not only from all the shortfalls described in the processes of recording entries, but also from, in the actual circumstances, the impossibility to control departures. As we have seen legally resident foreigners enter the SEF and INE databases in the moment they request either an extension of their visas or a resident permit. According to the law they should also inform the SEF if leaving the country permanently, but there are no measures to enforce this duty, and in practice a substantial number do not comply. In fact, the self-limited sovereign right of controlling its borders, Portugal accepted when signing the Schengen treaty, means that, at least in principle, anyone within the country may leave, by an non controlled border if he/she so wishes without leaving behind any trace of such a movement. Furthermore, since no register of departures at the Schengen space level exists, it is not even possible to know if a legally foreign resident who failed to renew his/her permit of residence or to request the extension of his/her visa permit is an unlawful overstayer in Portugal, or simply someone who just left be another Schengen country. The most we can know is that, if he/she is a national from one of the defined nationalities of risk, his/her register will be on file at SEF for two years, and deleted afterwards.

The gaps are so obvious, that it should not come as a surprise our contention, that at present any attempt to measure directly the foreign population based on the available registers, are bound to be a very rough estimate of reality. In these circumstances, the obvious question is—are the possibilities for assessing the foreign population in Portugal by indirect measurement techniques more promising? Of the methods described by Tapinos (1996) those based on vital statistics (either births or deaths) may be applied to the Portuguese case. This is, the Robinson method (Robinson, 1980) and the Natale method (Natale, 1990), since we do have the necessary information to apply both methods. The first method is based on death registers, and the second on birth registers.

In Portugal death registers (see DOC.6) do include information on the nationality, the age, the occupation, and the area of residency of the deceased. Birth registers (see DOC.7), also include this same information for the mother and the father of the newly born infant. Although, if any of these methods were to be applied to the Portuguese case, in the light of the empirical evidence existent on the frequent resource to mid-wives to assist deliveries at home practised by some immigrant communities in Portugal, and the several cases of unregistered children from these same communities that were detected during the last regularisation of December of 1996, to depart from the measuring method based on the death registers seems a better choice since as far as the available evidences indicates it covers more fully the target population than the method based on birth registers.

Finally, a third method could be adopted for the Portuguese case, this time based on the **Special Legalisation Process of 1996**. At the end of this process, thirty five thousand eighty two immigrants have submitted a request of legalisation. To each request corresponds a process that was treated and registered by SEF (see DOC.8).

Although no regularisation process covers all the population it targets, the fact is that it is almost unanimously accepted by the Government as well as by the NGO active in the terrain, that the target population by the Special Legalisation of 1996 was practically all covered in this process. Accordingly it is widely accepted that the number of illegal foreign residents that could and did not apply are insignificant.

If this widespread belief corresponds to reality, then the assumption that those that did not apply may be considered a residual category, quantitatively insignificant, may be accepted. In this case, a matrix of probabilities ‘of being illegal’ given he/she is an immigrant in Portugal by selected demographic, social, and economic characteristics may be constructed based on the registers of the SEF, combining the register of the legal foreign resident population with the register of the Special Legalisation Process of 1996.

The richness of this source, as well as the scholarly interest of constructing such a matrix need no explanation, its validity as an instrument of measurement of the foreign illegal population in the country is far superior to any other available alternative, how long it will remain a reliable instrument of measurement depends on how much the composition of the migratory flow will remain stable in the near future.

International Card for Incoming and Outgoing Passengers

D. DOCUMENTS

International Card for Incoming and Outgoing Passengers

Entry Declaration

Form - 4EC 82 Mod.690 A

Verbete Para Imigração

Verbete de Cessação de Residentes Estrangeiros

Death register Form

Birth register Form

Request Form for the Special Legalisation Process of 1996

October 15, 1997

**LA MIGRATION EN ITALIE ET L'ESTIMATION DE LA
MIGRATION LEGALE ET ILLEGALE**

G. Tapinos, P. Lacroix, A. de Rugy

En Europe, les estimations de l'immigration clandestine sont beaucoup moins nombreuses qu'aux Etats-Unis, en raison de l'inexistence de certaines données, du coût élevé de la mise en place de systèmes d'enregistrement ou d'enquêtes et de l'absence d'un courant migratoire nettement dominant parmi les clandestins comme c'est le cas entre les Etats-Unis et le Mexique.

Parmi les pays européens, l'Italie apparaît comme un cas intéressant concernant l'immigration clandestine. En une décennie, l'Italie est devenu pays d'immigration et depuis le début des années quatre-vingt, le pays est confronté aux mêmes problèmes de contrôle des flux, d'intégration des populations étrangères et de lutte contre l'immigration clandestine, que les pays d'immigration plus ancienne. Comme dans les autres pays méditerranéens d'immigration récente, l'immigration irrégulière constitue une grande part de l'immigration internationale. Le séjour irrégulier a été favorisé par l'entrée relativement facile — jusqu'à une date récente — du fait des lacunes de la législation italienne concernant le séjour et l'entrée des étrangers et de l'ouverture au tourisme international. Par ailleurs, l'existence d'une économie informelle, si elle est loin de s'expliquer uniquement par les migrations internationales, favorise l'insertion des étrangers sur le marché du travail, qu'ils séjournent en Italie régulièrement ou non. L'immigration clandestine ayant immédiatement accompagné les flux réguliers en proportion très élevée, les tentatives de mesure sont plus nombreuses que dans les autres pays européens.

A. MIGRATION LEGALE ET ILLEGALE EN ITALIE

1. L'enregistrement lacunaire de la migration légale

En Italie, le problème de la mesure s'est posé d'abord comme celui d'une évaluation *globale* de la population étrangère présente sur le territoire italien dans la mesure où les sources statistiques, adaptées à un pays d'émigration, rendaient compte de façon lacunaire de l'immigration. La question de la mesure de l'immigration clandestine et du nombre d'étrangers présents ou travaillant irrégulièrement en Italie n'est apparue comme telle qu'à partir du moment où de nouvelles lois sont venues clarifier une législation floue sur l'immigration datant de 1940¹ qui, de fait, n'était plus appliquée. La clarification de la législation sur l'entrée, le séjour et le travail des étrangers ainsi que les deux procédures de régularisation qui sont allées de pair avec un meilleur enregistrement statistique de l'immigration légale ont conduit à poser plus nettement le problème de la mesure de la population étrangère clandestine.

Si l'enregistrement de l'immigration *légale* s'est nettement amélioré durant la dernière décennie, il reste très imparfait. La mesure de l'immigration étrangère et en particulier du stock des étrangers présents, actifs ou non, et la connaissance de leurs caractéristiques sont incertaines, que l'immigration soit régulière ou pas. Il n'existe pas de fichier

¹ Au moment où l'immigration se développe en Italie, la législation est très limitée et correspond seulement aux normes incluses dans les décrets-lois n°773 de 1931 et n°635 de 1940 insérés dans le texte unique des lois de la sécurité publique.

centralisé ou d'enquête nationale à grande échelle mais seulement des données administratives, parfois contradictoires entre elles (permis de séjour, autorisations de travail, inscription sur les listes de demandeurs d'emploi, enregistrement sur les listes de la sécurité sociale, registres communaux de population, etc.). Seuls les recensements, qui par définition visent à l'exhaustivité, offrent une première estimation nationale du nombre d'étrangers présents sur le territoire italien, indépendamment de leur situation administrative. Beaucoup de statistiques et d'enquêtes effectuées par l'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) n'ont pas, jusqu'à une date récente, introduit le critère de la nationalité dans les questionnaires comme c'est le cas en France, par exemple pour l'Enquête Emploi de l'INSEE. C'est là une première différence avec le cas américain, pour lequel les sources concernant les « nés à l'étranger » (*foreign born*) en situation régulière peuvent être tenues pour fiables et où l'on dispose de données relativement fines.

Ainsi, les estimations de l'immigration étrangère en Italie concernent souvent *l'ensemble* de la présence étrangère sur le territoire italien et non la seule immigration clandestine, celle-ci étant comprise dans l'estimation globale. Dans ce cas, la comparaison de l'estimation totale effectuée avec les données de l'immigration officiellement enregistrée peut donner un ordre de grandeur de la part de l'immigration clandestine ou, au moins, non enregistrée.

2. Une typologie de l'immigration en Italie

La distinction entre migration légale et illégale appelle quelques précisions dans la mesure où les formes d'illégalité sont nombreuses. Il est donc nécessaire de préciser quel ensemble est concerné par chaque estimation.

En plus des critères traditionnels différenciant les situations d'irrégularité des étrangers par rapport à l'entrée, au séjour et au travail, la loi italienne introduit une nuance supplémentaire, celle de l'inscription sur les registres communaux de population (*anagrafe*), obligatoire pour un séjour de plus d'un an (et ayant un permis de séjour) de même que la radiation en cas de départ à l'étranger ou de changement de province de domicile. En l'absence d'informations sur le statut d'entrée, il n'est pas possible de distinguer — au moyen des statistiques officielles, au sein de la population étrangère irrégulière — ceux qui sont entrés clandestinement et ceux qui sont entrés légalement mais sont restés clandestinement après l'expiration d'un visa de tourisme ou le non-renouvellement d'un permis de séjour.

En l'absence de statistiques sur les flux d'entrée et *a fortiori* sur les entrées irrégulières, le tableau se concentre sur les différents statuts par rapport au séjour et au travail. Le critère de l'inscription sur les registres de population permet de distinguer trois types de situations, au regard du séjour (avec ou sans permis de séjour), de la résidence (inscription ou non sur les registres de population) et du travail (activité ou inactivité, activité régulière ou non). Cette typologie conduit à distinguer une population en règle et stable d'une population semi-stable, non inscrite sur les registres et supposée plus mobile (Birindelli, 1990 ; Strozza, 1993). Les estimations effectuées concernent l'une ou l'autre des catégories et la plupart du temps le sous-ensemble (E+F+G), sans distinction de statut par rapport au travail. Dans plusieurs estimations, les registres de population sont

utilisés comme informations supplémentaires qui permettent une comparaison avec d'autres sources (permis de séjour, recensement de population, etc.).

Situations des étrangers par rapport au séjour et au travail en Italie

Situation par rapport au séjour et à la résidence	Situation par rapport au travail			
	Population	Population active		
	Inactive	Travail régulier	Travail irrégulier	Chômage
régulière et stable (1)	A	B	C	D
régulière semi-stable (2)	A'	B'	C'	D'
irrégulière (3)	E		F	G

Notes : (1) en règle par rapport aux normes de séjour et à l'inscription sur les registres communaux (anagrafe)

(2) en règle par rapport aux normes de séjour mais non-inscription sur les registres communaux

(3) situation irrégulière au regard des normes de séjour

Source : Strozza (1993)

B. LES ESTIMATIONS DE LA POPULATION ETRANGERE CLANDESTINE

Alors que les données officielles sont désormais plus complètes et plus fiables, les estimations de l'immigration non enregistrée se sont peu améliorées au cours des années quatre-vingt et restent très hasardeuses (Natale, 1990). Outre le caractère médiatiquement sensible de toute estimation, la pluralité du phénomène, la nature très mobile de la composante irrégulière de la population étrangère et sa méfiance vis à vis de tout type d'enquête ainsi que l'émergence de communautés mieux connues mais pas nécessairement représentatives rendent les estimations très délicates².

Les estimations conduites en Italie s'inspirent des méthodes mises en œuvre aux Etats-Unis, même si celles-ci ne peuvent pas toujours être utilisées en raison du manque de données disponibles et de la complexité de l'immigration clandestine, à la différence des Etats-Unis où il existe un courant nettement dominant originaire du Mexique. Les estimations sur les flux d'entrées irrégulières sont ainsi totalement inexistantes. Les seules estimations disponibles portent sur les stocks de population étrangère résidant ou travaillant irrégulièrement en Italie et sur les caractéristiques de l'immigration clandestine notamment au niveau régional. Deux grands types de méthodes d'estimation des stocks peuvent ainsi être distingués : *l'estimation directe*, c'est-à-dire l'enquête à partir d'un échantillon de taille variable, *les méthodes*

² Carence statistique et importance supposée de l'immigration clandestine ont entraîné la diffusion d'estimations les plus fantaisistes sur le nombre de clandestins présents en Italie. Encore récemment, des analyses simplistes suggéraient que la population étrangère clandestine irrégulière pouvait être facilement estimée par la règle "deux clandestins pour un régulier" sans que cette hypothèse trouve un fondement solide (cité par Natale, 1990).

indirectes d'extrapolation à partir d'un taux de clandestinité qu'il faut estimer ou à partir d'un indicateur (naissances, décès, recours aux services de santé, incarcération, etc.). A ces deux types de méthodes, on peut ajouter l'*exploitation des renseignements fournis par les procédures de régularisation*.

1. Les problèmes posés par l'estimation directe : la question de l'échantillonnage

L'enquête apparaît comme une première technique d'approche de la population irrégulière à double titre. Tout d'abord, si elle permet d'interroger un groupe d'étrangers présents et de dénombrer ceux qui le sont irrégulièrement, elle pourrait conduire à estimer la part des étrangers irréguliers comparés à celle des étrangers présents régulièrement. D'autre part, le questionnaire établi peut obtenir des renseignements sur la situation présente et passée de l'étranger face à la législation du pays d'accueil. Certaines de ces informations qualitatives ne sont pas inutiles pour estimer la présence d'étrangers irréguliers (passage de la clandestinité à un statut régulier et inversement, type de franchissement des frontières, etc.).

L'enquête visant à quantifier l'effectif des étrangers en situation irrégulière et à connaître un certain nombre de caractéristiques les concernant se heurte au problème particulier de la constitution d'un échantillon portant sur un univers total inconnu. Dans ces conditions, il est difficile d'interroger un groupe d'individus pouvant être considéré comme statistiquement représentatif et problématique d'étendre les résultats obtenus à l'univers dans son ensemble. Pour obtenir un échantillon représentatif, il faudrait avoir accès à des listes nominatives afin d'extraire "au hasard" un échantillon, ce qui est évidemment impossible dans le cas de la population étrangère irrégulière. Pour faire face à ce problème, on a recours à deux types d'enquêtes particulières : 1) l'utilisation des informations recueillies auprès de "témoins privilégiés" que l'on interroge directement ou qui fournissent une première approximation de données et caractéristiques concernant la population étrangère irrégulière, permettant ainsi la constitution d'un échantillon d'enquête ; 2) l'exploitation de cartes territoriales tracées à partir de données directes et indirectes comme le logement, les lieux de travail, les lieux de rencontre des étrangers et desquelles on extrait des unités à soumettre à l'enquête. Quelques unités territoriales servent ainsi d'échantillon.

Les premières études à partir des informations recueillies auprès de "témoins privilégiés" : une très faible fiabilité

Certaines estimations directes ont été faites en éludant la question de la représentativité de l'échantillonnage. C'est le cas de la première estimation chiffrée de l'immigration clandestine effectuée par le CENSIS³ (1979) et portant sur l'année 1978. Cette enquête a été commandée en 1977 par le Comité Interministériel sur l'Immigration à la fondation CENSIS. La méthode et les techniques utilisées ne sont pas clairement explicitées mais il

³ La Fondation CENSIS (Centro Studi Investimenti Sociali) fondée en 1964 effectue des recherches socio-économiques sous forme d'études et enquêtes portant sur les transformations économiques et sociales du pays. Ces différentes actions sont soit conduites de façon autonome soit réalisées en collaboration (par des contrats de recherches) avec des Ministères, des administrations régionales, provinciales et communales, des chambres de commerce et d'industrie, des associations patronales et des organismes internationaux. Depuis 1967, le CENSIS publie chaque année un "Rapport sur la situation sociale du pays".

apparaît évident que l'estimation a été conduite à partir d'informations recueillies auprès de "témoins privilégiés". Cette méthode, réutilisée par la suite notamment pour des enquêtes locales souvent qualitatives (CENSIS, 1990), consiste à interviewer des personnes censées pouvoir observer au quotidien et précisément les phénomènes migratoires. Ce sont des responsables syndicaux, des journalistes, du personnel des administrations locales ou des services de santé, des membres d'associations ou d'instances religieuses travaillant en relation avec les populations étrangères, etc. Ces derniers ont fourni au CENSIS, à partir de leurs observations personnelles, des données quantitatives sur l'évolution et l'estimation de l'immigration étrangère dans les zones concernées. Ces informations ont permis d'extrapoler au reste de l'Italie une première évaluation effectuée après étude exhaustive du marché du travail dans quatre régions géographiques (Milan, Trieste, Emilie-Romagne et Triveneto). Si cette étude a pu représenter un point de départ intéressant suscitant d'autres recherches et enquêtes sur le thème, la méthodologie, très approximative, ne peut être retenue comme susceptible de fournir une estimation fiable de l'immigration clandestine (Casacchia, 1987). En témoigne d'ailleurs la forte incertitude de l'estimation située entre 280 000 et 400 000 clandestins (CENSIS, 1979).

La méthode a cependant été reprise par le CENSIS (1991) lors d'une enquête conduite en 1990 portant sur huit zones géographiques⁴ et visant à estimer un taux d'irrégularité à partir des documents disponibles et des informations fournies par des "témoins privilégiés". Ces huit zones ont été classées selon le taux d'irrégularité de l'immigration : fort (au dessus de 20% de la population étrangère) à Reggio-Emilie, Latina et Palerme-Trapani, moyen (entre 10 et 20%) à Rome, Pérouse, Latina, bas (moins de 10%) à Milan et Modène et nul à Bari, Trieste, Gorizia. Comme pour le calcul de 1978, ce type d'estimation ne peut être tenu que pour très approximatif étant donné les incertitudes concernant à la fois la méthode utilisée et les résultats obtenus (large fourchette).

Cette étude du CENSIS (1991) est complétée par une enquête sur un échantillon de 1525 personnes de seize nationalités différentes appartenant à cinq grandes aires géographiques, réparties sur tout le territoire national. L'échantillon a été constitué selon les règles suivantes : pour les groupes nationaux, le choix s'est effectué à partir des données officielles quantitatives croisées avec des informations qualitatives fournies par les témoins privilégiés entendus, pour les aires géographiques, la détermination s'est faite en fonction des recherches déjà réalisées et des informations recueillies et enfin, les personnes enquêtées ont été contactées par des organisations et administrations qui ont affaire à un grand nombre d'étrangers. Au regard de la clandestinité, plusieurs informations sortent de cette enquête notamment quant au moyen d'entrée et à la nature de la situation au moment de l'enquête. Seuls 18,2% des personnes interrogées déclarent être entrées sans aucun document, 47,8% sont entrés avec un visa de tourisme et 14,1% avec un visa de travail. C'est donc davantage le séjour qui est susceptible de devenir irrégulier (une fois le visa de tourisme périmé) plutôt que l'entrée. Si seules environ 10% des personnes interrogées n'ont pas de titre de séjour au moment de l'enquête, seulement 30% étaient en règle avant la régularisation de 1989-90 et 50% en ont bénéficié. Il

⁴ Les huit zones sont : Friuli-Venezia-Giulia, Milan, Reggio-Emilie-Modène, Rome, Pérouse, Latina, Bari et Palerme-Trapani.

semble donc que les résultats de l'enquête conduisent à réduire l'ampleur de l'irrégularité notamment du fait de l'utilisation par les migrants des deux procédures de régularisation. Ces données doivent cependant être interprétées avec précaution car l'échantillon est réduit (*a fortiori* si on s'intéresse à un sous-groupe) et sans doute sujet à un biais de sélection puisque l'on connaît mal la population de référence dans son ensemble et que le seul critère de choix a été défini par des « témoins privilégiés » sans que la représentativité statistique de l'échantillon ait pu être testée.

Les problèmes posés par la constitution d'un échantillon d'une population inconnue

Si les enquêtes sont davantage susceptibles de fournir des informations qualitatives sur les caractéristiques des étrangers en situation irrégulière ou sur les passages de l'irrégularité à la légalité et inversement, elles peuvent également conduire à des estimations quantitatives si l'on est à même de proposer une règle fiable d'extension des résultats de l'enquête à l'ensemble de la population. Pour cela, l'enquête doit être exhaustive dans une zone géographique prédéterminée (zone d'habitation, lieu fréquenté par les étrangers légaux et illégaux, etc.) et conduit à recenser tous les étrangers ce qui permet le calcul, pour la zone, du rapport clandestins/légaux. Une fois ce rapport établi, son extension à l'ensemble de la population étrangère, sur tout le territoire, ne va pas sans poser problème dès lors qu'aucune représentativité statistique de l'échantillon n'est assurée. C'est pourquoi, certaines recherches statistiques italiennes se sont penchées sur cette question de l'échantillonnage d'une population inconnue afin d'établir des règles de tirage qui introduisent le moins de biais possible.

Le problème principal est la constitution d'un échantillon représentatif d'une population inconnue (les étrangers dans leur ensemble, clandestins compris). Cette incertitude s'ajoute aux aléas classiques de l'estimation et crée un risque supplémentaire de biais de sélection dans l'échantillon. La difficulté est double : il s'agit d'une part de définir le groupe de référence et les critères d'échantillonnage et d'autre part de réussir à entrer en contact avec les personnes à interviewer et à rendre les réponses au questionnaire établi les plus valides possibles. Certaines enquêtes ont échoué par impossibilité de prise de contact avec les personnes de l'échantillon du fait des réticences de la population étrangère clandestine à être interrogée⁵.

Si l'on veut prendre en compte le caractère inconnu de l'univers dans sa plus grande dimension, il est nécessaire d'utiliser des techniques d'échantillonnage plus sophistiquées que le simple tirage au sort en utilisant les informations disponibles sur l'immigration légale concernant certaines caractéristiques (échantillon stratifié) ou la répartition géographique (échantillon par zone) (Perali, 1988). Une enquête conduite en Toscane utilise la technique de l'échantillon stratifié (Barsotti, Lecchini, 1988). Après une étude d'ensemble sur l'immigration étrangère en Toscane et ses caractéristiques effectuée à

⁵ Ainsi, en France, dans le cadre d'une recherche conduite conjointement par le Centre de Développement de l'OCDE et le Sahel Institute (Condé, 1984) sur les migrants venant du Mali, de Mauritanie et du Sénégal résidant en France, une enquête a été réalisée en 1984 auprès des populations étrangères logeant dans les foyers SONACOTRA. Après une première étape de recensement des foyers, une enquête exhaustive auprès d'un échantillon 1/4 devrait être menée pour connaître les caractéristiques de ces populations et en particulier estimer le nombre d'irréguliers. Or cette enquête n'a pu être menée à terme du fait des non-réponses trop importantes et des difficultés d'entrée en contact avec la population sélectionnée.

partir des statistiques officielles et des renseignements pris sur le terrain, les auteurs ont orienté leur enquête sur échantillon sur quelques communautés en commençant par la communauté iranienne. L'étude des données du recensement sur les Iraniens à Florence a fourni des renseignements sur les caractéristiques de la population régulière iranienne et notamment le type d'insertion sur le marché du travail et c'est cette répartition structurelle qui sert de référence à l'extraction d'un échantillon comprenant des clandestins. Certains groupes sont volontairement surreprésentés dans le tirage pour saisir plus finement leurs caractéristiques et ramenés à leur proportion réelle par des coefficients de pondération (d'où l'appellation d'échantillon stratifié).

Enfin, la méthode de l'échantillon "snowball" appliquée aux Etats-Unis (Cornelius, 1982), permet d'échapper en partie au double problème de la connaissance incomplète de l'univers de référence et à la difficulté d'entrer en contact avec les personnes à interroger. Cette technique a été expérimentée avec difficulté en Italie (Casacchia et Strozza, 1990 ; Ferruzza, 1988)⁶. Elle consiste à constituer un échantillon en procédant en plusieurs étapes (d'où l'appellation de méthode "boule de neige") et en utilisant les liens d'amitié et de parenté entre les étrangers pour estimer les caractéristiques de la population et son effectif. L'échantillon restreint de départ est élargi grâce aux indications des premiers enquêtés ce qui doit permettre de toucher toutes les populations d'irréguliers (Perali, 1986). Cette méthode peut s'appliquer soit à la recherche d'une estimation quantitative globale, soit à l'étude des caractéristiques des migrants clandestins à partir d'une enquête fine. Le problème de ce type d'échantillon est qu'il est le fait du hasard (au sens non statistique du terme) sans référence à une population type et que des biais de sélection (surreprésentation d'une communauté, d'une nationalité, d'un type d'emploi, etc.) peuvent s'introduire.

2. Les méthodes d'estimation indirectes

a) L'estimation d'un taux d'irrégularité

Un certain nombre d'estimations reposent sur le calcul d'une évaluation de la population régulière (par la confrontation des sources) et l'application d'un taux d'irrégularité. Ce taux est calculé par exemple à partir des statistiques des régularisations en comparant les demandes déposées et les régularisations effectivement accordées ou en confrontant les statistiques officielles avant et après une procédure de régularisation (Birindelli, 1990) ou encore en extrapolant un taux calculé pour une catégorie d'étrangers pour laquelle on dispose de davantage d'informations à l'ensemble de la population étrangère (Natale, 1990a et 1990b).

Ainsi, l'estimation proposée par Casacchia (1987) pour 1984 concernant le total de la population étrangère, clandestins compris, s'appuie sur la comparaison de différentes sources et le calcul d'un taux d'irrégularité par groupe de région qui est ensuite appliqué à l'estimation des légaux pour obtenir une évaluation globale. Une première estimation a été effectuée pour 1981 pour laquelle deux sources statistiques nationales importantes

⁶ Nous devrions obtenir du groupe de chercheurs (sous la direction du Prof. M.Natale) du département de démographie de l'Université "La Sapienza" de Rome quelques articles indisponibles en France ainsi que le détail des méthodes utilisées.

sont disponibles, le recensement de la population et l'enregistrement des permis de séjour auxquels s'ajoutent des données complémentaires comme la statistique des étudiants étrangers présents en Italie. La première étape consiste à analyser précisément les phénomènes mesurés par les deux sources différentes et à comparer les informations notamment au niveau régional afin de mettre en évidence d'éventuelles distorsions et d'isoler les informations données par une source et absente de l'autre. La méthode adoptée par Casacchia est de retenir, pour chaque région, la *valeur maximale* donnée soit par le recensement de population soit par la statistique des permis de séjour. Ce calcul implique donc que l'on fasse l'hypothèse que l'effectif le moins élevé d'étrangers fourni par l'une des sources représente l'exact sous-ensemble de l'effectif le plus élevé, sinon il faudrait retenir une estimation supérieure incluant le sous-effectif non comptabilisé par la source fournissant l'effectif maximal.

Ce type d'approche est assez semblable à la méthode du résidu utilisé aux Etats-Unis avec des sources différentes. Pour le cas italien cependant, si les données des permis de séjour sont supérieures à celles fournies par le recensement de population (cas exclu des études américaines), il est possible que la maximum retenu ne comprenne aucun étranger en situation irrégulière -dont quelques uns auraient pu être cependant recensés. Deux erreurs d'enregistrement se superposent alors : le recensement d'étrangers irréguliers et le non recensement d'étrangers possédant un permis de séjour. Ainsi, le recensement de population de 1981 en Italie a pu enregistrer une partie des étrangers irréguliers et la méthode retenue sous-estime alors la présence étrangère totale. C'est pourquoi elle est considérée par l'auteur comme une estimation minimale.⁷

Une troisième source est mobilisée afin d'ajuster les résultats ainsi obtenus : la statistique des étudiants. Cette statistique permet un dernier ajustement des sources officielles. Pour chaque région, Casacchia isole dans les données des permis de séjour et du recensement le nombre des étudiants et retient ensuite la valeur maximale de l'effectif des étudiants fournie par le recensement, la statistique des permis de séjour ou celle des étudiants qui est ensuite ajoutée au total des étrangers (étudiants non compris), pour chaque région.

On obtient ainsi un ajustement global, l'estimation proposée pour 1981 (360 695) qui doit être considérée comme une estimation minimale car toute une partie de la population étrangère -précisément celle qui échappe à tout enregistrement- n'est pas prise en compte. A partir de cette estimation minimale pour 1981, l'auteur effectue un ajustement pour 1984 puis une extrapolation incluant les clandestins. La mise à jour de l'estimation minimale de 1981 est conduite à partir de la statistique des permis de séjour, majorée selon le même principe qu'en 1981. L'auteur utilise comme coefficient d'ajustement, l'indice de croissance entre 1981 et 1984 des étrangers ayant un permis de séjour ($\frac{p_{SE84}}{p_{SE81}}$). Etant donnée la méthode retenue, on peut supposer que le résultat ainsi obtenu inclut peu d'étrangers irréguliers d'où le calcul d'un taux d'irrégularité afin de réaliser une estimation maximale du total des étrangers présents en Italie en 1984.

⁷ On pourrait imaginer un cas limite d'estimation maximale à partir de la somme des deux sources si on estimait qu'elles recouvrent deux ensembles totalement distincts.

Au total, l'estimation à partir de la confrontation des trois sources, permis de séjours, recensement et statistique des étudiants peut s'écrire :

$$*E_{84} = \sum_i \{ \max[(RP_r E_{i,81} + RP_p E_{i,81} - RP_{EE} E_{i,81}) ; (PS E_{i,81} - PS_{EE} E_{i,81})] + \max[EE E_{i,81} ; PS_{EE} E_{i,81} ; RP_{EE} E_{i,81}] \} \cdot (PS E_{84} / PS E_{81})$$

où $*E_{84}$ représente l'estimation pour 1984

$RP_r E_{i,81}$ représente les étrangers "résidents"⁸ au recensement de 1981 pour la région i

$RP_p E_{i,81}$ représente les étrangers "présents" au recensement de 1981 pour la région i

$PS E_{i,81}$ représente les étrangers ayant un permis de séjour en 1981 pour la région i

$RP_{EE} E_{i,81}$ représente les étudiants étrangers recensés en 1981 pour la région i

$PS_{EE} E_{i,81}$ représente les étudiants étrangers ayant un permis de séjour en 1981 pour la région i

$EE E_{i,81}$ représente les étudiants étrangers enregistrés par la statistique des étudiants en 1981 pour la région i .

L'estimation maximale est déduite à partir des données locales considérées comme les plus fiables et issues de quantifications effectuées pour les régions de Milan, des Marches et la Sicile. Ces estimations sont ajustées pour l'année 1984. Pour chacune des trois régions, un taux d'irrégularité est établi par rapport aux données régionales minimales estimées pour 1984. A partir de ces taux, l'auteur calcule les estimations maximales par extrapolation pour les autres régions. Pour un premier groupe composé des régions les moins touchées par l'immigration étrangère (Val d'Aoste, Trentin, Abruzzes, Molise, Basilicate), le taux d'irrégularité le plus bas observé dans les Marches est appliqué. De même, dans les autres régions on applique l'un des taux calculé pour les régions de référence à l'exception du Latium pour lequel l'auteur utilise un taux calculé dans une autre étude à partir de données indirectes. Ainsi est obtenue l'estimation maximale autour de 750 000 personnes, qui concerne l'ensemble des étrangers présents en Italie quelle que soit leur situation.

Natale (1986) utilise une méthode analogue sauf pour l'utilisation des statistiques des étudiants à partir desquelles l'auteur calcule un *coefficient de sous-estimation global* de la population étrangère au niveau national. Natale fait l'hypothèse qu'au sous-enregistrement des étudiants (calculé en comparant les données du recensement et les données de la statistique des étudiants) correspond une sous-estimation identique de l'ensemble de la population étrangère qui peut être corrigée en multipliant le maximum entre l'effectif des étrangers recensés et le nombre de permis de séjour par $(EE_{81} / RP_{EE} E_{81})$ ce qui se traduit finalement par l'estimation :

$$*E_{84} = \sum_i \max \{ \max[(RP_r E_{i,81} + RP_p E_{i,81}) ; PS E_{i,81}] \cdot (EE_{81} / RP_{EE} E_{81}) \} \cdot (PS E_{84} / PS E_{81})$$

⁸ Le recensement italien distingue les étrangers "résidents" des étrangers "présents", qui ne déclarent pas être établis de façon permanente en Italie, au moment de l'enquête sur le territoire italien.

La méthode de comparaison des sources est également utilisée par Natale (1990a) pour estimer la population étrangère présente 31.12.1988 et au 31.3.1990⁹ (Natale, 1990b) avec deux différences par rapport à l'estimation précédente (Casacchia, 1987). D'une part, à la place des données censitaires, l'auteur utilise les étrangers inscrits sur les registres de population. D'autre part, ce sont des données nationales qui sont estimées puis désagrégées par région en ajoutant à la population relevée dans la source officielle régionale la quote part de population étrangère obtenue à partir d'une composition territoriale standard semblable à celle des régularisations.

Pour 1988, Natale effectue deux estimations en calculant deux taux d'irrégularité (1990a) appliqués à une population étrangère régulière estimée par confrontations des sources en retenant le maximum régional de deux séries, les résidents étrangers inscrits sur les registres et les permis de séjour. Le premier taux est estimé à 42% et est calculé sur la base de la sous évaluation des données du Ministère de l'Intérieur pour certaines catégories estimées également par d'autres sources (travailleurs domestiques étrangers enregistrés par l'INPS). Le deuxième taux retient le rapport de deux clandestins pour un étranger régulier pour *les ressortissants des pays en développement* et non pour l'ensemble des étrangers comme cela a pu être fait de façon erronée. La première estimation est considérée par l'auteur comme un minimum (737 460 étrangers au total soit 219 000 clandestins) et la seconde comme un maximum (1 059 450 étrangers soit 540 000 clandestins).

Le calcul effectué peut se résumer comme suit :

$$*E88 = \{\sum_i \max(R E_{i,88} ; P S E_{i,88})\} \cdot 1,42 \text{ et}$$

$$*E88 = \sum_i \max(R E_{i,88} ; P S E_{i,88}) + \{\sum_i \max(R E_{PVD,i,88} ; P S E_{PVD,i,88})\} \cdot 3$$

Birindelli (1990) propose une autre estimation pour l'année 1989 selon le même principe de comparaison des sources officielles et de calcul d'un taux d'irrégularité, estimé cette fois à partir des données de la régularisation de 1986-87. L'auteur utilise les statistiques des permis de séjour, les données sur les régularisations de 1987, les inscriptions sur les registres de population pour fixer ensuite un taux d'irrégularité applicable à l'année 1989 et s'appuie sur les hypothèses suivantes :

- les caractéristiques du phénomène restent les mêmes en 1986, avant la procédure, et en 1987, après la régularisation d'au moins une partie de la population clandestine ;
- les deux sous-ensembles, étrangers résidents inscrits sur les registres de population et étrangers ayant un permis de séjour recouvrent la même population ;
- le sous-ensemble des irréguliers n'a aucun point commun avec le sous-ensemble précédent.

A partir de ces hypothèses et des données de 1987, l'auteur déduit la part de la présence étrangère stable (définie comme le nombre le plus petit des deux séries statistiques des

⁹ L'estimation au 31.03.1990 reprend la méthode de celle de 1988, en utilisant les données des permis de séjour de 1990, des régularisations et des inscriptions sur les registres de population (1989).

permis de séjour et des résidents c'est-à-dire en général le nombre des résidents) s'élevant à 73%, la part de la présence semi-stable (23%) c'est-à-dire les personnes ayant un permis de séjour mais non inscrites sur les registres et le taux d'irrégularité (environ 1/5 des étrangers en règle). Ces proportions sont ensuite appliquées aux données de l'année 1989 ce qui conduit à évaluer le total des étrangers à 824 000 et celui des étrangers irréguliers à 140 000, estimation très en dessous des autres évaluations et qui correspondrait au potentiel de personnes susceptibles de demander une régularisation de leur situation.

b) Les estimations indirectes à partir de la connaissance de certains événements encore peu exploitées ¹⁰

D'autres estimations indirectes de la population étrangère clandestine reposent sur la connaissance de la probabilité de certains événements (naissances, mariages, décès, etc.) -ou taux spécifiques de nuptialité, de fécondité, de criminalité, etc.- et de leur nombre à partir desquels on peut reconstituer la population d'origine. On suppose que des événements touchant la population étrangère clandestine sont enregistrés alors que cette même population ne l'est pas. C'est dire que des événements enregistrés comme correspondant à une population de nationalité étrangère incluent également des étrangers irréguliers. On fait l'hypothèse que la population étrangère présente clandestinement dans le pays d'accueil doit, à un moment ou à un autre, entrer en contact avec la société d'accueil et recourir à des services sociaux, hôpitaux, écoles ou tout autre événement qui est enregistré. Il s'agit donc d'utiliser ces événements enregistrés y compris pour les étrangers en situation irrégulière afin de reconstituer la population des étrangers irréguliers et non enregistrés directement. On effectue donc des hypothèses sur le rapport reliant ces événements et la population totale qui est inconnue.

En Italie, cette méthode a été utilisée par Natale (1986) et par Perali (1986) qui ont utilisé *les statistiques pénales* en supposant connu pour l'année 1971 l'effectif total de la population étrangère c'est dire que l'on suppose correct et fiable l'effectif enregistré au recensement de population de 1971 et négligeable le nombre d'étrangers clandestins présents en Italie à cette date et non recensés. Ainsi, Perali prend les données du recensement de 1971 comme base de calcul et s'appuie sur les statistiques judiciaires comptabilisant les étrangers incarcérés¹¹ ("entrati dallo stato di libertà") pour établir le rapport de corrélation suivant entre le nombre d'étrangers "entrati dallo stato di libertà" et le total des étrangers. Perali affine ce point de départ en effectuant trois estimations possibles (basse, moyenne, haute) du total des étrangers présents en Italie en 1971 situées entre 150 000 (hypothèse basse) et 200 000 (hypothèse maximale). En effet, le recensement ne compte que les étrangers résidents alors que certains étrangers sont présents en Italie pour des motifs non touristiques mais non résidents. Cette évaluation

¹⁰ Une présentation détaillée de ces méthodes et des calculs effectués est proposée dans la deuxième partie.

¹¹ Les statistiques judiciaires distinguent les contraventions des autres délits. Seuls ces derniers sont pris en compte car la population étrangère est très exposée aux contraventions par sa nature même (irrégularité de permis de séjour, non-exécution de départ obligatoire, etc.). Par ailleurs, ces statistiques concernent les *délits* et non les *personnes* ce qui pourrait contribuer à sous-estimer la population incriminée, unemême personne pouvant, durant une année, avoir été incriminée plusieurs fois. Les données considérées sont la moyenne des années 1971 et 1972 d'une part et des années 1983 et 1984 d'autre part, afin d'éliminer les éventuels facteurs conjoncturels.

tient compte d'une enquête du Ministère de l'Intérieur sur les permis de séjour (évalués à 156 000). Il reste alors à établir des hypothèses sur l'évolution de ce rapport -que l'on peut appeler le taux de criminalité- entre 1971 et 1984 puisque l'on dispose pour 1971/72 et pour 1983/84 des statistiques judiciaires d'incarcérations d'étrangers.

Ensuite, l'estimation pour 1984 est effectuée selon trois coefficients multiplicateurs. Le plus élevé (4,6) suppose que le rapport entre criminalité et population résidente est le même en 1971 et 1984 c'est-à-dire que le nombre de délits pour une population donnée ne s'est pas modifié entre 1971 et 1984 (hypothèse A). Or, si les caractéristiques socio-économiques des migrants se sont détériorées, le nombre de délits a augmenté pour une population identique entre 1971 et 1984 et le coefficient multiplicateur doit être revu à la baisse pour ne pas surestimer la population étrangère présente en 1984. Une hypothèse moyenne (B) tient compte de la progression de la criminalité de 70% entre 1971 et 1984 pour les Italiens et suppose la même progression pour les étrangers ce qui conduit à un coefficient multiplicateur de 2,9. L'hypothèse basse (C) suppose, à partir de l'examen de la progression de l'ensemble des délits concernant la population étrangère, que le taux de criminalité a pu augmenter plus vite pour les étrangers que pour les nationaux ce qui conduit à revoir à la baisse le coefficient multiplicateur (2,2).

Ainsi, trois coefficients sont appliqués à trois effectifs pour 1971 conduisant à neuf estimations de la population étrangère totale pour 1984, situées entre 330 000 et 920 000 personnes. La comparaison avec les données du recensement de 1981 permet d'éliminer l'estimation la plus basse et selon Perali les trois évaluations correspondant aux coefficients bas.

Un autre type d'estimation indirecte (Natale, 1990a) repose sur l'évolution des *naissances d'étrangers* (au moins un parent est étranger). Natale part également de l'année 1971 comme base de calcul (160 000 étrangers) et fait l'hypothèse que le taux de croissance de la population étrangère est le même que le taux de croissance des naissances d'étrangers entre 1984 et 1988.

En supposant l'effectif de 160 000 étrangers en 1971 obtenu à partir du recensement et des statistiques des permis de séjour fiable, Natale établit, à partir de l'évolution des naissances d'étrangers (avec un taux de croissance annuel entre 1984 et 1988 de 10,25%), une population de 857 100 étrangers en 1988, soit 338 000 clandestins pour 1988. L'estimation est ensuite affinée par une décomposition selon les régions. Les données sont redistribuées par régions selon la répartition territoriale des régularisations par inscription sur les listes de placement (chômeurs) relatives aux pays en voie de développement, distribution considérée comme la plus proche de celle des clandestins.

3. L'exploitation des données fournies par les procédures de régularisation

En faisant immerger un phénomène caché, les procédures de régularisation fournissent un certain nombre d'informations utiles pour comprendre l'ampleur et les caractéristiques de l'immigration clandestine. Il est clair cependant que, même au moment de la procédure, le nombre de personnes régularisées ne peut être assimilé au total de la présence étrangère illégale sur un territoire. La procédure impose en effet des conditions restrictives qui conduisent certains étrangers en situation irrégulière à ne pas faire la

demande (qui impliquerait le risque d'être refusé tout en étant repéré comme clandestin) ou à se voir refuser la régularisation. Ces conditions d'application portent en général sur la date d'arrivée (antérieure au 1er janvier 1981 pour la procédure française en 1981, au 27 janvier 1987 pour la procédure italienne de 1987-88, au 24 juillet 1985 pour la procédure espagnole de 1985-86 ou encore obligation de présence continue aux Etats-Unis pour les personnes entrées dans le pays avant le 1er janvier 1982 ou bien résidence et travail saisonnier d'au moins quatre-vingt-dix jours durant les douze mois précédant le 1er mai 1986 pour l'IRCA) et sur la présentation d'un contrat de travail stable pour les régularisations européennes. Cette dernière condition — qui a souvent été assouplie en cours de procédure pour élargir le champ de la régularisation — limite évidemment le nombre de personnes touchées puisqu'il n'est pas possible de présenter un contrat de travail qui ne soit pas régulier. Le nombre de régularisations ne fournit donc qu'une estimation partielle de la présence de population étrangère et leur représentativité dépend des restrictions imposées par la procédure. La source n'est donc ni exhaustive ni neutre. En outre, les procédures de régularisation, si elles fournissent des informations sur la nature de la population étrangère en situation irrégulière présente sur un territoire national, ne peuvent à proprement parler être considérées comme une façon de comptabiliser les clandestins.

Si on tient compte des biais de sélectivité mentionnés, auxquels s'ajoute le fait que la régularisation est une statistique administrative qui prend en compte les caractéristiques d'un individu alors qu'il peut s'agir d'une famille, et qu'on les redresse dans la mesure du possible, ces données donnent des informations fines sur les caractéristiques des étrangers en situation irrégulière (Moulier-Boutang, Garson, Silberman, 1986). Elles peuvent par exemple être exploitées directement au niveau d'une région ou d'un canton (par exemple, Campus, 1989 pour la Lombardie en Italie) ou indirectement en sélectionnant un échantillon. Le recensement que permet la régularisation crée une population de référence — habituellement inconnue — de laquelle on peut tirer un échantillon représentatif¹².

C. L'ETUDE DE L'IMMIGRATION CLANDESTINE PAR LE BIAIS DU TRAVAIL IRRÉGULIER

1. Le rapport ambigu entre économie informelle et migration illégale

Si l'économie clandestine est loin de recouvrir exactement le champ du travail étranger clandestin, les deux ne sont pas sans lien étant donné que pour l'immigré en situation illégale ou n'ayant pas d'autorisation de travail, l'économie souterraine est le seul lieu d'insertion sur le marché du travail. Le travail clandestin des étrangers se trouve en effet à la confluence de deux espaces : d'un côté la migration irrégulière qui s'inscrit dans la

¹² C'est, en France, la méthode d'exploitation retenue par Marie (1983) à partir des données de la régularisation de 1981-82. Le repérage par la régularisation a permis d'identifier et de convoquer les personnes irrégulières tirées au sort, de les interroger (en évitant l'écueil habituel des réticences à répondre à tout questionnaire de la part de la population clandestine) et de vérifier que l'échantillon choisi était représentatif. Cette méthode permet de tirer des données fines sur le travail des étrangers irréguliers, sur leurs caractéristiques socio-démographiques (répartition par sexe, âge, état civil), sur leurs date et mode d'entrée en France et sur la nature de l'irrégularité, sur leur répartition géographique et conduit à préciser les mécanismes de la migration clandestine (Marie, 1983).

dynamique de la migration internationale et de l'autre, l'économie clandestine liée aux transformations du marché du travail et qui ne peut être réduite au seul travail des étrangers en situation irrégulière (Moulier-Boutang, 1991). Pour les travailleurs étrangers clandestins ces deux espaces se superposent. Le travail des étrangers en situation irrégulière s'inscrit donc dans la dynamique globale du marché du travail, indépendamment de la dynamique migratoire. L'émergence d'une économie clandestine fait partie d'un processus complexe de hiérarchisation du marché du travail et de contournement de la réglementation en vue d'atteindre une plus grande flexibilité productive et salariale. Elle s'accompagne du passage d'un statut de salarié à celui de non-salarié (passage du salariat à la sous-traitance fréquent par exemple dans le secteur du bâtiment), d'une activation des liens communautaires (familiaux, ethniques, politiques) dans les relations de travail. Ces emplois "atypiques" concernent différentes catégories de la population active notamment les jeunes sortant du système scolaire ou étudiants, les femmes à la recherche d'un salaire d'appoint, les aides familiaux et les étrangers en situation précaire (régulière ou non du point de vue du séjour) qui s'insèrent dans ce schéma. Ainsi, les étrangers employés irrégulièrement sont un des éléments de l'économie souterraine. Certaines études locales ont d'ailleurs montré que l'association qui était souvent faite entre secteur non déclaré de l'économie et emploi de travailleurs étrangers clandestins était abusive comme en témoigne une étude sur le travail clandestin dans le secteur touristique de la côte d'Emilie-Romagne qui emploie en définitive quasiment exclusivement des travailleurs locaux et notamment des jeunes (Brusco et Bertossi, 1991).

Parmi les différentes formes d'irrégularité sur le marché du travail, l'emploi irrégulier d'un travailleur étranger ne constitue qu'un des éléments. Les autres délits sont la fraude fiscale, la non déclaration d'activité ou d'employés, la non déclaration d'heures supplémentaires, etc.¹³

L'évaluation du nombre des travailleurs en situation irrégulière par le biais de l'estimation de l'économie souterraine est donc hasardeuse et encore très peu développée. Une méthode pourrait consister à partir des délits enregistrés concernant l'emploi irrégulier de travailleurs étrangers. Mais il apparaît quasiment impossible d'estimer le rapport reliant le nombre de procès verbaux et l'ensemble des travailleurs étrangers irrégulier. En effet, le nombre de procès verbaux dressés dépend de l'intensité des mesures policières et des types d'emploi qu'elle touche. Le nombre de procès verbaux concernant le travail irrégulier des étrangers par rapport à l'ensemble des procès verbaux concernant les irrégularités d'emploi ne peut être considéré comme représentatif.

Une autre méthode consisterait à évaluer l'ensemble de l'économie clandestine et à estimer la part des travailleurs étrangers. Le problème est alors double puisqu'il s'agit d'une part d'évaluer l'ampleur de l'économie irrégulière et le nombre d'emplois qui s'y rattachent et d'autre part d'estimer la part prise par le travail étranger clandestin. Il y a donc un double facteur d'incertitude.

¹³ La multiplicité des formes de délits par rapport à la législation du travail et aux normes en vigueur explique que, en France, la lutte contre le travail irrégulier des étrangers soit désormais pris en charge, avec les autres délits, par la Mission de Lutte Contre les Trafics de Main d'Oeuvre.

2. Une estimation du nombre de travailleurs étrangers par le biais de la comptabilité nationale

Au niveau national, l'ISTAT propose dans le cadre de la comptabilité nationale une estimation, en unités de travail standard du nombre « d'employés » dans le secteur irrégulier de l'économie et une estimation des travailleurs étrangers irréguliers. L'ISTAT a introduit des éléments sur la main-d'œuvre étrangère lors de la révision des estimations de l'emploi dans les comptes nationaux en 1987. L'objectif poursuivi est d'introduire dans la comptabilité nationale des concepts permettant de mesurer des aspects propres au marché du travail italien et notamment l'existence d'une économie clandestine.

A partir des estimations couramment effectuées dans le cadre de la comptabilité nationale, l'ISTAT a également effectué une estimation globale de la présence étrangère en Italie pour 1989, clandestins compris (ISTAT, 1991). Cette estimation de l'immigration étrangère pour 1989 distingue différentes catégories d'étrangers. Une première différence est faite entre les étrangers originaires de la communauté européenne et les étrangers extracommunautaires. Une seconde est établie entre différentes catégories d'étrangers non communautaires : les mineurs à charge, les étudiants majeurs, les travailleurs employés avec une distinction entre réguliers et irréguliers, les chômeurs et enfin, les inactifs et autres. Les travailleurs étrangers non communautaires ayant un emploi irrégulier font donc l'objet d'une estimation particulière qui est ensuite ajoutée aux autres catégories.

C'est pour cette estimation que les statistiques de la comptabilité nationale sont mobilisées. L'utilisation de ces statistiques nécessite prudence. Il ne s'agit pas de données relevées par enquête mais de données déduites à partir d'une série d'hypothèses. D'autre part, ces données ne concernent pas des personnes mais des unités de travail correspondant à un poste à plein temps. Ainsi, cette série a-t-elle été confrontée à d'autres données, notamment l'estimation des envois de fonds à l'étranger effectuée annuellement par la Banque d'Italie en vue d'établir la balance des paiements internationaux et d'autre part, les statistiques obtenues par l'enquête rapide conduite par les offices régionaux de l'ISTAT dont on peut tirer le rapport moyen entre travailleur régulier et travailleur irrégulier. L'enquête rapide des offices régionaux de l'ISTAT a été conduite durant le premier trimestre 1990 où les offices régionaux ont du répondre à une série de questions sommaires sur les éléments d'évaluation du nombre d'étrangers présents dans chaque région respective. Les offices régionaux ont obtenu ces informations en contactant toutes les personnes susceptibles de détenir des informations et en relevant toutes les sources statistiques disponibles. Ainsi, des chefs d'entreprises et membres d'organisations compétentes dans le domaine, des membres d'associations laïques et religieuses, des responsables syndicaux, des chercheurs et des experts ont été interrogés. Les informations recueillies ont ainsi permis aux offices régionaux de remplir un questionnaire avec des éléments quantitatifs et qualitatifs dont les réponses ont ensuite été centralisées par l'ISTAT pour donner vingt évaluations régionales de la population étrangère (La figure 2 reproduit un exemplaire du questionnaire).

La confrontation des données de la comptabilité nationale et des ces informations ont confirmé la fiabilité au niveau national des données de la comptabilité nationale et suggéré quelques ajustements au niveau régional. C'est à partir de ces éléments qu'est déduite l'estimation du nombre de travailleurs clandestins par région et au niveau national qui s'ajoute aux évaluations de toutes les autres catégories d'étrangers actifs réguliers ou inactifs. Au total, l'estimation de l'ISTAT fournit l'évaluation la plus haute des travailleurs clandestins (580 000) — alors que les travailleurs réguliers (hors CEE) ne représentent que 85 000 personnes — et du total de la présence étrangère (1 144 000).

Ces évaluations conduisent donc à des résultats très différents puisque la population étrangère clandestine est évaluée entre 140 000 pour l'estimation la plus basse et 580 000 pour la plus haute, et qui ne concerne que les travailleurs.

**DETERMINING IRREGULAR FOREIGNERS IN THE
ITALIAN POPULATION**

MARCELLO NATALE

Before beginning an analysis of the methods for the determination of irregular foreigners in the Italian population, it should be stated that any attempt to estimate the irregular component obviously starts from consideration, not only of the irregular, but also the truly undocumented population. This is a population living at the margins of the law, basically illegally, and therefore totally committed to not revealing their presence in any way. With this premise, it is easily understood why there have been so many attempts to determine this population and so many procedures through which the estimations have been made. The widely varying sources to determine the legal, or in any case, accessible foreign population, are one source of this procedural multiplicity, while various reasons for different kinds lead observers to suppose a numerous irregular population, further stimulating estimates. This understood, it is useful to emphasise that the techniques and the methodologies used, or made available, by different researchers cannot avoid considering not only available data, the degree of reliability and therefore the kind of errors they contain, but also the historical period in which these methodologies have been proposed. In addition, a first distinction could be made, by reference to the origin of the statistical materials used (see Tab.1). In this case the methods using only data from official sources (in particular total surveys which are continuous, occasional, or periodic), those that use both official data and data from partial surveys, and finally the sampling techniques mostly aimed at estimating the unknown dimension of the universe (Strozza, 1996).

Tableau 24 Main “global” estimates of foreigners in Italy

Author	Statistical Material Used	Estimation Method(s) Adopted
Natale M., 1986 Foreigners by region (1984)	Foreigners in the 1981 census, Stay permits 1980-84 Foreign studies, various sources, 1977-80 Legal statistics, 1970-84	Comparison and juxtaposition of sources Indirect method
Perali, 1986 Total foreigners (1984)	Legal statistics, 1970-74	Indirect method
Casacchia, 1987 Foreigners by region (1984)	Foreigners in the 1981 census; stay permits 1980-84; foreign studies, various sources, 1979 data from local surveys	Comparison and juxtaposition of sources Report on the undocumented foreigners
Natale M., 1990 Foreigners by region (1988) (a)	Stay permits, 1988-89 Resident population register, 1987-88 regularised Born to at least one foreign parent, 1984-88	Comparing and linking different sources Reasoned evaluation
Eposito (1992) Foreigners by gender	Born to at least one foreign parent, 1988	Indirect method Stay permits
Birindelli (1990) Foreigners by area	Stay permits, 1980-88 Resident population register, 1988 Regularised, 1987	Report on undocumented foreigners
Istat (1991) EU and non-EU foreigners by region 1989 (b)	Stay permits, 1988 Opinion leader interview	Comparing and linking different sources
De Simoni (1992) Non-EU foreigners by gender and age class, 1990	Born to at least one foreign parent, 1988 Deaths of foreigners, 1988	Indirect method based on inverse projection
Baldassarini, Freguja (1995) Non-EU workers by region, 1992	Census of foreigners, 1991 Stay permits, 1992 Foreigners workers registered with the National Social Security Institute (INPS registry), 1992 Extra Europeans registered as job seekers at State Employment Office, 1992	Comparing and linking different sources
Schoorl at al. (1996) Africans 1984, 1989, 1993	Stay permits, 1984-93, Regularised, 1987-88 and 1990	Report on undocumented foreigners

Notes: (a) Estimates with the same methodologies were proposed by the author also on 31 March 1990 (Natale, 1990b).

(b) An estimate with the same methodology was proposed by Quirino and Leone (1993) in reference to the end of 1990.

(c) A pre-visual procedure arranged to guarantee equality between estimated natural events and observed ones, under certain conditions

Source: Natale, Strozza, 1997

One can identify five groups of methods from the Italian experience.

A. METHODS OF JUXTAPOSITION AND COMPARISON OF DATA FROM DIFFERENT CURRENT DATA COLLECTIONS SOURCES ON THE SAME SEGMENTS OF THE FOREIGN POPULATION

For example, in the case of a particular foreign group like domestic workers, surveyed both by the census and through data that should be more precise, like that on social insurance contributions paid by the employers, referring at most to the value between those available, it is supposed that the error made by that group could be valid in the same measure or by a measure from time to time evaluated for other groups. In reality the data obtained is, however, more an estimate of the legal group than that of the foreign group as a whole, to be obtained by the difference from the quota of irregular foreigners. It is however, clear with specific reference to the census, that variations in such a procedure bringing corrections in the above example only on resident foreigners, and considering the error thus accounted for as a basic element for the corrections to be made to censuses of those not settled, made up, in good part, by irregular foreigners.

B. INDIRECT METHODS, BEING BASED ON DATA OF EVENTS INVOLVING FOREIGN CITIZENS

From what the Italian experience shows us the data which is used in this way come mostly from two sources:

- data on civil status,
- data from legal statistics.

Data on civil status are utilisable only with great caution for births, insofar as the dates of marriages may be effected by the fact that often the weddings occur in places different from that of the usual residence, in particular in those that have the greatest attraction as a religious centre, cathedrals, or often a tourist centre¹.

Data on deaths that have been used in other countries is hardly utilisable in Italy, both because Italy is a country of recent immigration and therefore the age structure of immigrants is very young, and because there are many frequent cases of accidental deaths (car accidents, skiing, etc.) of tourists who are only temporarily in our country.

Finally, regarding **data on births**, also this must be used with caution because the widespread custom of returning to the home country to give birth. In addition the attribution of paternity, as it is shown on the birth form, in some cases might not correspond to reality. It should be distinguished also the case of double citizenship, equivalent for all intents and purposes to the Italian citizen. This aspect should be considered according to the new law on Italian citizenship, n. 91/1992, as specified in art. 5 which provides for the foreign spouse to acquire Italian citizenship after only 6

¹ Such a phenomena is particularly common in Italy, as the fact that the commune of Venice recently introduced an expensive tax for non-resident brides and grooms who want to have their wedding in the famous art city.

months legal residence in the Republic (when instead three years from the date of marriage are necessary, when there is not the required residency)².

Regarding the **data from the second source** (accusations, arrests³, sentencing, releases, judgements, prison population), which are repeatedly used, usually the choice has been for accusations, for which there is a long time series. Nonetheless, the number of accusations, even if fewer compared to the number of arrests, reveals the changes in the degree of tolerance, above all if the series of accusations is taken from Istat sources, regarding people for whom the legal authorities have initiated penal actions.

In Italy there have been various studies based mostly on indirect approaches which use data from official sources.

A first method connects the rate of development of the foreign population to the rate of development of demographic events. For example, Natale (1990) proposes an estimate obtained by hypothesising a rate of annual increase of the overall foreign population equal to that found in the births of foreign citizens for the period 1984-11988 and starting from a situation in 1971 when a practically null clandestine immigration is hypothesised.

Another methodology considers the number of events in the most recent year possible as a base and reconstructs the sum of the foreign population and its main indicators on the base of a fixed battery of specific fertility and mortality quotients. Then with a technique analogous to the inverse projection procedure, as is well known, adopted in historic demography (De Simoni, 1992)⁴. The procedure consists in the resolution of a system of equations on the basis of an iteration process that leads to successive and repeated corrections to the initial values of "key amounts"⁵ (fixed arbitrarily insofar as unknown) which allow the increase of the degree of proximity to unknown values that satisfy the system of equations under examination, compatibly with the known values of "auxiliary size"⁶.

2 It should be remembered that the naturalisation of foreigners (art9), the period of residence in Italy required by law 91 of 1992, raised the period to ten years, specifying that it must be legal residence, and in conformity with the laws on entry and stay of foreigners. In any case, a series of exceptions are provided for, based on which the period may be reduced:

- to five years for stateless people and refugees and for adult foreigners adopted by citizens;
- to four years for citizens of European Community member states;
- to three years for the descendants of ex-citizens or foreigners born in the State.

No residence condition was established for those who have served as an employee of the Italian state for at least five years, also abroad.

3 The arrest contingent in various publications is indicated with different terminologies, prison entries, release entries.

4 However, it should be underlined that this method is to be considered in the strict sense a "mixed" type, being based on both direct and indirect statistical information (De Simoni 1992).

5 The "key amounts" of the method are : the sum of migratory differences distinguished by sex and the intensity of the synthetic fertility indicator (TFT).

6 Auxiliary size is considered : the sum of deaths distinguished by sex and the sum of births.

Another alternative, used experimentally in the sphere of a research project that does not seek to determine the foreign population, is based on the information that the form on civil status, in the case of birth, provides on the relation of all immigrant mothers, among whom also the number of precedent births is provided according to outcome (Maffioli, 1995). In this case, we pass from the fertility of immigrant women (the mean number of children per woman, considering only women who have had children) to the rate of total fertility by a coefficient that takes into consideration the age distribution of women who have had children, and thus the number of the fertile female population, through the relations that link the TFT to the general fertility quotient.

Another rather complex procedure obtains the sum of the population from births with the Malthusian hypothesis and as a consequence arrives at a quantification of the foreign population using the data of live births of the said population and of the Italian one (Bartoli, Esposito;1993). The data used is that on the birth forms of at least on foreign parent, and from these forms a division in three groups is made.⁷ The model is based also on not always verifiable suppositions, such as the stable presence of the father and the correct attributions of paternity. Moreover, those born abroad to parents based in Italy are ignored and the possibility that the birth does not occur where the parents are settled is not taken into consideration.

An evaluation of the irregular and clandestine foreign population has recently been proposed⁸ (Natale and Strozza 1997), using an indirect method based on the hypothesis that the birth rate of foreign residents is equal to or higher than that of the non-resident group. In this way, having data on births of at least one foreign parent distinguished by citizenship (Italian or foreign) and residence (in Italy or abroad) of the mother⁹ and those one foreigners resident in 1986 was estimated the sum of non-residents (regular, semi-stable, irregular and clandestine), dividing the births of this component by the birth rate of residents. It was supposed that the value of resident births was equal or above (one and a half and two times) that of non-residents.

Subtracting the regular, semi-stable component from the estimate of the non-residents (difference between regularised and residents) we reach the sum of irregular and undocumented foreigners. The valuation selected is that which supposes a level of residents' birth rate equal to 1.5 times that of non-residents¹⁰.

7 The typologies in which the births of at least one foreign parent are divided in this method are:

- Live births in the year from Italian mother and foreign father.
- Live births in the year from both foreign parents
- Live births in the year from Italian father and foreign mother.

8 see chapter 5 in Natale and Strozza (1997).

9 Such statistical material was obtained by a manual selection of civil status forms, done in collaboration between Istat and the Department of Demographic Sciences, in research directed by E. Sonnino.

10 The estimate of irregular and undocumented foreigners proposed for 1986 varied, therefore, between 295 thousand and 350 thousand units, according to whether the calculation procedure was applied nationally or by region. It is interesting to note that based on these valuations the amnesty introduced with law 943/86 would have uncovered about on third of the irregular and undocumented foreigners in the country.

C. REASONED VALUATIONS

Are those processed on the basis of documented reports by experts and privileged witnesses¹¹. Such a method was applied in 1991 by ISTAT¹² in the case of estimating from below.

D. REPORTS ON NON-DOCUMENTATION BASED ON REGULARISATIONS

In the case of statistical data on regularisations, the index of non-documentation is given by creating a ratio of the sum of the regularised to those of legal foreigners on a reference date preceding the regularisation (Birindelli, 1990). The hypothesis is that this excess relation remains constant in time. More detailed variations seek to consider the rate of the undocumented who have not taken advantage of the amnesty, and of the evolution of the ratio of the irregular in time (Schoorl et al., 1996).

E. REPORTS OF NON_DOCUMENTATION BASED ON DIRECT QUESTIONING

This methodology can be utilised if one has data (derived from sample surveys) on the status of immigrants compared to the relevant law in force on entry and stay, or statistical data on the results of regularisation procedure. In the case of data derived from surveys, the reports on non-documentation under-estimate the irregular component, due to the lacking responses, or in any case, the untrue responses given to hide irregular conditions (Natale, Strozza 1997).

One particular methodology used in various surveys in Italy, after modifications to the original model, is snowball sampling, used to estimate undocumented foreigners. Begun as a sampling method (Goodman, 1961) this procedure received important modifications that shifted attention from the study of social relations to the estimation of the unknown population, and or to the carrying out of representative sample surveys aimed at studying selected features and aspects of "rare" or "elusive" populations (Natale, Strozza, 1997).

In Goodman's original formulation snowball sampling was a sampling method in which a binomial sample was extracted with probability p for each individual of the first sample, asked to identify k individuals he knows. These individuals, with the exception of those already in the first sample, form the units of stage one. This procedure is repeated until reaching a pre-fixed stage s , at which point the components are asked to identify k different individuals.

In Italy different variants of the method have been applied (Barsotti, 1988)¹³:

¹¹ The Delphi method is included in these procedures.

¹² ISTAT, *Gli immigrati presenti in Italia. Una stima per l'anno 1989*, Note e Relazioni. (Immigrants in Italy. A estimate for 1989, Notes and Reports), n.1,1991.

- a) the individual snowball (Natale, 1989);
- b) the hospitality centres snowball (Blangiardo, 1993);
- c) the habitation snowball (Casacchia, Strozza, 1990)

- the snowball method proposed by Natale is based on the extraction of the initial sample (s zero) from a list of names (for example the stay permits or population registry records). The random sample extracting n_0 from the list made up of R units, begins the procedure of calls, asking the components of the initial stage to indicate another known foreigner ($K=1$). The initial stage accounts for only regularly documented foreigners, while the following stages are made up only of foreigners who were not in the initial list. It is thus possible to reach an estimator of the probability c of not belonging to the initial list from the fraction, obtained by dividing the number of interviewed from the first to the $-th$ stage for the total interviewed, including those of the initial stage.

The method has several defects because it is based on an hypothesis of independence and constancy of probability from stage to stage, a difficult hypothesis to verify.

Moreover, several problems emerge, among which the practical possibility for an individual with a role as leader to be named by several people ¹⁴.

Therefore the method can be improved. Nonetheless, difficulties remain also because, at least according to the Italian experience, even if one takes the list of regularised foreigners inferable from the population registry, as in the case of foreign residents, it is not easy to find the people at the known address. This, both because it is often incorrect, and because of the well known effect of the mobility of immigrants. For these reasons in recent years, preference has been given to two different types of snowball: the habitation snowball and the hospitality centre, or meeting place snowball.

- The habitation snowball. This particular variant of the snowball method was developed from the assumption, commonly confirmed by experience, that there are determined residences meant for immigrants, continuously changing inhabitants, but remaining fixed in their connotations as housing for immigrants. The sample methodology proposed (Casacchia, Strozza 1990; Baldacci 1993) includes the possibility to interview within the habitations, selecting any of the foreigners present and collecting information also on the other foreigners occupying the home, thanks to a *news sheet on co-habitants*. This reduces the proportion of missing interviews due to unavailability. The method proposed refers to a universe made up of all the immigrant housing in the country, distinguished according to a typology of house settlement and to presence in records on foreigners. N immigrants are subdivided in $h=3$ groups (strata) respectively made up of:

¹³ Cfr. also, Baldacci (1993).

¹⁴ Once p is found,, C is the undocumented component and R that of the regularised foreign population N , the following identities are valued:
 $N=C+R$; $p=C/(C+R)$; $Np=N-R$; $N^*=R/q$ is equal to $1-p^*$ representing the estimate of the real proportion by the method cited, and N^* is the estimate of the total foreign population present.

N_1 foreigners, living in A_1 *housing unit known* to the researcher because inferred from one or more available name lists;

N_2 foreigners present in A_2 *unknown housing unit*;

N_3 foreigners living in A_3 communal housing (public dormitories, first hospitality centres, abandoned units and chance refuges).

The hospitality centre or meeting place snowball (Blangiardo, 1993). On the basis of experience it has become clear that contact with the immigrants in their meeting places is the simplest and most effective way to carry out surveys in urban areas. The units of the first stage are hospitality centres where individuals are selected (units of the second stage). In the sphere of each interview, the foreigner is asked to indicate the hospitality centres he visits, and based on these indications a list of first centres is drawn up. The universe of foreigners can be represented by a rectangular matrix with N lines, one per foreigner, and m columns, corresponding to the number of hospitality centres in the reference area. Each cell of the matrix contains a term u_{ij} which indicates the number of centres visited by the individual i -th, while the sum per column represents the number of foreigners who frequent centre j -th :

$$f_i = \sum u_{ij}$$

Because the subjects to be interviewed are not chosen in conditions of equi-probability, according to the Author's sample design, the sample should over represent foreigners who visit more hospitality centres and /or who frequent the less crowded ones. The probability that a generic foreigner is interviewed during the s phase of the survey¹⁵ is, in fact, in a direct relation to the number of centres that he or she visits, and in inverse relation to the number of foreigners present in these centres, as is clear from the following expression:

$$\sum_{j=1}^{m_s} \frac{1}{m_s} \cdot \frac{1}{f_i} \cdot u_{ij}$$

where m_s indicates the number of known centres in the s -th phase and represents, as noted previously, the number of foreigners belonging to the centre j -th.

Then corrective coefficients are introduced, taking into consideration the different probabilities of contacted units of the second stage to be included in the sample. By this question on visited centres we reach a vector for each interviewee, constituted of as many m_s in the cell as there are centres considered in the s -th phase of the survey: within the cells ones will appear, corresponding to centres frequented, and zeros in others. So it is possible to identify a certain number of different profiles for which the frequency $f(u,s)$ is determined, recurring among the N_s interviewed, in

¹⁵ From one phase to another the number of centres considered varies, and as a consequence, the probability of selecting individuals.

phase s of the survey. Separately for each phase, it is hypothesised that if the frequencies of different profiles for each centre $f(u,s)/n_s$ are equal to those of the universe $N(u)/N$, then the distributions according to the kind of features of the interviewees should also be similar to those of the overall collective (Blangiardo, 1993a). Therefore, weighting coefficients $c(u,s)$ of the sample are proposed, distinguished by survey phase and profile of the centres frequented by the interviewee. The units contacted in the same phase of the survey and visiting the same centres obviously have equal probability of inclusion in the sample, and therefore the same weighting coefficient.

The bibliography of this paper may be consulted for a more detailed study of the snowball sample method in the variety of centres or meeting places, and housing units. However tab. 2 gives a synoptic view that can be useful for comparison of the main aspects in both methodologies.

Table 25 Main characteristics of the two sample methods

Main characteristics	Sampling Methods	
	Centres or meeting places	Housing units
Objective universe	Daytime foreign population	night-time foreign population
Sample design	At two stages	At two stages
Survey phases	One or more	Two or more
Statistical units at first stage (1° phase)	Known meeting places	Housing known through lists
Statistical units at second stage	Foreigner	Foreign inhabitant
Choice of unit at first stage (1° phase)	Probabilistic extraction of interviews to do in each centre assigning equi-probability	Probabilistic selection
Choice of unit at second stage (1° and following phases)	"Random" choice of foreigners to interview, the number determined at the first stage	"Random" choice of a foreigner residing in each housing unit selected or indicated.
Necessary elements to carry out following phases	Ask interviewee to indicate centres frequented	Request interviewee to provide information on other homes occupied by foreigners (snowball question).
Statistical units at first stage (following phases)	Known meeting places (including the others indicated by interviewees)	Homes indicated by interviewees and unknown in the preceding phase(s) of the survey.
Necessary elements for weighting	- Frequency profiles of centres based on indications of centres frequented by interviewees; - Valuation of members for each centre	- Valuation of the number of cohabitants by news sheet compiled by interviewee; - Valuation of unknown housing through snowball questions.
Estimate of the amount of the reference universe	Indirect estimate following re-proportioning based on quota of foreigners without stay permits, for example	Application of snowball sampling or capture- recapture methods to homes .

Source: Gualtieri Strozza, 1993, taken from Natale; Strozza, 1997

In conclusion, it should be reaffirmed that the proposed attempts at valuation are highly uncertain. For this reason it would be opportune for those who experiment with these methods to try to provide a reasonable range for the real size of the contingent

considered. This range is also derived from different estimation methodologies (Natale, 1990), or in any case should indicate a range of estimates held to be more reasonable, and the methods from which they derive, providing possible general indications on the most probable one, an example found in chapter 5 of the Natale, Strozza (1997) text.

**STATISTICS ON FOREIGN POPULATION IN
SWITZERLAND**

Marcel Heiniger/Werner Haug

A. INTRODUCTION

Current population statistics relating to size, structure (age, sex, citizenship, labour market etc.) and distribution of the population at a certain moment are based on a comprehensive continuous population accounting system, combining the traditional components method and enumeration of the population entered in selected existing population registers. Asylum seekers are not yet fully integrated into the system, but preparations are under way).

The nation-wide statistical system of updating the total population (ESPOP - Estimation of Population) was created by ordinance of the Federal Government in 1980; it is managed by the Federal Statistical Office. It includes primary data collected through censuses and surveys (internal migration survey) and secondary data collected by various governmental entities. By combining aggregate and anonymous individual data from different sources, ESPOP produces both stock and flow statistics.

Data concerning foreigners are almost exclusively drawn from central administrative registers, which track individuals of foreign citizenship from birth or immigration to death or emigration, and record changes in their residence, marital or occupational status. Principal stock data are derived from the Central Aliens Register and supplemented by the stocks of international civil servants and - to a certain degree - asylum seekers. Flow data are taken from those administrative registers as well, with vital events (births, deaths, marriages and divorces) provided by the various municipal vital or civil registration systems.

B. LEGAL AND INSTITUTIONAL FRAMEWORK

Foreigners in Switzerland fall into two broad categories, defined by and subject to different legislation: 'regular' immigrants arrive after having obtained a working and/or resident permit. Asylum seekers, on the other hand, are refugee claimants whose demand is still pending or who have not yet been repatriated after their demand had been rejected.

The legal basis for the residence and employment of non-nationals in Switzerland is given in the federal law of 26 March 1931 on residence and sojourn of foreigners and related federal regulations, among them the executive order of 1949 and the ordinances regarding the aliens police, the Central Aliens Register, and the limitation of the number of foreigners. Swiss asylum policy and refugee procedures are regulated by the Asylum Law of 1979 and the ordinances of 1990 and 1993.

The main rule is that foreigners who want to work and/or live in Switzerland legally must register with the municipal registration offices to receive a personal identification card. They have to deregister before moving to another commune, canton or abroad. Registration at the local level is subject to the cantonal and communal regulations pertaining to the administration of inhabitants. The local authorities are required to forward this information to the responsible federal offices. Asylum seekers entering

Switzerland illegally ask for asylum and file their applications inside the country at one of the five federal reception or transit centres. Their personal data are recorded and passed on to the federal authorities.

From January 1 1998, the Ministry of Justice will be responsible for all decision relating to immigrants. Two specialized agencies are involved: the Federal Aliens Office and the Federal Office for Refugees.

C. REGISTERS AS DATA SOURCES

Most data concerning foreigners are taken from the following three federal administrative registers, which cover all of Switzerland:

1. Central Aliens Register

The Central Aliens Register (RCE - Registre central des étrangers) is a computerized central register covering certain categories of foreigners residing or working in Switzerland. Established by ordinance of the federal government in 1972, the RCE is the responsibility of the Federal Aliens Office. Its main purpose is to facilitate the administrative control of the foreign population and employment by the aliens police and the labor market authorities of the Confederation and the cantons. Various federal, cantonal and communal agencies inform the RCE continuously on the events, characteristics and changes regarding the different categories of foreigners. Generally, every information remains stored in the register, including the data of foreigners who once lived or worked in Switzerland but have since left the country.

The RCE contains information on aliens who arrived in Switzerland as part of the labor force migration (including family reunification). At present there are five different types of aliens cards or permits issued by the Swiss authorities: permit for seasonal workers (A), annual residence permit (B), permanent residence permit (C), short-term residence permit with gainful employment (L), and permit for transborder commuters who return daily to their home outside Switzerland (G).

2. Register of Asylum-Seekers and Refugees

The register of asylum seekers and refugees (AUPER) is an automated register for persons in the asylum domain. It covers all persons having applied for asylum in Switzerland including those who have been recognized as refugees. The personal data collected from the applicants at the federal reception centres or by the cantons are entered into a file which is linked with the relevant information on the asylum procedure. The Federal Office for Refugees is responsible for maintaining this data bank.

There are two type of permits issued by the Swiss authorities to refugee claimants: provisional admission permit (F) and a temporary permit for asylum seekers in pending proceedings (N).

At present data on asylum seekers are only partially used in Swiss current population statistics.

3. Register of Diplomats and International Civil Servants

The register of diplomats and international civil servants (ORDIPRO) is a data bank maintained by the Swiss Foreign Ministry, which is responsible for the issue of permits to this category of aliens. The register comprises foreign diplomatic and consular personnel and international civil servants (employees of international organisations, officials of foreign administrations) as well as their dependants and domestic employees.

Apart from the administrative registers, another major data source is the decennial *population census*. The distinction between foreign population and foreign-born population is only possible with census data. Moreover, it provides information on certain aspects of spatial mobility and allows to double check the register data occasionally.

D. ILLEGAL ALIENS

Until now neither the Federal Statistical Office nor any other official body have conducted special studies focusing on illegal aliens in Switzerland. Inofficial estimations go from 50'000 to 150'000 illegal residents. However, based on the available statistical and administrative information it would be possible to pursue certain aspects of this topic. The following is a non-exhaustive list of prospective points of departure:

- Comparison of population census 1990 and administrative register data for the corresponding years. A comparison of the 1990 population census, the 1990 quality control survey and the existing statistical extracts from administrative registers of that time might result in some discrepancies as far as the total number of foreigners, their legal and their labour force status is concerned. It will however be difficult to interpret found discrepancies in terms of illegal residents or workers.
- Exploitation of existing administrative data (however, at present not available to the Federal Statistical Office) about foreigners who were refused entry into Switzerland at the borders, or foreigners who were expelled from Switzerland due to their illegal status (information of such nature is recorded in the Central Aliens Register).
- Exploitation of the cases of illegal employment of foreign workers, which were persecuted by law.
- Analysis of disappeared rejected asylum seekers. Asylum applicants who were refused refugee or some other kind of legal status, or who left voluntarily during the asylum process are registered as 'disappeared' in AUPER if their departure from Switzerland could not be verified by the authorities.
- Comparison of the annual education surveys on the number of students with administrative register data for the foreign population of schooling age. The school data are on a communal level and they could show discrepancies for the

number of children for certain categories of foreigners (especially seasonal workers).

A first analysis of the different data sources mentioned would request about ten days work.

E. BIBLIOGRAPHY (INFORMATION ABOUT STATISTICS ON FOREIGNERS)

Office fédéral de la statistique - Bilan démographique des communes suisses - Statistique de l'état annuel de la population (ESPOP) 1996, Berne 1997

Poulain Michel, Gisser Richard - Projet d'harmonisation des statistiques de migration internationale au sein de la Communauté Européenne (les pays de l'AELE), EUROSTAT, 1991

Forum Suisse sur l'étude des Migrations - Le chômage des étrangers dans le domaine de l'asile, Neuchâtel, 1997

CZECH REPUBLIC

JARMILA MARESOVA

A. MIGRATION TRENDS IN THE CZECH REPUBLIC AFTER 1989

With the opening of borders and the subsequent reform of legislative conditions, the long-term trends in external migration started, in principle, to change.

In the beginning of the 90's the migration development in the Czech Republic can be characterised by the decreasing intensity of permanent (or long-term) emigration, by the growth and later on by stabilisation of short-term, labour movements of own nationals and, particularly, by ever-increasing numbers of transit migrants and immigrants heading for the country.

Initially, the main migration flows to the country were composed by the immigrants from Western developed countries, mostly by Czech reemigrants, who returned in order to settle their possession claims. Through the years, however, the shares of particular components of migration inflows have started to change substantially, so that recently the immigration of a temporary nature, particularly that connected with the economic activity, has had a vast preponderance.

The numbers of immigrants heading for the Czech Republic have been growing constantly year by year. While in 1990 a total of 35,000 foreigners who had been granted a permit for residence (either permanent or long-term one) were registered in the Czech Republic, to the end of 1996 their figures swelled more than five times, i.e. to approximately 200,000. Majority of this total have been the temporary immigrants from Eastern European countries, who came to the Czech Republic for the purpose of gainful employment (mostly the Ukrainians, Slovaks and Poles). The foreigners from these countries (together with Vietnamese) represent around three quarters of all the long-term residence permit holders on the Czech Republic's territory at present.

The rising attractiveness of the Czech Republic in terms of migration is, on the other hand, connected with the growth of some undesirable phenomena, such as illegal border crossings, irregular stays or clandestine economic activities of foreigners.

B. SITUATION IN THE RESEARCH OF ILLEGAL MIGRATION

As compared with the development in Western countries, it can be said, the illegal migration is a new phenomenon for the Czech Republic — in this respect the migration into the territory of the CR is thought (during the communist regime, the substantial part of emigration from the Czech Republic was an illegal one). That is why the investigation of this topic is in its very beginning at present. In fact, the first research study focussed on some aspects of illegal migration (i.e. transit migration) originated as late as in 1993.

The outline of studies dealing with the topic of illegal migration, elaborated in the Czech Republic by 1997, is a quite poor and even any research study has not been aimed explicitly at the methods and techniques used to the measurement of illegal migration (see the list below).

a) Transit migration

Maresova J., Grumlik J., 1993 : **Transit Migration in the Czech Republic** (study elaborated within the project of ECE UN "The Study of Transit Migration in Central Europe").

Participants of the project were researchers, officials and policy makers from different Central and Western European countries. The project, started on the initiative of Population Activities Unit (ECE UN), thus was the first attempt at systematic study of transit migration in Europe. The proceedings were to focus primarily on the effects of illegal transit migrations on Central European region and other neighbouring countries. At the same time the project focussed its research efforts in the area of its comparative advantage, namely statistical and population issues.

The main objectives of the research were to specify the term of "transit migration" and, consequently, on the basis of available data and information from surveys, to evaluate the scope of this migration in countries of transit and destination, demographic characteristics of transit migrants, as well as their social, economic and professional background. Last but not least the attention was dedicated to identify some factors conducive to illegal transit migration.

b) Immigration in the Czech Republic

Drbohlav D., 1997: **Immigrants in the Czech Republic** (with the Accent on Ukrainian Workers and Western Firms operating in Prague), report elaborated within the project Research Support Scheme, Central European University, Prague.

The aim of the project was to enrich the information concerning the reasons behind immigration to the Czech Republic. From a theoretical point of view, the aim was to test some migration theories on the example of contemporary Czech immigration, and possibly formulate new regularities. The project centred on three main subtopics:

- A detailed description and explanation (quantitative analysis) of the stocks of foreign nationals legally settled on the Czech Republic's territory,
- A questionnaire survey (qualitative analysis) was to be conducted targeting about one hundred selected Ukrainian workers (mainly in construction) operating in Prague or its surroundings (in the sample both legal and illegal workers were included),

- A questionnaire survey (qualitative analysis) was formulated targeting about twenty representatives of American firms that have settled in Prague and operate within the Czech Republic. Questions were to be centred on the activities of given firms as well as those their foreign employees.

c) Illegal employment of foreigners on the Czech labour market

Illegal Employment of Foreigners on the Czech Labour Market (comparative research on illegal workers carried out in selected Central and Eastern European countries under the umbrella of ILO), Research Institute of Labour and Social Affairs, Prague, 1997 (in procedure).

The project has been focussed on two main objectives:

- Description of legal provisions concerning stay, employment and entrepreneurial activities of foreigners and identification of loopholes which allow to foreigners to circumvent the laws,
- On the basis of expert's views (researches and officials dealing with migration topics) to quantify illegal employment of foreigners, identify the main countries of origin, professions and branches, as well as the principle reasons of contemporary labour migrations to the Czech Republic.

C. LEGAL PROVISIONS RELATING TO MIGRATION AND TO ECONOMIC ACTIVITIES OF FOREIGNERS

Conditions of entry and stay of foreigners on the territory of the Czech Republic are set down by the **1992 Law on Stay of Foreign Nationals** on the Territory of Czechoslovakia and its 1994 and 1996 amendments. These documents stipulate the conditions for entry of foreigners to the Czech Republic's territory and define three categories of their residence.

A foreigner is allowed to enter and stay on the territory of the Czech Republic only with the valid travel documents (passport) bearing a visa, unless is stated differently by an international agreement with the Czech Republic is obliged to follow. In terms of the harmonisation of entry conditions with the EU-member states, as far as the countries with the Czech Republic maintains a visa free policy, while EU members had not concluded a visa free agreement yet, citizens arriving from some countries are required to submit other appropriate measures:

- the financial sum of a minimum of necessary expenses connected with the stay in the Czech Republic and amount sufficient for his/her return or,
- documents that guarantee assigned financial means or,

- the invitation verified by the Ministry of the Interior confirming that a person who invited the foreigner will secure financially his/her stay and return.

The foreigner can be allowed to stay in the Czech Republic on the basis of :

- **short-term stay** (granted for maximum of six months and related more or less only to tourism),
- **long-term stay** (granted for the time necessary to the achievement of its purpose with a maximum duration of one year - this period can be prolonged, if applied by an alien. In the most cases the purpose of long-term stay is connected with gaining an employment or with entrepreneurial activity),
- **permanent stay** (granted particularly for family reunion purposes, when husband/wife or other close relatives in the family are Czech citizens or were granted a permanent residence on the Czech Republic's territory, than in humanitarian cases or when the matter is in the foreign political interests of the Czech Republic).

According to the current legislation an application for residence permit (long-term or permanent one) can be submitted either to the Czech embassy (consular office) in the country of origin of a foreigner or in the Czech Republic at the Alien and Border Police authorities. Most of foreigners thus enter the Czech Republic's territory without any permits, mostly like tourists, and in a distinct time-period after their entry apply for residence permit and other (labour, business) authorisations.

Considering the ever-increasing numbers of immigrants coming to the Czech Republic, as well as regarding the current legislation used in the countries of EU, the new law on entry and stay of foreigners is preparing to come into force.

This law will brought a lot of changes, as compared with the current legislation:

- new categories of stay (temporary and permanent),
- tightening up a visa practice,
- assignation of residence permit procedure to the Czech embassies and consulates abroad.

Other document relating to migration is **1990 Refugee Act**. This law, in terms of the 1993 and 1996 amendments, defines the conditions for granting a refugee status in the Czech Republic.

In accordance with the law refugee status can be granted to a foreigner who has a well-grounded fear of persecution because of race, religion, nationality, political opinion or membership in a certain social group in his country of origin. It can also be granted on the basis of protection of human rights or for humanitarian reasons. According to 1996 amendment refugee status is currently granted for an unlimited period.

The conditions for employment of foreigners on the Czech Republic's territory were set down by the **1991 Employment law**. In keeping with this law a foreigner or person without citizenship may be employed in an establishment on the Czech Republic's territory only if he (she) has been granted a work permit by the locally authorised labour office and permit of long-term residence has been issued to him (her) by the Ministry of the Interior. Exceptions to these regulations are permanent residence permit holders and persons with refugee status residing in the Czech Republic for more than three years, who are not obliged to apply for a work permit.

After the split of former Czechoslovakia a new category of foreigners has appeared in the Czech labour market, i.e. nationals of the Slovak Republic. According to the 1992 inter-governmental agreement between the Czech and Slovak Republics, the employment of Slovak nationals in the Czech Republic (and vice versa) has been amenable to special rules. Unlike the other foreigners Slovak workers in the Czech Republic are not obliged to apply for work permit, the employers have only a duty to report their numbers to the local labour office for a registration.

The liberal conditions relating to employment of Slovak nationals have many positives, but also some disadvantages. The main advantage for the Czech employers is a fast attainability and flexibility of these workers (without a necessity of administrative procedure). On the other hand, free access to the labour market means a lesser possibility to regulate these inflows to the Czech Republic.

Conditions concerning the business activities of foreign nationals in the Czech Republic are laid down by the **1991 Trade Law** and its 1995 amendment. According to the law a foreigner who wish to be self-employed is obliged to apply a business authorisation. On the basis of the granted authorisation the foreigner is allowed to undertake a business activity on the Czech Republic's territory under the same conditions and to the same extent as a Czech national.

Czech law currently has few regulations for these permits (business authorisation is granted to every adult foreigner who was not sentenced for a deliberate criminal act in the last five years both in his country of origin and in the Czech Republic, and who proves a basic knowledge of the Czech language) and this channel appears to be one frequently used by certain immigrant's groups to legalise their stay in the Czech Republic.

The 1993 Law on Acquisition of Czech Nationality, in terms of its 1996 amendment, stipulates the conditions for acquiring and losing state citizenship of the Czech Republic.

In accordance with the law, state citizenship of the Czech Republic can be granted to a person who meets the following conditions at the same time:

- on the day of request he (she) has had an uninterrupted permanent residence in the Czech Republic of at least five years,
- he (she) proves that he (she) has not been relieved of citizenship of another state,
- he (she) has not been sentenced for a deliberate criminal act during the last five years,
- he (she) shows a knowledge of the Czech language.

State citizenship of the Czech Republic is granted by the Ministry of the Interior which can pardon the condition of an uninterrupted five-year stay on the Czech Republic's territory in cases where the applicant:

- was born on the territory of the Czech Republic,
- had held state citizenship of the Czech Republic in the past, or state citizenship of the Czech and Slovak Federal Republic,
- was adopted by a citizen of the Czech Republic or
- his (her) husband (wife) is a citizen of the Czech Republic.

After the split of the CSFR the problem of acquiring the nationality of the newly created states by former Czechoslovak nationals occurred.

Under the previous legislation nationals of the Czech Republic or the Slovak Republic were automatically also nationals of the federation (CSSR, later on CSFR). According to the law, which came into force on 1 January 1993, it became possible for nationals of the former CSFR to keep their previous nationality (either a Czech or Slovak one) or to opt for nationality of the other state.

D. MIGRATION STATISTICS AND DATA SOURCES

Migration of the population in the Czech Republic (former Czechoslovakia) has been systematically registered since the 1950's .

Primary data on internal and external migration movements is being collected and partially processed by the authorities of the Ministry of the Interior.

Ministry of the Interior (Directorate of Alien and Border Police Service) is responsible for the **Central Register of Foreigners**. This register is based largely on information from long-term and permanent residence permits. It includes the data about the stocks of foreigners residing on the Czech Republic's territory according to country of origin, nationality, sex, age, type of residence permit, address in the Czech Republic (administrative district) and purpose of their stay. The register is up-dated twice a year.

At the same time, the Directorate of Alien and Border Police Service registers:

- numbers of accredited refugees and applicants for refugee and temporary protection status by the country of origin, nationality, age and sex (there is a

certain overlap with a record of other department of MI, Refugee Office – for more details see below),

- attempts at illegal border crossing by the respective border sector, nationality of migrants, their sex, age and way of entry to the Czech Republic,
- delinquency of foreigners and numbers of aliens who were forbidden to stay in the Czech Republic or who were expelled, by their nationality and main offences,
- movements of persons across the Czech state borders (in both directions) with differentiation regarding the Czech nationals, foreigners from neighbouring countries, visa free foreigners¹ from other states and visa required foreigners .

On the basis of calculation expiry of visas and residence permits, some estimates of illegal immigration are made from this register.

The other department of the Ministry of the Interior, Refugee Office, is responsible for refugee matters, including statistics. It collects and processes monthly data on three categories of aliens: asylum-seekers, refugees and people with a temporary protection status.

Asylum-seekers are defined as aliens, who came to the Czech Republic in order to apply refugee status. According to current terminology, asylum-seekers, who were granted refugee status, are called to be refugees. Temporary refugees (or persons who were granted temporary protection status) are a special category of refugees on the Czech Republic's territory.

With the outbreak of civil war in the Balkan Peninsula the government of the former Czechoslovakia and, later on, the government of the Czech Republic attempted to provide humanitarian assistance to the war victims from this region. Thus, in accordance with the government decree, since 1992 temporary protection status were granted to nationals of former Yugoslavia coming to the Czech Republic's territory.

With regard to the 1995 Dayton agreements, as well as evaluating the recent development in Bosnia and Herzegovina, in November 1996 the government of the Czech Republic approved the programme on voluntary repatriation of nationals of Bosnia and Herzegovina. In accordance with the programme the stay of temporary refugees on the territory of the Czech Republic was limited to the end of September 1997.

The Refugee Office registers the data on the above aliens, residing in refugee camps or humanitarian centres, in a distinction by their country of origin,

¹ So far the Czech Republic concluded bilateral visa-free agreements with almost all European countries (exceptions concern only Cyprus, Turkey and some states of former Yugoslavia).

nationality, age, sex, degree of education and length of their stay in the camps (humanitarian centres).

Civil Department is the last of the Ministry of the Interior's bodies which records the data on foreigners. It registers the data on naturalisation of aliens, by their countries of origin.

In addition to the Ministry of the Interior's records some supplementary data relating to economic activities of foreigners is collected and processed by the Ministry of Labour and Social Affairs (data on foreign workers) and Ministry of the Trade and Industry (statistics of foreign entrepreneurs).

Data of the Ministry of Labour are based on information provided by labour offices. A foreigner may be employed in an establishment on the Czech Republic territory only if he (she) was granted a work permit by the locally authorised labour office (for more details see the chapter "Legal Provisions..."). The record of Ministry of Labour includes several categories of foreigners employed in the Czech Republic: foreign workers employed on the basis of individual work permit, persons employed under the contractual work (i.e. contract workers) and employed refugees. According to the current legislation, a work permit is required for refugees during the first three years of stay after which they are allowed free market access.

The quarterly data is structured by migrant's country of origin, his (her) sex and education and place (administrative district) of his (her) employment in the Czech Republic.

Since 1993 a new category of foreign workers has appeared in the Czech Republic. They have been Slovak nationals. According to intergovernmental agreement between the Czech and Slovak Republics the employment of Slovak citizens has been amenable to special rules. Unlike the other foreigners the Slovaks do not need a work permit (see more details in the previous chapter). Nevertheless, on the basis of reports of enterprises the numbers of Slovak workers are regularly registered according to administrative district of their employment.

Ministry of the Trade and Industry keeps a record of foreign entrepreneurs in the Czech Republic. Up to date available statistics on the granting of business authorisations to foreign nationals are, however, far from being accomplished. The record includes only the numbers of foreign entrepreneurs by country of origin and district of their registration (approval of business authorisation). In fact, the foreigners/entrepreneurs are able to undertake their business activity in any other region within the Czech Republic.

Leaving some shortcomings aside, the records of the above Ministries provide quite detailed information about the stocks of foreign legal population on the territory of the Czech Republic, as well as information about the representation of "authorised" foreigners in the different sectors and branches of the national

economy. It partly includes also the data on flows of immigrants, whether legal or illegal ones.

Unfortunately, a majority of the data registered by Ministries' bodies is of an internal character, often inaccessible to the research community.

The record of migration statistics from the points of view of methodology, processing, compiling and publishing is the task of the Statistical Office. Main sources of migration data provided by the state statistics are **population census and current population record**.

The most recent census was on 3 March 1991. Among the counted population only the persons with a permanent residence on the territory of former Czechoslovakia were included. Questions about sex, age, education, occupation, citizenship, ethnic nationality, previous place of residence, religion, mother tongue and permanent place of residence of mother at the time of birth of the counted individual were asked. The census brought, among others, a series of information about foreign residents in the Czech Republic (their numbers, socio-economic and professional characteristic etc.), regarding the initially stated limitation (only persons with a permanent residence were counted), it did not, however, include the numerous part of foreigners residing in the Czech Republic on the basis of a different type of residence permit or illegally.

Other source of migration data provided by the state statistics is current population record. This record provides migration data regularly (annually), in structure suitable for analytical purposes.

The numbers of immigrants who came to the Czech Republic in the given year (migration inflows) are structured by sex, age categories, level of education, country of origin, ethnic nationality, level of education and main reasons of migrant's arrival to the Czech Republic. Since 1995 the data has started to be structured also by the state citizenship of migrants (this information is valuable for the disclosing of re-emigrants).

In spite of the fact that the data from the current record is in terms of international standard quite of high quality, one can have some reservations about it.

The main and fundamental shortcoming revealing in using the migration data from this record is incompleteness, that is connected with definition of "migration". According to the persisting definition used by the state statistics in the Czech Republic "migration" means only the change of permanent domicile connected with the moving and registration of permanent residence. This fact, thus, determines the nature of the recorded data.

E. MAIN MECHANISMS OF ILLEGALITY

As a country, for which a negative balance of external migration was typical for a long time, the Czech Republic has not been sufficiently prepared for the increasing

intensity of immigration (including illegal one) in terms of its legislation. Contemporary legal provisions relating to entry, stay and economic activities of foreigners are very liberal, as compared with the practice used in the most Western immigration countries, and even in some cases they can be infringed without a risk of the subsequent recovery.

Entry controls are, more or less, in accordance with the practice used in Western Europe. A foreigner crossing the state borders of the Czech Republic is obliged to obey the passport and customs controls. He/she has to submit the valid travel document bearing a visa, unless is stated differently by international agreement with the Czech Republic is obliged to follow. As far as nationals of countries, which concluded visa-free agreements with the Czech Republic, only selective entry controls are applied. The register of Alien and Border Police Service on regular movements of foreigners across the Czech state borders (see above) is thus based only on approximate numbers (monthly estimates of cleared persons at particular border crossings).

Inaccuracy in the evidence of entries is also elevated by so far not well functioned border with Slovakia. After the split of Czechoslovakia, on 1 January 1993, the standard border regime between the Czech and Slovak Republics has started to develop. Even though, at present, the clearance of persons at this border sector is adapted to the general practice, certain parts of this border continue to be easily penetrated, without any controls. This way is frequently used especially by migrants from Eastern Europe and the former USSR, who come to the Czech Republic illegally, without valid travel documents.

The conditions of stay of foreigners are laid down by the 1992 Law on Stay of Aliens. According to this law a foreigner is allowed to stay on the Czech Republic's territory on the basis of a short term, long-term or permanent stay. In addition, in line with the 1990 Refugee Act and the subsequent government decrees, a foreigner in the Czech Republic can stay as a applicant for refugee status, as a refugee or as a person who was granted a temporary protection (stay of persons who were granted temporary protection status was limited to the end of September 1997).

- Short-term stay, with a maximum duration of 180 days, allows to a foreigner a free movement within the Czech Republic, for the purpose of tourism, under the conditions for granting a visa or conditions stated in visa-free agreement. Certain part of short-term stays is registered by Ministry of the Interior's bodies - citizens from countries with visa requirements must report their stay to the local Ministry of Interior office within 3 days after their entry to the Czech Republic, other foreigners (from non-visa countries) have to do it only in case that they intend to stay more than 30 days.
- Long-term stay is granted for the time necessary to the achievement of its purpose. The maximum duration of this stay is one year - this period can, however, be repeatedly prolonged, if applied by an alien. In the most cases the purpose of a long-term stay is linked with a economic activity (work, business) or with study.

- Permanent stay is granted for family reunion purposes, in humanitarian cases or when the matter is in the foreign political interests of the Czech Republic.

An application for residence permit (long-term or permanent ones) can be submitted either at the Czech embassy (consular office) abroad (in the country of origin of a foreigner) or it can be handed in the Czech Republic at the Ministry of the Interior office. In this respect imperfect law is, naturally, abused by many foreigners, who come without any permission, the most frequently like tourists, and stay (often also work) for a distinctly long time in the Czech Republic, without applying for a residence permit or other authorisations.

A foreigner who intends to work in the Czech Republic is obliged to ask for permission to work.

According to the 1991 Employment Law he/she is allowed to work if a labour permit was issued to him/her by locally authorised labour office and he/she has a permit of residence on the Czech Republic's territory.

Work permit is not demanded for a foreigner who:

- enjoys diplomatic and consular privileges and immunities according to international law,
- has permit of permanent residence on the Czech Republic's territory,
- acquired refugee status and completed three-year period of stay in the Czech Republic,
- or got married with a person who is a Czech citizen,
- or has at least one child who is a Czech citizen,
- is a Slovak national,
- performs work activity on the basis of acquired business authorisation.

Individual work permit is issued to a foreigner on the basis of his/her application in the case, that there is no unemployed Czech candidate for the relevant occupation in the given region and entitles the foreigner to perform this occupation in a certain enterprise and administrative district.

Before a foreigner submits an application for a work permit, he/she is obliged to obtain a long-term residence permit in the Czech Republic. Long-term residence permit for the purpose of employment is granted to a foreigner by the Ministry of the Interior authority on the basis of a preliminary undertaking of his/her future employer.

In this respect the legislation creates certain preconditions for an illegitimate stay of foreigners (foreigner who obtained a residence permit for the purpose of employment is not finally employed, foreigner, who was granted residence permit for the purpose of employment for an expected period of one year, ends his work contract earlier etc.). The 1994 amendment to the Law on Stay of Foreigners resolves these issues only partially.

Other possible way of a foreigner's employment in the Czech Republic is a work under the business contracts. Contractual work is typical for some groups of foreign nationals in the Czech labour market, mainly for Poles, in a lesser extent for the Ukrainians and Slovaks.

Contract workers are sent to the Czech Republic by an enterprise with the establishment in their country of origin. In fact, they are employees of a foreign enterprise which pays their salaries.

Nevertheless, similarly like other foreigners, also the employees of these firms, which concluded a contract on the accomplishment of a certain task with a Czech subject (or with a foreign subject authorised in the Czech Republic), are obliged to apply for work and residence permits in the Czech Republic.

The most of foreigners, particularly those coming from the East, are employed in manual professions (especially in construction, but also in industry and agriculture). They represent "cheap" and "undemanding" manpower for the employers, willing to work in any (less attractive) conditions. That is why they are becoming indispensable workers for many enterprises, mainly in the regions where is a lack of local unskilled or half skilled workers.

The entrepreneurs, who employed a foreigners in an illegal situation (i.e. foreigner who did not obtained work permit or holder of an invalid work authorisation), are at risk of an administrative recovery. Financial penalties are, however, relatively low, in comparison with employer's profits from illegal work of foreigners, so that infringement of the legislation is quite frequent.

Other economic migrants are foreign entrepreneurs. According to the current legislation, a foreigner, who wish to be self-employed in the Czech Republic is obliged to apply a business authorisation. Conditions for granting this authorisation are very liberal at present - business authorisation is granted to every foreign national, older 18 years, who proves to be blameless in the last five-year period, both in his/her country of origin and in the Czech Republic, submits a relevant document on his qualification and shows a basic knowledge of the Czech language. Considering that granted business authorisation entitles a foreigner to obtain a residence (long-term permit), it is no wonder, this channel appears to be one frequently used by certain immigrant's groups to legalise their stay in the Czech Republic.

F. POSSIBILITIES OF ESTIMATES OF ILLEGAL IMMIGRATION

In the light of the above facts it seems that evaluation of population in illegal situation in the Czech Republic is a very problematic task. Present legislation, with all its loopholes, as well as a system of migration statistics, are not good bases for application of some methods of estimates, used e.g. in the USA, and hardly allow to get to reliable results.

This situation is further complicated by the fact, that the today's Czech Republic can not be unambiguously classified as an immigration country. Even though the numbers of economic migrants for whom the Czech Republic becomes a country of destination have been ever-increasing recently, an intensity of transit migration through the country has continued to be significant²⁾.

In spite of the matters, certain possibilities of estimates of illegal immigration, based on the available statistics, exist:

- **estimate of flows of illegal migrants (illegal entries)** can be calculated on the basis of Alien and Border Police register on numbers of discovered attempts at illegal border crossing (data, concerning the numbers of cases, captures also repeated attempts). With regard to the persisting significance of the Czech Republic as a transit migration country, the data does not allow to estimate numbers of the migrants, settled for a certain period in the Czech Republic,
- **estimate of stocks of "visa-overstayers"** based on the statistics of Alien and Border Police as well as on entries and exits of nationals from countries which require a visa,
- **estimate of stocks of migrants performing an illegal economic activity** might be calculated on the basis of differences among the data from various sources (e.g. on the basis of discrepancies between the data registered by Ministry of the Interior on granted long-term residence permit for the purpose of employment/business activity of a foreigner and statistics of Ministry of Labour/Ministry of Trade on issued labour permits/business authorisations).

From the above outlines it is evident, that current possibilities to evaluate illegal migration in the Czech Republic are quite limited. An improvement in this situation could bring the introduction of a new migration legislation (the new law on stay of foreigners, which would come into force in 1998, considers approaches used in traditional European immigration countries) and subsequent modifications in the system of migration statistics.

2) Many migrants, especially those coming from the eastern part of Europe and Asia, have passed the Czech Republic's territory with the aim to get, in the most cases illegally, to the West. According to the data of Alien and Border Police Service, in the period of January 1993 - December 1996 a total of 107,000 attempts at illegal crossing of the Czech Republic's state borders were discovered - out of this number 99,000 attempts fell up on foreign nationals. A majority of migrants (more than 80 per cent) were detained at attempt to get illegally to Germany, the most of those who tried to cross border in an opposite direction (i.e. to the Czech Republic), were detained at the border with Slovakia.

G. REFERENCES

Maresova J.: 1995-1997 SOPEMI Reports for the Czech Republic (unpublished preliminary versions),

Maresova J., Grumlik J.: *Transit Migration in the Czech Republic* (study elaborated within the project of ECE UN "The Study of Transit Migration in Central Europe"), Prague, December 1993.

Salt J., Singleton A., Hogarath J.: *Europe's International Migrants*, London, 1994,

Tapinos G., Lacroix P., Ruy A.: *Les méthodes d'évaluation de l'immigration clandestine dans certains pays étrangers*, FNSP, Paris, 1996,

OECD, Trends in International Migration 1993-1996, annual reports, OECD, Paris.

Working Papers

- E4/1997-1 Comparing data sources for measuring international migration in Central and Eastern Europe
Michel Poulain - Université Catholique de Louvain
- E4/1997-2 La mesure des courants de migration internationale entre la Belgique, d'une part, le Danemark et la Suède, d'autre part
Ingvar Johannesson, Statistics Sweden, Örebro
Anita Lange, Danmarks Statistics, Copenhagen
Michel Poulain, Institut National de Statistique, Bruxelles
- E0/1997-3 Living conditions and inequality in the European Union, 1994
Joachim Vogel, Statistics Sweden
- E4/1997-4 Birth expectations and their use in fertility forecasting
W. Van Hoorn, Statistics Netherlands
N. Keilman, Statistics Norway
- E4/1997-5 Long-term internal migration scenarios for the countries of the European Union
Nicole Van Der Gaag, Evert Van Imhoff, Leo VanWissen, NIDI
- E4/1997-6 Long-term international migration scenarios for the European Economic Area
Andries De Jong, Harry Visser, Statistics Netherlands
- E4/1997-7 Now-casts of live births and deaths for 15 countries of the European Economic Area
J. De Beer, K. Koldijk
- E4/1997-8 Improved migration statistics - An evaluation
Ingrid Melin – Statistics Sweden
- 3/1998/E/n°1 Indicators of migration between the Republic of Ireland and the United Kingdom
Central Statistics Office, Ireland
Office for National Statistics, United Kingdom
- 3/1998/E/n°2 Swiss-Swedish joint study on cohort-based asylum statistics
Torsten Torstensson, Krister Isaksson, Swedish Immigration Board
Stéphane Cotter, Marcel Heiniger, Swiss Federal Statistical Office
Bern
- 3/1998/E/n°3 Analysis and projection of mortality by gender, age/generation, and main causes of death for France, Italy, the Netherlands, and Norway
E. Tabeau, P. Ekamper, C. Huisman, A. Bosch, NIDI
- 3/1998/E/n°4 Stock de migrants et population d'origine étrangère – Comparaison des concepts dans les pays de l'UE
B. Krekels, M. Poulain
- 3/1998/E/n°5 ESSPROS
- 3/1998/E/n°6 Household Budget Surveys – Methodology 1997

- 3/1998/E/n°7 La mesure de la migration clandestine en Europe
D. Delaunay, G. Tapinos
- 3/1998/E/n°8 Long-term mortality scenarios for the countries of the European Economic Area
W. van Hoorn, J. de Beer
- 3/1998/E/n°9 Méthodes de collecte des statistiques de morbidité
- 3/1998/E/n°10 Couverture des questions de santé publique par les enquêtes menées au sein de l'UE
- 3/1998/E/n°12 International Migration Statistics in the Mediterranean Countries: current data sources and statistics available from international organisations
D. Pearce
- 3/1998/E/n°13 Developing a comprehensive framework for health care statistics
- 3/1998/E/n°15 Documentation of Eurostat's database on international Migration: Central European Countries, Cyprus and Malta
J. Bowman, J. Clarke, E. van Dam, V. Eidukiene, A. Herm, H. Prophet, I. Salt, A. Singleton, U. Usackis
- 3/1998/E/n°16 Documentation of Eurostat's database on International Migration: Labour Data.
J. Clarke, M. Clarke, E. Van Dam, I. Salt, G. Cantisani, H. Eding, A. Singleton
- 3/1998/E/n°17 Long-term fertility scenarios for the countries of the European Economic Area.
A. de Jong – Statistics Netherlands
- 3/1998/E/n°18 Draft manual on statistics of Asylum-seekers and refugees
R. van der Erf
- 3/1998/E/n°19 Asylum-Seekers and Refugees a statistical report
Volume 3: Central European Countries
R. van der Erf, E. van Dam, NIDI
- 3/1998/E/n°20 International Migration Statistics in the Mediterranean countries: current data sources and statistics available in the countries
Revised version, D. Pearce, D. Rotolone
- 3/1998/E/n°21 International Migration Statistics in the Mediterranean Countries: Report on the legal situation
Revised version, C. Hein
- 3/1999/E/n°1 Final report on automated coding in Member States
- 3/1999/E/n°2 European Statistics on occupational diseases "evaluation of the 1995 pilot data"
- 3/1999/E/n°3 Investigation of the methods of estimating migrant totals
Sharon Bruce, Dave Elliot
- 3/1999/E/n°4 La fiabilité de la mesure des courants de migration internationale entre la Belgique et l'Italie
E. Bisogno, M. Poulain

- 3/1999/E/n°5 Confrontation des statistiques de migration intra-européennes : Vers une matrice complète ?
Michel Poulain
- 3/1999/E/n°6 Links between Stocks and Flows of the Foreign Population in Germany
Manfred Bretz
- 3/1999/E/n°7 Now-casts on international migration
Part 1: creation of an information database
Aarno Sprangers, Hans Sanders. Statistics Netherlands
- 3/1999/E/n°8 National and Regional Population Trends in the European Union
N. van der Gaag, L. van Wissen, E. van Imhoff, C. Huisman, NIDI
- 3/1999/E/n°9 Analysis and Forecasting of International Migration by Major Groups (Part II)
N. van der Gaag , L. van Wissen, NIDI
- 3/1999/E/n°10 Guidelines and Table programme for the Community Programme of Population and Housing Censuses in 2001
Volume II: Table Programme

Leitlinien und Tabellenprogramm für das gemeinschaftliche Programm der Volks- und Wohnungszählungen im Jahre 2001
Vol. 2: Tabellenprogramm

Orientations relatives et Programme de Tableaux au Programme de Recensements de la Population et des Habitations en 2001
Volume II : Programme de Tableaux
- 3/1999/E/n°11 Statistiques sur la migration internationale dans les pays méditerranéens. Rapport de mission : Algérie, Maroc, Tunisie
Jamel Bouchachen
- 3/1999/E/n°12 International Migration Statistics in the Mediterranean Countries
Mission Report: Cyprus, Malta, Egypt
David Pearce, Barry Little
- 3/1999/E/n°13 International Migration Statistics in the Mediterranean Countries
Mission Report: Palestine, Jordan, Israel
Mauri Nieminen
- 3/1999/E/n°14 International Migration Statistics in the Mediterranean Countries
Mission Report: Turkey, Syria, Lebanon.
Jeannette Schoorl
- 3/1999/E/n°15 Report on demographic situation in 12 Central European countries. Cyprus and Malta in 1997
- 3/1999/E/n°16 Esspros Käsikirja 1996
- 3/1999/E/n°17 Population, migration and census in Eurostat – A guide to existing data and publications
T. Chrissanthaki

- 3/1999/E/n°18 International Migration Statistics in the Mediterranean Countries. Summary report of missions to the 12 project countries
David Pearce
- 3/1999/E/n°19 Equal opportunities between men and women. Gender statistics available from Eurostat
K. Winqvist
- 3/1999/E/n°20 Survey data on disability – Final project report November 1999
N. Rasmussen, C. Gudex, S. Christensen, National Institute of Public Health (NIPH), Copenhagen
- 3/2000/E/n°1 Les statistiques culturelles dans l'UE - Rapport final du LEG
- 3/2000/E/n°3 Documentation of Eurostat's database on international migration : Acquisition of Citizenship
J. Clarke, E. van Dam, H. Prophet, V. Robinson, I. Salt, A. Singleton, UCL
- 3/2000/E/n°4 Documentation of Eurostat's database on international migration : Population by country of birth
M. van de Klundert, NIDI
- 3/2000/E/n°5 Push and pull factors of international migration
Country report – Italy
- 3/2000/E/n°6 Facteurs d'attraction et de répulsion à l'origine des flux migratoires internationaux
Rapport national – Le Maroc
- 3/2000/E/n°7 Push and pull factors of international migration
Country report – Egypt
- 3/2000/E/n°8 Push and pull factors of international migration
Country report – Turkey
- 3/2000/E/n°9 Push and pull factors of international migration
Country report – Spain
- 3/2000/E/n°10 Push and pull factors of international migration
Country report – Ghana
- 3/2000/E/n°11 Push and pull factors of international migration
Country report – The Netherlands
- 3/2000/E/n°12 Facteurs d'attraction et de répulsion à l'origine des flux migratoires internationaux
Rapport national – Sénégal
- 3/2000/E/n°13 National and Regional Trends in the Labour Force in the European Union, 1985 – 2050
A. de Jong, R. Broekman. Statistics Netherlands
- 3/2000/E/n°14 Facteurs d'attraction et de répulsion à l'origine des flux migratoires internationaux
Rapport comparatif

3/2000/E/n°16 National reports on the demographic situation in 12 central
European Countries, Cyprus and Malta in 1998