

Le Registre national, un outil pertinent à l'heure de la mondialisation ? Confrontation au contexte territorial bruxellois

AUTEUR·E·S

Adèle PIERRE,
Alexandre LECLERCO

RÉSUMÉ

L'an dernier, la région bruxelloise a lancé, à travers son programme de recherche Innoviris-Anticipate, un appel à projets intitulé « Populations cachées et politiques inclusives, comment rendre l'invisible visible ? ». Celui-ci souligne, entre autres, un besoin d'obtenir des données représentatives sur les populations et les groupes dits « cachés ». La puissance publique s'est constituée, dès le début de l'époque moderne, autour de savoirs spécifiques que sont la connaissance de sa population et la définition de son territoire. La statistique et la géographie sont devenues, au fil du temps, des outils de connaissance et de gouvernement. Plus que des simples relevés et comptages, ils ont été employés comme des instruments de savoir et de pouvoir au service du citoyen, de l'État et de la science. Face à la mondialisation, cette puissance déserte aujourd'hui l'État. Les moyens de contrôle de la population, tels que le Registre de la population, sont désormais confrontés à l'utilisation grandissante des données numériques et aux effets de la métropolisation des grandes villes, telles que Bruxelles.

MOTS CLÉS

invisible, mondialisation, métropolisation, population, Bruxelles, bases de données

ABSTRACT

Last year, the Brussels Region launched, through its research programme Innoviris-Anticipate, a call for projects entitled "Hidden Populations and Inclusive Policies, How to Make the Invisible Visible?". It highlights, among other things, the need to obtain representative data on so-called "hidden" groups and populations. Since the beginning of the modern era, public authorities have been built up around the specific knowledge of their population and the definition of their territory. Over time, statistics and geography have become tools of knowledge and governance. More than mere counts and surveys, they have been used as instruments of knowledge and power at the service of the citizen, the state and science. In the face of globalisation, this power is now deserting the state. Means of population control, such as the Population Register, are now faced with the increasing use of digital data and the effects of the metropolisation of large cities, such as Brussels.

KEYWORDS

Invisible, Globalisation, Metropolisation, Population, Brussels, Databases

INTRODUCTION

Le 1^{er} janvier 2019, la région de Bruxelles-Capitale comptait officiellement 1 208 542 habitants¹. Ce chiffre, issu du Registre national, est en réalité bien plus élevé. Pour cause, le nombre important de personnes qui ne figurent pas dans les instruments officiels. Citons par exemple les candidats réfugiés inscrits dans le registre d'attente, le personnel rattaché aux institutions européennes présentes sur le territoire, les 15 000 étudiants de l'enseignement supérieur exclus des recensements ou encore les personnes radiées des registres qui seraient toujours présentes sur le territoire (sans domicile fixe, etc.).

Dans les années 1990, l'établissement des institutions européennes projette Bruxelles au rang des villes mondiales, lui attribuant un statut nettement supérieur à celui alloué par sa base démographique (Lord *et al.*, 2014). L'immigration internationale, liée à la présence des institutions européennes mais aussi au positionnement de Bruxelles en tant que métropole et passage stratégique des flux migratoires, a conduit à un bouleversement démographique (Zimmer, 2007). Les modes de gestion et de contrôle de la population, affect-

1 Institut bruxellois de statistique et d'analyse (IBSA).

tés par ces changements, se transforment dans un contexte de surveillance déterritorisée et de croisement des bases de données transnationales.

Ces outils de contrôle, tels que les recensements et les registres de population, se trouvent désormais en porte-à-faux par rapport aux multiples instruments amenés par la mondialisation (Cuillerai & Abélès, 2002), à l'exemple des outils analytiques liés aux *soft data*. L'existence administrative, concrétisée par l'adresse de résidence principale, reste pourtant un pilier pour le citoyen, par sa capacité d'octroi des droits sociaux. Le Registre national, comme source authentique reste aujourd'hui, malgré un contexte de multiplication des données transnationales, un outil de gestion quotidien partagé à l'échelle nationale.

De plus, les dernières décennies ont été marquées, de manière globale, par une accentuation des moyens technologiques liés aux pratiques d'identification (Ceyhan, 2005). Si les attentats du 11 septembre ont poussé à un développement massif de ces pratiques, à Bruxelles, les attentats du 22 mars 2016 ont davantage accentué ces préoccupations. Des communes comme Molenbeek, principalement touchées par le contexte médiatique entre autres, ont mis en place leur propre système d'identification en effectuant des recensements de la population. Le but est d'avoir une connaissance précise de la population sur un territoire donné.

Dans ce contexte d'hypermobilité et de préoccupations sécuritaires, il n'est pas étonnant que la Région s'intéresse au suivi de sa population. Ces déterminants questionnent la marginalité socio-spatiale ainsi que les catégories d'individus « en dehors des cases ». Ces personnes échappent au contrôle de l'administration et donc à l'inscription dans les registres. Si celle-ci permet un contrôle de la population, elle reste pourtant un élément essentiel dans l'accès aux droits sociaux. Il s'agit dès lors d'appréhender la prise en charge des invisibles par les politiques sociales et territoriales mises en place dans un contexte globalisé. Il est également important de comprendre comment sont agencées, voire affectées, les expériences singulières des individus. C'est dans un chevauchement entre espaces institutionnels et vécus que se rencontrent de nouvelles identités ou conceptions de la citoyenneté, qu'il s'agit désormais d'appréhender.

Dans ce contexte, la Région bruxelloise, à travers son programme « rendre visible l'invisible », souligne ce besoin d'obtenir des données représentatives sur ces populations et ces groupes dits « cachés ». De cette manière, elle désire approfondir sa connaissance de la population présente sur son territoire. La contribution expose la démarche poursuivie dans la recherche MEASINB (*Measuring invisibility in Brussels*) qui éclaire la problématique sous l'angle d'approche du Registre national et des spécificités territoriales de Bruxelles.

1. CONTEXTE

L'inscription de Bruxelles comme métropole dans le processus de globalisation se caractérise par un affaiblissement de ses frontières traditionnelles, qu'elles soient physiques, temporelles ou culturelles. Bruxelles « n'est plus qu'un point sur une carte » (Grosjean, 2010), affectée, entre autres, par des revendications identitaires. Ses limites administratives sont devenues trop étroites et les liens qu'elle entretient avec les usagers et le territoire se dissolvent (Thomas *et al.*, 2007).

Dans ce contexte, il semble plus difficile de tracer des limites distinctes entre les individus et les groupes sociaux (Ceyhan, 2005). Ces transformations remettent en cause la conception westphalienne de l'État, au regard des notions de pouvoir, de frontière et d'identité. À Bruxelles, le pouvoir se régionalise et se décentralise, les frontières se définissent entre limites administratives et aire urbaine, l'identité se questionne, entre attachement symbolique (par exemple identités mixtes) et appartenance administrative (par exemple nationalités diverses). Déterminer de façon précise un territoire et une population devient de fait un processus complexe (Thomas *et al.*, 2007).

Les éléments liés à la métropolisation et le rôle traditionnel du territoire remettent ainsi en cause la légitimation de l'État, qui assoit son contrôle sur le territoire par la délimitation des frontières et la surveillance des mouvements exercés par les individus (Ceyhan, 2005). En exerçant ce contrôle, il détermine ainsi qui est citoyen et qui ne l'est pas. Si ces supervisions s'effectuent dans un monde d'hypermobilité et d'ubiquité, les événements liés aux attentats ou encore l'immigration illégale ont justifié la mise en place de moyens de surveillance du territoire, des frontières et des individus qui les franchissent. De cette manière, la globalisation entretient un paradoxe. Si le libre mouvement et la suppression des frontières sont mis en avant, celles-ci sont sans cesse renforcées au nom de la mouvance sécuritaire. Les outils de contrôle et de surveillance se développent. En Belgique, les technologies d'identification évoluent, tout comme le montre la récente systématisation des données biométriques dans les bases de données de la population. L'enregistrement des données physiques concerne alors l'ensemble des individus, et non plus seulement les criminels ou les illégaux. On assiste ainsi à une globalisation des corps numérisés (Salter, 2006), où l'individu se transforme en empreinte et donnée numérique, dans un monde virtuel de contrôle, qui traverse les frontières.

La mondialisation et la conquête de l'hypermobilité, par l'ouverture des frontières, contribuent à l'avènement d'identités mouvantes, difficiles à maîtriser et contenir. L'idée d'une gestion des données individuelles par un fichier central, pensée dès la Révolution française et mise en place à la fin du XX^e siècle, est aujourd'hui remise en cause. Les trajectoires multiples individuelles et la déterritorialisation des moyens de surveillance effacent la prétention d'une région ou d'un État à détenir le monopole sur l'identification.

De cette manière, certains individus, échappant au contrôle de l'État, ne se trouvent plus pris en charge par les dispositifs d'accompagnement. Ces personnes invisibles ne sont plus dans les radars des politiques sociales, des observatoires et des statistiques. Repoussé à la marge du social, l'invisible devient l'inaudible, privé de visibilité institutionnelle, de représentation et, *in fine*, de participation au projet démocratique.

Combien sont-ils ? Comment les prendre en charge dans les politiques publiques et urbaines ? C'est cette question que se pose la Région bruxelloise aujourd'hui. Il s'agit dès lors de comprendre, dans un contexte d'hypermobilité, d'ouverture des frontières et de renforcement du phénomène d'invisibilisation, le rôle des fichiers centraux tels que le Registre national belge et d'en questionner la pertinence.

2. MÉTHODOLOGIE

La recherche propose d'éclairer le phénomène d'invisibilisation par une porte d'entrée, celle du Registre national. Elle ne prétend donc pas répondre à la question posée par la Région bruxelloise, mais seulement à y apporter un élément de réponse. Elle vise à appréhender le processus d'invisibilisation administrative au regard des contextes urbains et sociaux. De cette manière, une politique d'action publique prévoyante peut être suggérée.

La recherche se décline en trois approches. La première, quantitative, traite des données du Registre national et permet de dégager une typologie socio-démographique des individus concernés par la disparition des registres. Il s'agit d'identifier les personnes absentes des registres et de les caractériser socio-démographiquement, avant leur disparition. Cette identification devrait aboutir à la construction de profils types qui seront confrontés à des profils similaires ne connaissant pas de disparition. La seconde, davantage territoriale, permet une analyse du contexte urbain dans lequel ces disparitions sont identifiées. Les trajectoires sont analysées pour identifier des zones de chaleurs à partir desquelles les personnes disparaissent et pour déterminer s'il existe des parcours « types » dans la ville avant disparition. La troisième, qualitative, permet de retracer les trajectoires des invisibles et de mettre en lumière des causes de disparition, à travers des entretiens. De cette manière, les données recueillies affinent et valident les constats produits par l'approche quantitative.

Au-delà de ces approches, la recherche se décline en deux temps. Le premier vise à identifier les publics invisibles, le second, à comprendre l'incidence sur l'offre de services et sur l'accès aux droits. Les raisons et les effets du processus d'invisibilisation administrative sont ainsi questionnés et mis en évidence.

CONCLUSION

Si la mondialisation menace l'ordre westphalien de l'État, notamment par l'avènement de nouvelles territorialités, celui-ci ne disparaît pas pour autant. L'État, à travers son rôle sécuritaire et de maintien de l'ordre, reste un acteur significatif. Seule est ébranlée sa souveraineté culturelle, sociale et économique. Dans ce sens, l'autarcie locale ou nationale se dissout.

Dans le cas où l'État demeure héritier de ses organismes de contrôle, on peut envisager la mondialisation comme une couche supranationale. Les strates nationale et supranationale, opérant selon des dynamiques propres, s'influencent mutuellement. Ces mécanismes engendrent de nouvelles formes urbaines, des régimes d'organisation territoriale appelés « dynamiques de métropolisation » (Da Cunha & Both, 2004).

Si la territorialité est définie comme « une qualité géographique qui tire sa singularité du fait qu'elle est localisée » (Turco, 2004), elle demeure une construction institutionnelle et humaine. Ces constructions sont affectées par le phénomène de mondialisation, parce qu'il remet en question les schèmes culturels (langue, religion) et les savoirs territoriaux (population), mis en place jusqu'alors. La logique selon laquelle la culture et la structure territoriale engendraient une dynamique est inversée (Leresche *et al.*, 1995).

Les registres de population et les recensements font partie de ces constructions culturelles, territoriales et institutionnelles. Aujourd'hui, leur mode de fonctionnement est bouleversé par la mondialisation, comme le montre, entre autres, l'arrivée massive des *soft data*. En 2011, la Belgique met d'ailleurs fin aux recensements, les informations étant principalement disponibles et exploitables dans d'autres bases de données décentralisées. De cette manière, un changement de paradigme s'opère, de la complétude à l'interopérabilité. De plus, ces croisements et ces utilisations des données posent indéniablement des questionnements éthiques. La manipulation des données est aujourd'hui une problématique croissante en Europe, tenant

compte du cadre législatif (protection de la vie privée, règlement général sur la protection des données / RGPD). Si l'objectif de notre recherche est de rendre visibles les invisibles afin de leur garantir l'inclusion sociale, ces savoirs peuvent produire l'effet inverse en étant, par exemple, utilisés à des fins sécuritaires. Il s'agit dès lors de saisir la question éthique de la finalité du savoir.

RÉFÉRENCES

- Ceyhan A., 2005, "Policing by Dossier: Identification and Surveillance in an Era of Uncertainty and Fear", in D. Bigo & d'Elspeth Guild (dir.), *Controlling Frontiers*, London, Ashgate, p. 209-232.
- Cuillera M., Abélès, M., 2002, « Mondialisation : du géo-culturel au bio-politique », *Anthropologie et sociétés*, 26(1), p. 11-28.
- Da Cunha A., Both J.-F., 2004, *Métropolisation, villes et agglomérations. Structures et dynamiques socio-démographiques des espaces urbains*, Bruxelles, Office fédéral de la statistique.
- Grosjean B., 2010, *Urbanisation sans urbanisme. Une histoire de la « ville diffuse »*, Wavre, Mardaga.
- Leresche J.-P., Joye D., Bassand M., 1995, *Métropolisations : interdépendances mondiales et implications lémaniques*, Genève, Georg.
- Lord S., Cassiers T., Gerber P., 2014, « L'impact des migrations internationales et des mobilités résidentielles sur l'évolution socio-spatiale des agglomérations de Luxembourg et Bruxelles », *Environnement urbain / Urban Environment*, n° 8, c1-c22.
- Salter M., 2006, "The Global Visa Regime and the Political Technology of the International Self: Borders, Bodies, Biopolitics", *Alternatives*, n° 31, p. 167-189.
- Thomas I., Dujardin C., Tulkens H., 2007. « Quelles frontières pour Bruxelles? Une mise à jour », *Reflets et perspectives de la vie économique*, 46(2), p. 155-176.
- Turco A., 2004, « La mondialisation des territoires. Échelles, logiques, durabilité », in G. Mercier (dir.), *Les territoires de la mondialisation*, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 59-70.
- Zimmer P., 2007, « Les évolutions démographiques et socio-économiques de la région de Bruxelles-Capitale depuis 1990 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 3, p. 5-74.

LES AUTEUR·E·S

Adèle Pierre

UCLouvain — CREAT (Belgique)
adele.pierre@uclouvain.be

Alexandre Leclercq

UCLouvain — CREAT (Belgique)
alexandre.j.leclercq@uclouvain.be