

3. Les flux de demandes d'asile et le devenir des demandeurs¹

La migration d'asile est devenue une facette incontournable de l'immigration en Europe depuis la fermeture des frontières de 1973-1974. Cependant, si la figure du demandeur d'asile est devenue « populaire », la connaissance du phénomène et de son évolution est souvent assez limitée, quand elle n'est pas déformée. Afin de mieux comprendre la dynamique de l'asile et plus largement la dynamique migratoire dont l'asile n'est qu'une composante, on se propose de rappeler un certain nombre de données et de faits simples. Qu'est-ce que « l'asile » ? Comment le nombre de demandes d'asile a-t-il évolué sur les dernières décennies ? Combien y a-t-il aujourd'hui de demandeurs d'asile ? Qui sont-ils ? D'où viennent-ils ? Combien sont reconnus réfugiés ? Combien sont déboutés ? Que deviennent à la fois les réfugiés et les déboutés une fois leur demande clôturée ? Quelle est l'ampleur du phénomène observé en Belgique remis dans son contexte global ?

3.1. Quelques définitions

C'est la Convention de Genève de 1951 qui régit la procédure d'asile et de reconnaissance des réfugiés. Adoptée au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale, son objectif était de garantir une protection minimale aux personnes appelées à fuir leurs pays pour un certain nombre de motifs. Ces motifs sont clairement identifiés par la Convention et ceux-ci, contrairement à l'opinion courante véhiculée par l'expression impropre de « réfugié politique », ne sont pas exclusivement politiques. La personne concernée est celle qui craint avec raison « d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques ». Un réfugié est une personne reconnue par un Etat partie à la Convention de Genève comme répondant aux critères définis par celle-ci pour bénéficier de la protection de cet Etat. Tant qu'il n'a pas obtenu cette reconnaissance, la personne est appelée « demandeur d'asile ». Il faut donc, pour qu'il soit reconnu réfugié, que les persécutions individuelles alléguées par le demandeur d'asile aient un ancrage dans l'un de ces cinq critères, exhaustifs, mais susceptibles d'interprétation.

Depuis le mardi 10 octobre 2006, en vertu d'une directive européenne transposée en droit belge, les instances d'asile sont également compétentes pour octroyer le bénéfice du statut de protection subsidiaire. Cette protection est destinée aux personnes qui ne peuvent pas être considérées comme réfugiés mais qui courent un risque réel en cas de retour dans le pays d'origine d'être exposées à la peine de mort ou à une exécution, à des traitements cruels, inhumains ou dégradants, ou à des menaces graves contre leur vie ou leur personne en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international (ceci concerne uniquement les civils, pas les militaires).

3.2. Evolution de la demande d'asile

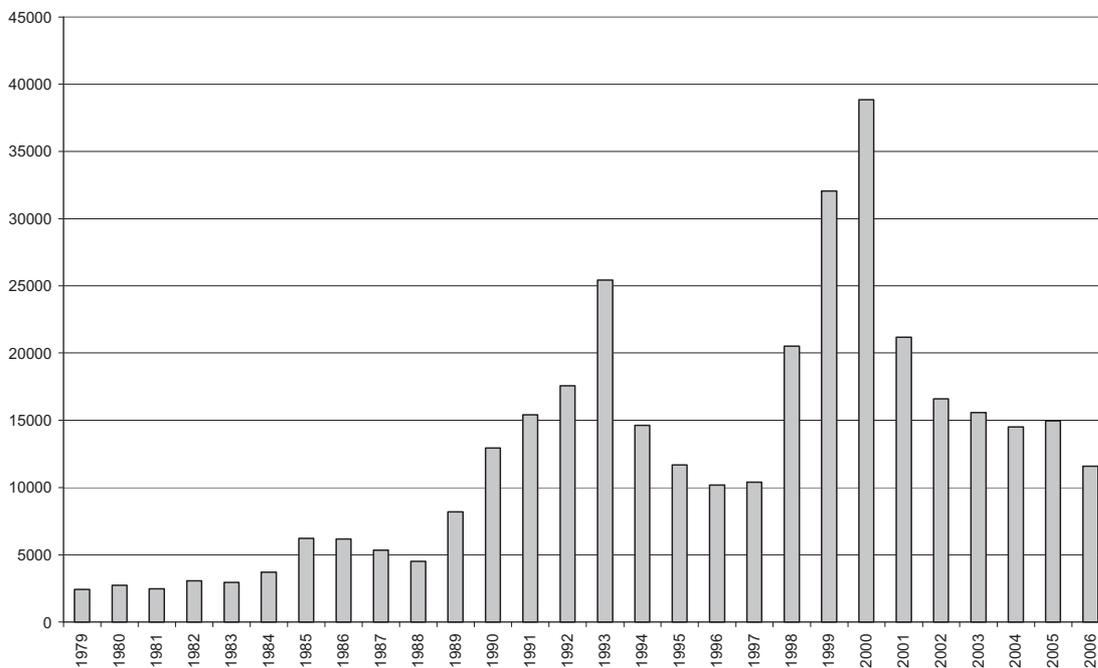
Le nombre de demandes d'asile a fortement augmenté sur les 20 dernières années avec deux périodes de crises relativement claires durant lesquelles l'afflux s'accrut fortement, 1989-1993 et 1998-2000 (fig. 3.1). Comme dans de nombreux pays européens, depuis 1989 la chute progressive des régimes communistes d'Europe centrale et orientale et la dislocation de l'ex-

¹ Le texte de cette partie a fait l'objet d'une note de travail préliminaire : Perrin, 2006e, *Les demandeurs d'asile*, Note de travail produite pour la Journée Internationale du Migrant organisé par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et support du site internet www.migrantdujour.be, 24 p.

Yougoslavie ont été le point de départ d'une augmentation nette du nombre de demandes d'asile en Belgique. L'afflux de demandeurs d'asile a tout d'abord culminé en 1993 avec plus de 25.000 demandes, provenant principalement du Congo (R.D.C.), de Roumanie et de l'ex-Yougoslavie, essentiellement en provenance du territoire bosniaque lors de cette première phase. Durant les années 1994 à 1997, le nombre de demandes diminua assez nettement sans pour autant revenir au niveau antérieur à 1989. Cependant, à cette période d'accalmie succéda une période d'afflux de demandeurs encore plus forte que durant la période précédente. Après un pic historique de près de 40.000 demandes en 2000, le nombre de demandes s'affaissa cependant encore une fois pour atteindre le niveau actuel qui est assez comparable à ce qui avait été observé pendant la période d'accalmie précédente entre 1994 et 1997.

En conséquence, malgré la toujours forte médiatisation de l'asile, **la Belgique est actuellement dans une période où le nombre de demandes est assez faible et même un des niveaux les plus faibles depuis 1990.**

Figure 3.1. Evolution du nombre de demandes d'asile en Belgique, 1979-2006



Source : UNHCR jusqu'à 1987, rapports annuels du CGRA de 1988 à 1995
 Office des étrangers (Registre d'attente) à partir de 1996
 Calculs : Nicolas Perrin (GéDAP-UCL)

Comment comprendre les évolutions passées ? Les analyses divergent assez fortement...

Jusqu'en 1973 et encore pour partie jusqu'en 1989, les demandes d'asile étaient principalement, voire exclusivement, vues comme une conséquence de l'instabilité politique de certaines régions du globe aboutissant à une migration que l'on désignait encore sous le terme aujourd'hui quasiment désuet de « migration politique ».

A partir de 1973, puis encore plus à partir de 1989 et de l'accroissement fort du nombre de demandes aboutissant à la première « crise de l'asile » au début des années 1990, si le flux des demandeurs d'asile reste toujours associé partiellement à l'instabilité de certaines régions du globe, émerge l'idée qu'une partie des personnes demandant une protection internationale dépose une demande d'asile afin de contourner les règles d'immigration restrictives instaurées en Europe après 1973, sans que leur situation personnelle corresponde aux critères de l'asile tel que définis par la Convention de Genève en 1951 et le protocole de New York de 1967.

Avec la fermeture officielle des frontières à l'immigration de travail en 1974 et l'augmentation du nombre des demandes d'asile à partir de 1989, les éléments de l'analyse se transforment assez radicalement. Le terme même de « demandeur d'asile » n'apparaît que tardivement en français dans le courant des années 1970-1980.

En effet, dans un premier temps, grosso modo de 1945 jusqu'à 1973, l'essentiel du travail des Etats d'accueil n'est pas de distinguer les réfugiés véritables de personnes tentant d'usurper ce statut, mais d'accueillir les réfugiés issus du chaos de l'après-seconde guerre mondiale et du bloc communiste. Le flux de l'immigration politique n'est pas perçu comme menaçant, bien au contraire. Il s'agit le plus souvent d'une migration européenne peu « visible ». Par ailleurs, l'immigration de travail est alors possible, voire bienvenue, et les « immigrés politiques » constituent un appoint utile. Dans ce contexte, il est même probable que tous les « migrants politiques » ne se réclament pas du statut de réfugié faute d'intérêt, le séjour étant souvent possible sans avoir nécessairement à obtenir le statut de réfugié. Avec les années 1990, le demandeur d'asile devient la figure centrale en lieu et place du réfugié politique des 30 glorieuses. Cependant, si le réfugié est une figure positive dont les motifs de l'immigration sont clairement politiques, le demandeur d'asile devient une « figure douteuse » dont les motivations sont sujettes à caution.

Ce virage dans la perception du demandeur d'asile entraîne un doute sur le sens qu'il faut donner aux chiffres de la demande d'asile.

Tout d'abord, la demande d'asile devrait bien entendu être vue comme une traduction de l'instabilité du monde proche et lointain. Comme les migrations de travail, d'étudiants ou de mariage, les migrations d'asile se sont globalisées, même si les Européens jouent les premiers rôles dans les crises successives de l'asile. Ainsi, on peut relier les « pics » de l'asile avec les évolutions des principaux conflits récents et notamment sur le territoire de l'ex-Yougoslavie. Le premier pic de l'asile correspond ainsi bien à la chute des régimes communistes et à l'ouverture du « rideau de fer », suivie par la proclamation successive des indépendances de la Slovénie, de la Croatie, de la Macédoine et de la Bosnie entraînant le déclenchement de conflits armés sanglants, notamment en Bosnie, durant la première partie des années 1990. Dans le même temps, le nombre de demandeurs d'asile en provenance du Zaïre de Mobutu reste fort. Le second pic correspond quant à lui assez bien à la période de conflit la plus

intense au Kosovo, à une reprise importante des combats en R.D.C. et au début de la seconde guerre de Tchétchénie à partir de 1999.

Si les « grandes crises de l’asile en Belgique » peuvent donc être analysées comme une transcription de l’instabilité du monde, une deuxième analyse de plus en plus fréquente voit d’abord dans ces crises ponctuelles essentiellement une succession de vagues grandissantes de demandes infondées exploitant les failles de la procédure et de creux dans ces vagues correspondant à des reprises en main de la part des autorités belges réformant la procédure d’asile et réussissant à décourager les demandes infondées. Là encore, le timing des réformes correspond bien aux périodes de diminution rapide des demandes. La diminution observée en 1994 peut ainsi être vue comme le résultat de la réorganisation de l’examen des demandes permettant d’accélérer la procédure, la conséquence de l’accroissement du personnel des différentes instances et de l’augmentation de l’efficacité des éloignements². De même, la réduction du nombre de demandes à partir de 2001 peut être vue comme la conséquence des modifications des conditions d’octroi de l’aide sociale (octroi d’une aide sociale dans les centres ouverts exclusivement durant l’examen de la recevabilité et des nouvelles méthodes de traitements des dossiers, notamment l’introduction du principe dit LIFO, c’est-à-dire Last In, First Out).

Comme souvent si l’on souhaite avoir une vision globale, la réalité et l’évolution du nombre de demandes s’expliquent par des facteurs multiples loin des explications simplistes, c’est-à-dire à la fois le produit de la situation internationale et la conséquence d’une pratique de détournement de la procédure d’asile, le tout dans le contexte d’une politique migratoire restreignant les possibilités d’immigration où certains peuvent tenter de détourner une procédure d’asile pour obtenir un titre de séjour alors même que leur situation ne relève peut-être pas de situations prévues par la Convention de Genève. Le danger résulte évidemment du fait que l’exposé des facteurs de la demande d’asile est souvent partisan et néglige la présentation de la complexité de la réalité pour privilégier les éléments qui accèdent un point de vue ou une position politique.

3.3. Origine et nationalité

Durant les années 1990 et jusqu’au tournant des années 2000, l’essentiel des demandeurs d’asile provenaient de l’Europe (principalement d’Europe centrale et orientale et plus particulièrement de l’ex-Yougoslavie). Les dernières années se caractérisent par une internationalisation plus marquée des origines des demandeurs d’asile, une plus faible importance des Européens et un maintien à un niveau élevé du nombre de demandes d’Africains (fig. 3.2). Si le nombre de demandes d’Européens et d’Asiatiques a finalement diminué du fait de la diminution de l’intensité des conflits dans les Balkans et en Afghanistan, il n’est pas à exclure que la modification des procédures ait contribué à décourager un certain nombre de demandes infondées au regard de la Convention de Genève, notamment pour ce qui concerne les ressortissants des pays d’Europe orientale expliquant pour partie la diminution du nombre de demandes déposées par des Européens. Au contraire, le nombre de demandes d’Africains est resté stable. Les Africains représentent en conséquence 39% des demandes de 2005 contre 28% pour les Européens et les Asiatiques.

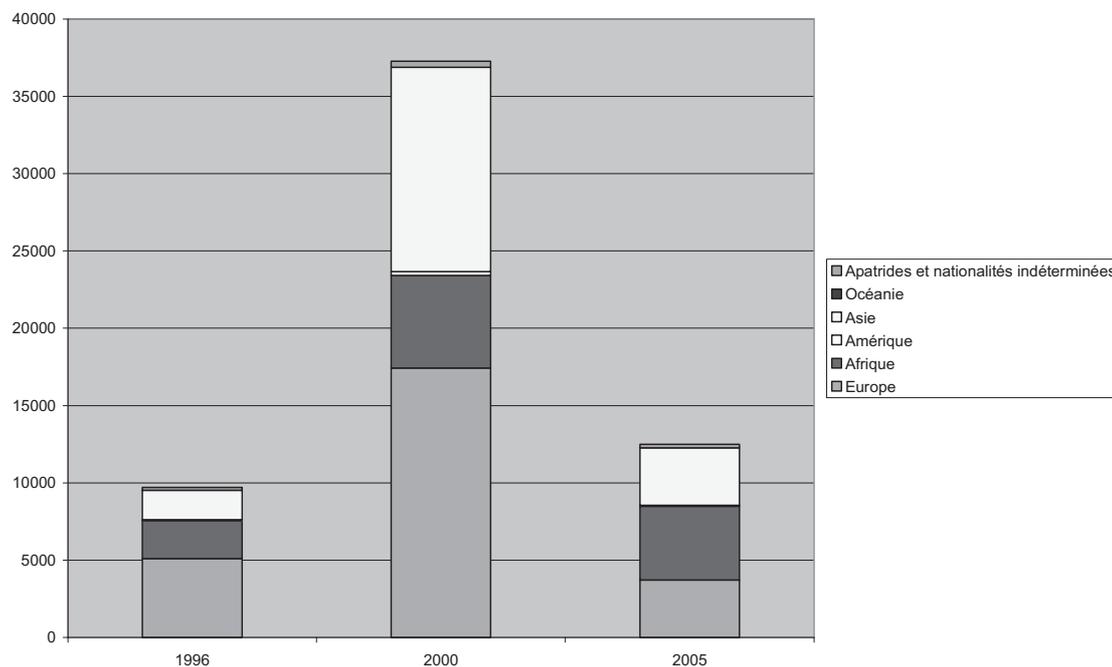
² A titre d’exemple, on se reportera au 7^{ème} rapport d’activité du CGRA qui, pour l’année d’activité 1994, détaille l’ensemble des mesures prises.

Le détail des nationalités demandant l'asile est intéressant à souligner, car il va à l'encontre du discours habituel qui voit d'abord le demandeur d'asile comme un migrant économique. En effet, si les demandeurs d'asile ne remplissent pas forcément les critères de la Convention de Genève, force est de constater que les demandeurs d'asile proviennent d'abord et avant tout de pays qui connaissent ou ont connu des situations de violence ou d'instabilité prolongée. Ainsi les quatre nationalités les plus représentées correspondent à quatre zones marquées par des conflits majeurs : le Congo, la Russie (les personnes touchées par le conflit tchétchène apparaissent notamment sous cette catégorie), l'Irak et la Serbie. Si l'on remonte dans la liste des principaux pays d'origine des demandeurs d'asile, le schéma d'ensemble se confirme, même si la situation de crise peut être plus diffuse dans un certain nombre de pays africains. Plus marginalement, on notera par ailleurs le fait que 3 pays membres ou futurs membres de l'Union Européenne (Slovaquie, Bulgarie et Roumanie) se signalent toujours par des demandes d'asile nombreuses, particulièrement du fait du dépôt de demandes par les membres de minorités spécifiques comme les minorités roms. S'il n'existe pas de situation de conflit, la discrimination de ces communautés spécifiques ne permet pas de les considérer comme un flux uniquement économique.

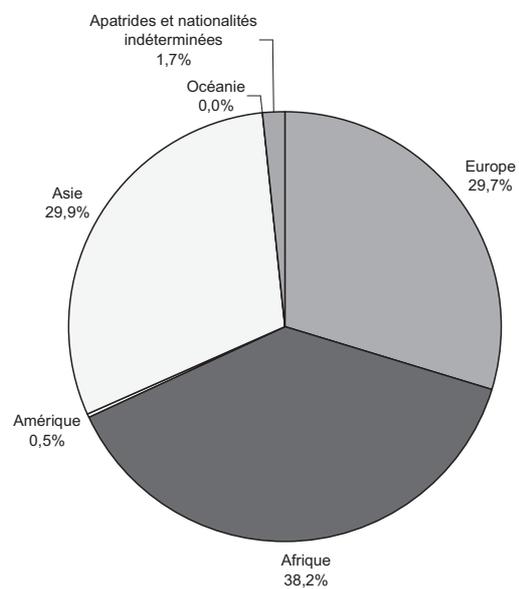
Sur base de ces simples données par nationalité il n'est certes pas question de dire que les demandes d'asile sont toujours justifiées. Cependant, il est nécessaire de constater que les demandeurs ne viennent pas en masse de tous les pays sans distinction. Les demandes proviennent souvent de pays instables ou très instables et de manière plus diffuse de pays où les conditions de vie de certaines populations ou minorités est préoccupante. Si les demandeurs ne rentrent pas forcément dans le cadre des mesures de protection internationale, il est abusif d'en faire uniquement des migrants économiques.

Figure 3.2. Origine des nouveaux demandeurs d'asile

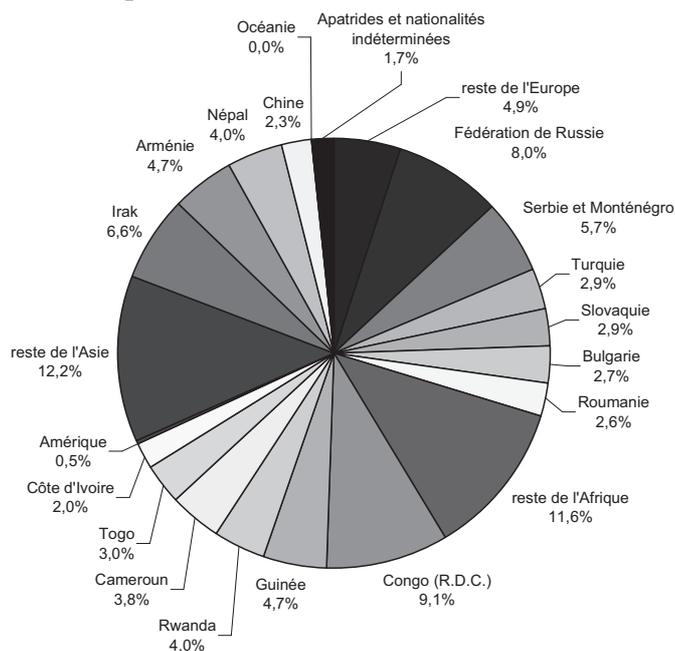
A. par continent en 1996, 2000 et 2005



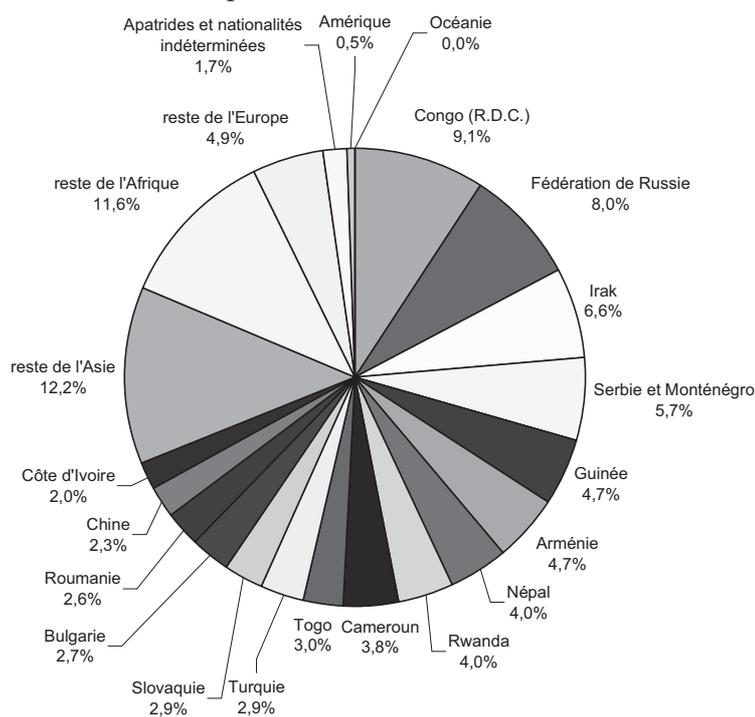
B. par continent en 2005



C. par nationalité et continent en 2005



D. par nationalité en 2005



Source : Office des étrangers (Registre d'attente)
Calculs : Nicolas Perrin (GÉDAP-UCL)

3.4. Reconnaissance et refus de reconnaissance

Entre le dépôt de la demande et la décision définitive de reconnaissance ou de non-reconnaissance du statut de réfugié, se déroule une procédure complexe d'examen du dossier

en plusieurs étapes incluant le cas échéant des possibilités d'appels à différents stades. Dans une optique statistique et dans un cadre qui demeure général, il est superflu de présenter ici le déroulement de cette procédure de manière technique. Afin de rester compréhensible pour le plus grand nombre, on peut toutefois se focaliser sur la décision prise au final qui entraîne la reconnaissance ou le refus de reconnaissance du statut de réfugié.

Il convient tout d'abord de souligner l'augmentation nette du nombre de décisions lequel a permis une réduction considérable de l'arriéré constitué par des dossiers pendants. Dans le détail, le nombre de refus de reconnaissance est de très loin supérieur au nombre de reconnaissances. De 1996 à 2003, le nombre de reconnaissances est resté globalement stable (entre 1000 et 2000) malgré l'augmentation du nombre de demandes entre 1998 et 2000. Durant la même période, à la suite de l'augmentation très nette du nombre de demandes, c'est surtout le nombre de décisions négatives qui a crû avant de progressivement diminuer jusqu'à 2004.

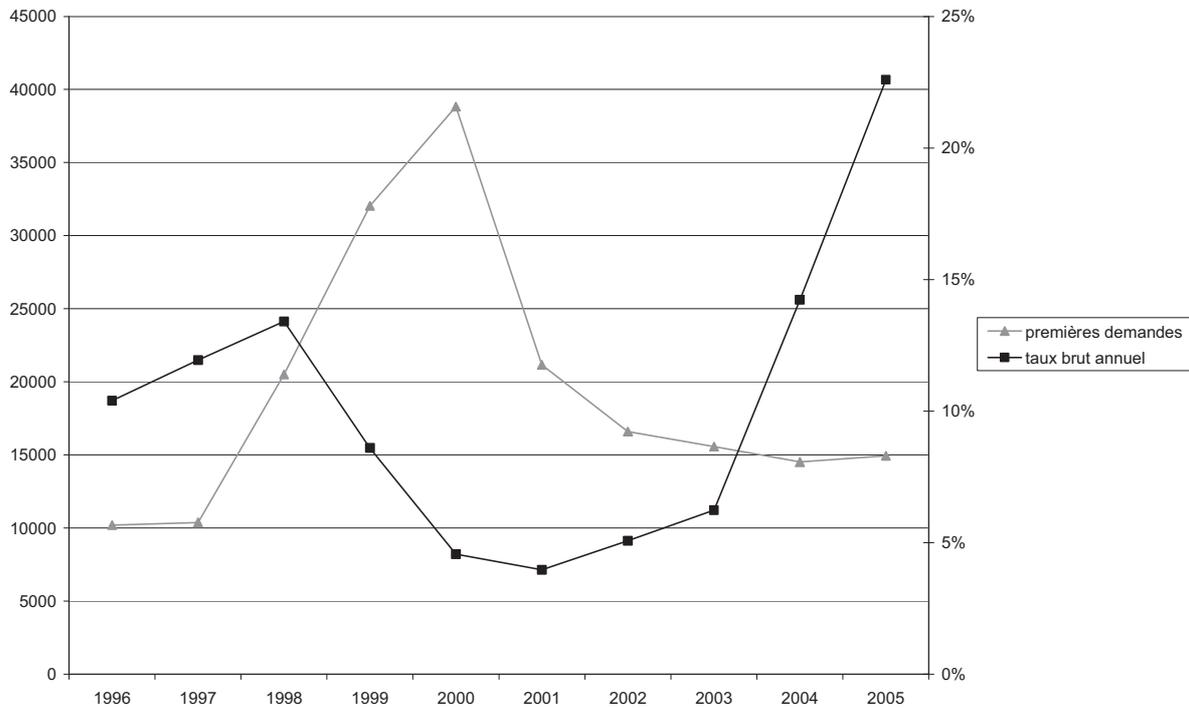
Comment analyser l'évolution ?

Afin de saisir la situation, il convient de calculer un taux de reconnaissance. Malheureusement, le calcul de celui-ci est beaucoup plus complexe qu'il n'y paraît. En effet, le calcul d'un taux de reconnaissance ne peut s'effectuer de manière satisfaisante sur base des seules données de décisions par année du fait de la longueur différente des procédures qui dépassent souvent un an. Chaque année, les décisions qui sont prises se rapportent à des demandes déposées durant différentes années antérieures et calculer un simple taux rapportant le nombre de décisions positives au nombre de décisions totales ou au nombre de demandes de l'année risque de biaiser la mesure. En effet, lorsque le nombre de demandes augmente le taux aura tendance à diminuer mécaniquement parce que les demandes nouvelles qui sont plus nombreuses ne sont pas encore susceptibles de donner lieu à des décisions positives, mais peuvent aisément donner lieu à des décisions négatives. Au contraire, lorsque le nombre de décisions diminue le taux construit intuitivement aurait tendance à augmenter mécaniquement du simple fait qu'il reste beaucoup de demandes introduites les années précédentes et susceptibles d'aboutir positivement... Le mécanisme est complexe, mais scientifiquement établi (Rob van der Erf, Liesbeth Heering et Ernst Spaan, 2006a, 2006b, 2006c). Par ailleurs, même si l'on ne comprend pas le mécanisme mathématique, une simple comparaison du taux de reconnaissance habituellement calculé de manière intuitive (part des décisions positives sur le nombre de décisions de l'année) montre clairement qu'il y a un lien entre le nombre de demandes et le taux, ce qui pourrait laisser subodorer un biais (fig. 3.3).

La seule solution acceptable est en fait de suivre les demandeurs d'asile ayant déposé une demande la même année et d'indiquer combien sont reconnus au bout d'un an, deux ans, trois ans... jusqu'à ce qu'il ne reste plus aucun demandeur (fig. 3.4). Ensuite, on peut comparer ces taux établis par année d'introduction de la demande. Le résultat aboutit au calcul de taux selon l'année d'introduction et selon la durée de la procédure. Un des problèmes de ces taux est qu'il faudrait théoriquement attendre que toutes les demandes déposées une année soient clôturées pour pouvoir le calculer. On peut cependant deviner la tendance en se basant sur les taux de reconnaissance au bout de 1, 2 ou 3 ans. Ces taux montrent deux choses. Le taux final de reconnaissance a tout d'abord certainement été divisé par plus de 2 pour les demandeurs de la période 1998-2000 où les demandes étaient les plus nombreuses (soit moins que ce que semble prouver le taux « intuitif »). Mais surtout, si le taux de reconnaissance croît depuis 2001, le taux de reconnaissance actuel ne dépasse pas le niveau que l'on connaissait avant 1998 (alors que le taux intuitif biaisé que l'on calcule en rapportant les décisions positives

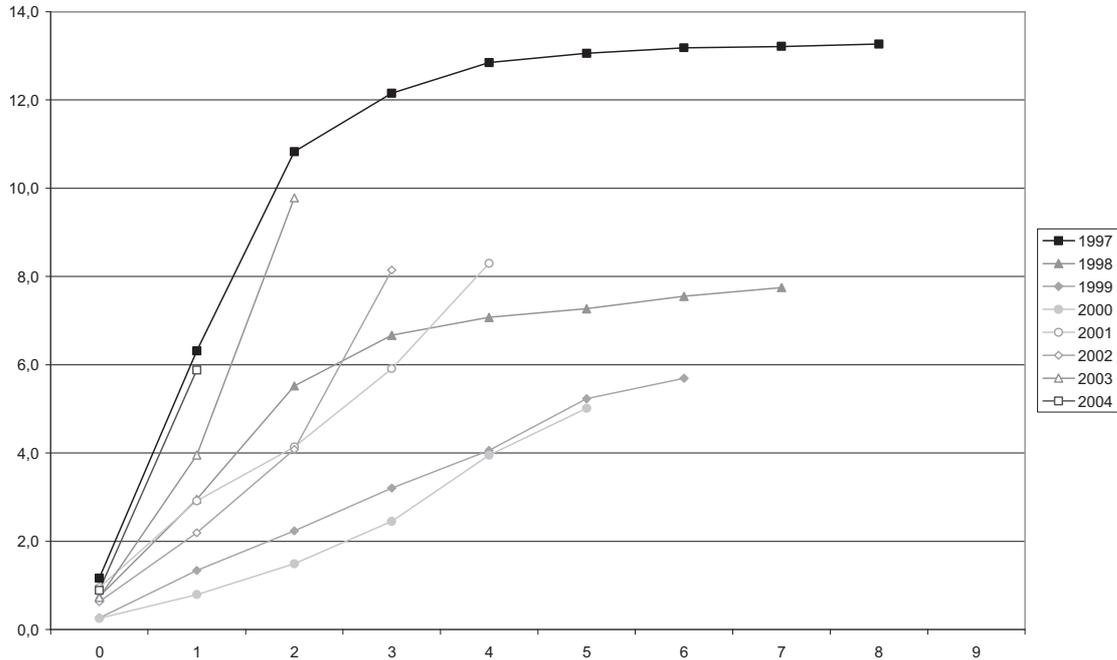
d'une année au total montre un taux deux fois plus élevé qu'avant 1998). Selon nos indicateurs par cohorte, on se situe pour l'instant à peu près exactement au niveau de 1997, ce qui ne laisse pas présager de taux de reconnaissance extraordinairement élevé. Si l'évolution avenir suit la courbe actuelle, on devrait se situer autour de 15%, soit ce que l'on observait en 1997.

Figure 3.3. Evolutions comparées du taux intuitif de reconnaissance (décisions positives / total des décisions de l'année) et du nombre de demandes



Source : Office des étrangers (Registre d'attente)
Calculs : Nicolas Perrin (GéDAP-UCL)

Figure 3.4. Taux de reconnaissance cumulé (en %) selon l'année d'introduction de la demande et la durée de la procédure (en années depuis l'introduction de la demande)

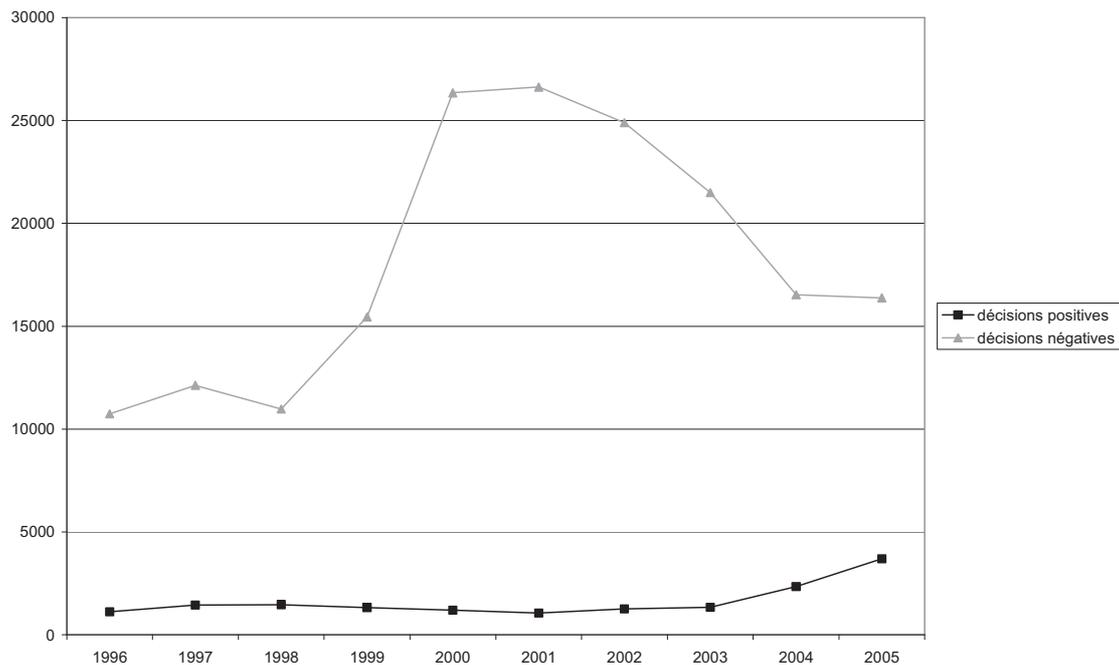


Source : Office des étrangers (Registre d'attente)
Calculs : Nicolas Perrin (GéDAP-UCL)

Pour bien comprendre le détail des évolutions, il conviendrait de s'attacher aux décisions prises à chacune des étapes de la procédure. Cela outrepasserait certainement le cadre de ce travail sur l'immigration en général.

Sans recourir à cette méthode complexe, ce qui transparaît nettement, c'est que l'augmentation du nombre de demandes autour de 2000 a entraîné une augmentation nette du nombre de décisions négatives sans augmentation du nombre de décisions positives et donc assurément une diminution du taux de reconnaissance, même si l'estimation de ce taux est problématique (fig. 3.5).

Figure 3.5. Décisions négatives et définitives positives ³



Source : Office des Etrangers (Registre d'attente)

Deux analyses s'opposent ensuite concernant la raison de cette diminution du taux de reconnaissance. Pour les uns, il s'explique par une augmentation du nombre de demandes infondées due aux conditions d'accueil favorables en Belgique et parasitées par certains. Pour les autres, il s'explique par une plus grande rigueur dans l'application des critères de reconnaissance ou par un découragement généralisé des demandes (fondées comme infondées).

En toute rigueur, il conviendrait tout d'abord de faire remarquer que les Kosovars qui constituaient l'élément fondamental de cette vague de demandes d'asile se sont souvent vus accorder un statut de protection temporaire qui les a exclus de fait des décisions positives et biaise la mesure des décisions positives (ils ont déposé une demande d'asile, mais l'examen de leur demande d'asile n'a pas été mené à son terme).

Pour ce qui est du schéma général et de l'augmentation du nombre de demandes infondées, elle est difficile à mesurer étant donné l'inexistence de statistiques précises sur les motifs des décisions négatives. Toutefois, certains éléments peuvent nous donner des indications.

D'un côté, il est vrai que la croissance du nombre de dépôts de demandes d'asile concerne effectivement un certain nombre de nationalités pour lesquelles la situation dans le pays d'origine semble ne pas avoir radicalement évolué à la fin des années 2000. Parmi les principaux pays d'origine pour lesquels la croissance des demandes peut « être vue » comme une tentative de détournement de la procédure d'asile, on pourrait parler avec toutes les

³ Les décisions positives correspondent aux décisions de reconnaissance du CGRA et de la CPRR. Les décisions négatives correspondent 1/ aux décisions négatives en recevabilité de l'OE, lorsque le demandeur ne fait pas appel 2/ aux décisions négatives concernant les recours urgent du CGRA 3/ aux décisions négatives des examens sur le fond du CGRA, lorsque le demandeur ne fait pas appel 4/ aux décisions négatives de la CPRR.

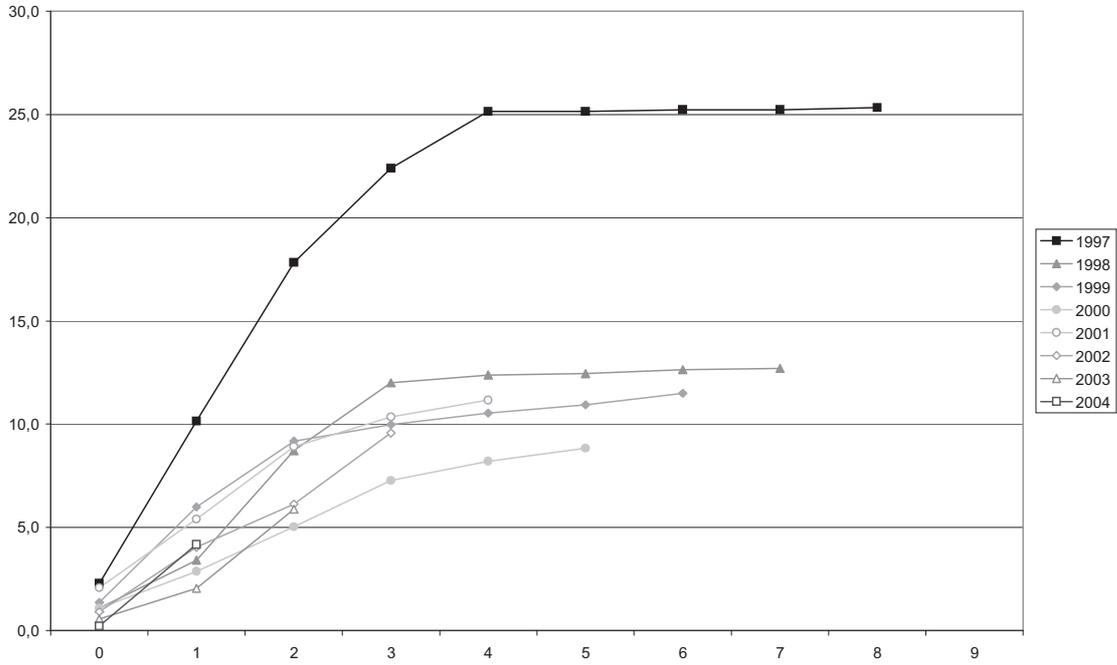
précautions nécessaires de l'augmentation rapide des demandes de Slovaques, de Roumains, de Bulgares, de Kazakhs...

Par contre, il est certain que l'augmentation du nombre de demandes à la fin des années 1990 est en grande partie due à la naissance ou au renouveau de crises politiques majeures. En effet, les demandes croissantes de la période 1998-2000 concernent d'abord le Kosovo (les demandes de personnes de nationalité « yougoslaves » sont multipliées par 10 entre 1997 et 1998, par 2 entre 1998 et 1999) et correspondent à une période où l'on parle de génocide perpétré par les autorités de Belgrade. Dans le même temps, les demandes émanant de Russes (et notamment de Tchétchènes) explosent (elles sont multipliées par 6 de 1998 à 1999 et par 2 de 1999 à 2000) alors que commence la seconde guerre de Tchétchénie. A la même période, le nombre de demandes d'asile de Congolais (R.D.C.) et de Rwandais s'affirme nettement et encore une fois cela correspond à un tournant politique majeur puisque le gouvernement de Kinshasa perd alors pied dans l'Est du pays face aux rebelles soutenus par le gouvernement de Kigali mécontent de l'accueil offert aux milices hutus par le Congo...

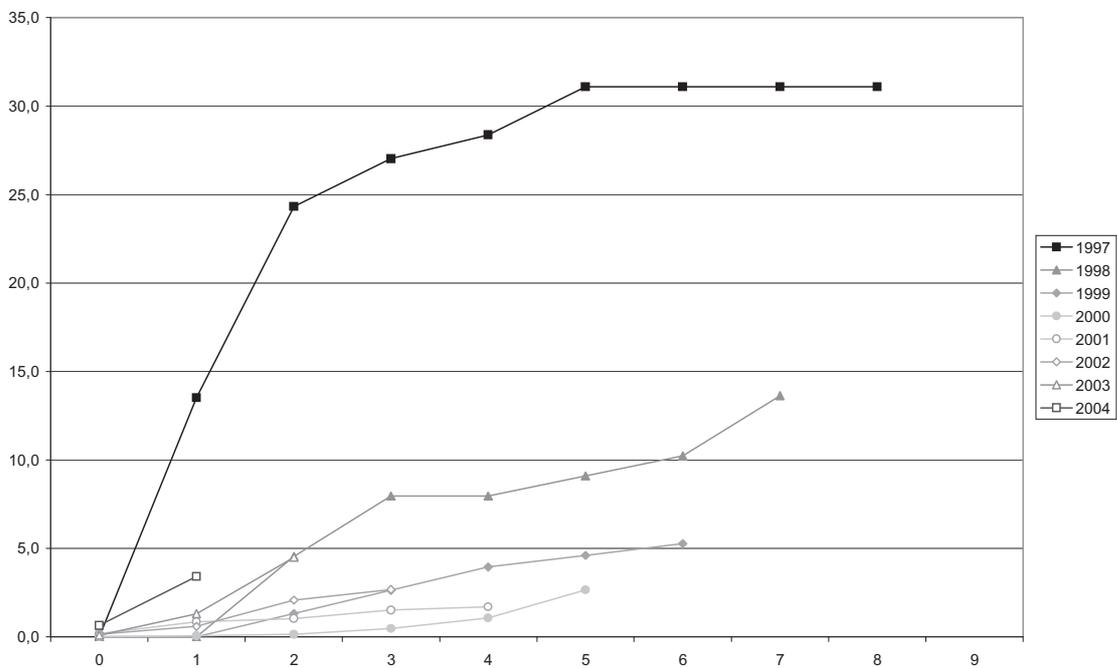
Encore une fois, l'évolution du nombre de demandes n'est pas due qu'à un seul facteur (le développement de crises politiques majeures dans certaines parties du globe ou l'accroissement immodéré des demandes infondées). La stabilité du nombre de reconnaissances n'est pas due à la seule stabilité du nombre de demandes fondées, puisque la situation internationale génère des flux que l'on doit considérer comme indéniablement une fuite devant des crises majeures. Cette stabilité des reconnaissances doit donc être due, pour partie soit à une évolution vers plus de rigueur de procédure d'examen, soit au découragement d'un certain nombre de demandeurs (ayant des raisons fondées ou non fondées de demander l'asile). Si certains demandeurs profitent de la crise générale du système d'asile, ils accompagnent des personnes fuyant des crises qui n'ont rien d'économique. Nos taux de reconnaissance par cohorte peuvent être calculés par nationalité (fig. 3.6). Ils nous montrent que pour certaines nationalités comme les Congolais et les Iraniens (qui sont parmi les plus nombreuses parmi les demandeurs), alors même que la situation n'évolue que lentement d'une année à l'autre, les taux de reconnaissance s'effondrent lorsque le nombre global des demandes augmente. Dans le cas des Congolais, l'évolution est particulièrement intéressante à suivre, car, contrairement aux Iraniens, 1999 et 2000 ne voient pas augmenter le nombre de demandeurs d'asile en provenance de la R.D.C. Ainsi, les Congolais (les exemples pourraient être multipliés) sont pénalisés par l'augmentation du nombre de demandeurs d'autres nationalités (qui peuvent être infondés) alors même que leur nombre est stable et que la situation dans leur pays ne se renverse pas. Par ailleurs, lorsque le nombre de demandes diminue, les taux de reconnaissance ré-augmentent, mais à des niveaux bien inférieurs à la période ayant précédé la crise.

Figure 3.6. Taux de reconnaissance cumulé (en %) par nationalité selon l'année d'introduction de la demande et la durée de la procédure (en années depuis l'introduction de la demande)

A. Congolais



B. Iraniens



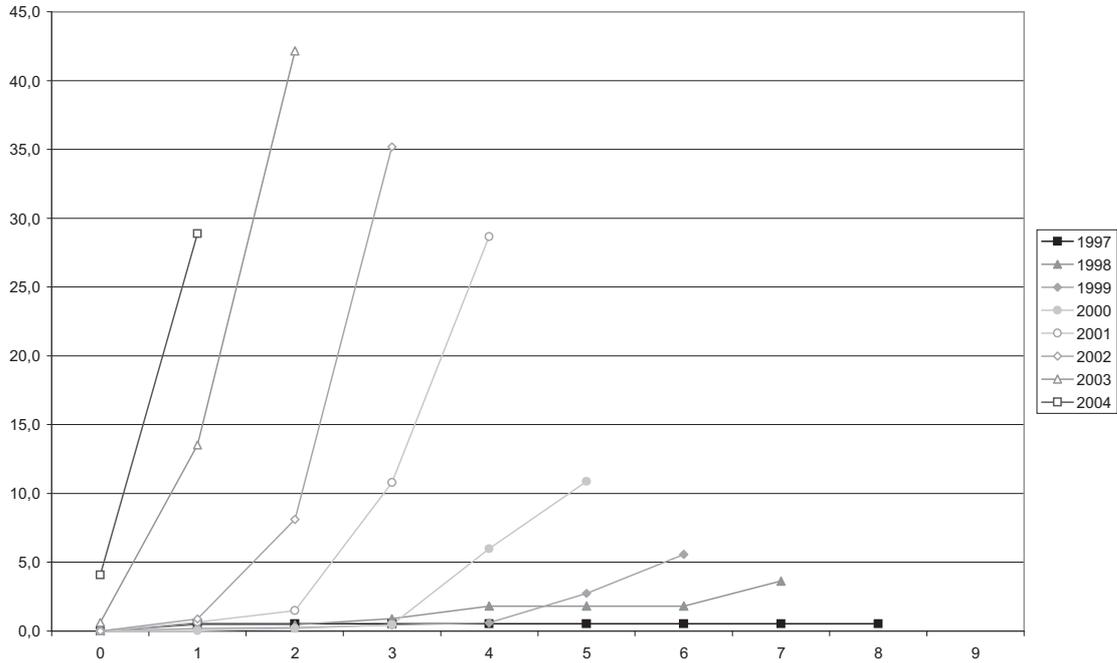
Source : Office des étrangers (Registre d'attente)
Calculs : Nicolas Perrin (GéDAP-UCL)

Durant la période récente (2004-2006), le nombre de demandes est assez bas, alors que le nombre de reconnaissances a nettement cru et que le nombre de décisions négatives est stable (fig. 3.5).

Encore une fois, les explications sont complexes. Pour certains, les demandes infondées seraient moins nombreuses du fait du découragement à déposer de telles demandes entraîné par la plus grande efficacité du système d'examen des demandes et la réforme de l'aide sociale. Pour d'autres, la situation internationale ayant changé (diminution de l'intensité des conflits, stabilisation ou pacification au Kosovo, dans certaines régions du Congo...), le nombre de demandes a chuté.

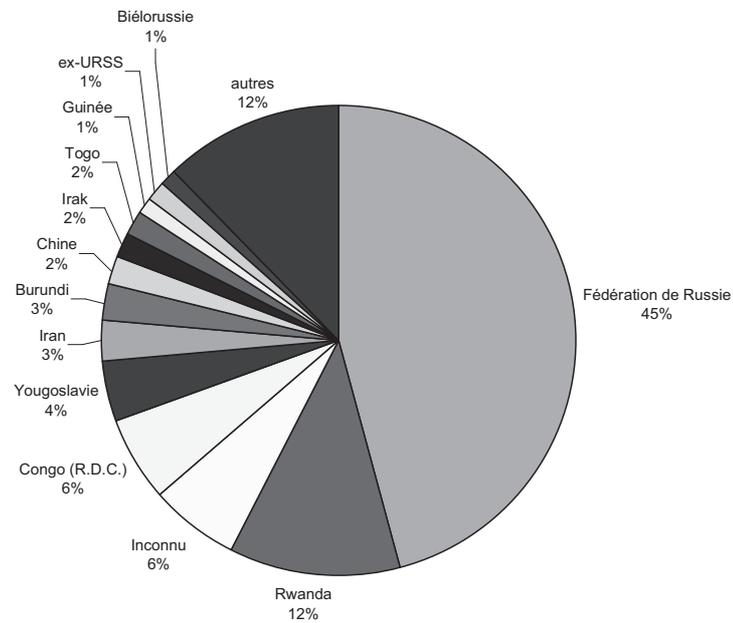
Pour ce qui concerne les décisions positives, leur augmentation s'explique pour partie par le fait que les décisions positives enregistrées récemment concernent pour partie des demandes introduites durant les années 1998-1999-2000 qui n'avaient pu être traitées de manière satisfaisantes du fait de l'engorgement des instances de l'asile et de l'allongement de la durée de procédure. L'augmentation du nombre de reconnaissances doit aussi être reliée à l'importance prise par les demandeurs d'asile tchéchènes et par le renversement complet du traitement de ces dossiers. En effet, alors que jusqu'à 2002, ils n'étaient que très rarement reconnus (voir les taux de reconnaissance quasi nuls au bout de 3 ans des demandeurs d'asile russe arrivés en 1999, jusqu'à 2 ans pour ceux arrivés en 2000, jusqu'à 1 an pour ceux arrivés en 2001..., fig. 3.6). En 2003, la situation se renverse et les taux de reconnaissance des Tchétchènes s'envolent littéralement (les Tchétchènes arrivés en 2003 sont ainsi reconnus à plus de 40% après 2 ans de séjour, ce qui constitue un niveau record, voir fig. 3.6). La place primordiale que prennent alors les réfugiés provenant de Russie parmi les reconnaissances est assurément une des évolutions des plus marquantes des dernières années (fig. 3.7). Les Russes représentent pour l'année 2005 de loin la nationalité principale des réfugiés reconnus (45%). Le nombre des reconnaissances de Rwandais, de Congolais, de Serbes, d'Iraniens, de Burundais reste élevé, mais l'ampleur des demandes et des reconnaissances de Tchétchènes éclipsent clairement ces autres régions d'origine des réfugiés.

Figure 3.6. Taux de reconnaissance cumulé (en %) des demandeurs d'asile russes selon l'année d'introduction de la demande et la durée de la procédure (en années depuis l'introduction de la demande)



Source : Office des étrangers (Registre d'attente)
Calculs : Nicolas Perrin (GéDAP-UCL)

Figure 3.7. Nationalités principales des réfugiés reconnus en 2005



Source : Office des étrangers (Registre d'attente)
Calculs : Nicolas Perrin (GéDAP-UCL)

3.5. Les réfugiés

Si le nombre des demandeurs d'asile est élevé et si le nombre de reconnaissances est non négligeable, le nombre de réfugiés résidant dans le pays est assez limité (15.196 personnes au 1^{er} janvier 2006). A cela, on a principalement trois raisons : le nombre de personnes reconnues réfugiés chaque année est réduit (au plus quelques milliers) ; certains réfugiés décident de repartir dans leur pays d'origine lorsque la situation le permet ; s'ils ne peuvent ou ne souhaitent pas repartir dans leur pays d'origine, les réfugiés deviennent assez rapidement belges (Perrin, 2001), notamment grâce à des possibilités de naturalisation facilitée (les réfugiés peuvent obtenir la naturalisation au bout de 2 ans de séjour contre 3 ans en général⁴).

Le nombre de réfugiés bénéficiant de la protection de la Belgique a fortement diminué de 1997 à 2003 (fig. 3.8) avant de croître à partir de 2003. La croissance récente est assez simple à expliquer : il s'agit principalement du fait de l'augmentation forte du nombre de reconnaissances, notamment de réfugiés « russes ». La décroissance de 1998 à 2003 est plus complexe.

Cette diminution peut s'expliquer partiellement par la diminution du nombre de reconnaissances de 1998 à 2001 et une légère augmentation des retours en 1997 et 1998. Cependant, l'essentiel de la baisse doit s'expliquer par l'augmentation du nombre de réfugiés devenant belges particulièrement en 1997 et 1998, puis à partir de 2000 suite à la réduction de la durée de séjour ouvrant droit à la naturalisation dans le cas des réfugiés (on est passé de 3 à 2 ans de résidence nécessaire pour obtenir la naturalisation). De ce fait, les changements de nationalité sont devenus pour les réfugiés encore plus que pour les étrangers, le principal moteur de l'évolution démographique du groupe à côté de la reconnaissance du statut de réfugiés, mais bien avant les retours et les décès. Durant les années 1997 à 2003, le nombre de réfugiés devenant belges (fig. 3.9) a dépassé assez largement le nombre de reconnaissances du statut de réfugié (fig. 3.5) expliquant l'essentiel de la diminution de taille du groupe. Le taux brut d'obtention de la nationalité (le rapport entre le nombre d'obtention et le nombre de réfugiés présents durant une année) est sans commune mesure avec celui que l'on observe parmi les étrangers. Durant les années 2000-2001, alors que de nouvelles possibilités d'acquérir la nationalité belge s'ouvraient, de 30 à 40% des réfugiés devenaient belges chaque année. Le taux d'obtention de la nationalité a par la suite diminué du fait du renouvellement profond de la population réfugiée qui comprend de plus en plus de réfugiés arrivés récemment qui ne peuvent encore prétendre à la naturalisation. Toutefois, plus du quart des réfugiés devient toujours belges chaque année pour la dernière année d'observation (2005), ce qui reste un niveau très élevé. L'explication du phénomène est complexe. D'une part, les possibilités légales d'acquisition (et notamment de naturalisation) sont moins contraignantes comme nous l'avons déjà fait remarquer. D'autre part, les motivations sont certainement plus prégnantes pour les réfugiés qui par définition ne peuvent se réclamer de la protection de leur Etat d'origine.

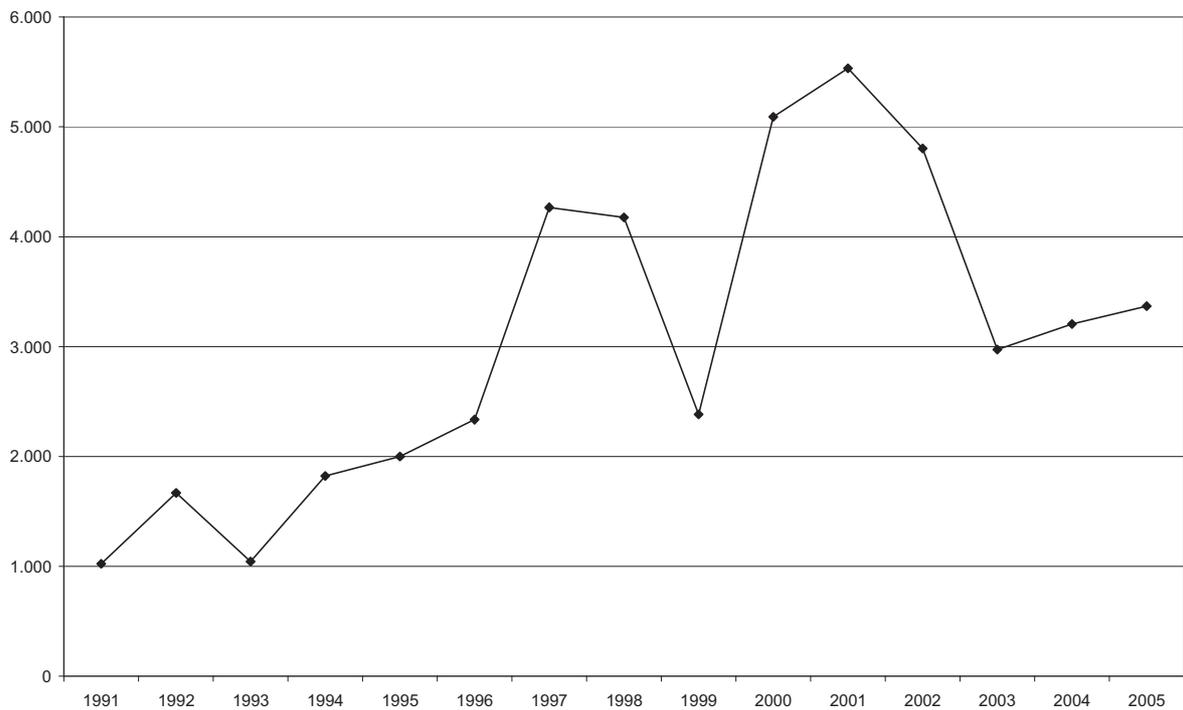
⁴ Avant 1999, au bout de 3 ans au lieu de 5 ans dans le cas général.

Figure 3.8. Evolution du nombre de réfugiés résidant en Belgique, 1991-2005



Source : RN – DG SIE

Figure 3.9. Evolution du nombre de réfugiés obtenant la nationalité belge, 1991-2005



Source : RN – DG SIE

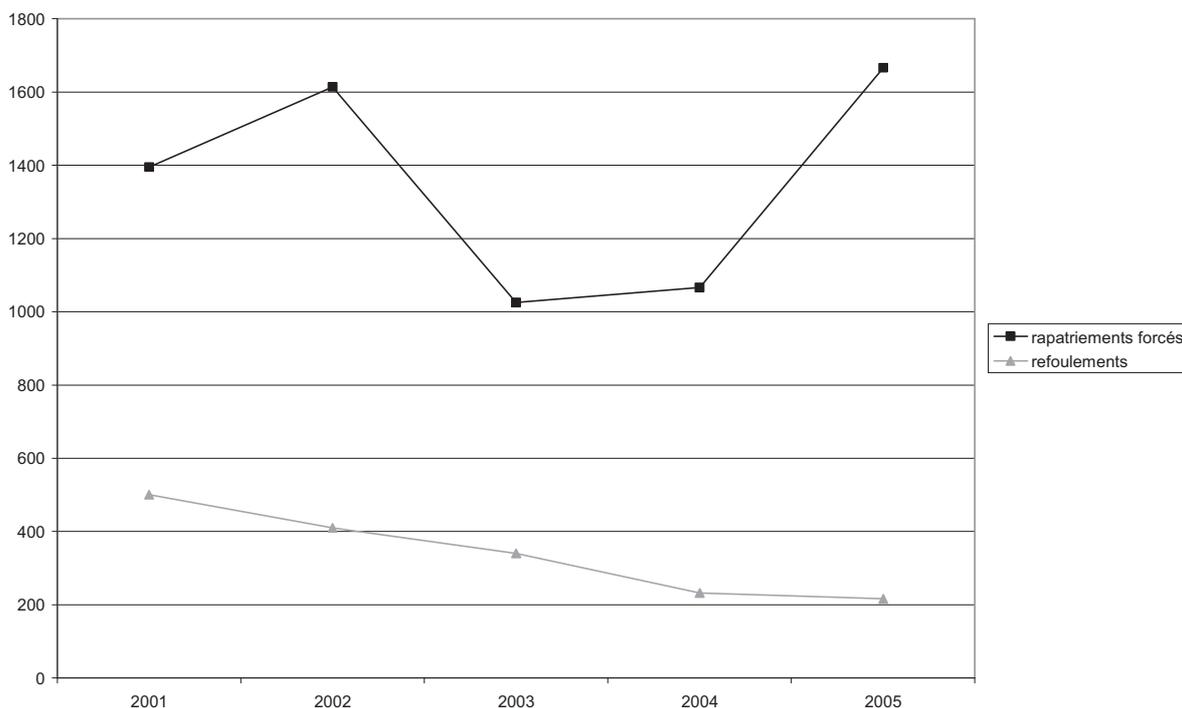
3.6. Les déboutés

Le devenir des déboutés demeure évidemment une inconnue majeure. En théorie, les personnes déboutées devraient suivre l'Ordre de quitter le territoire qui leur est adressé une fois les possibilités d'appel épuisées. Cependant, en pratique, le départ effectif est difficile à contrôler en dehors des cas d'éloignements par la force ou des éloignements volontaires encadrés (essentiellement par l'Organisation internationale des migrations). Par ailleurs, même si cet aspect n'est pas forcément médiatisé, en pratique, en dépit d'une décision négative concernant leur demande d'asile, une partie des demandeurs reçoivent aussi un titre de séjour du fait de l'impossibilité de leur retour ou après le dépôt d'une nouvelle demande d'asile basée sur de nouveaux éléments. En outre, à terme, une autre partie des demandeurs réussit assurément à obtenir une forme de régularisation sur une autre base que l'asile, soit en raison de la durée déraisonnable de la procédure d'asile, soit parce qu'ils réunissent les conditions pour acquérir un autre type de titre de séjour (vie familiale, travail, maladie grave...).

Si les informations concernant ces demandeurs déboutés ne sont pas nulles, elles sont très éparpillées et ne couvrent qu'une faible part de la population concernée. Au final, on ignore donc assez largement leur destin faute d'un monitoring global. Certains aspects comme l'éloignement forcé sont mieux connus, car ils sont par définition fortement encadrés par l'administration. On dispose ainsi de données montrant que l'ampleur des éloignements forcés d'anciens demandeurs d'asile est assez réduite eu égard à l'ampleur du nombre de demandeurs d'asile débouté. Les éloignements forcés d'anciens demandeurs d'asile ne concernent que 1000 à 2000 personnes par an alors que 15.000 à 20.000 personnes sont déboutées par an. Calculer un indicateur statistique de l'éloignement forcé est difficile, car on ne peut pas calculer la population soumise au risque (on ne connaît pas l'ampleur des retours volontaires qui ne sont pas encadrés). On peut toutefois essayer de produire un taux rapportant le nombre d'éloignements au nombre de décisions négatives finales. Ce taux est biaisé, car on ne connaît pas le nombre de retour volontaire non encadré et un temps assez long s'écoule parfois entre la décision négative et l'éloignement (les éloignés d'une année sont donc souvent les déboutés d'autres années). Cependant, on ne peut aller plus loin faute de données. Afin de limiter ce biais, on a calculé le taux sur les 5 dernières années. Il est de l'ordre de 8%, ce qui signifie que ces mesures contraignantes n'ont permis d'éloigner qu'environ 8% des personnes déboutés durant les 5 dernières années. L'évolution de ce taux est difficile à suivre. Le nombre d'éloignements de demandeurs d'asile évolue en effet de manière erratique d'une année sur l'autre. Les conditions de l'éloignement sont plus claires. L'essentiel des personnes résidaient dans le pays au moment de l'éloignement (on a donc un rapatriement). Les personnes qui déposent leur demande à la frontière, voient leur demande examinée à la frontière, sont déboutées et refoulées à la frontière sont assez peu nombreuses, même si leur situation est souvent mise en avant (fig. 3.10).

Si la problématique de l'éloignement des demandeurs déboutés est sensible, ces éloignements forcés ne concernent que 1000 à 2000 personnes par an et ne permettent assurément pas d'appréhender dans sa globalité le destin des déboutés qui sont plutôt de 15.000 à 20.000 par an. Un monitoring statistique plus général des demandeurs d'asile déboutés reste à mettre en place pour aller plus loin. Malgré les difficultés, on pourrait ainsi notamment envisager d'identifier les régularisés sur la base de la délivrance d'un titre de séjour (Perrin et Poulain, 2006b).

Figure 3.10. Evolution du nombre d'éloignements forcés de demandeurs d'asile déboutés (rapatriements pour les anciens demandeurs présents à l'intérieur du pays et refoulements à la frontière)



Source : Office des étrangers

3.7. Comparaison internationale

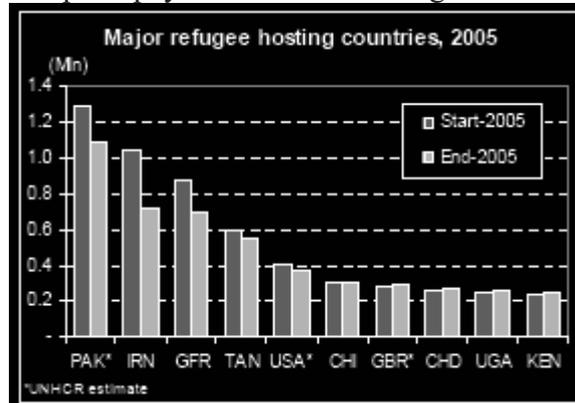
Si le nombre des demandes ou des demandeurs d'asile peut sembler conséquent vu de Belgique, il convient de le comparer avec le nombre de demandeurs d'asile ou de réfugiés enregistrés ailleurs.

Dans un certain nombre de cas au niveau international, le nombre de réfugiés est d'ailleurs assurément plus pertinent, puisque dans les pays du Sud, le problème n'est pas tant de savoir qui est digne de recevoir le statut de réfugié ou non, mais de s'occuper des réfugiés présents. On observe alors deux choses. Premièrement, la Belgique est bien loin d'accueillir plus de réfugiés que ses voisins, même si comme la plupart des petits Etats d'Europe Occidentale le nombre de demandes est élevé proportionnellement à la taille de sa population. Deuxièmement, ce sont évidemment les pays du Sud qui accueillent le plus de réfugiés si l'on s'en tient à cette définition (fig. 3.11). Ainsi, le Pakistan accueillait des populations réfugiées qui se comptaient en millions en 2005, alors que l'Iran dépassait toujours les 600.000 à la fin 2005 (au début 2005, l'estimation dépassé le million) et que des pays plus petits comme le Tchad, l'Ouganda ou le Kenya, avaient des populations réfugiées supérieures à 200.000 personnes. Si l'on s'intéresse à un ensemble plus large incluant à la fois réfugiés, demandeurs d'asile, apatrides, réfugiés récemment revenus et déplacés internes (c'est-à-dire les populations dont le UNHCR s'occupe), le constat est encore plus net : ce sont surtout les pays du Sud qui accueillent les migrants fuyant les situations de crise, bien plus que ceux du Nord (fig. 3.12).

Dans un cadre européen plus restreint, la part de la Belgique a été autour de 2000 disproportionnée par rapport à sa taille, puisque plus de 10% des demandes introduites dans

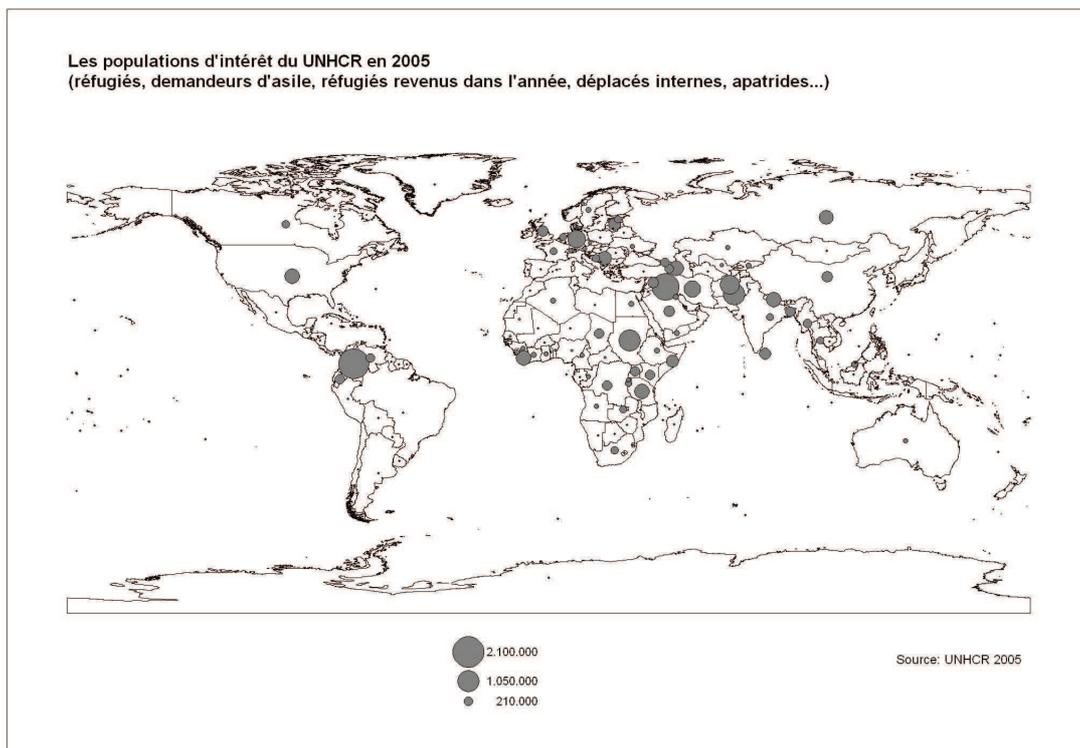
l'Union Européenne (à 15 alors) l'étaient en Belgique (fig. 3.13). Toutefois, en quelques années, la part de la Belgique s'est fortement réduite (divisé par plus de 2), puisqu'elle a réussi à réduire fortement le nombre de demandes, alors que le nombre de demandes croissait toujours dans des pays comme la France, la Suède, le Royaume-Uni.

Figure 3.11. Principaux pays d'accueil des réfugiés en 2005 (en millions)⁵



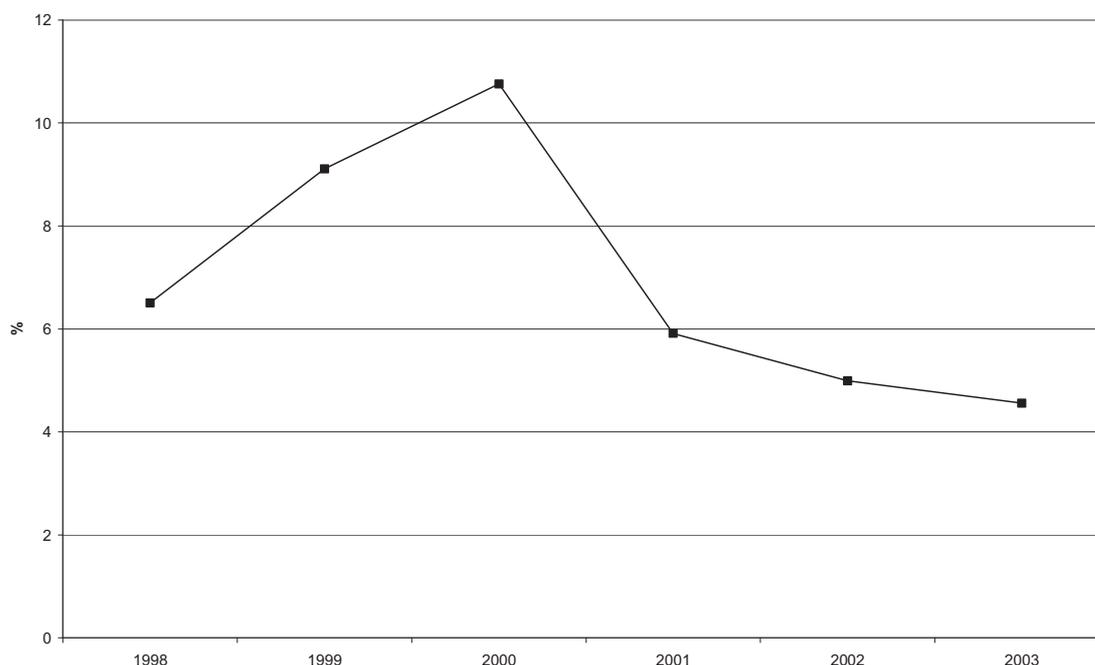
Source : UNHCR

Figure 3.12.



⁵ PAK=Pakistan, IRN=Iran, GFR= Allemagne, TAN=Tanzanie, USA=Etats-Unis d'Amérique, CHI=Chine, GBR=Grande-Bretagne, CHD=Tchad, UGA=Ouganda, KEN=Kenya.

Figure 3.13. Evolution de la part de la Belgique dans le nombre de demandes d'asile introduites dans l'Union Européenne (à 15)



Source : GéDAP et BIVS (2007)

3.8. Conclusion partielle d'une histoire mouvementée

L'évolution du nombre de demandeurs d'asile fut des plus mouvementées durant les vingt dernières années. Le nombre de demandeurs est aujourd'hui stabilisé à un niveau plus élevé que dans les années 1980, mais assez bas au regard des deux pics historiques que la Belgique connut en 1993 et 2000.

Loin des clichés qui ressortent de certains discours partisans, les demandeurs d'asile ne sont pas des migrants comme les autres, uniquement présents en Belgique du fait de la situation économique dans leur région d'origine. S'ils ne répondent pas toujours aux définitions légales du « réfugié », force est en effet de constater qu'ils proviennent essentiellement des zones qui sont ou ont été récemment les plus instables ou violentes du globe (Congo, Russie, et notamment Tchétchénie, Irak, Serbie et Kosovo, Népal...) et qu'il est abusif d'en faire uniquement des migrants économiques. Il y a sans doute des demandes abusives, mais cela ne justifie pas qu'on soupçonne de fraude tous les demandeurs d'asile. De fait, l'établissement d'une frontière précise entre migrants économiques et migrants relevant de la protection internationale est difficile à établir.

Si la procédure d'examen de l'asile s'est rapidement engorgé du fait de l'augmentation du nombre de demandes à la fin des années 1990, la réforme des systèmes de gestion des dossiers et la diminution du nombre de demandes au début des années 2000 a permis de résorber l'arriéré et le nombre de demandes pendantes en attente de décision. Cette accélération de la procédure et la réduction concomitantes des délais de traitement des dossiers constitue assurément un progrès majeur des dernières années.

La crise et la réforme du système d'examen des demandeurs d'asile ont profondément affecté les taux de reconnaissance. Ainsi, durant la période d'engorgement du système, le taux de reconnaissance s'est effondré, même pour les groupes qui ne connaissaient pas d'augmentation du nombre de demandes et dont la situation dans le pays d'origine était stable. Par après, le progrès dans la durée de traitement a amené la diminution espérée du nombre des demandes. Le taux de reconnaissance s'est relevé, mais il n'a pas entraîné une nouvelle augmentation du taux de reconnaissance pour tous les groupes et la reprise n'a pas permis de retrouver les taux de reconnaissance observés avant la crise.

On ne saurait nier la remontée des taux de reconnaissance moyens. D'une part, après avoir explosé au moment de l'afflux massif de demandeurs d'asile à la fin des années 1990, le nombre des refus de reconnaissance s'est réduit assez considérablement. D'autre part, le nombre de reconnaissances s'est assez nettement accru dans le même temps, principalement du fait de la présence forte de demandeurs d'asile de nationalité russe fuyant le conflit tchétchène. Les réfugiés russes représentaient ainsi 45% des réfugiés reconnus en 2005. Au final, le taux de reconnaissance moyen a crû, mais il reflète essentiellement l'explosion récente du taux de reconnaissance de certaines nationalités (principalement les Russes). Toutefois, le taux de reconnaissance reste plus faible qu'avant la crise des années 1999 et 2000 pour de nombreux autres groupes.

Le nombre de réfugiés reconnus résidant en Belgique, même s'il est légèrement croissant sur les dernières années, est assez réduit (un peu plus de 15.000 personnes au 1^{er} janvier 2006). En effet, le nombre de refus de reconnaissance du statut de réfugié surpasse toujours nettement le nombre de reconnaissance. De plus, on oublie parfois que certains réfugiés repartent. Par ailleurs, les réfugiés acquièrent très souvent la nationalité belge du fait bien sûr de la procédure facilitée qu'il leur est offerte, mais aussi certainement afin de (re)trouver la protection d'un statut leur assurant de pouvoir rester légalement en Belgique et/ou de ne pas risquer d'être renvoyée vers leur pays d'origine et/ou de pouvoir rentrer temporairement dans son pays d'origine avec l'assurance de disposer d'une possibilité de retour en Belgique.

Le destin des déboutés qui forment la majorité des demandeurs est des plus difficiles à suivre. La situation de ces personnes rend difficile leur suivi. Même si des données existent, aucun monitoring réel n'est organisé. Une partie réduite de la population déboutée est expulsée. Une partie obtiendra finalement un titre de séjour d'une autre manière qu'en passant par l'asile. Une partie reste en Belgique dans l'illégalité. Certains repartent certainement chez eux par leurs propres moyens. Cependant, à l'exception des éloignements forcés, les données objectives restent très réduites et ne permettent pas d'aller au-delà de l'hypothèse.

Si la problématique de l'asile est aujourd'hui centrale pour comprendre l'évolution des migrations vers la Belgique, il convient finalement de prendre la mesure exacte du phénomène. L'essentiel des réfugiés vivent en effet dans les pays du Sud, au plus près des conflits contemporains les plus violents. L'asile ne représente qu'une des composantes des flux migratoires à destination de la Belgique et il ne représente actuellement qu'une minorité de migrants.

Il reste évidemment beaucoup à apprendre sur les demandeurs d'asile, les réfugiés et la procédure. Afin de disposer de points de repères solides et d'éviter de répéter sans fin des préjugés infondés parfois partisans, le développement et le recours à des statistiques fiables devraient devenir un réflexe. Les chiffres ne dispensent certes pas de réfléchir, puisque, au contraire, il convient de comprendre leur sens profond et leurs possibles biais sans parler du

fait qu'ils doivent être suivis d'une analyse plus fine de type sociologique et politique. Toutefois, la connaissance de certaines données statistiques de base permettrait de fonder un tant soit peu une analyse sur la réalité et d'éviter les pièges tendus par des liens communs ou des opinions qui peuvent sembler de bon sens, même s'ils sont a priori infondés.