

Les demandeurs d'asile

Nicolas Perrin¹

Introduction

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 au sein de laquelle 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 phénomène 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 remis dans son contexte global ?

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 membre de la Convention de Genève comme répondant aux critères définies 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.

¹ Groupe d'étude de Démographie Appliquée – Université catholique de Louvain (GéDAP-UCL)
Place Montesquieu, N°1, boîte 4
B-1348 Louvain-la-Neuve, Belgique.
Email : perrin@sped.ucl.ac.be.

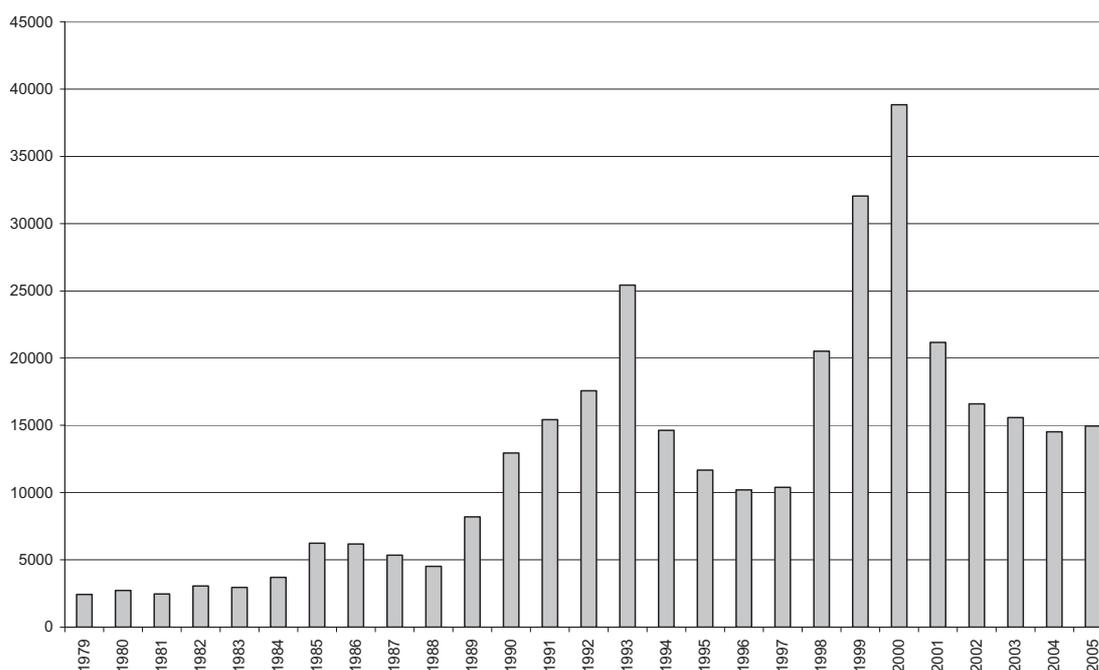
Depuis le mardi 10 octobre 2006, en vertu d'une directive européenne transposée en droit belge, les instances d'asile sont également compétentes pour octroyer le bénéfice du statut de protection subsidiaire. Cette protection est destinée aux personnes qui ne peuvent pas être considérées comme réfugiés mais qui courent un risque réel 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).

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. 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-Yougoslavie a 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, principalement 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 se stabiliser à un niveau légèrement supérieur à la période d'accalmie précédente entre 1994 et 1997.

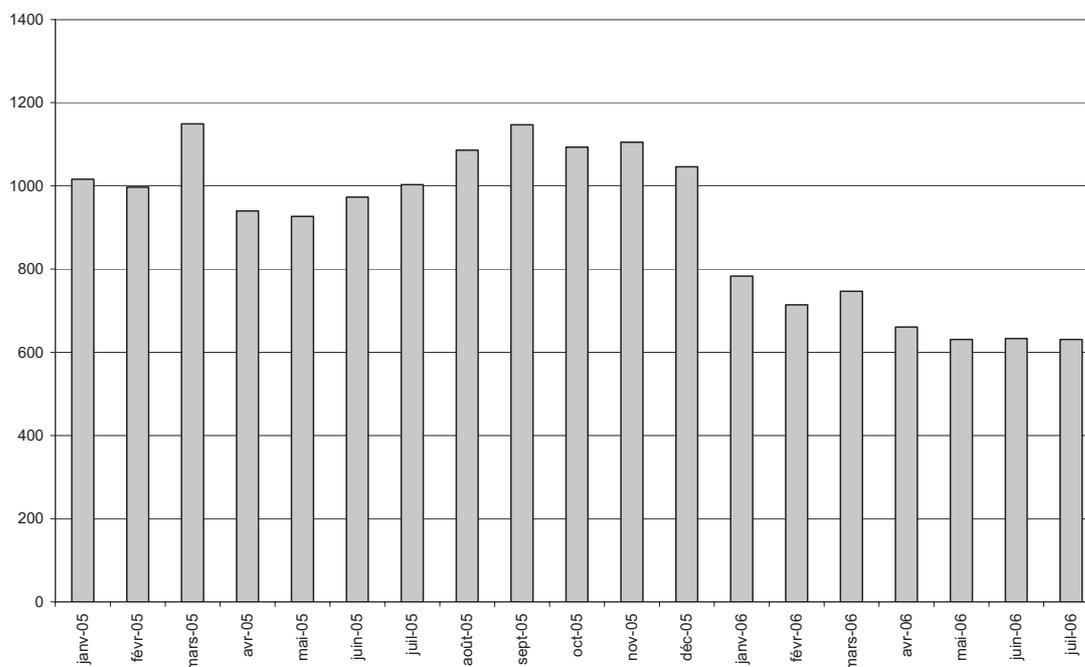
En conséquence, malgré la toujours forte médiatisation de l'asile, **la Belgique est actuellement dans une période où le nombre de demandes est assez faible et même un des niveaux les plus faibles depuis 1990.** Sur les derniers mois, la baisse du nombre de demandes est d'ailleurs encore plus marquée, ce qui devrait aboutir à une réduction notable du nombre total de demandes pour l'année (fig. 2).

Figure 1. Evolution du nombre de demandes d'asile en Belgique, 1979-2005



Source : UNHCR jusqu'à 1987, rapports annuels du CGRA de 1988 à 1995
Office des Etrangers (Registre d'Attente) à partir de 1996

Figure 2. Evolution du nombre de premières demandes d'asile en Belgique par mois, janvier 2005 – août 2006



Source : Office des Etrangers (Registre d'Attente)

Comment comprendre les évolutions passées ? Les analyses divergent en effet 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 en français de « migration politique ».

A partir de 1973, puis surtout 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, et 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 droits de l'immigration restrictifs instaurés 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 notamment à partir de 1989, les éléments de l'analyse se transforment assez radicalement. Le terme même de « demandeurs 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.** 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 est une « figure douteuse » dont les motivations sont sujettes à caution.**

Une conséquence de ce virage dans la perception du demandeur d'asile aboutit à 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 (loi du 6 mai 1993 notamment), 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 et complexes** 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 et dans le cadre d'une procédure d'asile qui peut être exploitée par certains** 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

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

partisan et néglige la présentation de la complexité de la réalité pour privilégier les éléments qui accréditent un point de vue ou une position politique.

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, mais un maintien à un niveau élevé du nombre de demandes d'Africains.** 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, 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.

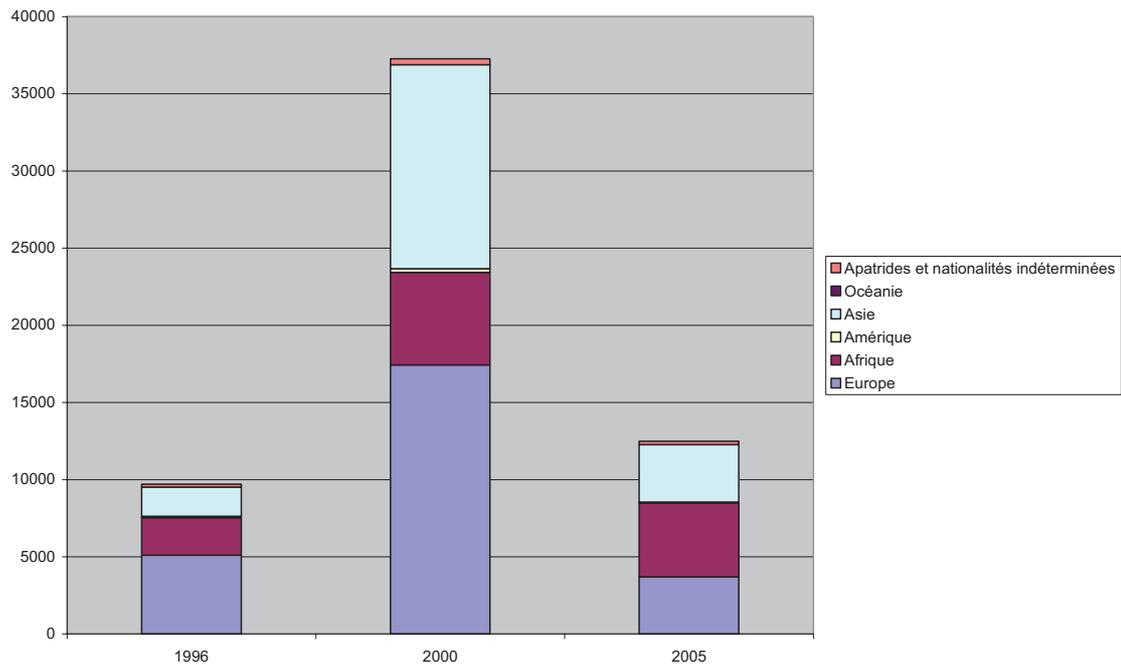
Le détail des nationalités demandant l'asile est intéressant à souligner, car il va à l'encontre du discours habituel qui voit d'abord le demandeur d'asile comme un migrant économique. En effet, si les demandeurs d'asile ne remplissent pas forcément les critères de la Convention de Genève, force est 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. 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 certaines de ces communautés ne fait pas moins de ces migrations un flux qui n'est pas 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

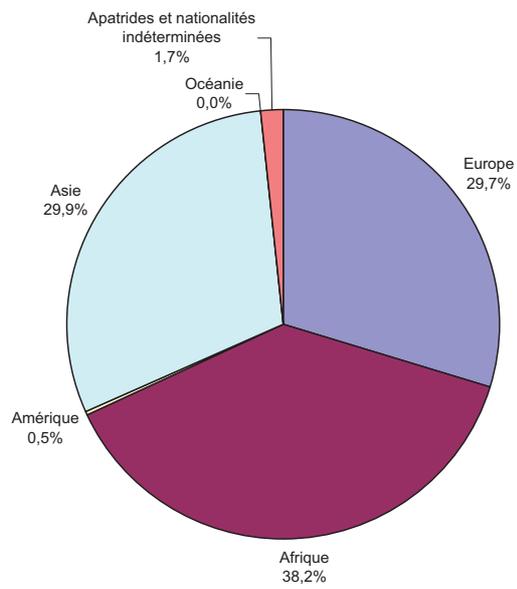
distinction. Les demandes proviennent souvent de pays instables ou très instables et de manière plus diffuse de pays où les conditions de vie de certaines populations ou minorités est préoccupante. Si les demandeurs ne rentrent pas forcément dans le cadre des mesures de protection internationale, il est abusif d'en faire uniquement des migrants économiques.

Figure 3. Origine des nouveaux demandeurs d'asile

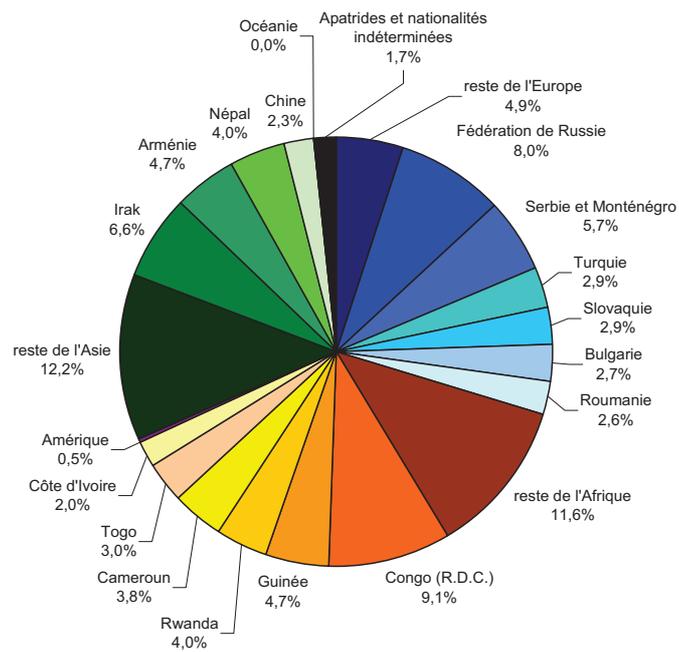
A. par continent en 1996, 2000 et 2005



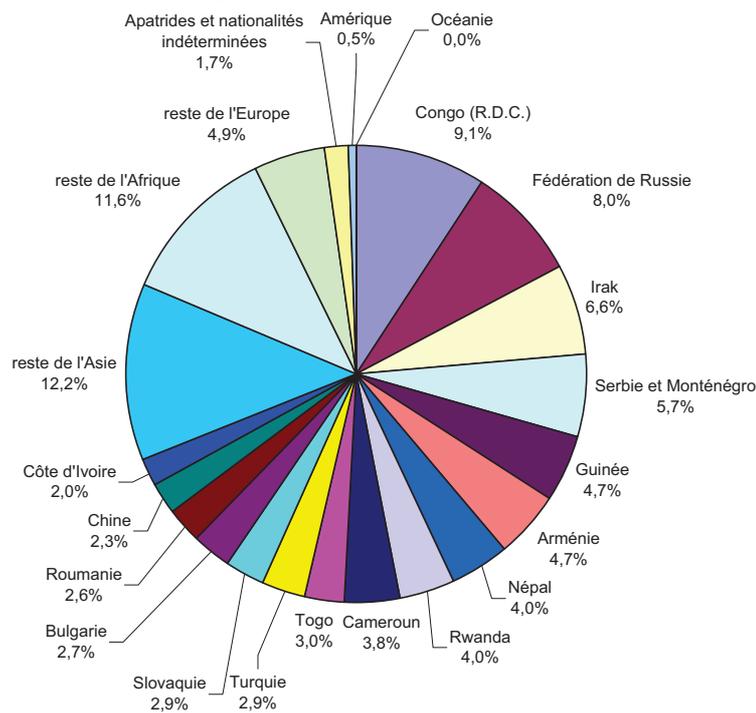
B. par continent en 2005



C. par nationalité et continent en 2005



D. par nationalité en 2005



Source : Office des Etrangers (Registre d'Attente)

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. Il serait compliqué de présenter ici le déroulement de cette procédure de manière non technique. Afin de rester compréhensible pour le plus grand nombre, on peut toutefois se focaliser sur la décision finale prise qui entraîne la reconnaissance ou le refus de reconnaissance du statut de réfugié.

Sans même aller, jusqu'au type de décisions, 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.

Le nombre de refus de reconnaissance est de très loin supérieur au nombre de reconnaissances (fig. 4).

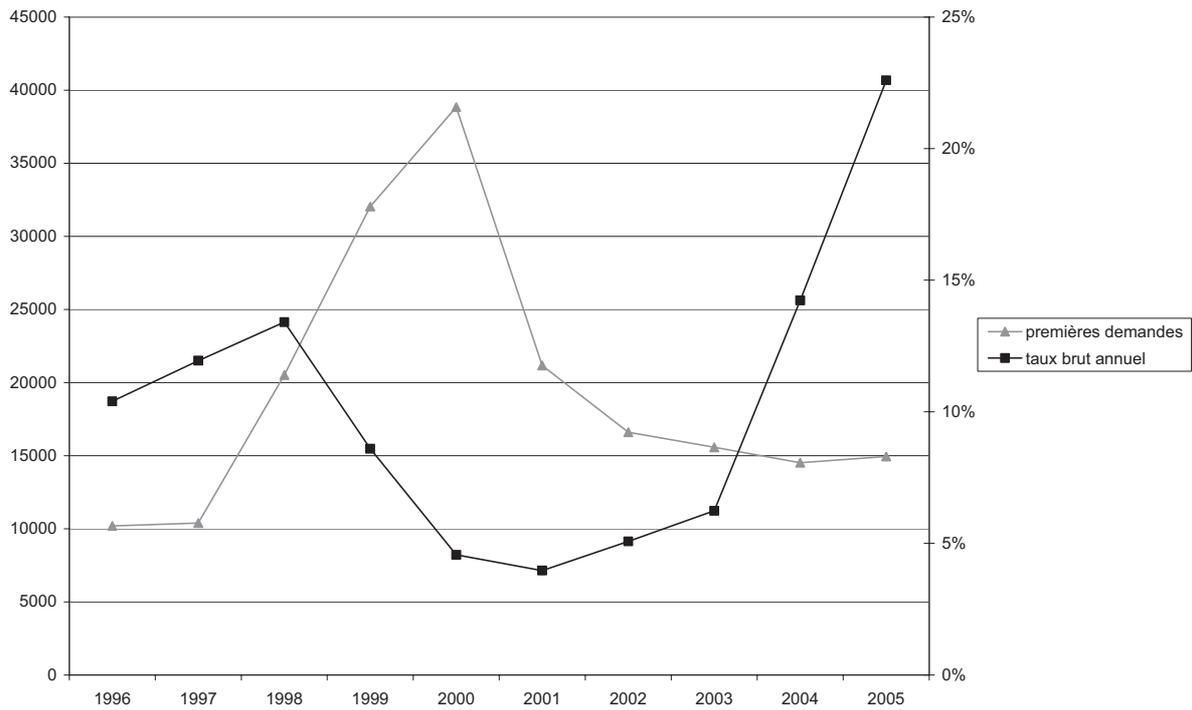
De 1996 à 2003, le nombre de reconnaissances est resté globalement stable (entre 1000 et 2000) malgré l'augmentation du nombre de demandes entre 1998 et 2000. Durant la même période, à la suite de l'augmentation très nette du nombre de demandes, c'est surtout le nombre de décisions négatives qui a crû avant de progressivement diminuer jusqu'à 2004.

Comment analyser l'évolution ?

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 stade de la recevabilité. 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 (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. 4).

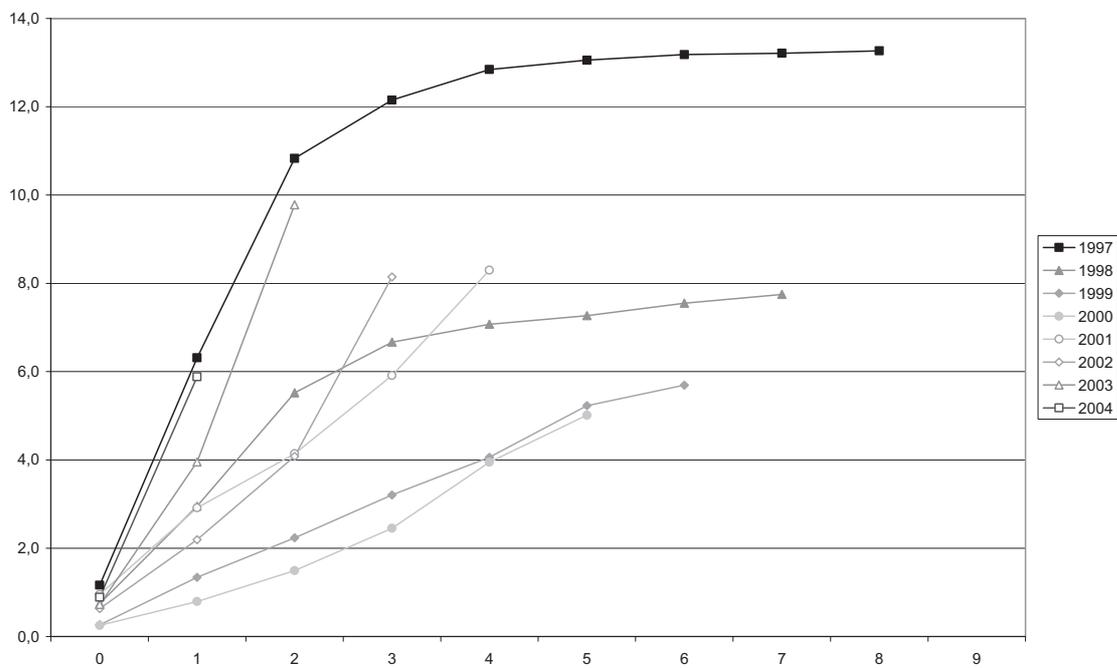
La seule solution acceptable est en fait de suivre les demandeurs d'asile ayant déposé une demande la même année et d'indiquer combien sont reconnus au bout d'un an, deux ans, trois ans... jusqu'à ce qu'il ne reste plus aucun demandeur. Ensuite, on peut comparer ces taux établis par année d'introduction 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. 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. On se situe pour l'instant à peu près exactement au niveau de 1997, ce qui ne laisse pas présager de taux de reconnaissance extraordinaire. Si l'évolution à venir suit la courbe actuelle, on devrait se situer autour de 15%, soit ce que l'on observait en 1997 et beaucoup moins que les taux parfois avancés sur base d'un calcul approximatif du taux de reconnaissance.

Figure 4. Evolutions comparées du taux intuitif de reconnaissance (décisions positives / total des décisions de l'année) et du nombre de demandes



Source : Office des Etrangers (Registre d'Attente)

Figure 5. Taux de reconnaissance (en %) selon l'année d'introduction de la demande et la durée de la procédure (en année)



Source : Office des Etrangers (Registre d'Attente)

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.

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. 6).

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 d'ajouter 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 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

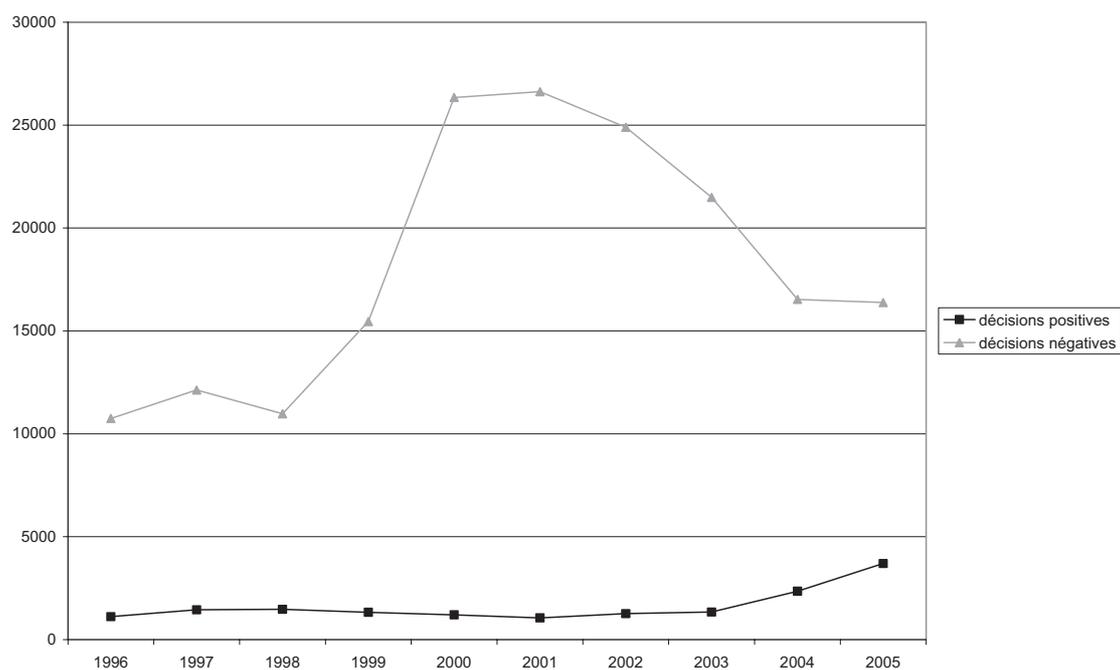
Tchéchènes) explosent (elles sont multipliées par 6 de 1998 à 1999 et par 2 de 1999 à 2000) alors que commence la seconde guerre de Tchétchénie. A la même période, le nombre de demandes d'asile de Congolais (R.D.C.) et de Rwandais s'affirme nettement et encore une fois cela correspond à un tournant politique 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.

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.

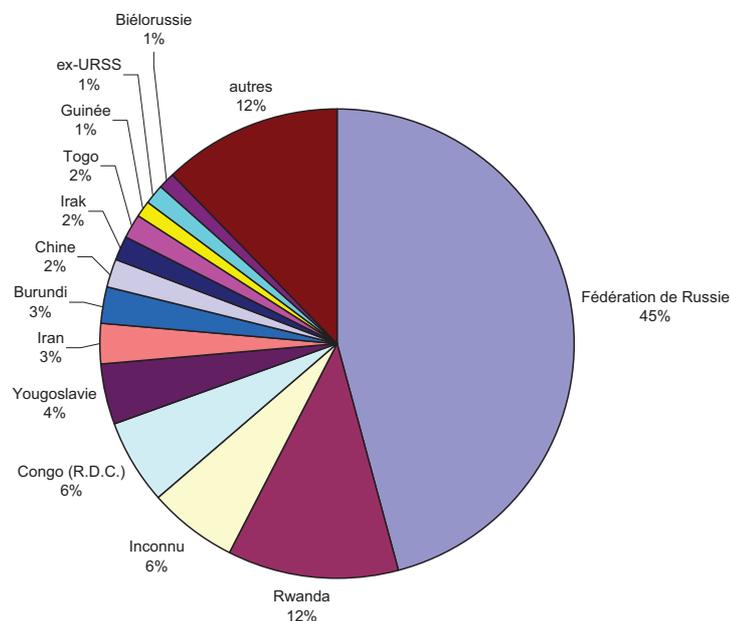
Encore une fois, les explications sont complexes. Pour certains, les demandes infondées seraient moins nombreuses du fait du découragement à déposer de telles demandes entraîné par la plus grande efficacité du système d'examen des demandes et la réforme de l'aide sociale. Pour d'autres, la situation 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. Par ailleurs, les décisions positives 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. L'augmentation rapide du nombre de demandes doit aussi être relié à l'importance prise par les demandeurs d'asile tchéchènes qui sont aujourd'hui très souvent reconnus. Une des évolutions des plus marquantes des dernières années est assurément **la place primordiale qu'ont pris les réfugiés provenant de Russie** (fig. 7). Les Russes représentent en effet aujourd'hui de loin la nationalité principale des réfugiés reconnus (45% en 2005). 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 6. Décisions négatives et définitives positives ³



Source : Office des Etrangers (Registre d'Attente)

Figure 7. Nationalités principales des réfugiés reconnus en 2005



Source : Office des Etrangers (Registre d'Attente)

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.

5. Les réfugiés

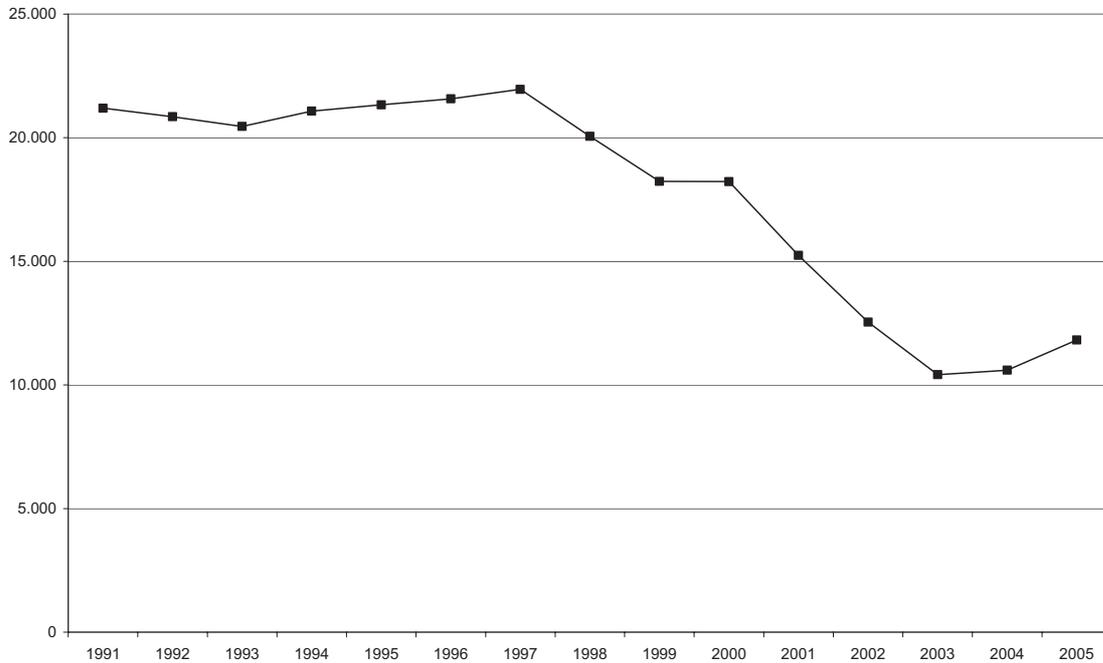
Si le nombre des demandeurs d'asile est élevé et si le nombre de reconnaissances est non négligeable, le nombre de réfugiés résidant dans le pays est assez limité (11.820 personnes au 1^{er} janvier 2005). A cela, on a principalement deux raisons : certains réfugiés décident de repartir dans leur pays d'origine lorsque la situation le permet ; s'ils ne peuvent ou ne souhaitent pas repartir pas dans leur pays d'origine, les réfugiés deviennent assez rapidement belges, notamment grâce à des possibilités de naturalisation facilitée (désormais au bout de 2 ans de résidence contre 3 ans dans le cas général⁴).

Le nombre de réfugiés bénéficiant de la protection de la Belgique a fortement diminué de 1997 à 2003 (fig. 8). Cette diminution s'explique par la diminution du nombre de reconnaissance de 1998 à 2001, 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, en 1997 et 1998, puis à partir de 2000. L'augmentation de 1997 et 1998 doit sans doute être considérée comme un contrecoup de l'augmentation des demandes d'asile du début des années 1990. Pour ce qui est de la seconde diminution après 2000, il semble que cela soit d'abord la conséquence du changement légal de 1999 facilitant les conditions d'acquisition de la nationalité belge, notamment dans le cas des réfugiés la réduction de 3 à 2 ans de la durée de résidence considérée lors de la nationalité. Les changements de nationalité sont devenus pour les réfugiés encore plus que pour les étrangers, le principal moteur de l'évolution démographique du groupe. Durant les dix dernières années, le nombre de réfugiés devenant belges (fig. 9) a dépassé assez largement le nombre de reconnaissances du statut de réfugié (fig. 6) expliquant l'essentiel de la diminution de taille du groupe. Le taux d'obtention de la nationalité (le rapport entre le nombre d'obtention et le nombre de réfugiés) est sans commune mesure avec celui que l'on observe parmi les étrangers. En effet, plus du quart des réfugiés deviennent belges chaque année pour les dernières années d'observation (2003-2004) et ce taux a été plus élevé par le passé. L'explication du phénomène est complexe. D'une part, les possibilités légales d'acquisition (et notamment de naturalisation) sont moins contraignantes. D'autre part, les motivations sont certainement plus prégnantes. Les réfugiés deviennent souvent belges, même si le phénomène n'est pas toujours remarqué puisque les réfugiés ne constituent qu'une faible part de la population étrangère.

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

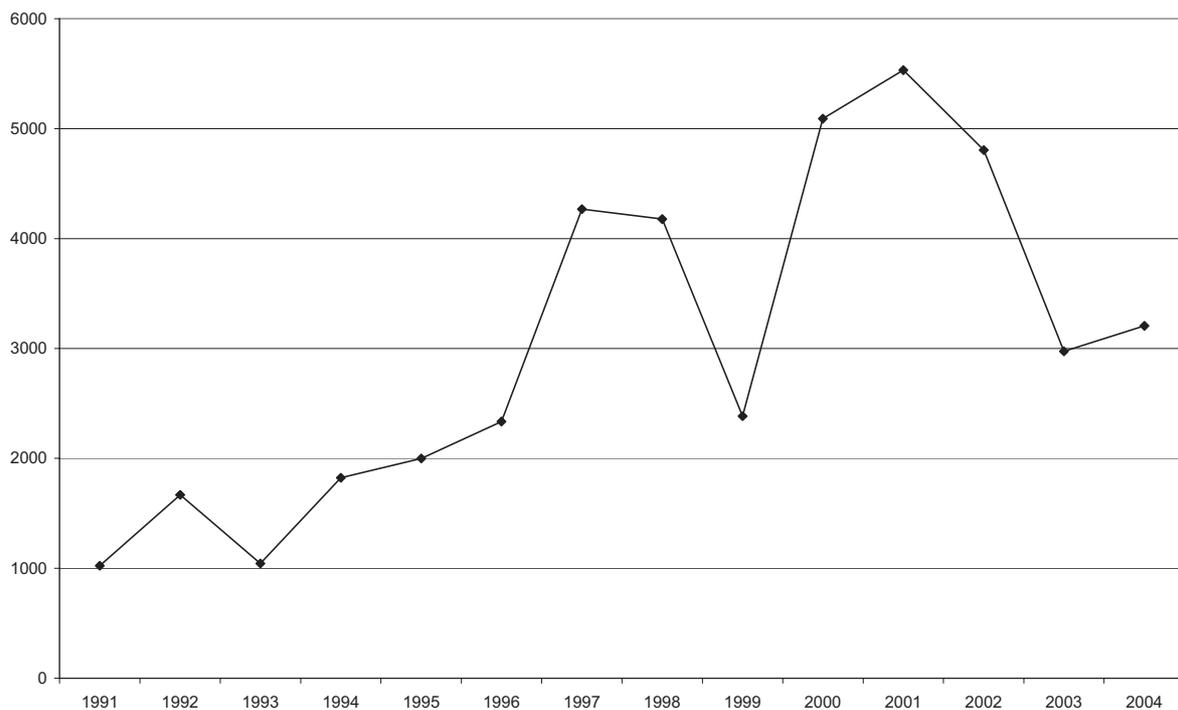
Depuis 2003, le nombre de réfugiés croit à nouveau, principalement du fait de l'augmentation forte du nombre de reconnaissance, notamment de réfugiés « russes ».

Figure 8. Evolution du nombre de réfugiés résidant en Belgique, 1991-2005



Source : Registre National /
SPF Economie - Direction générale Statistique et Information économique

Figure 9. Evolution du nombre de réfugiés obtenant la nationalité belge, 1991-2005



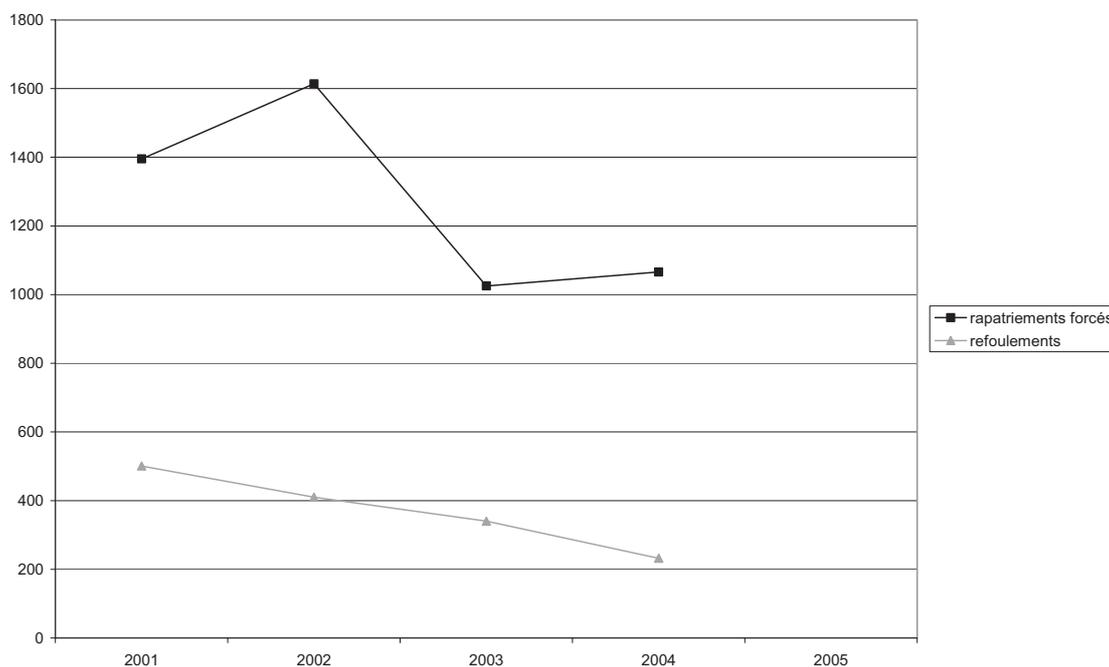
6. Les déboutés

Le devenir des déboutés demeure évidemment une inconnue majeure. En théorie, l'essentiel des personnes 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 par des organismes comme 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 termes, 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 éparses 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 les éloignements forcés d'anciens demandeurs d'asile diminuent assez nettement depuis 2002, suivant ainsi de manière décalée l'évolution du nombre de demandes et du nombre de décisions négatives⁵ Cependant, ces données portant sur éloignement forcé 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 (fig. 10).

⁵ Le décalage résulte dans un cas de la durée d'examen des demandes et dans l'autre du délai entre la remise d'un ordre de quitter le territoire et l'éloignement proprement dit.

Figure 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 Etrangers

7. Comparaison internationale

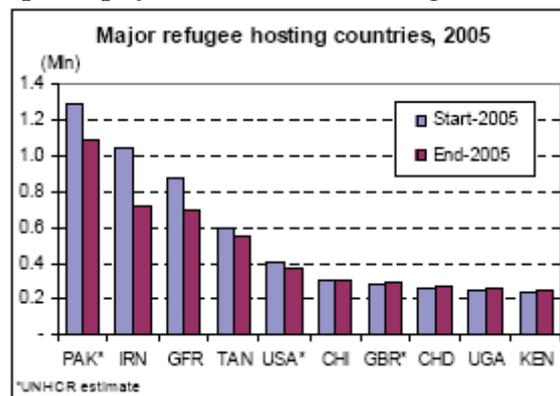
Si le nombre des demandes ou des demandeurs d'asile peut sembler conséquent vu de Belgique, il convient de le comparer avec le nombre de demandeurs d'asile ou de réfugiés enregistrés ailleurs.

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 dire 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** (fig. 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 la fois à un ensemble plus large incluant 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 le même, ce sont surtout les pays du Sud qui accueillent les migrants fuyant les situations de crise, bien plus que ceux du Nord (fig. 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. 13). Toutefois, en quelques années, la part de la Belgique s'est fortement réduite (divisé par plus de 2), puisqu'elle a vu se 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 11. Principaux pays d'accueil des réfugiés en 2005 (en millions)⁶



Source : UNHCR

⁶ 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 12.

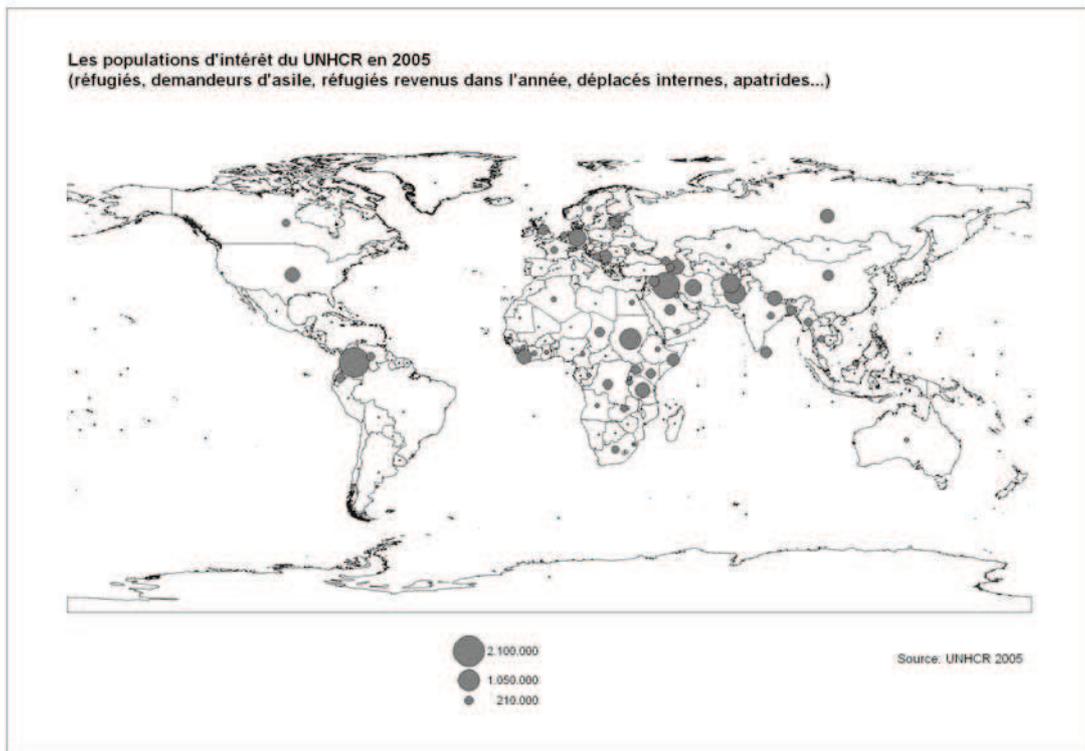
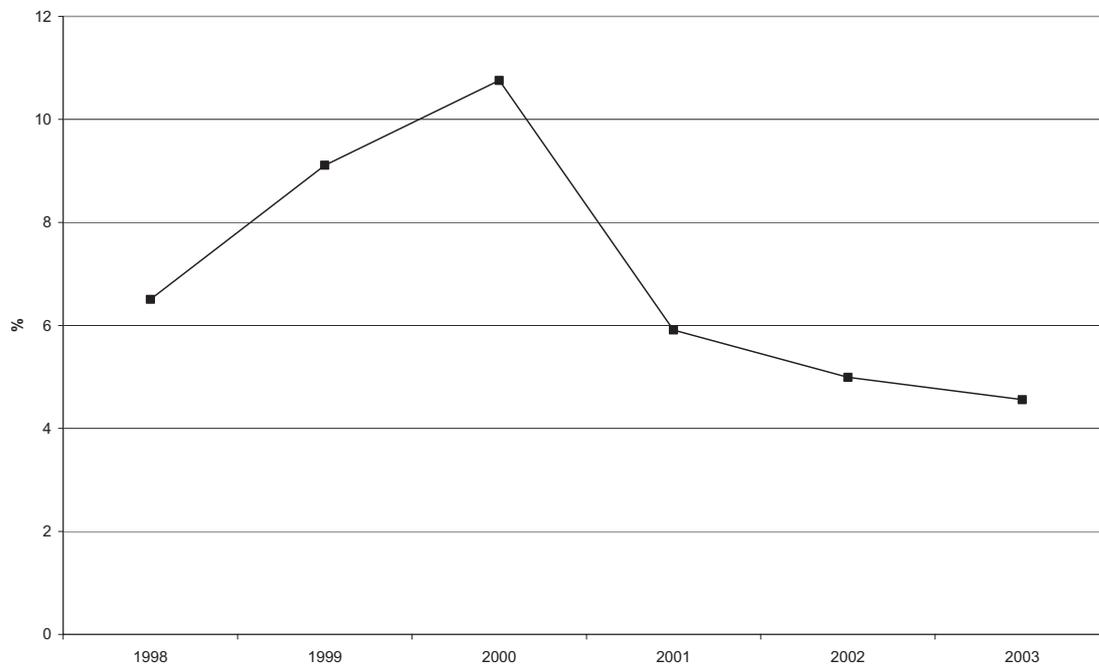


Figure 13. Evolution de la part de la Belgique dans le nombre de demandes d'asile introduites dans l'Union Européenne (à 15)



Source : GédAP et BIVS (à paraître)

Conclusion

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 images clichés qui ressortent parfois 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.

Si la procédure d'examen de l'asile s'est rapidement engorgée 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 constituent assurément un progrès majeur des dernières années.

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. Si le nombre de reconnaissances était globalement stable depuis quelques années, on notera qu'il s'est assez nettement accru durant les dernières années, principalement du fait de la présence forte de demandeurs d'asile de nationalité russe fuyant notamment le conflit tchétchène. **Les réfugiés russes représentaient ainsi 45% des réfugiés reconnus en 2005.**

Par ailleurs, le nombre de réfugiés résidant en Belgique, même s'il est légèrement croissant sur les dernières années, est assez réduit (moins de 12.000 personnes au 1^{er} janvier 2005) et la Belgique est loin d'accueillir un grand nombre de réfugiés. 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 plus difficile à suivre. La situation de ces personnes rend difficile leur suivi, mais, même quand les 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 leur propre moyen. Cependant, sur tous ces sujets, 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.**

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 basique de certaines données statistiques permettrait de fonder un tant soit peu une analyse sur la réalité et d'éviter les pièges tendus par des lieux communs ou des opinions qui peuvent sembler de bon sens, alors qu'il ne s'agit que d'a priori infondés.

Bibliographie

Caestecker, Frank, 2005, *Belgisch immigratiebeheer: veranderende doelstellingen, resultaten en statistische presentaties (1861-2000)*, communication à la Chaire Quetelet 2005 « Histoire de la population de la Belgique et de ses territoires », Louvain-la-Neuve, 25-28 octobre 2005, www.demo.ucl.ac.be/cq05/Textes/Caestecker.pdf (à paraître).

Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme, 2006, *Flux migratoires en provenance des nouveaux Etats membres de l'Union Européenne vers la Belgique. Tendances et perspectives*, www.diversite.be, 99 p.

Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides, 2004, *Rapport annuel. Seizième rapport annuel. Année 2003*, <http://www.belgium.be/cgra>, 81 p.

Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides, 2005, *Rapport annuel. Seizième rapport annuel. Année 2004*, <http://www.belgium.be/cgra>, 46 p.

Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides, 2006, *Rapport annuel. Seizième rapport annuel. Année 2005*, <http://www.belgium.be/cgra>, 58 p.

Direction Générale Statistique et Information Economique, 2004a, *Mouvement de la population et migrations en 2003*, Bruxelles, Direction Générale Statistique et Information Economique, série Population et ménages, www.statbel.fgov.be, 298 p.

GéDAP et BIVS, à paraître fin 2006, *Migration and Asylum in Europe 2003*, rapport statistique annuel du Réseau Européens des Migrations, http://europa.eu.int/comm/justice_home.

Legoux, Luc, 1995, *La crise de l'asile politique en France*, Paris : Centre Français sur la Population et le Développement, Les Etudes du CEPED N°8, 344 p..

Perrin, Nicolas, 2005, *Nouvelles sources statistiques sur les migrations*, présentation au séminaire sur l'amélioration des statistiques migratoires du point de contact belge du Réseau European des Migrations.

Perrin, Nicolas, 2006, *Annual Statistical Report on migration and asylum in Belgium (Reference year 2003)*, contribution du point de contact belge au rapport du Réseau Européen des Migrations "Migration and Asylum in Europe in 2003", www.dofi.fgov.be, 34p.

Perrin, Nicolas et Michel Poulain, 2006, Country report : Belgium, in Poulain Michel, Nicolas Perrin and Ann Singleton, *Towards Harmonised European Statistics on International Migration*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, www.uclouvain.be/gedap, pp. 381-390.

Poulain Michel, Nicolas Perrin et Ann Singleton, 2006, *Towards Harmonised European Statistics on International Migration*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, www.uclouvain.be/gedap, 744 p.

van der Erf, Rob, 1998, *Draft Manual on Statistics of Asylum-seekers and Refugees*, Luxembourg, Eurostat (Working Paper 3/1998/E/n° 18).

van der Erf, Rob, Liesbeth Heering et Ernst Spaan, 2006a, A Cohort Approach to Measuring the Asylum Procedure, in Poulain Michel, Nicolas Perrin and Ann Singleton, *Towards Harmonised European Statistics on International Migration*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, www.uclouvain.be/gedap, pp. 289-320.

van der Erf, Rob, Liesbeth Heering et Ernst Spaan, 2006b, Statistics on Asylum Applications, in Poulain Michel, Nicolas Perrin and Ann Singleton, *Towards Harmonised European Statistics on International Migration*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, www.uclouvain.be/gedap, pp. 249-260.

van der Erf, Rob, Liesbeth Heering et Ernst Spaan, 2006c, Registration of Asylum Seekers, in Poulain Michel, Nicolas Perrin and Ann Singleton, *Towards Harmonised European Statistics on International Migration*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, www.uclouvain.be/gedap, pp. 151-166.