



FOCUS : AFFLUX DE DEMANDEURS D'ASILE ET POLITIQUE D'ACCUEIL EN BELGIQUE : COMPARAISON DES ANNÉES 2000 ET 2015

L'afflux élevé des demandeurs d'asile en Belgique au cours des six derniers mois de 2015 a suscité de nombreuses discussions, tant sur la capacité pour la Belgique d'accueillir ces nouveaux arrivants que sur la nature et l'ampleur de ces flux soudains. Cette « crise de l'asile » n'est pourtant pas sans précédent en Belgique. En effet, en 2000, un pic de demande d'asile d'une ampleur plus importante avait été enregistré. Ce focus vise à prendre un peu de recul face aux chiffres en replaçant ces deux années clés - 2000 et 2015 - dans leurs contextes respectifs, qui diffèrent fortement.

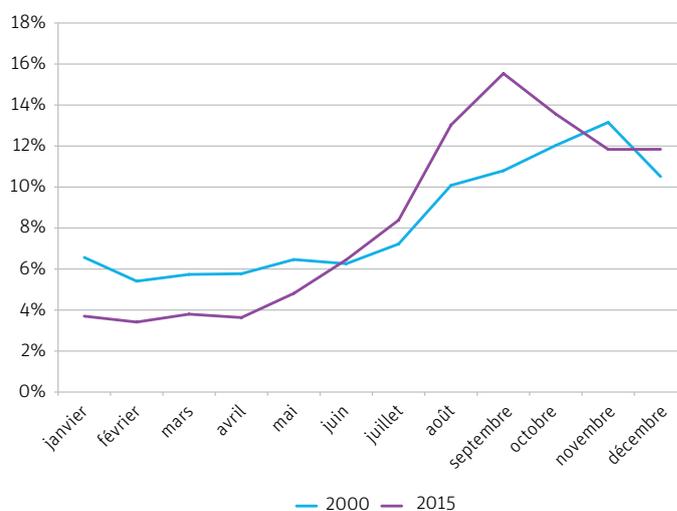
Plus de demandeurs d'asile en 2000 qu'en 2015

Au cours de l'année 2015, les flux liés aux besoins de protection internationale ont régulièrement été comparés à ceux de l'année 2000. En réalité pourtant, davantage de demandes d'asile ont été enregistrées en 2000 qu'au cours de l'année dernière. En termes de *dossiers*, 31.285 *premières demandes d'asile* ont été enregistrées en 2015, contre 40.212 en 2000 (soit 23% de moins). En termes de *personnes*, cela concerne 38.990 *premiers demandeurs d'asile* en 2015, contre 46.855 en 2000 (soit 17% de moins). Remarquons qu'en 2000, les demandeurs pouvaient solliciter uniquement le statut de réfugié sur base de la Convention de Genève de 1951 alors que ceux de 2015 peuvent, s'ils ne sont pas reconnus réfugiés, obtenir le statut de protection subsidiaire, notamment s'ils sont victimes de violence aveugle dans le cadre d'un conflit

armé²⁷⁵. Plusieurs éléments peuvent toutefois être mis en évidence pour comprendre ce qui distingue l'afflux de 2015 de celui de 2000.

Une augmentation soudaine en 2015

Figure 32. Évolution mensuelle des demandes d'asile (exprimées en pourcentage du total de l'année), 2000 et 2015 (Source : OE-Eurostat)²⁷⁶



Un premier élément marquant en 2015 réside dans l'augmentation rapide et importante du nombre de demandeurs d'asile à partir du mois d'avril. Entre le mois d'avril et le mois de septembre, le nombre de demandeurs d'asile ayant introduit une première demande a été

²⁷⁵ En 2000, le CGRA qui considérait qu'une personne n'était pas réfugié pouvait assortir sa décision d'une « clause de non-reconduite » lorsqu'il estimait qu'un retour vers son pays d'origine comportait un risque de violation de ses droits fondamentaux. On note également que des personnes ont été régularisées en 2000 sur base de la loi de 1999 qui permettait d'obtenir un titre de séjour notamment pour raisons humanitaires ou en cas d'impossibilité de retour dans leur pays « pour des raisons indépendantes de leur volonté » (Loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume, art. 2). Voir aussi chapitre 3 (*Protection internationale*).

²⁷⁶ Les figures 32 et 34 portent sur des indicateurs un peu différents. Les chiffres de 2000 portent sur l'ensemble des demandeurs d'asile (demandes multiples comprises), hors accompagnants, alors que les chiffres de 2015 portent sur les premiers demandeurs d'asile (sans les demandes multiples), accompagnants compris. En ce qui concerne les demandes mensuelles et les origines des demandeurs d'asile, l'indicateur utilisé pour 2015 n'était pas disponible pour 2000. Les figures 32 et 34 donnent dès lors des indications d'ordres de grandeur, mais ne sont pas strictement comparables.

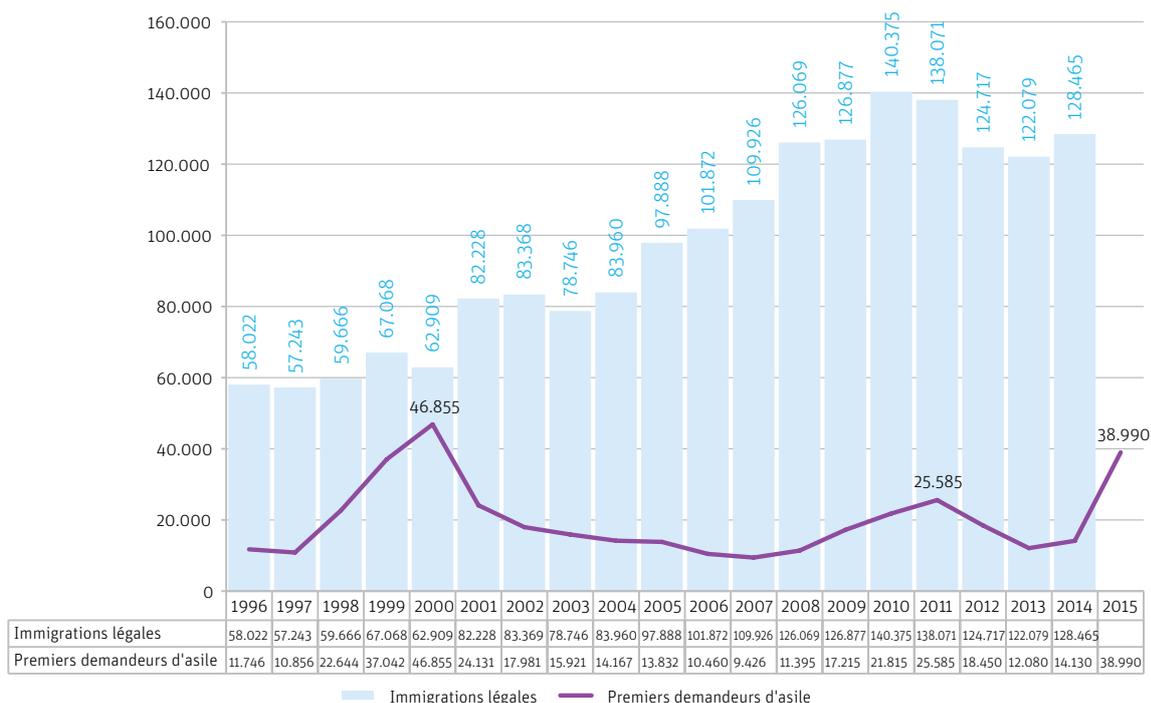
multiplié par 3,3. Chaque mois, un nouveau record s'affichait, avec plus de 6.000 premiers demandeurs d'asile enregistrés au cours du seul mois de septembre. Quinze ans plus tôt, lors du dernier pic important de demandeurs d'asile, les demandes mensuelles étaient davantage étalées au cours de l'année. La crise avait été moins soudaine, affichant déjà plusieurs milliers de demandeurs d'asile certains mois de l'année précédente.

Face à la situation en 2000, l'asile représente une part moins importante de la migration en 2015

On peut illustrer le poids de l'asile dans le contexte migratoire global en comparant deux indicateurs : d'une part, le nombre de premiers demandeurs d'asile enregistrés

par l'Office des étrangers au cours d'une année et, d'autre part, le nombre d'immigrations légales enregistrées au cours de cette même année (qui représente le nombre de personnes étrangères nouvellement inscrites au registre des étrangers ou de population au cours de l'année). Même si ces deux sources ne permettent pas de calculer précisément la proportion de demandeurs d'asile dans le flux total d'immigration annuel²⁷⁷, le rapport entre ces deux indicateurs permet de donner un ordre de grandeur. Le nombre d'immigrations légales n'est pas encore disponible pour l'année 2015. On peut toutefois penser que ce chiffre restera dans une fourchette de 125.000 à 130.000 personnes²⁷⁸. Sur base de cette hypothèse, en 2015, pour 10 immigrations légales on compte environ 3 demandeurs d'asile, alors que ce rapport était de l'ordre de 7 pour 10 en 2000.

Figure 33. Nombre d'immigrations légales (Source : Statistics Belgium) et de premiers demandeurs d'asile (Source : OE-RA, calculs Nicolas Perrin²⁷⁹ jusqu'en 2007 et OE-Eurostat entre 2008 et 2015) en Belgique, 1996-2015



277 Il ne s'agit pas ici de la proportion des demandeurs d'asile sur l'ensemble des flux, mais du ratio entre ces deux indicateurs. D'un point de vue méthodologique, il ne serait en effet pas correct d'additionner ces deux indicateurs puisqu'au sein des immigrations légales, on retrouve certains demandeurs d'asile lorsqu'ils sont reconnus réfugiés. Les personnes ayant introduit leur demande d'asile et ayant été reconnues au cours de la même année sont dès lors comptabilisées tant dans les flux légaux que parmi les demandeurs d'asile.

278 Les demandeurs d'asile n'intègrent les statistiques d'immigration qu'une fois que le statut de réfugié ou de bénéficiaire de la protection subsidiaire leur a été accordé (cf. calcul des flux, ch 2, encadré 9). Les demandeurs d'asile déboutés n'apparaissent dès lors pas dans les statistiques officielles des flux d'immigration, et les personnes reconnues réfugiées (ou ayant obtenu une protection subsidiaire) ou régularisées sur une autre base légale apparaissent dans les statistiques avec un léger décalage dans le temps. On part ici de l'hypothèse que ces flux restent relativement stables par rapport aux années antérieures.

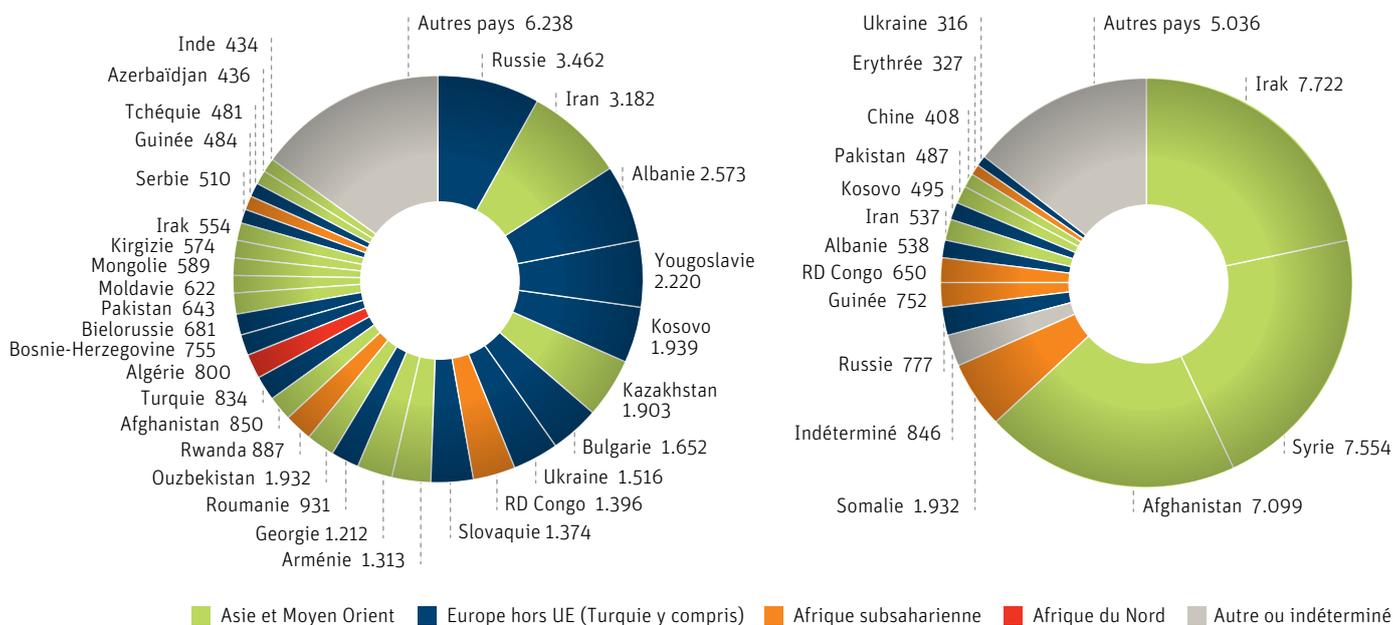
279 CECLR & GÉDAP (2008), *Demandeurs d'asile, réfugiés et apatrides en Belgique : un essai de démographie des populations demandeuses ou bénéficiaires d'une protection internationale*, pp. 19-20.

Une grande diversité des origines en 2000

En 2000, une trentaine de nationalités représentaient ensemble 85% des premières demandes d’asile. On observait alors une grande diversité des origines. Les conflits dans les Balkans (Albanie, Yougoslavie, Kosovo) et dans la région des grands Lacs (RDC, Rwanda) ainsi que l’instabilité dans les pays d’Europe de l’Est (Russie,

Bulgarie, Ukraine, Roumanie,...) sont notamment à l’origine de plusieurs milliers de demandes d’asile en 2000. En 2015, le contexte est très différent : à peine 15 nationalités représentent 85% de l’ensemble des demandes d’asile. En particulier, trois principaux pays d’origine se partagent près de deux tiers des demandeurs d’asile enregistrés cette année : l’Irak (22%), la Syrie (21%) et l’Afghanistan (20%).

Figure 34. Répartition des nationalités d’origine pour les demandeurs d’asile enregistrés en 2000 et 2015 (Source : OE-Eurostat)²⁸⁰



²⁸⁰ Bien que le Kosovo et la Serbie dans leurs frontières actuelles ne soient pas des pays indépendants ni reconnus par la Belgique en 2000, les chiffres du CGRA comme ceux de l’OE mentionnent déjà ces nationalités.

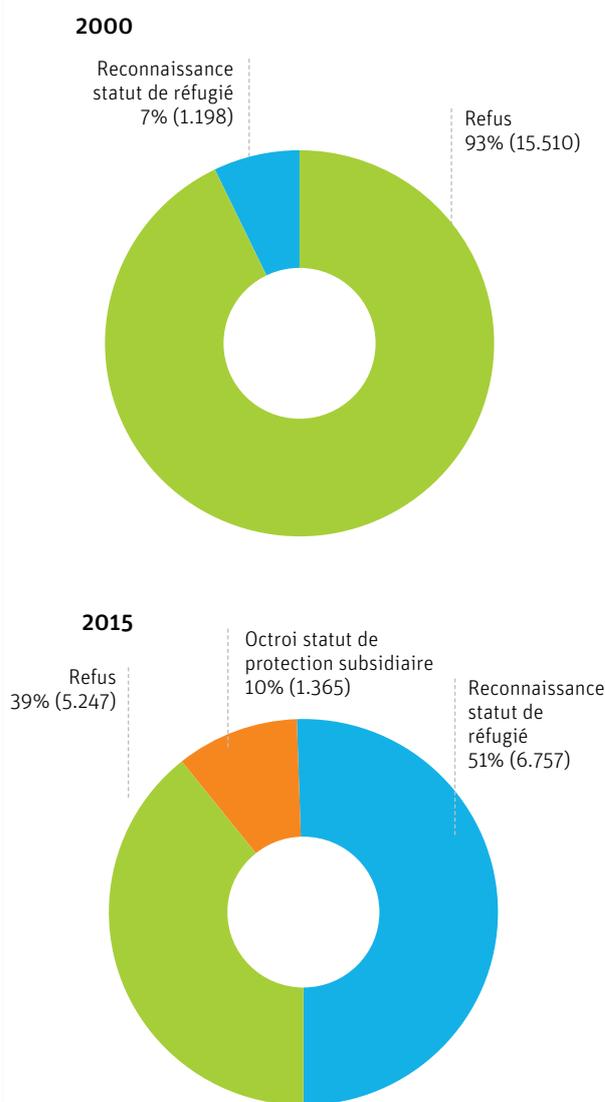
Un taux de reconnaissance beaucoup plus élevé en 2015

Non seulement le traitement des demandes d'asile s'est considérablement accéléré entre 2000 et 2015, mais les taux de reconnaissance ont également fortement augmenté. En 2000, seul le statut de réfugié pouvait être accordé aux demandeurs d'asile. Sur l'ensemble des décisions prises au cours de l'année 2000, 7%, soit environ 1.200 demandes avaient connu une issue positive au niveau du CGRA²⁸¹. En 2015, c'est plus de 8.000 demandes qui ont connu une issue favorable, ce qui représente 61% des décisions prises au fond par le CGRA en 2015 (51% en ce qui concerne le statut de réfugié et 10% en ce qui concerne la protection subsidiaire).

Ces taux de reconnaissance peuvent être qualifiés de « conjoncturels », puisqu'ils rapportent le nombre de décisions positives au cours d'une année à la somme des décisions finales (positives et négatives) prises durant cette année-là. Or, les procédures d'asile prennent plusieurs mois, et peuvent dépasser une année. Les décisions prises au cours d'une année se rapportent donc souvent à des demandes déposées durant l'année ou les années précédentes. Cette présentation des chiffres mélange des demandes traitées rapidement avec des demandes dont l'examen a pris de nombreux mois. Par conséquent, les statistiques présentées confondent des demandes introduites dans des contextes très différents.

Une autre méthode consiste à calculer des taux de reconnaissance « par cohorte »²⁸². Il s'agit de rapporter les décisions positives au nombre de demandes auxquelles elles correspondent, c'est-à-dire en fonction de l'ensemble des personnes qui ont introduit une demande d'asile au cours de la même année. Pour les demandeurs d'asile ayant introduit leur demande en 2000, la méthode par cohorte indique que, trois ans après avoir introduit leur demande, seulement 2% des individus qui ont introduit une demande d'asile en 2000 en Belgique se sont vu octroyer le statut de réfugié. Sept ans après, on constate que ce taux stagne à environ 5%²⁸³. Depuis la fin des années 1990 jusqu'à récemment, ce taux de reconnaissance (par cohortes) n'a jamais été aussi bas. On ne dispose pas des données identiques pour étudier ce type de taux pour les cohortes plus récentes de demandeurs d'asile, mais on peut penser que ces taux sont plus élevés, même après quelques mois seulement de procédure.

Figure 35. Répartition des décisions selon l'issue sur les décisions prises en 2000 et 2015 par le CGRA (Source : CGRA)



281 En 2000, la procédure d'asile comportait une phase de recevabilité et une phase de fond. Le CGRA ne traitait au fond que les dossiers déjà déclarés recevables par l'OE (ou lui-même après recours urgent). Le pourcentage de 7% est calculé sur base du nombre de décisions positives au fond (1.198) au regard de l'ensemble des décisions négatives prises en 2000 (3.277 au fond et 12.233 au stade de la recevabilité).

282 Pour plus de détails sur cette méthode, cf. Rapport statistique et démographique 2013, chapitre 3

283 Voir Figure 22 du *Rapport annuel migration 2013*, Centre fédéral migration, p. 71.

Ces quelques indicateurs clés (données mensuelles, origine des demandeurs d'asile, taux de reconnaissance) mettent en évidence qu'au-delà des chiffres absolus, le contexte dans le cadre duquel les demandeurs d'asile sont arrivés en Belgique diffère fortement en 2000 et en 2015.

Les afflux importants de demandeurs d'asile provoquent inévitablement des discussions sur la manière dont ceux-ci sont accueillis. Les crises et les décisions prises en réaction à celles-ci peuvent façonner durablement une politique. Ce constat, valable en toutes matières, s'avère particulièrement pertinent en ce qui concerne l'accueil. En effet, on observe que l'afflux de demandeurs d'asile en 2000 a façonné durablement la politique d'accueil en Belgique, et que c'est encore sur base des principes dégagés de la crise de 2000, que celle de 2015 a été gérée.

2000 : un tournant dans la politique d'accueil des demandeurs d'asile en Belgique

Pour le comprendre, il faut revenir un peu en arrière²⁸⁴. À l'origine, il n'existe aucun régime particulier pour les demandeurs d'asile. Ceux qui ne peuvent pas subvenir eux-mêmes à leurs besoins obtiennent donc une aide sociale au CPAS de leur lieu de résidence, librement choisi. Dans les années 1980, certains CPAS des grandes villes, qui accueillent une majorité de « candidats réfugiés », se disent victimes d'une forte charge financière et administrative pas toujours adéquatement remboursée par le gouvernement. Certaines communes et CPAS refusent illégalement d'inscrire et d'aider les demandeurs d'asile se présentant à leur guichet, certains d'entre eux se retrouvent alors à la rue²⁸⁵. La création des premières structures d'accueil par le ministère de l'Intégration sociale²⁸⁶ ne suffit pas à répondre à la demande. Dans un premier temps, les demandeurs d'asile sont soit hébergés dans un centre d'accueil, soit ils peuvent bénéficier de l'aide du CPAS. Un « plan de répartition » est alors mis en place pour que les CPAS de toutes les communes contribuent. Il s'agit de désigner un « CPAS code 207 »²⁸⁷, seul compétent pour offrir une aide sociale au demandeur d'asile, qui reste totalement libre de

résider où il veut. En 2000, malgré l'entrée d'ONG (Ciré et Ociv, l'ancêtre de Vluchtelingenwerk Vlaanderen) dans le secteur de l'accueil, les structures d'accueil sont débordées et beaucoup de demandeurs d'asile sont renvoyés vers les CPAS pour obtenir une aide sociale financière. Celle-ci est considérée comme un facteur d'attractivité de la Belgique. Cette crise fournit l'occasion pour prendre une mesure importante : à leur arrivée, les demandeurs d'asile ne peuvent en principe plus obtenir aucune aide du CPAS, mais uniquement une aide matérielle dans la structure d'accueil qui leur est désignée. Selon le législateur de l'époque, il s'agit non seulement de lutter contre ce qui est perçu comme un facteur d'attractivité (l'aide financière) mais aussi d'accorder un accueil digne à des personnes qui, dans les grandes villes, sont parfois victimes de marchands de sommeil qui captent une bonne partie de l'aide accordée par le CPAS²⁸⁸. Même si cette règle se limite à l'époque à la phase de la recevabilité de la demande d'asile (la personne peut encore faire appel à l'aide sociale du CPAS lors que sa demande est déclarée recevable), il s'agit là de la mise en place du principe fondamental sur lequel repose tout le système d'accueil actuel. Une aide accordée par le CPAS n'est possible que dans des cas exceptionnels, pour raison d'unité familiale par exemple. La création de nombreuses nouvelles places d'accueil fait intervenir des opérateurs de plus en plus nombreux, qui concluent des conventions directement avec le ministère de l'Intégration sociale. Pour permettre une gestion plus souple de l'accueil, l'agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile est créée en 2001²⁸⁹. On peut donc considérer que Fedasil est né suite à la crise de 2000. Ce principe fondamental de la limitation de l'accueil à une « aide matérielle » est ensuite étendu dans la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile²⁹⁰.

2015 : la confirmation du principe du refus d'aide financière pour les demandeurs d'asile

Au cours de la crise de 2015, de nombreuses personnes désireuses d'introduire une demande d'asile en Belgique se sont retrouvées dans un premier temps sans structure d'accueil, comme en témoignait les tentes au parc Maximilien. Pourtant durant cette crise, le réseau de Fedasil n'a pas été considéré comme officiellement saturé. Cette attitude contraste avec la politique menée lors de la crise de 2008-2010. À l'époque, Fedasil, qui ne

284 Certaines informations qui suivent sont tirées de l'historique de Fedasil qui figurait dans l'ancienne version du site internet (www.fedasil.be/fr/home/20jaargeschiedenis4/ consulté en mars 2010), plus disponible.

285 En réponse à ces comportements, l'article 5 § 2bis de la loi du 2 avril 1965 (inséré par la loi du 24 décembre 1999 portant des dispositions sociales et diverses) prévoit que l'État ne remboursera pas l'aide accordée par un CPAS compétent qui a « systématiquement incité ou forcé le candidat réfugié (...) directement ou indirectement, soit par des promesses, des menaces, un abus d'autorité ou de pouvoir, soit en n'intervenant pas ou d'une autre manière, à quitter le territoire de la commune ou à s'établir dans une autre commune ».

286 Notamment le Petit Château, ouvert en 1986 et les centres de la Croix-Rouge ouverts après l'afflux qui suit la chute du rideau de fer en 1990.

287 Le « code 207 » est, dans le registre d'attente, le numéro du code indiquant le « lieu obligatoire d'inscription » du demandeur d'asile.

288 Exposé des motifs de la loi du 2 janvier 2001 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses, MB, 3 janvier 2001 p 124 ; Exposé des motifs, Doc. Parl. Ch. 51, 16 juin 2006, 2565/001, p. 5.

289 Loi-programme du 19 juillet 2001, art. 60 à 65.

290 Art. 10 et 11 de la loi accueil du 12 janvier 2007.

parvenait plus à faire face aux demandes d'accueil²⁹¹, considérait que les « circonstances exceptionnelles » justifiaient le renvoi de demandeurs d'asile vers l'aide financière du CPAS, comme la loi le permet²⁹². En 2015, on a assisté à une course contre la montre pour créer très rapidement des nouvelles places d'accueil afin de faire face aux arrivées importantes de demandeurs d'asile enregistrés. La limitation du nombre d'enregistrement des demandes d'asile par l'OE a été utilisée comme outil pour ne pas engorger le réseau d'accueil de Fedasil. Une solution d'hébergement temporaire, créée en dehors du cadre de Fedasil pour les demandeurs d'asile non encore enregistrés, a pris la forme du pré-accueil. Toutes ces mesures prises en 2015 ont un objectif commun : éviter à tout prix de devoir utiliser la « soupape de sécurité » prévue par la loi permettant de renvoyer les personnes vers l'aide financière du CPAS. Il s'agissait donc d'appliquer à la lettre le principe de limitation de l'accueil à l'aide matérielle adopté suite à la crise de 2000.

La comparaison des situations montre que si l'afflux de 2015 est, en terme quantitatif, similaire (légèrement moins élevé) à celui de 2000, le profil des arrivants diffère quant à lui très fortement. Le contexte est également très différent. Alors que très peu de demandeurs d'asile arrivés en 2000 ont finalement obtenu le statut de réfugié²⁹³, on observe que de nombreuses personnes arrivées en 2015 obtiennent la protection qu'elles sollicitaient (statut de réfugié ou protection subsidiaire). Sur le terrain de l'accueil, les réactions politiques de 2015 suivent une constante depuis 2000: des conditions d'accueil perçues comme trop favorables entraîneraient un afflux plus important de demandeurs d'asile. La gestion de la situation en 2015, confirme le principe d'exclusion de l'aide matérielle, et a créé de nouvelles modalités d'accueil (tels que le pré-accueil) dont les effets à moyen terme sont encore difficiles à mesurer. En 2015, contrairement à 2000, un même secrétaire d'État est compétent aussi bien pour la politique d'asile que pour la politique d'accueil. Cette fusion des compétences a permis de prendre des mesures rapides utilisant en même temps les deux leviers en 2015.

291 Sur cette crise de l'accueil, voir Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *Rapport migration 2010*, pp. 54-55.

292 Art. 11 de la loi accueil du 12 janvier 2007. Certains CPAS ont contesté la légalité du procédé mais celui-ci a été validé plusieurs fois par la Cour de cassation (voir Cass. 26 novembre 2012, S.11.0126.N; Cass. 7 janvier 2013, S.11.0111.F; Cass. 30 mars 2015, S.14.0017.F, disponibles sur www.juridat.be).

293 Cependant, on note que nombre d'entre eux ont pu obtenir une régularisation de leur séjour par la suite, notamment sur base de la longueur déraisonnable de leur procédure d'asile, conséquence logique du système LIFO (« last in, first out ») mis en place en 2000 (voir Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *Rapport migration 2007*, p. 26).