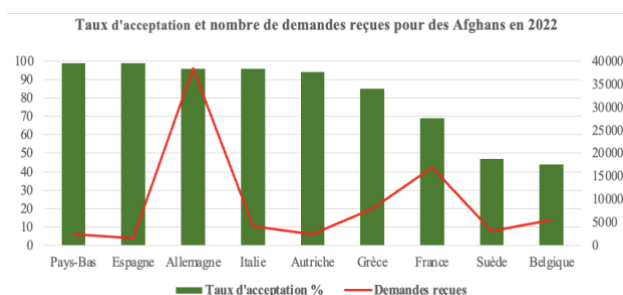


La loterie afghane : Belgique ou Pays-Bas, la donne change !

Lucie Lodewick

© Une analyse de l'IRFAM – Liège, 2025 – n°7

Imaginez-vous sous les traits d'un réfugié afghan qui arrive en Europe entre mars 2022 et juillet 2023. Votre pays est à nouveau aux mains des talibans, après le retrait des troupes américaines et des forces internationales. Vous n'y êtes plus en sécurité. Vous avez pris la décision de tout quitter. Vous déposez une demande de protection internationale en Europe. Vous serez confronté au fait suivant : vous avez deux fois plus de chances d'obtenir votre statut de réfugié aux Pays-Bas qu'en Belgique. Deux petits pays qui se ressemblent, à première vue. Comment expliquer cette différence ?



Source : Eurostat

Quand la majorité des États européens accepte plus de 80 % des demandes de protection déposées par des Afghans, la Belgique (avec environ 5000 demandeurs d'asile afghans en 2022) établit le taux d'acceptation le plus bas (44 %) et les Pays-Bas, le plus haut (avec 99 %) ! Pourtant les recommandations de l'agence européenne AUEA vis-à-vis des demandeurs d'asile

afghans sont les mêmes pour tous les États membres. L'Allemagne qui reçoit pratiquement autant de réfugiés afghans que le reste des pays européens (près de 40 000 personnes en 2022) affiche un taux d'acceptation de 96 %, comme les Pays-Bas ou l'Espagne qui reçoivent plus de dix fois moins de demandeurs d'asile de cette origine. Quant à la Suède — avec un taux d'acceptation en dessous des 50 % — elle ne reçoit la même année que 3000 demandes. Si nous contrastons ces chiffres avec ceux des demandeurs de protection syriens, ils sont plus nombreux à déposer leur demande aux Pays-Bas qu'en Belgique, et pourtant ils y sont presque systématiquement acceptés, contrairement à ce qui est le cas en Belgique.

Interroger de fausses évidences

Nous cherchons à comprendre ces disparités surprenantes, malgré un cadre institutionnel commun, en examinant les différences des politiques budgétaires et internationales, ainsi que les différences des actions de la société civile entre la Belgique et les Pays-Bas.

Pour éviter de faire fausse route, nous pouvons d'emblée écarter deux hypothèses bien trop simples.

D'une part, une explication qui se fonderait sur le nombre de demandes est contraire aux faits, comme

nous venons de le constater. En août 2021, plus de deux millions de personnes ont fui l'Afghanistan en raison de la prise de contrôle du pays par les talibans. « Près de 800 000 d'entre elles ont demandé l'asile dans les États européens. Les demandes des Afghans ont augmenté de 72 %, passant d'environ 10 000 en août 2021 à 17 300 en septembre, ce qui a fait de cette population le plus grand groupe de demandeurs d'asile dans l'UE » (Poisson et Dospra, 2023). Il n'y a pas de corrélation entre le nombre de demandes reçues et le taux d'acceptation de celles-ci.

D'autre part, une explication qui serait purement idéologique est également insuffisante. Les Pays-Bas et la Belgique ne présentent pas de différences idéologiques significatives. Entre 2022 et 2023, en Belgique, les politiques d'asile ont été particulièrement freinées par des partis de droite (GSIR, 2016). Du côté néerlandais, la rhétorique du Premier ministre Mark Rutte se concentrait aussi sur l'immigration et la sécurité. De plus, les politiques des affaires étrangères des deux pays vis-à-vis de l'Afghanistan étaient similaires : ils ont retiré leurs ambassades de Kaboul, alors qu'ils envoyaient une lettre à l'Union européenne (UE) demandant de permettre à nouveau des retours forcés vers l'Afghanistan et de coopérer davantage avec ce pays pour limiter l'immigration. Pourtant, l'Afghanistan reste un pays où la situation sécuritaire et humanitaire est extrêmement préoccupante. Selon la Convention de Genève de 1951, les citoyens afghans ont le droit de demander l'asile et de bénéficier d'une protection internationale. L'attitude générale de l'Europe face à cette réalité, en cherchant à faciliter les expulsions vers un pays en conflit, témoigne d'un non-respect flagrant des droits humains et d'une remise en question des engagements internationaux en matière de protection des réfugiés.

L'étude des politiques publiques : vers des hypothèses plus complexes

Une politique d'asile est la résultante de plusieurs décennies de choix, de décisions et d'une accumulation de facteurs. Il s'agit d'un engrenage administratif complexe et non d'une simple question idéologique ou numérique. Pour trouver l'explication des divergences entre les deux pays similaires qui nous intéressent, nous devons procéder à une analyse des politiques publiques à l'œuvre depuis un certain nombre d'années.

Comme le définit Gardon et coll. (2020), « *les analyses de politiques publiques cherchent à renseigner la façon dont un problème devient public et est pris en charge par une collectivité. Elles questionnent ce faisant qui détient le pouvoir de définir et de mettre en œuvre les règles dans un domaine particulier* ». L'analyse des politiques publiques nous permet d'éviter les biais d'opinion auxquels nous serions confrontés si nous menions uniquement des entretiens individuels sur la question de l'asile et de l'immigration.

Les différences de politiques d'asile sont donc aussi le résultat d'un engrenage administratif et non pas seulement le reflet d'idéologies différentes sur l'UE et sur les mouvements de populations. En effet, dans les deux États étudiés, les ministres concernés ont fait, à l'époque, des déclarations hostiles envers l'accueil des réfugiés.

Par exemple, en septembre 2021, M. Rutte, alors ministre chargé de l'asile et l'immigration aux Pays-Bas, déclare qu'il faut coopérer avec d'autres pays européens afin de limiter l'arrivée de réfugiés afghans sans liens familiaux avec le pays. Il fait référence à la crise migratoire de 2015 à 2016.

Parallèlement, Nicole de Moor, la secrétaire d'État à l'Asile et la Migration en Belgique, rappelle l'importance du respect des normes de Dublin et de mener une politique ferme vis-à-vis des personnes qui ne remplissent pas toutes les conditions pour bénéficier du statut de réfugié. Elle évoque aussi une différence entre les réfugiés ukrainiens, qui ont tous le droit d'être protégés, et les demandeurs d'asile

burundais ou érythréens, pour qui il est nécessaire d'étudier les dossiers au cas par cas.

Quand les idéologues sont autrement disposés par rapport à une population de réfugiés particulière, et l'exemple qui vient à l'esprit est celui des familles ukrainiennes, c'est tout le dispositif d'accueil qui est revu et adapté (absence de procédures longues, appel à la population pour le logement, droit aux allocations sociales et au travail sans délai, etc.). Comme le souligne l'IRFAM dans une analyse intitulée « Le poids des mesures », ces différences de traitement laissent les travailleurs de terrain perplexes, sans parler des associations et organisations non gouvernementales actives dans le secteur de l'accueil des migrants (Poisson et Dospra, 2023). Pour qu'une différence d'attitude de nos responsables politiques soit suivie de différences effectives sur le terrain, il a donc fallu un véritable *bypass* des procédures habituelles. Notre analyse comparée des politiques publiques aux Pays-Bas et en Belgique permet quant à elle de mettre en lumière les deux séries de facteurs pertinents : facteurs de gestion interne et facteurs de collaboration externe.

En outre, les Pays-Bas adoptent une planification budgétaire anticipative, permettant d'adapter leurs infrastructures aux flux migratoires. En effet, depuis 2010, il est prévu une réserve budgétaire dans les prévisions annuelles afin de faire face aux incertitudes. La Belgique, en revanche, réagit aux crises plutôt que de les prévoir, ce qui engendre des tensions régulières et une incapacité à répondre aux besoins croissants.

Comparons également les budgets alloués aux instances à savoir, le CGRA (Commissariat général aux réfugiés et apatrides) belge et l'IND (Immigratie-en Naturalisatiedienst) néerlandaise. En Belgique, en 2022, le montant accordé au centre de décisions représentait 44 millions d'euros. Celui-ci montait à 57 millions en 2023. Du côté néerlandais, le budget passait de 511 millions en 2022 à 762 millions, l'année suivante.

Les budgets d'accueil et des infrastructures en Belgique et aux Pays-Bas

Premièrement, l'accueil des réfugiés est mieux géré aux Pays-Bas qu'en Belgique en raison de fonds d'investissement plus élevés, ainsi qu'en raison d'une politique de traitement des demandes plus prévoyante. Nous pouvons constater, entre les deux pays, un écart important dans les budgets alloués à l'accueil des demandeurs d'asile. En effet, en 2022, Fedasil disposait en Belgique d'un budget de 702 millions d'euros, porté à 838 millions en 2023. En revanche, le *Centraal Opvang van Asielzoekers* (COA) aux Pays-Bas a vu son budget passer de 1,2 milliard d'euros en 2022 à 2,5 milliards d'euros en 2023.

En dépit des fonds différents, les sources de financement des deux pays sont analogues. D'un côté, il y a des dotations fédérales pour la Belgique et nationales pour les Pays-Bas. De l'autre, il y a les Fonds européens pour l'Asile, la Migration et l'Intégration (FAMI). Ce budget sert à financer des missions précises telles que le projet « Qualité » en Belgique, servant à améliorer l'interprétariat et les traductions des spécialistes lors des interviews des demandeurs d'asile.

Il est enfin important de noter que les missions de l'IND et du CGRA ne sont pas exactement les mêmes. En effet, le CGRA s'occupe principalement d'analyser les demandes de protection internationale selon les réglementations belges et internationales, ainsi que de la distribution des documents d'état civil aux réfugiés et aux apatrides. De son côté, l'IND a aussi dans ses compétences le traitement de demandes plus générales dans le domaine de l'immigration (études, vie professionnelle et regroupements familiaux), ainsi que les demandes de naturalisation, y compris en ce qui concerne les ressortissants de l'UE.

Les capacités d'accueil et conditions de logement dans les deux pays

La Cour européenne des droits de l'homme condamne régulièrement la Belgique pour ne pas avoir prévu de lieu d'accueil pour des demandeurs d'asile, malgré une décision de la justice l'y obligeant. Les Pays-Bas disposent en 2023 de 35 000 places d'accueil supplémentaires par rapport à la Belgique. Fedasil comptait 32 263 places en 2022 et 35 651 places l'année suivante. À titre de comparaison, la COA en avait 67 800 en 2022 et 70 500 en 2023. Malgré ces différences flagrantes, les deux institutions souffrent d'un taux d'occupation bien trop élevé. En effet, en Belgique en 2022 et 2023, celui-ci atteignait 95 %. Tandis qu'aux Pays-Bas, ce taux s'élevait à 91 % en 2022 (Netherlands Court of Audit, 2023). Par conséquent, malgré un plus grand investissement du

côté néerlandais, nous retrouvons une même difficulté à anticiper le nombre de réfugiés et les financements supplémentaires qui en découlent. En outre, en Belgique, près de 3000 places furent supprimées entre juillet et septembre 2018 par le gouvernement de l'époque, alors que le nombre de demandeurs d'asile augmentait à nouveau (Vanbesien, 2023).

Les effectifs de personnel et délais de traitement des dossiers

Le personnel chargé du traitement des demandes d'asile est un facteur clé de l'efficacité administrative. En effet, plus les décisions prennent du temps, plus le nombre de personnes logeant dans les centres d'hébergement augmente, empêchant alors des places de se libérer.

En Belgique (AIDA et coll. 2023), la capacité d'enregistrement est limitée par le personnel disponible avec une priorité donnée aux personnes vulnérables, excluant les hommes seuls directement catégorisés comme « non vulnérables » sans examen médical. Beaucoup de personnes ne peuvent faire enregistrer leur demande dès leur arrivée à Bruxelles et sont contraintes de faire la file, à nouveau, au centre d'enregistrement. En 2023, plus de 8 816 demandeurs d'asile, majoritairement des hommes seuls, n'ont pas été logés immédiatement, ce qui aggravait leur précarité et les privait des services de Fedasil. La Belgique est un État fédéral, où la répartition des compétences entre les différentes entités entraîne une complexité administrative importante : chaque niveau de pouvoir ou institution peut être responsable d'une partie différente d'un dossier, ce qui allonge les procédures et rend la coordination plus difficile.

Aux Pays-Bas, bien que le centre de premier enregistrement à Ter Apel ait été saturé, des centres d'urgence ont été ouverts, limitant le sans-abrisme des

demandeurs d'asile. La COA déplore toutefois des délais trop longs de traitement des dossiers.

La collaboration des instances nationales avec les agences européennes

L'Agence de l'UE pour l'asile (AUEA) est une structure décentralisée de l'UE qui fournit un soutien opérationnel et technique, et propose des formations aux autorités nationales des pays de l'UE.

En 2022, les Pays-Bas et l'Agence européenne signaient un plan opérationnel pour soutenir l'IND. L'année suivante, le pays pouvait compter sur le travail de plus de 32 experts internationaux spécialisés dans la protection de l'enfance, dans la provision d'information et dans l'itinérance. L'Agence a en outre donné plus de sept formations aux autorités nationales ainsi qu'au personnel déployé (AIDA et coll, 2023). Un tel dispositif n'a cependant pas été mis en place en Belgique.

La coopération entre gouvernements et société civile

Deux organisations non gouvernementales similaires sont actives dans les deux pays : l'ONG VluchtelingenWerk Nederland (VWN) et l'ONG VluchtelingenWerk Vlaanderen (VWV).

L'organisation néerlandaise dispose d'un pouvoir d'influence plus important que son homologue belge qui joue principalement un rôle de lanceur d'alerte. La VWN mène des actions de sensibilisation auprès du gouvernement des Pays-Bas. Elle compte d'ailleurs quelques victoires politiques : par exemple, le

raccourcissement du temps de traitement des dossiers à l'IND (Candel et Huisman, 2023).

De manière générale, VWN travaille en coopération avec le gouvernement sur divers sujets : nous pouvons citer par exemple la loi sur l'intégration civique (Inburgering). Selon le plan d'intégration rentrée en vigueur en 2022, l'ONG joue un rôle de passerelle entre les réfugiés et le gouvernement. Un travail d'aide à l'intégration est également encadré par la VWV, mais il se limite à la Région flamande.

La VWN a également créé un comité de contentieux stratégique, constitué de juristes spécialisés, en réaction aux interprétations de plus en plus strictes des recommandations européennes. Ce comité intente des actions juridiques à l'encontre des Pays-Bas à l'aide de rapports comparant le droit néerlandais au droit européen.

Un travail d'information auprès des demandeurs d'asile est réalisé par les deux organisations belge et néerlandaise lors de l'enregistrement des demandes, mais aussi lors de visites dans des centres de détention. En Belgique, toutefois, la VWV ne collabore pas avec le gouvernement flamand dans la même mesure que l'organisation néerlandaise avec son gouvernement (AIDA et coll., 2023).

La Croix-Rouge de Belgique est également compétente en ces matières. En effet, elle a été mandatée par l'État belge depuis 1989 dans l'accueil des demandeurs d'asile. Cette ONG a aussi pour mission de diffuser le droit international humanitaire et d'en faire appliquer les normes aux pouvoirs publics, de responsabiliser les dirigeants politiques, mais aussi les futurs travailleurs des milieux juridiques, militaires ou associatifs... À cette fin, elle utilise plusieurs méthodes : plaidoyers, formations, actions de sensibilisation, etc. Si le travail de la Croix-Rouge couvre aussi les régions francophones, son impact politique n'égale pas non plus celui de la structure néerlandaise.

Synthèse des observations

Les éléments mis à jour permettent, du moins en partie, d'expliquer les différences de décisions relatives aux demandeurs d'asile afghans entre deux pays voisins. Les Pays-Bas et la Belgique ne consacrent pas les mêmes moyens politiques et financiers à la résolution des crises de l'accueil. Ceci a un impact considérable sur la qualité du traitement des demandes et sur les conditions de vie des réfugiés. En effet, une personne n'ayant pas accès aux centres d'accueil ne peut pas non plus bénéficier des droits fondamentaux (comme l'accès au repos, à une aide judiciaire, à des soins de santé, etc.). Par exemple, *« afin de s'enregistrer et d'obtenir la protection temporaire, les réfugiées ukrainiennes ont été orientées vers un centre spécifique au Heysel, à Bruxelles, ouvert pour l'occasion. Une partie du personnel de l'Office des étrangers et de Fedasil étant mobilisé au centre d'enregistrement du Heysel, les files s'allongent devant le Petit Château de Bruxelles, où doivent s'enregistrer les "autres" demandeurs d'asile. Cela entraîna, en cascade, une série de conséquences pour les réfugiés »* (Poisson et Dospra, 2023).

La Belgique et les Pays-Bas diffèrent également sur l'ingérence des Agences internationales autorisées. Nous supposons qu'une présence des membres de l'AUEA a un impact sur le traitement des dossiers par l'IND et sur les pratiques de l'agence responsable de l'hébergement, le COA.

En Belgique, la majorité des ONG sont en tension avec le gouvernement fédéral sur les questions d'asile, à part, la Croix-Rouge qui a une tradition de neutralité. De son côté, VluchtelingenWerk Nederland remporte périodiquement des victoires politiques sur le gouvernement des Pays-Bas, tout en coopérant avec le gouvernement.

En somme, les prises de décision sont déterminées non seulement par les moyens et les mesures mis en place, mais aussi par les relations qu'entretient chaque gouvernement avec les organisations non gouvernementales locales. Du reste, ces associations militantes travaillent en collaboration avec les

institutions supranationales : les rapports du *European Council for Refugees and Exiles* (ECRE) sont rédigés de concert avec VWN et VVW.

Puisque l'organisation néerlandaise travaille plus étroitement avec le gouvernement de son pays, nous pouvons supposer que sa collaboration à la rédaction de tels rapports peut avoir un impact positif sur l'application des recommandations. Le schéma inverse pourrait donc également jouer en ce qui concerne la Belgique. La relative faiblesse de sa société civile permettrait à la Belgique de faire plus aisément la sourde oreille aux recommandations internationales. Il y a, par conséquent, un lien entre les pressions exercées de l'extérieur, et celles réalisées de l'intérieur d'un territoire. Il serait, en effet, erroné de séparer les deux acteurs : d'une part, les ONG se réfèrent régulièrement aux obligations internationales des États et, d'autre part, les institutions supranationales travaillent en collaboration avec la société civile, afin de faciliter l'application de normes.

Cette prise en considération du travail des associations, ou l'absence de celle-ci, se reflètent également dans les mesures prises par les gouvernements. En effet, comme nous l'avons vu, VWN incite à l'adoption de certaines normes accélérant les procédures de demande d'asile, même si les ONG - belges autant que néerlandaises - émettent régulièrement des critiques à l'encontre de leurs gouvernements respectifs quant aux conditions de vie des demandeurs d'asile et aux atteintes au respect des droits humains.

Enfin, les contraintes budgétaires du CGRA impactent probablement sa capacité à traiter de manière efficace les nombreux dossiers. En effet, les Pays-Bas accordent bien plus de fonds à l'IND. Cela permettrait d'expliquer également la raison de l'absence d'experts étrangers dans l'institution belge. Si la Belgique alloue déjà moins de fonds au recrutement et à la formation du personnel, inviter des experts internationaux peut sembler d'autant plus problématique.

Conclusions

Les résultats de cette analyse des politiques publiques ne permettent certes pas de vérifier avec certitude les hypothèses émises dans ce texte. Il existe aussi des faits et des renseignements qu'il n'est pas possible de trouver dans les rapports officiels. Mais notre travail montre bien que les politiques d'asile sont ancrées dans un assemblage bureaucratique, décisionnel et relationnel qui joue un rôle non négligeable.

Il serait opportun de partager cette analyse avec des militants des droits humains, des travailleurs de VWN et de VWV, de Caritas International, de la Croix-Rouge et du CIRÉ, ainsi que des représentants politiques des deux pays et des fonctionnaires ou travailleurs des services d'accueil et de traitement des demandes. Ce débat permettrait d'élargir notre point de vue et de contraster les observations des travailleurs d'ONG avec celles des gouvernements et des institutions d'accueil.

Nous devons également intégrer dans cette analyse certains éléments récents, à savoir : la victoire du candidat d'extrême droite Geert Wilders aux Pays-Bas, le gel des demandes d'asile des hommes seuls par la ministre N. de Moore, ainsi que la formation du nouveau gouvernement belge mise en place suite aux résultats des récentes élections de juin 2024 sans parler de l'impact de la géopolitique internationale sur l'UE.

Bibliographie

- AIDA, ECRE et Vluchtelingenwerk Nederland (2023), *Country Report: The Netherlands, Amsterdam : European Council on Refugees and Exiles*
- AIDA, ECRE et Vluchtelingenwerk Vlaanderen (2023), *Country Report : Belgium, Bruxelles : European Council on Refugees and Exiles.*
- Candel F. et Huisman M. (2023), *Jaarverslag 2022*, Vluchtelingenwerk Nederland.
- Gardon S., Gautier A. et Le Naour G. (2020), *La santé globale au prisme de l'analyse des politiques publiques*, Versailles : éditions Quæ.
- Gsir S. et coll. (2016), « Migration policy reforms in the context of economic and political crises: the case of Belgium », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 42 n° 10, p. 16-56.
- Poisson C. et Dospra S. (2023), « Le poids des mesures : accueillir les personnes exilées, d'Ukraine et d'ailleurs », *Étude n° 1 de l'IRFAM.*
- Vanbesien D. (2023), « La compatibilité de Fedasil », *Chambre des représentants*, DOC 55 3241/001, p. 34.