



Prof. Dr. Thomas Bauer
Vorsitzender

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen
für Integration und Migration (SVR)

Stellungnahme für die
deutsch-französische Arbeitsgruppe im Deutschen Bundestag für die
Anhörung deutsch-französischer Interessensvertreter zur Überarbeitung des
Élysée-Vertrags von 1963 am 17. Mai 2018 über die

Gemeinsame Resolution von Deutschem Bundestag und Assemblée nationale
„Für einen neuen Élysée-Vertrag – Die Rolle der Parlamente in der deutsch-
französischen Zusammenarbeit stärken“, [BT-Drs. 19/440](#) v. 22.1.2018.

Das Wichtigste in Kürze

Deutschland und Frankreich sollten als **Motoren der europäischen Flüchtlings- und Migrationspolitik** gemeinsam voranschreiten; daneben sind **bilaterale Initiativen**, z.B. bei Resettlement-Programmen denkbar. Verstärkt werden sollte auch der **Austausch** auf verschiedenen Ebenen im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik. Der SVR unterstützt daher ausdrücklich die Initiative zu einer verstärkten deutsch-französischen Zusammenarbeit auch der Parlamente:

- Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind, nicht zuletzt durch die Initiativen Frankreichs und Deutschlands, den in Art. 79 und 80 AEUV festgeschriebenen Zielen einer gemeinsamen Asyl- und Einwanderungspolitik bereits bedeutend nähergekommen. Dennoch verbleiben dringende Handlungsnotwendigkeiten, sei es im Hinblick auf einen in der ganzen Union gültigen einheitlichen Qualifikationsstatus (s. dazu S. 4), eine wirksame gemeinsame Regelung für den vorübergehenden Schutz im Falle eines Massenzustroms, die Zusammenarbeit mit Drittländern zur Migrationssteuerung, die gemeinsame Politik der Rückführung oder Maßnahmen, mit denen die Integration von Drittstaatsangehörigen gefördert und unterstützt werden kann. Bei der Umsetzung gilt es, dem Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten noch stärker gerecht zu werden.
- Die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems sollte von Deutschland und Frankreich vorangebracht werden: Die Positionierung des Europäischen Rates und des Rates der Europäischen Union zur Frage der Zukunft von Dublin ist aufgrund der fundamen-



talen Meinungsdivergenzen zwischen den Mitgliedstaaten immer noch offen. Davon wird die wünschenswerte Einführung einer solidarischen Verantwortungsteilung ebenso wie die Harmonisierung der Asylentscheidungspraxis unter den Mitgliedstaaten abhängen.

- Vorschläge für Reformen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems liegen vor; eine Einigung der Mitgliedstaaten ist allerdings noch nicht in Sicht. Das Zeitfenster für die Reformen ist klein, da im Mai 2019 die nächste Wahl des Europäischen Parlaments ansteht.
- Resettlement-Programme bieten Möglichkeiten für eine sichere und dauerhafte Ansiedlung von Schutzsuchenden. Die Zahl solcher Programme ist noch sehr gering. Ein EU-weites Kontingent ist noch in Verhandlung. Auch hier könnten Deutschland und Frankreich Vorreiter der Unterstützung dieser Initiativen sein.
- Auf globaler Ebene wird in diesem Jahr der *Global Compact on Refugees* verhandelt. Auch hier bietet sich 2018 die Möglichkeit, mit abgestimmten Positionen eine prägende Rolle bei der finalen Ausformulierung einer globalen Agenda zu spielen.
- Die deutsche Bundesregierung plant, im Bundestag eine Kommission zum Thema „Fluchtursachen“ einzurichten. Ein Erfahrungsaustausch mit dem französischen Parlament und der französischen Exekutive könnte hierbei einen wichtigen Beitrag leisten.
- Im Bereich der Integrationspolitik ist mit der Einrichtung des Deutsch-Französischen Integrationsrats 2017 eine begrüßenswerte Plattform für den Austausch und die Abstimmung umgesetzt worden. Die Möglichkeiten für den bilateralen Erfahrungsaustausch und die Kooperation gerade auch im Bereich praktischer Integrationsprojekte zwischen den Parlamenten sollten auch darüber hinaus – und auch auf weniger hochrangigen Ebenen – intensiviert und verstetigt werden.

1. Migrationspolitik

Migration ist ein globales Phänomen. Migrationsprozesse fordern die Weltgemeinschaft insgesamt und verlangen gemeinsame Lösungen mehrerer Staaten. In diesem Jahr werden einige entscheidende Stellschrauben in Europa (Reform des *Gemeinsamen Europäischen Asylsystems*) und der Weltgemeinschaft (*Global Compact on Refugees* sowie *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration*) neu gezogen. Es wäre begrüßenswert, wenn eine deutsch-französische Allianz eine ganzheitliche migrationspolitische Strategie für Europa und die internationale Ebene entwickeln und vertreten würde. Der Sachverständigenrat hat im März 2018 in einem Positionspapier umfassende Vorschläge zum Handlungsbedarf der Migrationspolitik auf europäischer und internationaler Ebene vorgelegt.¹

Deutschland und Frankreich sollten sich mit einer abgestimmten migrationsaußenpolitischen Agenda für eine verbindliche, kohärente, globale Migrationspolitik einsetzen, in deren Zentrum die Menschenrechte verankert sind. **Eine solche globale Migrationspolitik sollte einerseits reguläre Migration weitestgehend ermöglichen – wobei die Aufnahmekapazi-**

¹ SVR 2018: Deutschland als Motor der GEAS-Reform? Migrationspolitische Ansprüche an eine global denkende Bundesregierung, Berlin.



täten von Zielländern und mögliche negative *Braindrain*-Effekte für Herkunftsländer zu berücksichtigen sind –, andererseits irreguläre und erzwungene Migration möglichst von vorneherein unnötig machen. Mit einer solchen Politik würde man dem sehr anspruchsvollen Ziel eines *Triple Win*, bei dem sowohl die Migrantinnen und Migranten als auch die Herkunfts- und Aufnahmeländer von der Migration profitieren, am nächsten kommen. Entsprechend sollten sich beide Länder dafür einsetzen, die aktuellen Reformbestrebungen auf europäischer Ebene sowie die angestoßenen intergouvernementalen Prozesse, die 2018 zur Formulierung und Annahme eines *Global Compact for Refugees* und eines *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* durch die Vereinten Nationen führen sollen, weiter voranzubringen.²

1.1 Europa: mehr Solidarität und einheitliche Entscheidungspraxis

Die Flüchtlings- und Migrationspolitik der EU muss von Solidarität und partnerschaftlicher Zusammenarbeit geprägt sein. Sie muss ihrer humanitären Verantwortung gerecht werden und zugleich Migration besser als bisher steuern und ordnen.

Eine zentrale Schwäche des Dublin-Systems ist das Fehlen eines **Mechanismus für mehr solidarische Verantwortungsteilung** zwischen Staaten mit geografisch bedingt hohem Flüchtlingsaufkommen und solchen mit geringen Ersteinreisen von Flüchtlingen. Die Konsequenzen dieses Strukturfehlers haben sich u.a. in Form von überforderten Erstaufnahmeländern wie Italien und Griechenland in den Jahren 2015 und folgende gezeigt. Um solche Entwicklungen in Zukunft zu verhindern, hat die EU-Kommission 2016 Vorschläge zur Reform der Rechtsgrundlagen des GEAS vorgelegt und Erneuerungen im Sinne kohärenter Aufnahmebedingungen, harmonisierter Verfahren und Entscheidungskriterien sowie besserer Verantwortungsteilung vorgeschlagen.³ Das Europäische Parlament hat bereits auf die Entwürfe der Kommission für entsprechende Rechtsakte reagiert: Uneinigkeit herrscht insbesondere hinsichtlich des Prinzips der Verfahrenszuständigkeit des Ersteinreisestaats im Rahmen der Dublin-Verordnung – dieses möchte das Parlament weitgehend abschaffen, die Kommission dagegen beibehalten.⁴ Unklar ist demgegenüber bis heute die Position des Europäischen Rates, der sich aufgrund der fundamentalen Meinungsunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten noch nicht auf eine gemeinsame Position einigen konnte. Im Jahr 2018 wird entscheidend sein, sich auf EU-Ebene auf nachhaltige Reformen – vor allem bezüglich des Dublin-Systems – zu verständigen. Bereits gegen Jahresende könnten die anstehende Wahl zum Europäischen Parlament im Mai 2019 sowie das Mandatsende der aktuellen Kommission die Entscheidungsfähigkeit in

² SVR 2016: Viele Götter, ein Staat. Religiöse Vielfalt und Teilhabe im Einwanderungsland. Jahresgutachten 2016 mit Integrationsbarometer, Berlin, S. 19-20; SVR-Forschungsbereich 2016: Global Migration Governance. Deutschland als Mitgestalter internationaler Migrationspolitik, Berlin, S. 26-30.

³ Europäische Kommission 2016: Reformierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und Erleichterung Legalen Wege nach Europa, COM(2016)197 final, Brüssel.

⁴ Europäisches Parlament 2017: Briefing. EU Legislation in Progress. Reform of the Dublin system. 10.03.2017, Straßburg, S. 3

([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586639/EPRS_BRI\(2016\)586639_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586639/EPRS_BRI(2016)586639_EN.pdf), 11.05.2018).



Brüssel und Straßburg massiv reduzieren. Frankreich und Deutschland sollten das verbleibende Zeitfenster nutzen, um gemeinsam Kompromisse auf den Weg zu bringen.⁵

Eine Reform des Dublin-Systems wird nur gelingen, wenn die **Asylentscheidungspraxis in den EU-Mitgliedstaaten** harmonisiert wird. Zu begrüßen ist hier das kürzlich von der französischen Nationalversammlung verabschiedete Gesetzespaket zu Asyl- und Migrationsfragen, das beispielsweise eine Angleichung der Asylverfahrensdauer in Frankreich an europäische Standards vorsieht.⁶ Neben der Verfahrensdauer divergieren auch die Anerkennungsquoten in den EU-Mitgliedstaaten teils dramatisch. So lagen die Chancen von irakischen Asylsuchenden auf Schutzgewährung in Ungarn und im Vereinigten Königreich 2016 bei unter 13 Prozent; in Spanien und in der Slowakei hingegen bei 100 Prozent (EU-Durchschnitt: 53,5 Prozent). Auch die Art des Schutzes, den EU-Länder im Falle einer positiven Asylentscheidung gewähren, variiert stark: Im Fall von syrischen Antragstellerinnen und Antragstellern etwa vergaben viele Mitgliedstaaten nahezu durchweg den vollen Flüchtlingsschutz gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention, andere hingegen fast ausschließlich subsidiären Schutz.⁷ Solange die Ergebnisse der in den EU-Mitgliedstaaten entschiedenen Asylverfahren derart stark voneinander abweichen, kann eine faire und wirksame Lastenteilung – in welcher Form auch immer – nicht bedenkenlos vorgenommen werden. Deutschland und Frankreich sollten sich in den derzeit laufenden Verhandlungen um eine neue „Qualifikationsverordnung“ daher mit Nachdruck für Normen und Prozesse einsetzen, die dies gewährleisten können.⁸

Der SVR weist weiterhin darauf hin, dass insbesondere in wesentlich stärkerem Maße als bislang wirksame und von allen Mitgliedstaaten der EU finanzierte Entlastungs- und Unterstützungsmaßnahmen für Ersteinreisestaaten wie Italien und Griechenland nötig wären, die zügige und faire Verfahren ermöglichen. In diesem Sinn unterstützt der SVR ausdrücklich die **Idee „gemeinsamer Verfahren“ an den Außengrenzen** unter Unterstützung eines deutlich zu stärkenden Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO), von wo aus sodann entweder eine Verteilung von schutzberechtigten Personen innerhalb der gesamten EU oder die Rückführung nach einer Ablehnung organisiert werden kann. Deutschland und Frankreich sollten sich gemeinsam dafür einsetzen, die hinter den Kulissen bereits weit fortgeschrittenen Verhandlungen über eine neue Verordnung über die Asylagentur der Europäischen Union rasch zum Abschluss zu bringen.

⁵ Für mehr Solidarität und geteilte Verantwortung unter den Mitgliedstaaten hat der SVR bereits in seinem Jahresgutachten 2017 (S. 41-45) einschlägige Vorschläge vorgelegt (Freizügigkeit ‚light‘, Mobilitätsrechte mit ‚sozialpolitischen Karenzzeiten‘, mehr Europa mit veränderter Arbeitsteilung).

⁶ Projet de Loi Asile et Immigration, 23. April 2018 (<https://www.gouvernement.fr/action/projet-de-loi-asile-et-immigration>, 11.05.18).

⁷ SVR-Forschungsbereich 2017: Reform der europäischen Asylpolitik: Verantwortung teilen, Schutzquoten harmonisieren. Kurzinformation, Berlin, S.3.

⁸ Europäische Kommission 2016: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes sowie zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, COM(2016) 466 final, Brüssel.



Die EU sollte sich mittelfristig auf eine EU-weit einheitliche und **exklusive Liste sicherer Herkunftsländer** verständigen.⁹ Eine solche Liste würde die Rolle der EU stärken und eine Gleichbehandlung von Asylsuchenden in den Mitgliedstaaten fördern. Ähnliches gilt für den Bereich der Rückführung. Hier könnte die EU, wenn sie mit einer Stimme spricht, bei Verhandlungen mit den Herkunftsländern sowohl bei der geförderten Rückkehr als auch bei Abschiebungen bessere Lösungen erzielen als jeder Mitgliedstaat allein.

1.2 Rückkehrpolitik und Rückkehrberatung

Die EU-Staaten sollten sich um einen besseren **Austausch guter Praktiken hinsichtlich der Rückkehr** bemühen und im Rahmen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) auf Grundsätze der Beratungs- und Unterstützungsleistungen bei freiwilliger Ausreise einigen, etwa durch die Überarbeitung der Rückführungsrichtlinie oder des sog. Rückkehr-Handbuchs. Ziel sollte dabei sein, Ungleichheiten zwischen Rückkehrenden aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten und dadurch entstehende Fehlanreize zu vermeiden.¹⁰

1.3 Kooperation mit Transit- und Herkunftsländern

Zu einer migrationspolitischen Gesamtstrategie gehört eine durchdachte, konsequente und partnerschaftliche Zusammenarbeit mit Transit- und Herkunftsländern. Die Kooperation zwischen der EU und Afrika wird hier von besonderer Bedeutung sein. Ein Paradigmenwechsel in der Afrikapolitik muss Migration von Beginn an mitdenken und als Realität und als mögliche Chance begreifen, nicht aber als Allheilmittel für mangelnde Entwicklungsvoraussetzungen. Entwicklungszusammenarbeit kann auf strukturelle Flucht- und Migrationsursachen (z. B. Korruption, Ungleichheit, Armut, Diskriminierung von Minderheiten oder Umweltzerstörung) eingehen, akute Fluchtgründe (z. B. Krieg oder Naturkatastrophen) aber kaum beseitigen.¹¹ **Nachhaltige Verbesserungen der Lage vor Ort sowie die Eröffnung und Erweiterung legaler Migrationskanäle nach Europa werden hierbei eine wichtige Rolle spielen.** Deutschland und Frankreich sollten sich in diesem Sinne auch aktiv in die internationalen Verhandlungen zu den *Global Compacts (on Refugees und for Migration)* einbringen.

Die in der Gemeinsamen Resolution (19/440) geforderte Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik ist begrüßenswert. Ebenso sollten sich Deutschland und Frankreich für eine Aufstockung der Ressourcen zur Operationalisierung des **europäischen Migrationspartnerschaftsrahmens** von 2016¹² einsetzen und für mehr Engagement unter den Mitgliedstaaten

⁹ SVR 2017: Chancen in der Krise: Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa. Jahresgutachten 2017, Berlin, S. 13-14.

¹⁰ SVR 2017: Chancen in der Krise: Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa. Jahresgutachten 2017, Berlin, S. 15.

¹¹ SVR 2017: Stellungnahme des SVR-Vorsitzenden zum Eckpunktepapier „Afrika und Europa – Neue Partnerschaft für Entwicklung, Frieden und Zukunft. Eckpunkte für einen Marshallplan mit Afrika“ des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Berlin.

¹² Siehe hierzu *Europäische Kommission 2017: Report from the Commission to the European Parliament, the European Council, and the Council. Fourth Progress Report on the Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration, COM(2017) 350 final, Straßburg.*



werben. Dazu gehört auch, das vielfach geäußerte Versprechen, legale Migration zu fördern, mit konkreten Angeboten zu hinterlegen. Die EU-interne Koordinierung sollte weiter intensiviert werden, auch um die Zahl der in der Europäischen Union ankommenden irregulären Migrantinnen und Migranten weiter zu reduzieren und gemeinsam mit Partnerländern Fortschritte in Rückführungs- und Rückübernahmeabkommen zu erzielen. Auch hier muss betont werden, dass dies nur in Einklang mit den Interessen und Prioritäten der Herkunfts- und Transitstaaten realisierbar ist. Diplomatische Ausdauer spielt hier eine entscheidende Rolle: Oft wird das Bekämpfen von Fluchtursachen formelhaft in oder unmittelbar nach Krisenzeiten propagiert, ohne eine ressortübergreifende Koordination von Entwicklungs-, Außen-, Handels- und Wirtschaftspolitik auf nationaler und internationaler Ebene langfristig zu forcieren.

Entwicklungskooperation kann langfristig dazu beitragen, Lebensbedingungen in Partnerstaaten des globalen Südens zu verbessern – ob diese geeignet ist, Wanderungsbewegungen zu mindern, wird von der Migrationsforschung jedoch skeptisch beurteilt.¹³ Für eine ganzheitliche Fluchtursachenbekämpfung müssen verschiedenste politische Ebenen (UN, EU, nationale, eventuell auch lokale Ebenen) aufeinander abgestimmt werden. Zudem sollten Ressortzuständigkeiten zwischen Außen-, Entwicklungs-, Außenwirtschafts- und Außenhandelspolitik, aber auch Agrar- und Fischerei- sowie Migrationspolitik besser koordiniert werden. **Die vielfältigen und komplexen Herausforderungen, die Flucht verursachen, sind mit Migrations- und Flüchtlingspolitik allein nicht zu bewältigen.** Letztere können beispielsweise klimabedingte Ressourcenknappheit oder Umweltzerstörung kaum beeinflussen.

Die deutsche Bundesregierung plant, eine **Kommission „Fluchtursachen“** im Deutschen Bundestag einzurichten, die der Bundesregierung und dem Bundestag konkrete Vorschläge mit Blick auf die Behandlung von Fluchtursachen unterbreiten soll. Die Bestimmung und Verringerung von Fluchtursachen ist eine Aufgabe, die sich den westlichen Industriestaaten gleichermaßen stellt und der sich Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie Praktikerinnen und Praktiker auch in Frankreich bereits intensiv angenommen haben. Daher böte es sich an, in die Kommission vermittelt über die Assemblée nationale auch französische Expertinnen und Experten einzubinden.

1.4 Ausbau von Resettlement-Programmen

Von den derzeit weltweit 17,2 Millionen Flüchtlingen können heute nur weniger als ein Prozent pro Jahr in Resettlement-Programmen untergebracht werden.¹⁴ In Europa machten 2016 die über Resettlement-Programme in den EU/EFTA-Raum gelangten Menschen gemessen an allen positiven Asylbescheiden weniger als drei Prozent aus.¹⁵ Solange die Kontingente niedrig sind und in Aufnahmeländern und internationalen Organisationen die Ressourcen für die Umsetzung

¹³ SVR 2016: Viele Götter, ein Staat. Religiöse Vielfalt und Teilhabe im Einwanderungsland. Jahresgutachten 2016 mit Integrationsbarometer, Berlin, S. 158-175.

¹⁴ UNHCR 2017: Global Trends – Forced Displacement in 2016, Genf.

¹⁵ Fratzke, Susan / Salant, Brian 2017: Tracing the Channels Refugees Use to Seek Protection in Europe. MPI Europe, Brüssel. (<https://www.migrationpolicy.org/research/tracing-channels-refugees-use-seek-protection-europe>, 11.05.2018), S. 13.



in großem Maßstab fehlen, ist es unwahrscheinlich, dass Resettlement die Vielzahl der akuten und langanhaltenden Fluchtsituationen weltweit nachhaltig verändern kann.

Der SVR empfiehlt, dass die EU und die Mitgliedstaaten eigene Resettlement-Programme ausbauen und bereits gemachte Erfahrungen aktiv in den Aufbau eines UN-gestützten, globalen und verbindlichen Resettlement-Systems einbringen sollten. 2016 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine zukünftige EU-Resettlement-Verordnung vorgelegt, der derzeit zwischen Kommission, Rat, und Parlament verhandelt wird.¹⁶ Die in der Verordnung angestrebte Vereinheitlichung von Resettlement-Verfahren innerhalb der EU, die finanzielle Unterstützung von partizipierenden Mitgliedstaaten, sowie die Festlegung einer jährlichen Maximalzahl der anzusiedelnden Personen würden die Planbarkeit von Resettlement-Kontingenten verbessern.¹⁷

Deutschland und Frankreich könnten hier durch eigene – ggf. kooperativ angelegte – Programme vorangehen.

2. Integration

Im Bereich der Integrationspolitik gilt es, die bestehenden Kontakte zu verstetigen und zu intensivieren z.B. im Kontext des Deutsch-Französischen Integrationsrats (DFIR), um einen informierten und regelmäßigen Austausch über gute Praktiken in beiden Ländern sicherzustellen und Fehler der Vergangenheit nicht zu wiederholen. Fundament der Integrationspolitik sollte das Bekenntnis einer konsequenten Teilhabepolitik für Personen mit Zuwanderungsgeschichte sein.

2.1. Integration: Definition und Bekenntnis

Die Gemeinsame Resolution (Drs. 19/440) nimmt eine Perspektive auf Integrationsprozesse ein, die stark von der Fluchtzuwanderung beeinflusst und dadurch verengt ist. Dabei bildet kulturelle Vielfalt in beiden Ländern längst den Normalfall und ist gelebte Praxis seit vielen Jahrzehnten. **Der SVR versteht Integration als möglichst chancengleiche Teilhabe aller an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens.** Der Ausbau und die Qualitätsverbesserung von Kinderbetreuung und Schulunterricht ist im Sinne einer chancengleichen Teilhabe und daher bildungs- wie integrationspolitisch ebenso sinnvoll wie die Schaffung sozialen Wohnraums oder Maßnahmen zur Aktivierung von Langzeitarbeitslosen. Eine solche Teilhabepolitik, die für alle geöffnet ist, gilt es konsequent auszubauen. Integrationspolitik ist daher notwendigerweise Querschnittspolitik.

Begrüßenswert wäre ein gemeinsames Bestreben, die Repräsentanz von Menschen mit Migrationshintergrund in Unternehmen, gesellschaftlichen Einrichtungen und vor allem im öffentlichen Dienst in beiden Ländern zu verbessern. Weiterhin gilt es, das Potenzial von Migrantinnen- und

¹⁶ Europäische Kommission 2016: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Neuansiedlungsrahmens der Union und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 516/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates, COM(2016)468 final, Brüssel.

¹⁷ Ebd.



Migrantenorganisationen als Motoren der Integration zu stärken; viele von ihnen haben bei der Flüchtlingsaufnahme der vergangenen Jahre bewiesen, dass sie selbstverständlicher Teil einer starken Zivilgesellschaft geworden sind, die gerade im Ehrenamt Beträchtliches bei der Aufnahme von Neuzuwandernden leistet. Eine neue Initiative von Seiten der europäischen Vertretungen von Städten und Gemeinden stellt die Rolle von Kommunen für die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen und Migrantinnen und Migranten in den Mittelpunkt. Diese ließe sich vertiefen.

2.2. Bildung: Unterstützung von Pädagogen, Vermeidung von Segregation

Für eine gelingende Integration und damit eine gesicherte Teilhabeperspektive ist Bildung ein wichtiger Schlüssel. Für Deutschland zeigen die Bildungsdaten von PISA und TIMSS, dass der schulische Erfolg von Kindern eng mit der sozialen Herkunft verknüpft ist. Menschen mit Zuwanderungsgeschichte haben im Durchschnitt einen niedrigeren sozio-ökonomischen Status und sind damit doppelt benachteiligt. Dieser Chancenungleichheit entgegenzutreten und Bildungserfolg von der sozialen Herkunft abzukoppeln, ist daher – auch mit Blick auf Kinder und Jugendliche ohne Migrationshintergrund – geboten.

In einem Schulsystem, in dem sprachliche und kulturelle Vielfalt mittlerweile der Normalfall ist, sollten angehende und im Dienst stehende Lehrkräfte verstärkt zum Thema Sprachbildung und Umgang mit Vielfalt aus- und fortgebildet werden. Im Bereich der frühkindlichen Bildung muss das Erlernen interkultureller Kompetenzen und des kompetenten Umgangs mit unterschiedlichen Lernvoraussetzungen ebenfalls stärker in die Aus- und Weiterbildung der pädagogischen Fachkräfte integriert werden. Der SVR empfiehlt eine Qualitätsoffensive für Bildung in Kitas, verknüpft mit einem entsprechenden Programm für die Ausbildung von Erzieherinnen und Erziehern – vergleichbar mit der Qualitätsoffensive Lehrerbildung. Hier böte sich der Erfahrungsaustausch mit französischen Experten aus dem Vorschulbereich (*école maternelle*) an, die ab 2019/2020 verpflichtend für Kinder ab 3 Jahren werden soll und insbesondere auf die Herausforderungen von sprachlich und kulturell heterogene Klassen eingeht.

Ein zunehmendes Integrationshemmnis ist die wachsende Segregation, besonders im Wohnort und in den Bildungseinrichtungen. Die hohe Flüchtlingszuwanderung der letzten Jahre hat diese Entwicklung verschärft. Anstatt neuzugewanderte schulpflichtige Kinder den Schulen allein anhand der Verfügbarkeit von Plätzen zuzuweisen, sollten Schulen und die zuständigen Behörden verstärkt die soziale, sprachliche und kulturelle Zusammensetzung der Lerngruppen vor Ort berücksichtigen. Ein höherer Anteil Flüchtlingskinder erfordert ebenso wie ein hoher Anteil an Kindern mit Unterstützungsbedarf (gleich welcher Art) entsprechend höhere finanzielle Ressourcen. In Frankreich hat die bedarfsorientierte Schulfinanzierung mit den Schwerpunktgebieten (*zones d'éducation prioritaires*) eine lange Tradition. Für Deutschland könnte sich der Blick auf Frankreich und dort gemachte Erfahrungen lohnen, insbesondere wenn es um Verwendungen der zur Verfügung gestellten Ressourcen geht.¹⁸ Zudem profitieren

¹⁸ SVR-Forschungsbereich 2016: Ungleiches ungleich behandeln! Wege zu einer bedarfsorientierten Schulfinanzierung, Berlin, S. 23-25.



nicht nur Kinder mit Zuwanderungsgeschichte davon, wenn Schulen in herausgeforderten Lagen Unterstützung erhalten.

2.3 Austausch guter Praktiken

Mit der Einrichtung des **Deutsch-Französischen Integrationsrats** (DFIR) durch die Innenminister beider Länder im Jahr 2017 wurde eine Plattform geschaffen, die regelmäßigen Austausch über aktuelle Themenstellungen sowie praktische Projekte in Deutschland und Frankreich ermöglichen soll. Dies ist sehr begrüßenswert. Es ist überlegenswert, neben der ministeriellen Seite auch die parlamentarische in diesen Austausch einzubeziehen, um die Partnerschaft auf diese Ebene auszuweiten und mehr Möglichkeiten für das Einspeisen von regionalen und lokalen Erfahrungswerten zu bieten. Ein Beispiel ist der Rapport des französischen Abgeordneten Aurélien Taché vom Februar 2018; er enthält u.a. eine vergleichsweise ausführliche Darstellung der Integrationsmaßnahmen in Deutschland, um darauf aufbauend Vorschläge für die Integration von Geflüchteten in Frankreich zu unterbreiten.¹⁹ Neben einem hochrangigen Forum wie dem DFIR wäre es zudem begrüßenswert, einen Austausch der verschiedenen Akteure in integrationspolitischen Belangen auf Arbeitsebene zu unterstützen.

2.4 Deutsch-Französisches Forschungscluster zu Integration und Migration

Die Stärkung der deutsch-französischen Integrations- und Migrationsforschung könnte im neuen Élysée-Vertrag angeregt werden. Bereits jetzt gibt es Initiativen zwischen einzelnen Partneruniversitäten, die Deutsch-Französische Hochschule führt die Informationen über bestehende Kooperationen zusammen.²⁰ Ein verstetigtes Forschungscluster unter dem Dach der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) und dem Centre national de la recherche scientifique (CNRS) könnte diese einzelnen – sowie neue – Forschungsprojekte unterstützen und stärken.

Berlin, 14. Mai 2018

Prof. Dr. Thomas Bauer

Vorsitzender des SVR

¹⁹ Taché, Aurélien 2018: 72 Propositions pour une politique amicale d'intégration des étrangers arrivant en France, Februar 2018 (<http://aurelientache.fr/wp-content/uploads/2018/02/72-propositions-pour-lint%C3%A9gration.pdf>, 14.05.2018).

²⁰ Deutsch-Französische Hochschule: <https://www.dfh-ufa.org/nc/forschung/forschungswegweiser/forschung/4-workshop-oekonomie-der-migration/>, 14.05.2018.

Professeur Thomas Bauer
Président

Conseil d'experts des fondations
allemandes pour l'intégration et la
migration (SVR)

Prise de position
à l'intention du

Groupe de travail franco-allemand au Bundestag allemand
en vue de

**l'audition de groupements de défense des intérêts franco-allemands dans le
cadre de la révision du Traité de l'Élysée de 1963 le 17 mai 2018**
consacrée à la

Résolution commune du Bundestag allemand et de l'Assemblée nationale
« Pour un nouveau Traité de l'Élysée – Accroître le rôle des parlements dans
la coopération franco-allemande », [impression du Bundestag 19/440](#) du 22 janvier
2018.

L'essentiel en bref

L'Allemagne et la France devraient avancer ensemble, en tant que **moteurs de la politique européenne en matière de réfugiés et de migration**. Des **initiatives bilatérales**, par exemple pour les programmes de réinstallation, sont aussi envisageables. Il convient également de renforcer les **échanges** à différents niveaux de la politique de migration et d'intégration. Le SVR soutient explicitement l'initiative en faveur d'un renforcement de la coopération franco-allemande étendu aux parlements :

- Les États membres de l'Union européenne se sont déjà, notamment à l'initiative de la France et de l'Allemagne, beaucoup rapprochés des objectifs fixés par les articles 79 et 80 du TFUE à une politique commune de l'asile et de l'immigration. Toutefois, il reste urgent

d'agir dans certains domaines, qu'il s'agisse d'un statut de qualification unique valable dans toute l'Union (cf. p. 4), d'une réglementation commune efficace assurant la protection temporaire en cas d'afflux massif, de la coopération avec les pays tiers dans la gestion des flux migratoires, de la politique commune de retour ou de mesures pouvant favoriser et appuyer l'intégration des ressortissants de pays tiers. Lors de la mise en œuvre, il convient d'assurer un respect encore plus important du principe de solidarité et de partage équitable des responsabilités entre les États membres.

- L'Allemagne et la France doivent faire avancer la réforme du Régime d'asile européen commun (RAEC) : en raison des différences de vue fondamentales entre les États membres, le Conseil européen et le Conseil de l'Union européenne n'ont toujours pas arrêté leur position sur l'avenir de Dublin. De leur décision dépendront l'introduction souhaitable d'un partage solidaire des responsabilités et l'harmonisation des pratiques décisionnelles des États membres en matière d'asile.
- Des propositions de réforme du Régime d'asile européen commun ont été avancées, mais aucun accord entre les États membres n'est encore en vue. Le temps disponible pour les réformes est réduit, car les prochaines élections au Parlement européen auront lieu en mai 2019.
- Les programmes de réinstallation offrent des possibilités d'établissement sûr et durable des demandeurs de protection. Ces programmes sont encore très peu nombreux, un contingent à l'échelle de l'UE est encore en phase de négociation. Ici aussi, l'Allemagne et la France pourraient jouer un rôle pionnier dans l'appui à ces initiatives.
- Au niveau mondial, cette année verra la négociation du Pacte mondial sur les réfugiés. Ici aussi, 2018 offrira la possibilité, sur la base de positions concertées, de jouer un rôle marquant dans la formulation définitive d'un programme mondial.
- Le gouvernement allemand prévoit d'instaurer au Bundestag une commission « Causes profondes de la migration ». Des échanges d'expérience avec l'Assemblée nationale et le pouvoir exécutif français pourraient apporter une contribution importante.
- Dans le domaine de la politique d'intégration, on peut se féliciter de la création, en 2017, du Conseil franco-allemand de l'intégration (CFAI), une plateforme d'échange et de concertation. Il faut aller plus loin et – également à des niveaux inférieurs – intensifier et pérenniser les possibilités de coopération et d'échanges bilatéraux d'expériences, précisément dans le domaine des projets pratiques d'intégration entre les parlements.

1. Politique migratoire

La migration est un phénomène mondial. Les processus migratoires constituent un défi pour la communauté internationale dans son ensemble et exigent des solutions communes associant plusieurs pays. Cette année, certains instruments déterminants seront ajustés au niveau européen (réforme du Régime d'asile européen *commun*) et mondial (Pacte mondial sur les réfugiés et Pacte mondial pour des

migrations sûres, ordonnées et régulières). Il serait souhaitable qu'une alliance franco-allemande élabore et défende une stratégie globale en matière de migration au plan européen et international. En mars 2018, le conseil d'experts a présenté un document de stratégie contenant un vaste ensemble de propositions sur les actions nécessaires en matière de politique migratoire en Europe et au niveau international.¹

L'Allemagne et la France devraient, en se concertant sur un programme de politique étrangère en matière de migration, s'engager en faveur d'une politique migratoire fiable, cohérente et mondiale centrée sur les droits de l'homme. **Cette politique migratoire mondiale devrait, d'une part, permettre, dans une très large mesure, la migration régulière – tout en tenant compte des capacités d'accueil des pays de destination et du possible impact négatif pour les pays d'origine en termes de fuite des cerveaux, et, d'autre part, dans la mesure du possible, rendre d'emblée inutile la migration irrégulière et forcée.** C'est une telle politique qui permettrait de se rapprocher le plus de l'objectif très ambitieux du *Triple Win*, d'une migration bénéficiant à la fois aux migrants, aux pays d'origine et aux pays d'accueil. Par conséquent, les deux pays devraient s'investir pour faire avancer les efforts de réforme menés actuellement au niveau européen et les processus intergouvernementaux engagés, qui devraient déboucher en 2018 sur la formulation et l'adoption d'un Pacte mondial pour les réfugiés et d'un Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières.²

1.1 Europe : davantage de solidarité et des pratiques décisionnelles harmonisées

La politique de l'UE en matière de réfugiés et de migration doit être guidée par la solidarité et par une coopération en partenariat. Elle doit assumer sa responsabilité humanitaire tout en gérant et ordonnant la migration mieux que ce n'est le cas actuellement.

Le système de Dublin est entaché d'une lacune fondamentale : il ne prévoit pas de **mécanisme de partage plus solidaire des responsabilités** entre les pays confrontés, par leur situation géographique, à un fort afflux de réfugiés et les pays comptant peu de premières entrées de réfugiés. Les conséquences de ce défaut structurel se sont manifestées notamment par la situation de pays de premier accueil, comme l'Italie et la Grèce, débordés par l'afflux de réfugiés en 2015 et les années suivantes. Pour éviter que ces évolutions se reproduisent, la Commission européenne a présenté en 2016 des propositions de réforme des bases juridiques du RAEC et proposé des modifications allant dans le sens de conditions d'accueil cohérentes, de procédures et critères décisionnels harmonisés et d'un meilleur partage des responsabilités.³ Le Parlement européen a déjà réagi aux projets d'actes normatifs correspondants de la Commission. Il est notamment divisé sur le principe de la compétence procédurale du pays de première entrée dans le cadre du règlement Dublin – principe que le Parlement souhaite supprimer dans une large mesure, alors que la Commission entend le conserver.⁴ En revanche, le Conseil européen n'a pas encore pu adopter de position commune en raison des différences de vue fondamentales existant entre les États membres. En 2018, il sera déterminant de s'accorder au niveau

¹ SVR 2018 : Deutschland als Motor der GEAS-Reform? Migrationspolitische Ansprüche an eine global denkende Bundesregierung, Berlin.

² SVR 2016 : Viele Götter, ein Staat. Religiöse Vielfalt und Teilhabe im Einwanderungsland. [Jahresgutachten 2016 mit Integrationsbarometer](#), Berlin, p. 19-20 ; *Rapport de recherche 2016 du SVR* : Global Migration Governance. Deutschland als Mitgestalter internationaler Migrationspolitik, Berlin, p. 26-30.

³ Commission européenne 2016 : Vers une réforme du Régime d'asile européen commun et une amélioration des voies d'entrée légale en Europe, COM(2016) 197 final, Bruxelles.

⁴ Parlement européen 2017 : Briefing. EU Legislation in Progress. Reform of the Dublin system. 10/03/2017, Strasbourg, p. 3 ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586639/EPRS_BRI\(2016\)586639_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/586639/EPRS_BRI(2016)586639_EN.pdf), lien consulté le 11/05/2018).

européen sur des réformes durables, surtout en ce qui concerne le système de Dublin. Dès la fin de l'année, la proximité des élections au Parlement européen en mai 2019 et la fin du mandat de la Commission actuelle pourraient considérablement restreindre la capacité de décision des instances de Bruxelles et de Strasbourg. La France et l'Allemagne devraient mettre à profit le temps restant pour trouver ensemble des compromis.⁵

Une réforme du système de Dublin ne pourra réussir que si les **pratiques décisionnelles des États membres de l'UE en matière d'asile** sont harmonisées. Il faut saluer à ce propos l'adoption récente par l'Assemblée nationale française du projet de loi Asile et Immigration, qui prévoit par exemple d'aligner les délais de la procédure d'asile française sur les normes européennes.⁶ Outre la durée des procédures, il existe également entre les États membres des écarts parfois énormes en ce qui concerne les taux de reconnaissance. Ainsi, les chances des demandeurs d'asile irakiens de bénéficier de la protection étaient de moins de 13 % en Hongrie et au Royaume-Uni en 2016, alors qu'elles étaient de 100 % en Espagne et en Slovaquie (moyenne de l'UE : 53,5 %). Le type de protection que les pays de l'UE accordent aux demandeurs d'asile en cas de décision positive est lui aussi très variable : pour les demandeurs d'asile syriens, par exemple, de nombreux États membres garantissaient presque toujours la protection intégrale visée par la Convention de Genève sur les réfugiés, tandis que d'autres n'accordaient presque exclusivement que la protection subsidiaire.⁷ Tant qu'il y aura de telles différences entre les résultats des procédures d'asile dans les États membres de l'UE, il ne sera pas possible de procéder sans états d'âme à un partage équitable et efficace des efforts, sous quelque forme que ce soit. Pendant les négociations en cours sur le nouveau « règlement de qualification », l'Allemagne et la France devraient donc intervenir avec force en faveur de normes et de processus pouvant le garantir.⁸

En outre, le SVR fait remarquer que la mise en place de procédures rapides et justes exigerait notamment de renforcer considérablement les mesures d'allègement et de soutien efficaces et financées par tous les États membres de l'UE au bénéfice des pays de première entrée comme l'Italie et la Grèce. Dans cette optique, le SVR appuie de façon explicite l'**idée de « procédures communes » aux frontières extérieures** avec le soutien du Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEAA), qui devrait être nettement renforcé, et d'où pourraient alors être organisés la répartition des bénéficiaires de la protection dans l'ensemble de l'UE et le retour en cas de rejet. L'Allemagne et la France devraient intervenir de concert pour que les négociations, déjà bien avancées en coulisse, sur un nouveau règlement relatif à l'Agence de l'Union européenne pour l'asile soient rapidement finalisées.

L'UE doit s'accorder à moyen terme sur une **liste exclusive, valable pour toute l'UE, de pays d'origine sûrs**.⁹ Une telle liste renforcerait le rôle de l'UE et l'égalité de traitement des demandeurs d'asile dans les États membres. Il en est de même pour le retour. Dans ce domaine, si l'UE parlait d'une

⁵ Dans son rapport annuel (p. 41-45), le SVR a déjà fait des propositions (liberté de circulation « light », droits de mobilité assortis de périodes probatoires de politique sociale, davantage d'Europe avec une division du travail modifiée) en faveur d'une solidarité accrue et d'un meilleur partage des responsabilités entre les États membres.

⁶ Projet de Loi Asile et Immigration, 23 avril 2018 (<https://www.gouvernement.fr/action/projet-de-loi-asile-et-immigration>, lien consulté le 11/05/2018).

⁷ *Rapport de recherche du SVR, 2017* : Reform der europäischen Asylpolitik: Verantwortung teilen, Schutzquoten harmonisieren. Kurzinformation, Berlin, p.3.

⁸ *Commission européenne 2016* : Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu cette protection, et modifiant la directive 2011/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, COM(2016) 466 final, Bruxelles.

⁹ *SVR 2017* : Chancen in der Krise: Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa. Rapport annuel 2017, Berlin, p. 13-14.

seule voix lors des négociations avec les pays d'origine, elle pourrait obtenir de meilleures solutions que ne peut le faire chaque État membre seul, tant sur le retour aidé que sur les expulsions.

1.2 Politique de retour et conseil en matière de retour

Les pays de l'UE devraient s'efforcer d'améliorer les **échanges de bonnes pratiques en matière de retour** et de s'accorder dans le cadre du Régime d'asile européen commun (RAEC) sur des principes de services de conseil et de soutien en cas de départ volontaire, par exemple par une révision de la directive relative au retour ou du « manuel sur le retour ». L'objectif doit être d'éviter les inégalités entre les personnes rapatriées depuis différents États membres et donc les incitations négatives.¹⁰

1.3 Coopération avec les pays de transit et d'origine

Une stratégie politique globale en matière de migration doit comprendre une coopération bien conçue, cohérente et partenariale avec les pays de transit et d'origine. La coopération entre l'UE et l'Afrique revêtira une importance particulière à ce propos. La réflexion sur un changement de paradigme dans la politique africaine devra, dès le début, intégrer la migration et la considérer comme une réalité et comme une chance, pas comme un remède miracle à l'absence de conditions de développement. La coopération au développement peut travailler sur les causes structurelles de l'exode et de la migration (p. ex. la corruption, les inégalités, la pauvreté, la discrimination des minorités ou la dégradation de l'environnement), mais elle est pratiquement impuissante à supprimer les causes aiguës de l'exode (p. ex. la guerre ou les catastrophes naturelles).¹¹ **Les améliorations durables de la situation sur le terrain et l'ouverture et l'extension de voies de migration légale vers l'Europe joueront ici un rôle important.**

À cet égard, l'Allemagne et la France devraient participer activement aux négociations internationales sur les Pactes mondiaux (sur les réfugiés et pour la migration).

Il faut saluer la demande de renforcement de la Politique européenne de voisinage demandée dans la résolution commune (19/440). De la même manière, l'Allemagne et la France doivent intervenir en faveur d'une augmentation des ressources d'opérationnalisation du **cadre européen de partenariat pour les migrations** de 2016¹² et inciter les États membres à augmenter leur engagement. Pour ce faire, il faut également étayer par des offres concrètes la promesse, souvent exprimée, de promouvoir la migration légale. Il convient de continuer à intensifier la coordination interne dans l'UE, également pour continuer à réduire le nombre de migrants irréguliers arrivant dans l'Union européenne et réaliser avec les pays partenaires des progrès sur les accords de retour et de réadmission. Ici aussi, il faut souligner que cela n'est réalisable qu'en accord avec les intérêts et les priorités des pays d'origine et de transit. L'endurance diplomatique joue ici un rôle déterminant : la lutte contre les causes profondes de la migration est souvent préconisée sous une forme stéréotypée pendant ou juste après les périodes de crise, sans que cela s'accompagne d'efforts en faveur d'une coopération interministérielle renforcée entre

¹⁰ SVR 2017 : Chancen in der Krise: Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa. Rapport annuel 2017, Berlin, p. 15.

¹¹ SVR 2017 : Stellungnahme des SVR-Vorsitzenden zum Eckpunktepapier „Afrika und Europa - Neue Partnerschaft für Entwicklung, Frieden und Zukunft. Eckpunkte für einen Marshallplan mit Afrika" des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Berlin.

¹² Cf. *Commission européenne* 2017 : Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil – Quatrième rapport d'avancement relatif au cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'agenda européen en matière de migration, COM(2017) 350 final, Strasbourg.

les politiques du développement, étrangère, commerciale et économique au niveau national et international.

La coopération au développement peut contribuer à long terme à améliorer les conditions de vie dans les pays partenaires du Sud – les chercheurs en migration sont toutefois sceptiques quant à sa capacité à réduire les mouvements migratoires.¹³ La lutte globale contre les causes profondes de la migration exige d'harmoniser les niveaux politiques les plus divers (ONU, UE, les niveaux nationaux, éventuellement également locaux). Il convient en outre de mieux coordonner les compétences sectorielles entre les politiques étrangère, du développement, des échanges extérieurs et du commerce extérieur, mais aussi la politique agricole et de la pêche et la politique de la migration. **La politique en matière de migration et de réfugiés ne peut pas, à elle seule, relever les défis complexes et divers qui jettent les populations sur les routes**, comme la pénurie de ressources ou les dégradations de l'environnement dues au changement climatique.

Le gouvernement allemand prévoit de mettre en place au Bundestag allemand une **commission « Causes profondes de la migration »** qui sera chargée de lui soumettre, ainsi qu'au Bundestag, des propositions concrètes pour le traitement des causes de la migration. L'identification et la réduction des causes profondes de la migration sont des tâches auxquelles sont confrontés tous les pays industrialisés occidentaux et sur lesquelles des chercheurs et des praticiens se sont penchés de très près aussi en France. Il serait donc indiqué d'associer, par l'intermédiaire de l'Assemblée nationale, des experts français à cette commission.

1.4 Développement des programmes de réinstallation

Sur les 17,2 millions de réfugiés recensés dans le monde, moins d'un pour-cent par an peuvent actuellement intégrer un programme de réinstallation.¹⁴ En Europe, les personnes arrivées dans l'UE ou l'AELE par le biais de programmes de réinstallation représentaient moins de 3 % de l'ensemble des acceptations de demande d'asile.¹⁵ Tant que les contingents restent faibles et que les ressources nécessaires à la réinstallation à grande échelle manquent dans les pays d'accueil et les organisations internationales, il est peu probable que la réinstallation puisse changer durablement le grand nombre de situations migratoires aiguës et durables dans le monde.

Le SVR recommande que l'UE et les États membres développent leurs propres programmes de réinstallation et mettent les expériences acquises au service de la mise en place d'un système de réinstallation mondial, obligatoire et bénéficiant du soutien des Nations unies.

En 2016, la Commission européenne a présenté une proposition de règlement européen sur la réinstallation, qui fait actuellement l'objet de négociations entre la Commission, le Conseil et le Parlement.¹⁶ La convergence entre les procédures de réinstallation au sein de l'UE visée par le

¹³ SVR 2016 : Viele Götter, ein Staat. Religiöse Vielfalt und Teilhabe im Einwanderungsland. [Jahresgutachten 2016 mit Integrationsbarometer](#), Berlin, p. 158-175.

¹⁴ HCR 2017 : Global Trends - Forced Displacement in 2016, Genève.

¹⁵ Fratzke, Susan/Saaant, Brian 2017 : Tracing the Channels Refugees Use to Seek Protection in Europe. MPI Europe, Bruxelles. (<https://www.migrationpolicy.org/research/tracing-channels-refugees-use-seek-protection-europe>, lien consulté le 11/05/2018), p. 13.

¹⁶ Commission européenne 2016 : Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre de l'Union pour la réinstallation et modifiant le règlement (UE) n° 516/2014 du Parlement européen et du Conseil COM(2016)468 final, Bruxelles.

règlement, le soutien financier aux États membres participants ainsi que la fixation d'un nombre total de personnes à réinstaller permettraient de mieux planifier les contingents de réinstallation.¹⁷

L'Allemagne et la France pourraient donner l'exemple en se dotant de leurs propres programmes, éventuellement coopératifs.

2. Intégration

Dans le domaine de la politique de l'intégration, il convient de pérenniser et d'intensifier les contacts existants, p. ex. dans le cadre du Conseil franco-allemand de l'intégration (CFAI), afin de garantir des échanges informés et réguliers sur les bonnes pratiques dans les deux pays et de ne pas répéter les erreurs du passé. La base de la politique d'intégration doit être l'adhésion à une politique de participation cohérente pour les personnes issues de l'immigration.

2.1. Intégration : définition et adhésion

La résolution commune (impression 19/440) considère les processus d'intégration d'un point de vue très influencé par la migration de réfugiés et donc étroit, alors que la diversité culturelle est depuis longtemps la norme dans les deux pays et qu'elle y est vécue au quotidien depuis des dizaines d'années. **Le SVR comprend l'intégration comme la participation de tous, dans les meilleures conditions possibles d'égalité des chances, aux domaines centraux de la vie sociale.** Le développement et l'amélioration de la garde d'enfants et de l'éducation scolaire s'inscrivent dans cette participation équitable et sont donc aussi utiles en matière de politique éducative et d'intégration que la construction de logements sociaux ou les mesures de remise en activité des chômeurs de longue durée. C'est une telle politique de participation, ouverte à tous, qu'il convient de développer de manière cohérente. La politique d'intégration est donc forcément une politique transversale.

Des efforts communs visant à améliorer la représentation des personnes issues de la migration dans les entreprises, dans les institutions sociales et, surtout, dans le service public des deux pays, seraient souhaitables. Il convient par ailleurs de renforcer le potentiel des organisations de migrants en tant que moteur de l'intégration ; nombre d'entre elles ont montré ces dernières années, lors de l'accueil des réfugiés, qu'elles sont devenues une composante évidente d'une société civile forte, qui apporte, précisément dans le bénévolat, une contribution remarquable à l'accueil des nouveaux arrivants. Une nouvelle initiative de la part des associations européennes de villes et de communes met le rôle des communes dans l'accueil et l'intégration des réfugiés et des migrants au centre de son action. Elle pourrait être approfondie.

2.2. Éducation : soutenir les enseignants, éviter la ségrégation

L'éducation est une des clés d'une intégration réussie et donc d'une perspective sûre de participation. Les résultats des enquêtes PISA et TIMSS montrent qu'en Allemagne, la réussite scolaire des enfants est intimement liée à leur origine sociale. Les personnes issues de l'immigration ont en moyenne un statut

¹⁷ Ibid.

socioéconomique inférieur et sont donc doublement pénalisées. Il faut donc agir contre cette inégalité des chances et découpler la réussite éducative de l'origine sociale, ce qui bénéficiera aussi aux enfants et aux jeunes non issus de l'immigration.

Dans un système scolaire où la diversité linguistique et culturelle est devenue la normalité, il faut renforcer la formation initiale et continue des enseignants, en formation ou en poste, sur les thèmes de l'éducation linguistique et de la gestion de la diversité. Dans l'éducation de la petite enfance, il faut aussi davantage intégrer l'apprentissage des compétences interculturelles et de la gestion compétente des différentes conditions d'apprentissage dans la formation initiale et continue du personnel pédagogique. Le SVR recommande une action en faveur de la qualité de l'éducation dans les structures d'accueil préscolaire, accompagnée par un programme correspondant pour la formation des éducateurs, comparable à l'action en faveur de la qualité de la formation des enseignants. À ce propos, il serait indiqué de mettre en place un échange d'expérience avec des spécialistes français du secteur préscolaire (école maternelle), qui devrait devenir obligatoire pour les enfants à partir de l'âge de trois ans à partir de 2019/2020 et qui tient particulièrement compte des difficultés posées par des classes hétérogènes au plan linguistique et culturel.

L'intégration se heurte de plus en plus à une ségrégation croissante, en particulier sur le lieu de résidence et dans les établissements éducatifs. Le fort afflux de réfugiés des dernières années a accentué cette évolution. Au lieu de répartir les enfants d'âge scolaire récemment arrivés sur la seule base des places disponibles, les écoles et les autorités compétentes devraient davantage tenir compte de la composition sociale, linguistique et culturelle des groupes d'apprenants sur le terrain. Une forte proportion d'enfants de réfugiés exige, tout comme une forte proportion d'enfants nécessitant un soutien particulier (de quelque nature qu'il soit), d'augmenter en conséquence les ressources financières. La France a une longue tradition de financement des écoles en fonction des besoins, avec les zones d'éducation prioritaire. Il pourrait être utile pour l'Allemagne de regarder ce qui se fait en France, notamment en matière d'utilisation des ressources disponibles.¹⁸ Par ailleurs, le soutien accordé à des écoles situées en zone difficile ne profite pas uniquement aux enfants issus de l'immigration.

2.3 Échange de bonnes pratiques

Le **Conseil franco-allemand de l'intégration (CFAI)** créé en 2017 par les ministres de l'Intérieur des deux pays est une plateforme destinée à permettre un échange régulier sur des thèmes d'actualité et la mise en œuvre de projets pratiques en Allemagne et en France. Il faut s'en féliciter. On pourrait également imaginer d'associer, outre les ministères, les parlements à ces échanges, afin d'étendre le partenariat à ce niveau et d'élargir les possibilités d'utilisation de l'expérience régionale et locale. On peut citer comme exemple le rapport du député français Aurélien Taché de février 2018 ; il contient notamment une présentation relativement détaillée des mesures d'intégration menées en Allemagne et fait, sur cette base, des propositions pour l'intégration des réfugiés en France.¹⁹ Outre un forum de haut niveau comme le CFAI, il serait en outre souhaitable d'appuyer un échange entre les différents acteurs sur les thèmes de la politique d'intégration au niveau opérationnel.

¹⁸ *Rapport de recherche 2016 du SVR* : Ungleiches ungleich behandeln! Wege zu einer bedarfsorientierten Schulfinanzierung, Berlin, p. 23-25.

¹⁹ *Taché, Aurélien* 2018 : 72 propositions pour une politique ambitieuse d'intégration des étrangers arrivant en France, février 2018 (<http://aurelientache.fr/wp-content/uploads/2018/02/72-propositions-pour-lint%C3%A9gration.pdf>, lien consulté le 14/05/2018).

2.4 Cluster franco-allemand de recherche sur l'intégration et la migration

Le nouveau Traité de l'Élysée pourrait suggérer un renforcement de la recherche franco-allemande en intégration et en migration. Il existe déjà des initiatives entre certaines universités partenaires. L'Université franco-allemande réunit les informations sur les coopérations en cours.²⁰ Un cluster de recherche pérennisé sous l'égide de la Fondation allemande pour la recherche (DFG) et du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) pourrait appuyer et renforcer ces projets de recherche et de nouveaux.

Berlin, le 14 mai 2018

Professeur Thomas Bauer
Président du SVR

²⁰ Université franco-allemande <https://www.dfh-ufa.org/nc/fr/recherche/guide-des-programmes-de-soutien-a-la-recherche/forschung/4th-workshop-economie-des-migrations/>, lien consulté le 14/05/2018.