



Bruxelles, le 8.3.2023
COM(2023) 140 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU
CONSEIL**

**Protection temporaire en faveur des personnes fuyant la guerre d'agression menée par
la Russie contre l'Ukraine: un an plus tard**

1. Introduction

Le 24 février 2022, la Russie a déclenché une guerre d'agression non provoquée et injustifiée contre l'Ukraine. L'Union européenne et la communauté internationale y ont réagi d'une seule voix et de manière inédite. **L'approbation à l'unanimité par les États membres de la proposition de la Commission d'activer la directive relative à la protection temporaire¹ a constitué un élément clé de cette réaction.** Le 4 mars 2022, une semaine à peine après le début de la guerre, des millions de personnes déplacées fuyant l'agression russe contre l'Ukraine ont bénéficié d'un accès immédiat au marché du travail, à l'enseignement et à la formation professionnelle ainsi qu'aux soins de santé et à l'hébergement dans l'UE. L'activation de la directive a été complétée, le 28 mars 2022, par un plan en dix points² visant à renforcer la coordination européenne en matière d'accueil des personnes fuyant l'agression menée par la Russie contre l'Ukraine. La protection temporaire a déjà été prolongée jusqu'en mars 2024.

Un an plus tard, le recours aux dispositions de la directive relative à la protection temporaire témoigne de l'**unité** et de la **solidarité de l'Union** avec le peuple ukrainien, face à des difficultés sans précédent. Activée pour la toute première fois, cette directive a permis à l'Union d'apporter une protection immédiate tout **en réduisant les formalités au minimum**. Elle a assorti cette protection d'un **ensemble complet et harmonisé de droits**, dont le droit de séjour, le droit à un logement convenable ainsi que l'accès à l'enseignement et à la formation, aux soins de santé et au marché du travail. Elle a permis de structurer l'accueil remarquable que tant d'Européens, leur famille et leur entourage ont réservé aux réfugiés. Aujourd'hui, quelque quatre millions de personnes bénéficient de la protection temporaire au sein de l'UE. On compte parmi celles-ci 47 % de femmes et plus d'un tiers d'enfants dont la protection reste une priorité absolue. La mise en œuvre de cette directive n'a pas été exempte de difficultés, mais grâce aux efforts continus déployés par les institutions de l'UE et les États membres, elle continue de produire des effets positifs.

Dans la présente communication, la Commission examine la mise en œuvre de la directive sur une période d'un an, en s'appuyant sur la communication intitulée «Accueil des personnes fuyant la guerre en Ukraine: préparer l'Europe à répondre aux besoins»³, adoptée le 23 mars 2022. Elle y explique comment l'UE a permis de mettre en place et de coordonner l'intervention de la société tout entière pour faire face au plus important déplacement de populations sur le sol européen depuis la Seconde Guerre mondiale. Elle y recense également les domaines prioritaires dans lesquels il est nécessaire de poursuivre les efforts afin de garantir les droits prévus dans la directive.

En outre, dans la présente communication, la Commission proposera des pistes de réflexion sur la voie à suivre afin de garder en mémoire les principaux enseignements tirés et de permettre à l'UE de devenir plus résiliente et plus à même de s'adapter aux défis à venir.

¹ [Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.](#)

² [Plan en dix points pour une coordination européenne plus étroite en matière d'accueil des personnes fuyant la guerre en Ukraine.](#)

³ [Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Accueil des personnes fuyant la guerre en Ukraine: préparer l'Europe à répondre aux besoins».](#)

2. État de la situation

En février 2023, on recense au total plus de 16 millions d'entrées sur le territoire de l'UE en provenance d'Ukraine et de Moldavie, dont 14 millions concernent des ressortissants ukrainiens. Les frontières de l'UE vers l'Ukraine et la Moldavie ont été franchies plus de 11 millions de fois⁴.

Le nombre d'entrées était nettement plus élevé au cours du premier mois de l'agression russe, avec une moyenne hebdomadaire de 800 000 arrivées dans l'UE depuis l'Ukraine et la Moldavie, atteignant des pics de plus de 200 000 arrivées quotidiennes qui pesaient fortement sur les États membres limitrophes de l'Ukraine. À partir du mois d'avril 2022, la tendance s'est stabilisée à environ 240 000 entrées par semaine et le nombre de franchissements des frontières entre l'UE et l'Ukraine est revenu aux niveaux antérieurs à l'agression et à la pandémie.

Au total, près de 4 millions de demandes de protection temporaire ont été enregistrées dans l'UE, dont plus de 3 millions au cours du premier semestre de l'année 2022. Depuis juin 2022, le nombre hebdomadaire de demandes de protection temporaire n'a cessé de diminuer, avec toutefois quelques fluctuations. Au total, en date du 26 février, on compte sur le territoire de la République de Moldavie 90 187 ressortissants étrangers, dont 84 038 sont de nationalité ukrainienne et 44 751 sont des mineurs.

À la fin de l'année 2022, près de la moitié des personnes bénéficiant actuellement de la protection temporaire (3,8 millions)⁵ avaient trouvé refuge en Allemagne et en Pologne, suivies de la Tchéquie, de l'Italie et de l'Espagne. L'Estonie, la Pologne et la Tchéquie accueillent le plus grand nombre de bénéficiaires de la protection temporaire par habitant. La plupart des bénéficiaires sont des ressortissants ukrainiens, et environ 70 000 ressortissants de pays tiers autres que l'Ukraine bénéficiaient de la protection temporaire à la fin de l'année 2022.

Les personnes se rendant dans l'UE pour fuir l'agression menée par la Russie contre l'Ukraine sont principalement des femmes adultes (47 %) et des enfants (34 %). Environ 69 % des enfants déplacés sont âgés de moins de 13 ans et 0,5 % d'entre eux sont enregistrés comme mineurs non accompagnés.

L'activation de la directive relative à la protection temporaire a permis d'éviter que les services d'asile des États membres ne soient submergés de demandes de protection. Au cours de l'année 2022, les ressortissants ukrainiens ont constitué le neuvième groupe le plus important en ce qui concerne les demandes de protection internationale (28 160 demandes).

Grâce à la coopération de l'UE avec ses partenaires internationaux, à ce jour, plus de 400 000 personnes déplacées en provenance d'Ukraine ont rejoint les États-Unis, le Canada et

⁴ Le nombre cumulé d'entrées sur le territoire de l'UE en provenance d'Ukraine et de Moldavie n'inclut pas les ressortissants roumains et moldaves entrés sur le territoire roumain depuis la Moldavie. Les données disponibles ne nous permettent pas de distinguer les personnes traversant les frontières pour des motifs ordinaires de celles qui fuient l'agression perpétrée par la Russie à l'encontre de l'Ukraine. Les chiffres relatifs aux arrivées et aux départs indiquent le nombre de mouvements transfrontaliers et non le nombre d'individus. La différence entre le nombre total d'entrées et le nombre d'entrées de ressortissants ukrainiens inclut les entrées de ressortissants d'États membres de l'UE et de ressortissants de pays tiers autres que l'Ukraine. Plus de 300 000 ressortissants de pays tiers autres que l'Ukraine sont entrés sur le territoire de l'UE depuis l'Ukraine et la Moldavie; il s'agit principalement de citoyens turcs, américains, russes, israéliens, indiens, azerbaïdjanais, géorgiens, britanniques, moldaves et ouzbeks.

⁵ [Personnes bénéficiant d'une protection temporaire à la fin du mois par nationalité, âge et sexe – données mensuelles.](#)

le Royaume-Uni et y bénéficient de leurs régimes de protection respectifs. 900 000 autres visas et demandes de séjour temporaire ont été octroyés par ces pays.

3. Réponse à la crise: une action résolue et coordonnée de la part de l'UE

L'activation et la mise en œuvre de la directive relative à la protection temporaire ont nécessité une coordination et une coopération sans précédent entre les États membres et leurs administrations respectives, les services de la Commission, les agences de l'Union européenne, le Service européen pour l'action extérieure et les organisations internationales.

La **plateforme de solidarité avec l'Ukraine**⁶, instaurée par la Commission immédiatement après l'activation de la directive, a joué un rôle primordial dans cette action coordonnée. Cette plateforme permet d'encadrer les échanges et garantit la cohérence entre les enceintes existantes au niveau de l'UE. Un large éventail de sujets y a été abordé, allant de la gestion des frontières à la protection des mineurs, en passant par l'accès à l'éducation, l'accès à l'emploi, l'enseignement et la formation professionnels, la formation des adultes, ainsi que le retour en Ukraine et les déplacements ultérieurs d'un État membre à l'autre.

Sur la plateforme de solidarité, les intervenants se sont également penchés sur l'amélioration de la préparation globale au niveau de l'UE, par l'élaboration de mesures d'urgence à appliquer en cas de hausse du nombre d'arrivées en provenance d'Ukraine, ainsi que sur des questions liées à la sécurité et à la prévention de la traite des êtres humains; ils y ont dialogué régulièrement avec les collectivités locales et régionales ainsi qu'avec les organisations de la société civile.

Les sous-groupes de la plateforme, tels que ceux consacrés au transfert des personnes déplacées en provenance de Moldavie ou au portail destiné à l'introduction des demandes de protection temporaire, ont joué un rôle fondamental dans le renforcement de la coopération et la résolution des problématiques se posant jour après jour.

En outre, la plateforme de solidarité a démontré sa valeur ajoutée dans la coordination globale de la réaction de l'UE à l'agression perpétrée par la Russie à l'encontre de l'Ukraine, en offrant un cadre souple et informel pour l'adoption rapide de documents non contraignants (par exemple, les réponses apportées dans la foire aux questions consultable en ligne, ou les instructions permanentes). Les États membres et les autres parties concernées estiment qu'il s'agit là d'une bonne pratique à reproduire à l'avenir.

3.1. Exactitude des données

Depuis l'adoption de la décision d'exécution du Conseil⁷, la Commission a déployé des efforts considérables pour coordonner l'échange d'informations entre les États membres. Compte tenu des circonstances exceptionnelles actuelles, la collecte de données a constitué l'une des principales difficultés dans la coordination globale, mais la situation a connu une amélioration constante grâce aux mesures prises.

⁶ La plateforme de solidarité réunit la Commission européenne, le secrétariat du Conseil, le Service européen pour l'action extérieure, les États membres de l'UE et les pays associés à l'espace Schengen, les agences de l'UE, des organisations internationales telles que le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), ainsi que les autorités ukrainiennes et moldaves.

⁷ [Décision d'exécution \(UE\) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire.](#)

Depuis le début de la crise, le **réseau européen de préparation et de gestion de crise en matière de migration**⁸ a organisé plus d'une centaine de réunions suivies de rapports écrits, qui ont permis d'acquérir une connaissance commune de la situation en ce qui concerne les conséquences migratoires de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, ainsi que de l'état de préparation de l'UE et des États membres. Il œuvre en totale complémentarité avec d'autres enceintes, telles que la plateforme de solidarité, le dispositif intégré pour une réaction au niveau politique dans les situations de crise et le réseau européen des migrations, et participe à la coordination globale pour l'Ukraine au niveau de l'UE.

L'Agence de l'Union européenne pour l'asile (AUEA) a joué un rôle primordial en mettant rapidement en place un système de collecte des données relatives aux demandes introduites quotidiennement en vue de l'obtention d'une protection temporaire. L'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) est également venue en renfort pour gérer les frontières extérieures de l'UE, en fournissant en temps utile des informations sur la situation aux frontières, en projetant différents scénarios quant aux évolutions possibles et en adoptant des mesures opérationnelles, notamment le renforcement des capacités et la surveillance des menaces criminelles transfrontières dans la zone concernée. Au moyen de bulletins périodiques, l'Agence des droits fondamentaux (FRA) a fourni de plus amples informations sur l'application de la directive dans plusieurs États membres.

Mesure fondamentale à la suite de l'adoption, le 28 mars 2022, du plan en dix points, la **plateforme d'enregistrement des bénéficiaires de la protection temporaire** a été mise en place en six semaines seulement. 25 États membres s'échangent des informations concernant les bénéficiaires d'une protection temporaire et d'une protection adéquate en vertu du droit national, afin de détecter les demandes enregistrées en double au sein d'un même État membre ou dans différents États membres de l'UE.

3.2. Fourniture d'informations

Avec le soutien de l'AUEA notamment, la Commission a créé un réseau de plateformes d'information, intégré au réseau existant qui regroupe les centres névralgiques du transport dans les États membres, afin de faciliter la circulation des personnes fuyant l'agression russe et entrant sur le territoire de l'UE, et de fournir des informations essentielles émanant des autorités et d'autres sources officielles d'informations.

À la suite de l'activation de la directive, la Commission a rapidement lancé une campagne de communication afin d'informer de leurs droits les personnes fuyant l'agression de la Russie contre l'Ukraine. Cette campagne a constitué un élément central du site web de l'UE «Solidarité de l'UE avec l'Ukraine»⁹. Ce site web, traduit en ukrainien et en russe, contient des informations pratiques à l'intention des personnes qui fuient l'agression russe et arrivent dans l'UE, ainsi qu'une carte interactive affichant les principaux points de contact dans chaque État membre.

⁸ Ce réseau répond à la nécessité de dresser un tableau précis, actualisé et commun de la situation, sur lequel fonder une prise de décisions politiques et opérationnelles rapide. Il surveille les mouvements transfrontaliers de l'Ukraine vers l'UE, l'accueil initial et la mise en œuvre de la directive relative à la protection temporaire, dont les tendances en matière d'enregistrements hebdomadaires et les informations détaillées concernant l'accès à l'éducation, à l'emploi et aux soins de santé. [Recommandation \(UE\) 2020/1366 de la Commission du 23 septembre 2020 relative à un mécanisme de l'Union européenne de préparation et de gestion de crise en matière de migration \(plan de préparation et de gestion de crise en matière de migration\).](#)

⁹ [Solidarité de l'UE avec l'Ukraine.](#)

Parallèlement, des actions de communication ont été spécialement consacrées à la prévention contre la traite des êtres humains, à la sensibilisation contre la désinformation, à l'initiative «Safe Homes» (logements sûrs) et au projet pilote «Réservoir de talents» en faveur des personnes fuyant l'agression de la Russie contre l'Ukraine.

La Commission a également créé la ligne d'assistance téléphonique de l'UE¹⁰ en ukrainien et en russe. Les actions de communication et d'information sont étroitement coordonnées avec les États membres de l'UE, l'AUEA et les autres parties prenantes concernées, y compris les autorités ukrainiennes. Le 24 février 2023, la Commission a lancé la page web intitulée «Un an de résistance ukrainienne»¹¹.

3.3. Champ d'application de la protection temporaire

La protection temporaire s'applique aux personnes qui ont quitté l'Ukraine à partir du 24 février 2022, en raison de l'invasion militaire par la Russie, et qui relèvent des catégories définies dans la décision d'exécution du Conseil¹². Dans la pratique, de nombreux États membres ont élargi le champ d'application de la protection aux ressortissants ukrainiens entrés sur leur territoire avant le 24 février 2022.

La décision d'exécution du Conseil par laquelle a été activée la directive relative à la protection temporaire protège également les ressortissants de pays tiers autres que l'Ukraine et les apatrides qui résidaient de manière permanente en Ukraine avant le 24 février 2022 et qui ne sont pas en mesure de rentrer dans leur pays ou leur région d'origine dans des conditions sûres et durables¹³.

Dans de nombreux États membres, les ressortissants de pays tiers qui disposaient d'un autre type de droit de séjour temporaire en Ukraine (les étudiants, par exemple)¹⁴ ont également bénéficié des droits attachés à la protection temporaire. Dans la plupart des États membres, mais pas tous, les ressortissants de pays tiers qui bénéficient de la protection temporaire sont soumis aux mêmes procédures administratives que les ressortissants ukrainiens¹⁵.

Dans le même temps, les États membres qui ont décidé d'appliquer aux ressortissants de pays tiers autres que l'Ukraine une forme de protection autre que la protection temporaire¹⁶ ont pris des mesures pour accélérer la procédure d'enregistrement, afin que ces personnes puissent bénéficier des droits qui découlent de cette protection aussi rapidement que les ressortissants ukrainiens. En tout état de cause, il demeure essentiel qu'aucune procédure administrative ne retarde indûment l'exercice des droits attachés à la protection temporaire¹⁷.

¹⁰ [Service d'assistance téléphonique de l'UE.](#)

¹¹ [Un an de résistance ukrainienne.](#)

¹² Article 2, paragraphes 1 et 2, de la décision d'exécution du Conseil.

¹³ La décision prévoit que, pour ces catégories de personnes, les États membres appliquent soit une protection temporaire, soit une protection adéquate en vertu de leur droit national. La plupart des États membres ont évité d'appliquer un système à deux vitesses; ainsi, les ressortissants de pays tiers et les apatrides qui détenaient un titre de séjour permanent en Ukraine ont bénéficié des droits attachés à la protection temporaire plutôt que d'autres formes de protection adéquate prévues par le droit national.

¹⁴ Bien qu'un an se soit écoulé depuis le début de l'agression, ces dispositions sont à présent suspendues dans certains États membres; c'est le cas des Pays-Bas.

¹⁵ En Pologne, les ressortissants de pays tiers sont administrativement gérés par le Bureau des étrangers.

¹⁶ Autriche, Estonie, Grèce et Suède.

¹⁷ L'Autriche et l'Estonie, par exemple, appliquent des procédures accélérées.

En novembre 2022, environ 70 000 ressortissants de pays tiers autres que l'Ukraine et un peu moins de 300 apatrides bénéficiaient d'une protection temporaire dans l'ensemble de l'UE¹⁸.

3.4. Accès à l'enregistrement et aux documents

Afin de concrétiser la protection temporaire, les États membres ont rapidement mis en place des procédures accélérées pour l'enregistrement et la délivrance de documents. Les autorités des États membres sont ainsi parvenues à octroyer rapidement une protection là où les régimes d'asile traditionnels auraient pu être dépassés.

La plupart des personnes déplacées fuyant l'agression perpétrée par la Russie à l'encontre de l'Ukraine sont arrivées en possession de documents officiels ou de passeports biométriques, ce qui a facilité la vérification de leur éligibilité à la protection temporaire. En outre, les innovations en matière de fourniture d'informations, d'enregistrement et de délivrance de documents ont contribué à l'octroi rapide d'un accès aux droits attachés à la protection temporaire. Parmi ces innovations figuraient l'envoi de messages automatiques, l'enregistrement et le traitement numériques des demandes, ou encore la délivrance de pièces d'identité numériques dans certains cas. Lorsque les intéressés ne disposaient pas des documents requis, la plupart des États membres ont appliqué les orientations de la Commission pour assouplir les exigences au moment d'autoriser l'entrée sur leur territoire.

Dans de nombreux États membres, les ambassades et les consulats ukrainiens ont apporté une aide précieuse en intervenant dans la (re)délivrance de passeports ou d'autres actes d'état civil. L'utilisation d'applications mobiles spécifiques (telles que l'application ukrainienne DiiA) permettant aux personnes déplacées d'accéder à leurs documents numériques ainsi qu'à des informations relatives aux services publics a également été encouragée. Des guichets uniques et autres dispositifs rapides ont permis d'accélérer l'accès pratique aux services.

Lors d'une enquête menée par la FRA en août 2022, la plupart des répondants ont indiqué qu'ils n'avaient rencontré aucune difficulté lors de leurs déplacements pour rejoindre l'UE et en son sein, et qu'ils estimaient avoir reçu suffisamment d'informations sur leurs droits et les services mis à leur disposition¹⁹.

Divers rapports font état de difficultés sporadiques rencontrées par certains ressortissants de pays tiers ainsi que par les Roms et d'autres groupes défavorisés (tels que les personnes LGBTIQ et les personnes handicapées) pour accéder à la protection temporaire. En particulier, certains Roms ne possédant pas de documents délivrés par l'Ukraine au moment de leur arrivée dans l'Union ont eu des difficultés à obtenir la protection; des personnes handicapées ont eu des difficultés à accéder à certains types d'aide, en l'absence de reconnaissance des certificats d'invalidité ou d'autres documents en leur possession. La FRA a constaté la nécessité de disposer de données plus exhaustives à cet égard, ainsi que le besoin d'une action ciblée.

Conformément à sa position selon laquelle toutes les personnes qui fuient l'agression russe contre l'Ukraine doivent avoir accès à l'UE, indépendamment de leur nationalité, de leur origine ethnique ou de leur couleur de peau, la Commission a pris contact à tous les niveaux avec les États membres de l'UE, les autorités ukrainiennes et la République de Moldavie, afin que l'arrivée à bon port des ressortissants de pays tiers, des Roms et des autres groupes défavorisés soit facilitée.

¹⁸ [Personnes bénéficiant d'une protection temporaire à la fin du mois, par nationalité, âge et sexe – données mensuelles.](#)

¹⁹ [Fleeing Ukraine: Displaced people's experiences in the EU](#) (en anglais uniquement).

La Commission poursuivra sa collaboration avec les États membres afin que toutes les mesures d'aide aux personnes déplacées d'Ukraine présentes dans l'UE soient mises en œuvre dans le plein respect des droits fondamentaux et des exigences de non-discrimination découlant du droit de l'UE, y compris la charte des droits fondamentaux, et du droit international²⁰. Des mesures spécifiques en vue de l'accueil et de l'intégration doivent être prises dès l'arrivée afin de répondre aux besoins des groupes vulnérables, tels que certaines catégories de femmes et d'enfants²¹, qui sont davantage exposés au risque de discriminations, d'exploitation, d'abus sexuels et de travail forcé ainsi que de traite des êtres humains.

La protection temporaire ayant été prolongée jusqu'en mars 2024, la difficulté pour les administrations des États membres est de renouveler les titres de séjour. Les États membres adoptent actuellement différentes modalités pour ce faire, allant de la prolongation automatique des puces à l'envoi de nouvelles cartes, en passant par leur renouvellement sur place dans les services administratifs compétents. La Commission encourage les États membres à poursuivre leur engagement et leurs efforts afin d'accélérer la délivrance ou le renouvellement des titres de séjour. Pour faciliter la libre circulation au sein de l'UE, il convient que les États membres enregistrent dans le système d'information Schengen un spécimen des titres de séjour délivrés par les États membres (annexes 22 et 23 du manuel pratique à l'intention des garde-frontières) et de toutes les différentes pièces d'identité attestant de la résidence récemment délivrées au niveau national dans le cadre de la protection temporaire.

4. Participation de la société tout entière

La réaction coordonnée aux déplacements massifs de personnes fuyant l'agression de la Russie à l'encontre de l'Ukraine a touché tous les secteurs de la société au sein de l'UE. Avec la contribution des citoyens, des partenaires sociaux, des organisations non gouvernementales, des pouvoirs publics et des organisations internationales, l'UE est parvenue à intervenir de manière cohérente et à concrétiser les droits inscrits dans la directive relative à la protection temporaire.

4.1. Protection spéciale pour les enfants

La protection de l'enfance a été au cœur du soutien apporté par l'UE aux personnes fuyant l'agression menée par la Russie contre l'Ukraine. À l'heure actuelle, près d'un cinquième des enfants d'Ukraine sont réfugiés dans l'UE.

De très nombreux enfants ont rejoint l'UE depuis l'Ukraine, mais peu d'entre eux ont été enregistrés en tant qu'enfants non accompagnés ou séparés au sens du droit de l'Union²². En

²⁰ [Communication de la Commission relative aux lignes directrices opérationnelles pour la mise en œuvre de la décision d'exécution 2022/382 du Conseil constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire \(2022/C 126 I/01\).](#)

²¹ [Foire aux questions concernant l'enregistrement, l'accueil et la prise en charge des enfants non accompagnés et séparés fuyant la guerre en Ukraine.](#)

²² Par «mineurs non accompagnés», on entend les ressortissants de pays tiers ou apatrides âgés de moins de dix-huit ans qui entrent sur le territoire des États membres sans être accompagnés d'un adulte qui soit responsable d'eux, de par la loi ou la coutume, et tant qu'ils ne sont pas effectivement pris en charge par une telle personne, ou les mineurs qui ne sont plus accompagnés après leur entrée sur le territoire des États membres [article 2, point f), de la directive 2001/55/CE relative à la protection temporaire].

Un «enfant séparé» est un enfant qui arrive sur le territoire des États membres accompagné de membres de sa famille ou d'adultes qu'il connaît (sans lien de parenté), ces derniers ayant parfois été autorisés par le ou les parents à voyager avec l'enfant et/ou s'en étant vu confier la garde temporairement (une mère ukrainienne voyageant avec ses propres enfants et ceux d'une autre famille, par exemple).

effet, beaucoup d'enfants arrivent accompagnés d'un tuteur désigné en Ukraine. On recense à ce jour plus de 5 000 enfants évacués d'établissements ukrainiens avec leurs tuteurs. Ces enfants sont particulièrement vulnérables et un grand nombre d'entre eux souffrent de handicaps.

Leurs modalités d'arrivée et leurs besoins particuliers de protection ont créé des difficultés pour les États membres d'accueil. Aux premiers stades du déplacement, les difficultés rencontrées concernaient l'**enregistrement** des enfants non accompagnés et séparés, des enfants arrivant avec des tuteurs ukrainiens et des groupes d'enfants provenant d'établissement d'accueil institutionnels.

Dès le début du conflit, la Commission a coopéré étroitement avec les acteurs concernés dans les États membres afin que ces multiples difficultés soient résolues de manière globale et cohérente, et elle continuera de le faire.

Tout en reconnaissant le souci légitime des acteurs ukrainiens de maintenir l'unité et de suivre ces catégories d'enfants particulièrement vulnérables, il importe de garantir une qualité élevée d'accueil et de prise en charge hors du milieu des établissements institutionnels²³, afin que les enfants soient accueillis dans le respect des normes de l'UE en matière de structures d'accueil familiales ou de type familial. L'UE est prête à collaborer avec les autorités ukrainiennes afin de trouver des solutions permettant à cette catégorie de personnes de bénéficier d'une prise en charge de qualité, tout en maintenant des contacts étroits entre les membres du groupe et avec leur tuteur ukrainien. Il importera de veiller à ce que le soutien et la protection soient adaptés à l'âge, au genre, aux capacités et aux autres éléments de diversité caractérisant les besoins individuels de chaque enfant.

Dans les lignes directrices opérationnelles concernant l'application de la directive relative à la protection temporaire²⁴, la Commission indiquait comment enregistrer chaque catégorie d'enfants pendant le transit et dans le pays où ils sont admis à la protection temporaire. Dans le cadre du plan en dix points, la Commission a travaillé en étroite collaboration avec des experts et les acteurs concernés afin de recenser les difficultés particulières liées à l'accueil et à la prise en charge des catégories les plus vulnérables d'enfants provenant d'Ukraine. Ces travaux ont produit des recommandations détaillées, publiées sous la forme d'un document intitulé «Frequently Asked Questions document on the registration, reception and care for unaccompanied and separated children from Ukraine»²⁵.

La Commission collabore étroitement avec l'UNICEF afin d'assurer, dans les États membres, l'accueil et la prise en charge appropriés des groupes d'enfants évacués des institutions ukrainiennes et de soutenir la réforme en matière de désinstitutionnalisation en Ukraine. En outre, l'UE travaille en étroite collaboration avec ses homologues ukrainiens pour déterminer la meilleure façon d'aider les autorités ukrainiennes ainsi que les parents ou les tuteurs légaux

²³ L'Union attache de l'importance à la désinstitutionnalisation, ce qui se traduit dans le cadre stratégique général de l'UE. À titre d'exemple, la recommandation du Conseil établissant une garantie européenne pour l'enfance prévoit que «[d]ans le but d'une désinstitutionnalisation de la prise en charge des enfants, il convient de promouvoir des structures d'accueil familiales ou de type familial de qualité. Il ne devrait être procédé au placement des enfants en institution que lorsqu'il est dans l'intérêt supérieur de l'enfant, en tenant compte de la situation globale de l'enfant et en prenant en considération ses besoins individuels».

²⁴ [Communication de la Commission relative aux lignes directrices opérationnelles pour la mise en œuvre de la décision d'exécution 2022/382 du Conseil constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire.](#)

²⁵ [Frequently Asked Questions on registration, reception and care for unaccompanied and separated children fleeing from war in Ukraine.](#)

ukrainiens à retrouver les **enfants disparus**, dans le plein respect de la législation de l'UE en matière de protection des données et des droits des enfants et de leurs représentants.

Un autre problème concerne la **reconnaissance des décisions de tutelle prises en Ukraine**. Des difficultés subsistent dans les États membres pour obtenir la reconnaissance directe des décisions de tutelle rendues par les autorités compétentes en Ukraine, bien que cette dernière et les États membres appliquent la convention de La Haye de 1996 relative à la protection des enfants²⁶. Les acteurs concernés indiquent également que, plusieurs mois après leur arrivée dans l'UE, les relations entre les enfants et leurs tuteurs ukrainiens commencent à se détériorer, ces dispositions ayant souvent été envisagées comme des solutions temporaires. Cette situation créera de nouvelles difficultés pour les services de protection de l'enfance dans les États membres. Certains États membres ont pris des mesures préventives en désignant des tuteurs locaux, chargés d'épauler et d'orienter les tuteurs ukrainiens.

La Commission a également collaboré étroitement avec le réseau européen de la tutelle, qui a recueilli et diffusé les bonnes pratiques élaborées dans les États membres en matière d'accueil et de prise en charge des enfants vulnérables²⁷. Les difficultés liées à la protection des enfants ont en outre été étudiées avec les États membres lors de diverses réunions de la plateforme de solidarité et lors de réunions techniques consacrées à ce sujet avec les pays qui ont accueilli la majeure partie des enfants évacués des institutions ukrainiennes.

À l'avenir, **une aide financière ciblée sera mobilisée**. À Kiev, en février 2023, la présidente von der Leyen a annoncé que l'UE apporterait son soutien à une réforme visant la désinstitutionnalisation en Ukraine. Avant l'invasion russe, plus de 100 000 enfants étaient placés en institution et le pays souhaite désormais s'orienter vers des structures d'accueil familiales ou de type familial. L'objectif de cette réforme est de concevoir une stratégie moderne en matière de garde d'enfants, passant notamment par le renforcement des capacités, et de financer un projet de jumelage afin d'échanger nos bonnes pratiques.

Au sein de l'UE, les Fonds «Affaires intérieures» financent de manière directe l'aide aux personnes en situation de vulnérabilité, l'accueil des enfants, en particulier s'ils sont non accompagnés, et l'aide aux personnes handicapées, y compris les enfants, ainsi que la détection précoce des personnes risquant d'être victimes de la traite des êtres humains et leur orientation vers des services spécialisés. En outre, il est possible de faire appel au Fonds social européen+ (FSE+) pour accroître l'aide consacrée au placement des enfants non accompagnés dans des structures d'accueil familiales ou de type familial. Il convient d'accorder une attention particulière aux besoins des enfants handicapés. Le FSE+ pour la période 2021-2027 pourra également soutenir des systèmes de protection sociale qui accordent une attention particulière accrue aux enfants, aux groupes défavorisés et aux personnes handicapées, en facilitant l'accès à ces systèmes.

Prochaines étapes

- La Commission mobilise 10 millions d'euros pour soutenir la transition de l'Ukraine vers la désinstitutionnalisation de ses structures d'accueil pour enfants.
- Au sein de l'UE, la plateforme de solidarité facilitera la coordination du transfert des enfants non accompagnés vers des structures d'accueil familiales ou de type familial, si nécessaire.

²⁶ [Convention concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants.](#)

²⁷ [Practices regarding unaccompanied and separated children from Ukraine](#) (en anglais)

- La Commission collaborera avec les autorités ukrainiennes, les autorités polonaises et les acteurs concernés sur un projet mené dans une structure d'accueil en Pologne, dans laquelle sont placés un grand nombre d'enfants ukrainiens; ce projet fera figure d'essai dans le cadre du processus de désinstitutionnalisation en Ukraine.
- La Commission actualisera les orientations existantes à l'intention des États membres pour l'enregistrement des enfants qui arrivent dans l'UE accompagnés de leurs tuteurs ukrainiens, de façon à garantir la mobilisation des services nationaux de protection de l'enfance.

4.2. Prévention de la traite des êtres humains et soutien aux victimes de crimes de guerre

La Commission, les États membres et les agences compétentes de l'UE ont mis en place des actions de sensibilisation et de prévention immédiates. Le nombre avéré de personnes déplacées en provenance d'Ukraine ayant fait l'objet de la traite des êtres humains est actuellement faible²⁸. Néanmoins, le risque d'être victime de la traite des êtres humains, en particulier pour les femmes et les enfants, restera élevé et est susceptible de s'aggraver pour certaines personnes déplacées si leur situation économique se détériore, ce qui pourrait accroître leur vulnérabilité²⁹.

Le 11 mai 2022, la plateforme de solidarité a approuvé un plan commun de lutte contre la traite des êtres humains³⁰, élaboré et mis en œuvre sous la direction de la coordinatrice de l'UE pour la lutte contre la traite des êtres humains. Ce plan poursuit cinq objectifs: 1) accroître la sensibilisation; 2) améliorer la prévention; 3) renforcer l'action répressive et judiciaire; 4) améliorer l'identification précoce, le soutien et la protection des victimes; 5) revenir la traite des êtres humains dans les pays tiers, en particulier en Ukraine et en République de Moldavie. Les actions et recommandations énoncées dans ce plan complètent la directive relative à la protection temporaire, qui a grandement contribué à rendre les personnes fuyant l'agression russe contre l'Ukraine moins vulnérables à la traite des êtres humains. La Commission a rendu compte de la mise en œuvre de ce plan dans son quatrième rapport sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains, adopté le 19 décembre 2022³¹.

Toutes les actions ont été menées à bien ou sont en cours. La coordinatrice de l'UE pour la lutte contre la traite des êtres humains continue de suivre la mise en œuvre du plan, en étroite coopération avec les rapporteurs nationaux et les mécanismes équivalents³², la plateforme de

²⁸ The Russian war of aggression against Ukraine – The broad fundamental right impact in the EU, bulletin n° 2, Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne [[The Russian war of aggression against Ukraine — The broad fundamental rights impact in the EU \(europa.eu\)](#)].

²⁹ [International Labour Organisation and European Labour Authority joined forces to reduce the risks of undeclared work, labour exploitation and trafficking in persons fleeing the war in Ukraine | Autorité européenne du travail \(europa.eu\)](#).

³⁰ [A Common Anti-Trafficking Plan to address the risks of trafficking in human beings and support potential victims among those fleeing the war in Ukraine](#) (Plan commun de lutte contre la traite des êtres humains visant à prévenir la traite des êtres humains et à venir en aide aux victimes potentielles parmi les personnes fuyant la guerre en Ukraine).

³¹ [Report on the progress made in the fight against trafficking in human beings \(fourth report\)](#) [Rapport de la Commission sur les progrès réalisés dans la lutte contre la traite des êtres humains (quatrième rapport)].

³² Le rapporteur national ou les mécanismes équivalents dans les États membres contribuent à la compréhension de la traite des êtres humains sous ses différentes formes d'exploitation, en collectant et en analysant régulièrement des données, évaluent l'efficacité et l'incidence des politiques et des actions

la société civile de l'UE consacrée à la lutte contre la traite des êtres humains et les agences de l'UE.

Dans le cadre de l'action coordonnée, des mesures de lutte contre la traite des personnes déplacées en provenance d'Ukraine sont prises par l'intermédiaire de la plateforme pluridisciplinaire européenne contre les menaces criminelles (EMPACT), qui associe les autorités répressives et judiciaires ainsi que les services d'inspection du travail. Les États membres et les agences de l'UE forment les acteurs concernés à la détection des signes révélateurs de traite des êtres humains.

Europol, en coopération avec les États membres, continue de surveiller la situation grâce aux informations reçues par l'intermédiaire de SIENA. Les États membres sont encouragés à poursuivre le partage avec Europol d'informations sur d'éventuels cas de traite.

En outre, l'Autorité européenne du travail organise des réunions avec les autorités répressives nationales, les autorités du travail et les partenaires sociaux pour traiter des vulnérabilités et des risques liés au travail non déclaré ainsi qu'à l'exploitation par le travail, dans le cadre du sous-groupe de la plateforme européenne consacré à la lutte contre le travail non déclaré des personnes déplacées en provenance d'Ukraine.

Parallèlement à cette initiative, la Commission œuvre pour que les personnes déplacées en provenance d'Ukraine qui sont victimes de crimes de guerre bénéficient d'une aide et d'une protection dans l'UE, comme le prévoit la directive relative aux droits des victimes³³. Dans le cadre de la plateforme de l'UE consacrée aux droits des victimes, la Commission travaille en étroite collaboration avec les organes et les agences de l'UE, tels qu'Eurojust, et avec des organisations non gouvernementales défendant les droits des victimes, afin que les droits des victimes de crimes de guerre soient pris en considération. Le 21 septembre 2022, Eurojust et le Bureau du Procureur de la CPI ont publié conjointement des lignes directrices, à l'intention des organisations de la société civile, concernant la documentation des crimes internationaux et des atteintes aux droits de l'homme aux fins de la détermination des responsabilités³⁴. Il importe particulièrement de veiller à ce que les victimes puissent pleinement faire valoir leurs droits dans le cadre des enquêtes en cours dans les États membres de l'UE.

Prochaines étapes

- La coordinatrice de l'UE pour la lutte contre la traite des êtres humains continuera de suivre la mise en œuvre du plan commun de lutte contre la traite des êtres humains et le mettra à jour s'il y a lieu.
- Afin de maximiser les effets d'une action coordonnée, les États membres sont instamment invités à partager avec Europol les informations relatives aux affaires de traite des êtres humains.
- L'Autorité européenne du travail continuera d'associer les principaux acteurs concernés dans le cadre du groupe consacré au travail non déclaré des personnes

nationales de lutte contre la traite des êtres humains et d'aide aux victimes, et présentent des recommandations en vue d'améliorer les politiques et les pratiques visant à lutter contre toutes les formes de traite [[Intensifying a coordinated response \(europa.eu\)](#)].

³³ Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil, JO L 315 du 14.11.2012, p. 57.

³⁴ <https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/eurojust-icc-csos-guidelines.pdf>.

déplacées en raison de la guerre contre l'Ukraine et présentera ses conclusions à la plateforme de solidarité.

4.3. Accès à l'enseignement et à la formation professionnelle

L'éducation est indispensable à l'inclusion et contribue à l'amélioration du bien-être social et émotionnel des enfants déplacés en raison de l'agression russe, dont la scolarité a déjà été perturbée par la pandémie de COVID-19.

La directive relative à la protection temporaire impose aux États membres d'accorder aux personnes âgées de moins de 18 ans l'accès au système éducatif dans les mêmes conditions que les ressortissants de l'État membre d'accueil. Ils peuvent également octroyer l'accès au système d'enseignement général aux adultes bénéficiant de la protection temporaire.

Les États membres de l'UE ont déployé des efforts considérables pour intégrer rapidement les enfants déplacés en provenance d'Ukraine dans leurs systèmes éducatifs, de l'accueil de la petite enfance à l'enseignement supérieur³⁵. Pourtant, au début de l'année scolaire 2022-2023, seuls un demi-million d'enfants ukrainiens étaient inscrits dans les systèmes éducatifs de l'UE dans son ensemble³⁶. En outre, dans les localités où le nombre d'enfants déplacés est particulièrement élevé, le renforcement des infrastructures de base reste une nécessité, parallèlement au recrutement et à la formation des enseignants, des formateurs et du personnel aidant. Un soutien linguistique et psychosocial supplémentaire se révèle essentiel et doit être renforcé là où il est insuffisant, afin de maintenir les taux de scolarisation à un niveau élevé et de pouvoir affronter les nouvelles difficultés qui se font jour.

Tandis que l'agression russe se poursuit, la scolarisation est essentielle pour permettre à tous les enfants déplacés en provenance d'Ukraine, y compris les enfants handicapés, de réaliser tout leur potentiel et de jeter les bases de leur avenir. La scolarisation des jeunes proches de l'âge adulte peut également faciliter leur intégration ultérieure sur le marché du travail. En outre, l'éducation reçue dans l'UE se révélera utile lors de la reconstruction et de la réédification de l'Ukraine.

Afin de faciliter la transition et, dans le même temps, de permettre aux enfants de maintenir leur lien avec la culture et la langue ukrainiennes, certains États membres ont engagé dans les écoles des enseignants de soutien ukrainophones, ont introduit des manuels scolaires en ukrainien dans les écoles et les bibliothèques, et ont fourni des supports d'information spécialement consacrés aux parents ukrainiens. En outre, dans certains cas, les autorités ukrainiennes ont collaboré avec les écoles et les autorités éducatives des États membres pour que le programme d'enseignement ukrainien, l'utilisation de ressources en ligne et l'intégration dans une nouvelle école du pays d'accueil puissent se compléter mutuellement³⁷. Lors du sommet européen de l'éducation qui s'est tenu le 1^{er} décembre 2022, un soutien a été annoncé en faveur de la publication de manuels scolaires ukrainiens.

Les discussions concernant les modalités de reconnaissance, au moment du retour en Ukraine, des périodes d'études effectuées dans les écoles des pays d'accueil sont primordiales à cet égard. De tels dispositifs de reconnaissance permettent d'assurer la continuité de l'éducation

³⁵ Au début de l'année scolaire 2022-2023, environ un demi-million d'enfants ukrainiens étaient inscrits dans les systèmes éducatifs de l'UE dans son ensemble.

³⁶ [Espace européen de l'éducation – Éducation et formation de qualité pour tous](#).

³⁷ Le site web [Ukrainian Education in Emergency](#) fournit des informations sur le système éducatif et le programme scolaire ukrainiens et a pour objectif d'aider les enfants ukrainiens à s'adapter à leur nouvelle école et aux nouveaux programmes scolaires à l'étranger.

et la reconnaissance des acquis et des diplômes, et d'éviter aux parents et aux enfants de devoir choisir entre l'intégration dans leur pays d'accueil et la reprise des études à leur retour en Ukraine. En outre, le manuel pratique pour l'intégration des enfants déplacés en provenance d'Ukraine dans les systèmes éducatifs des États membres, publié par la Commission en juin 2022, résume les bonnes pratiques à adopter dès leur arrivée pour tous les aspects liés à leur intégration dans les écoles³⁸. Il importe à présent que les États membres s'appuient sur ces initiatives et relèvent les défis posés par tous les aspects concernés, par exemple en aidant les écoles et le personnel enseignant à intégrer les enfants déplacés, en menant des actions ciblées en matière de soutien psychosocial et d'acquisition de langues, en dialoguant avec les familles et les communautés déplacées ou en aidant les enfants déplacés à maintenir leur lien avec l'Ukraine.

Afin de soutenir les États membres, et en particulier les efforts des enseignants, l'UE fournit des ressources et des informations sur l'éducation et la formation, destinées aux parents et aux élèves déplacés, aux écoles et aux enseignants, ainsi qu'aux acteurs concernés et aux organisations engagées dans des actions de solidarité au sein des États membres de l'UE. Le Fonds social européen+ (FSE+) a fourni des ressources importantes pour la formation des enseignants, en améliorant l'accès à l'éducation et en mettant en place des programmes d'adaptation pour les enfants. Ces ressources sont disponibles sur le portail de l'espace européen de l'éducation et sur la **plateforme éducative destinée aux établissements scolaires européens**³⁹, qui succède au portail **School Education Gateway**⁴⁰ et accueille à présent l'initiative eTwinning.

La **plateforme éducative** en ligne **destinée aux établissements scolaires européens** est au service des enseignants, des directeurs d'établissement, des chercheurs, des formateurs d'enseignants, des décideurs politiques et des autres professionnels de l'enseignement, y compris l'accueil de la petite enfance ainsi que l'enseignement et la formation professionnels (EFP). Afin de favoriser l'inclusion des enfants déplacés en provenance d'Ukraine, la Commission a créé une page web spéciale qui offre un large éventail de ressources destinées aux acteurs de l'enseignement⁴¹. La plateforme propose également une série de cours de perfectionnement professionnel en ligne gratuits dans des matières liées à l'éducation des réfugiés. Sur **eTwinning**, la plateforme communautaire en ligne destinée aux enseignants et au personnel scolaire, des groupes de discussion spécialisés permettent aux enseignants (et à leurs élèves) en Ukraine et/ou dans les pays voisins de bénéficier du soutien de leurs pairs et d'aider les enseignants européens à promouvoir l'inclusion et la diversité en classe. Tous les enseignants ukrainiens déplacés qui entrent en contact avec une école dans leur pays d'accueil peuvent bénéficier d'un accès intégral à la communauté eTwinning et lancer leurs propres projets.

La Commission a aussi **mobilisé le programme Erasmus+**, afin que les étudiants inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur ukrainien, à quelque niveau d'études que ce soit (du cycle court au doctorat, en passant par la licence et le master), puissent obtenir une bourse pour étudier pendant une durée allant jusqu'à douze mois dans l'établissement d'enseignement supérieur qui les accueille, dans un État membre de l'UE ou un pays tiers

³⁸ [Encourager l'inclusion dans le système éducatif des enfants d'Ukraine déplacés: observations, principes clés et pratiques à suivre pour l'année scolaire 2022-2023.](#)

[Plateforme éducative destinée aux établissements scolaires européens.](#)

⁴⁰ [School Education Gateway \(plateforme en ligne pour l'enseignement scolaire\).](#)

⁴¹ [L'enseignement et l'aide à l'intention des réfugiés ukrainiens.](#) À l'origine, la page d'accueil se trouvait sur le portail en ligne «School Education Gateway» qui, depuis le 1^{er} octobre 2022, a migré vers la plateforme éducative destinée aux établissements scolaires européens.

associé au programme Erasmus+. Les étudiants et les jeunes diplômés des établissements d'enseignement supérieur ukrainiens ont également la possibilité d'effectuer un stage financé par Erasmus+. Le personnel des établissements d'enseignement supérieur ukrainiens peut lui aussi obtenir une subvention Erasmus+ pour une courte durée. Outre les actions en faveur de la mobilité des étudiants et du personnel, les projets de renforcement des capacités dans l'enseignement supérieur ainsi que dans l'enseignement et la formation professionnels, de même que les masters communs Erasmus Mundus, demeureront ouverts aux étudiants, au personnel et aux établissements d'enseignement ukrainiens. Il est en outre possible de soumettre des propositions de projets de partenariat de coopération visant à soutenir les établissements d'enseignement supérieur en Ukraine.

La nouvelle **plateforme de soutien linguistique en ligne Erasmus+** aide les étudiants, les apprenants, le personnel enseignant, les professeurs et les éducateurs qui participent à des projets Erasmus+ à acquérir des compétences linguistiques.

L'accès à l'enseignement et à la formation professionnelle revêt également une importance particulière pour les adultes qui doivent achever des programmes d'apprentissage entamés en Ukraine ou compléter leurs diplômes et leur formation pour accéder à un emploi adapté à leur profil. Dans ses orientations pour aider les personnes fuyant l'agression russe à accéder au marché du travail, à l'enseignement et à la formation professionnels ainsi qu'à la formation des adultes, l'UE invite les États membres à offrir des possibilités ciblées de perfectionnement et de reconversion professionnels, d'enseignement et de formation professionnels ou d'expérience pratique sur le lieu de travail, y compris des cours de langue⁴².

La Commission continuera d'aider les États membres à intégrer les élèves et les étudiants ukrainiens dans leur système éducatif et à affronter les difficultés existantes, tout en approfondissant les contacts avec les autorités ukrainiennes, notamment par l'intermédiaire du groupe européen de solidarité éducative pour l'Ukraine, qui facilite déjà le partage d'informations et d'expériences entre les États membres sur toutes les questions liées à l'aide aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine en matière d'éducation.

La Commission a également continué de soutenir le **milieu universitaire et le monde de la recherche** ukrainiens, y compris les chercheurs fuyant l'agression russe contre l'Ukraine. Un système de bourses, doté d'un montant de 25 millions d'euros, a été créé dans le cadre du programme Marie Skłodowska-Curie et une aide de 20 millions d'euros a été mise à disposition par le Conseil européen de l'innovation, afin de soutenir les start ups deep tech ukrainiennes. L'initiative ERA4Ukraine d'Horizon Europe a fait office de guichet unique d'information pour les chercheurs fuyant l'Ukraine, en collaboration avec les États membres et les pays associés à Horizon Europe.

Prochaines étapes

- La Commission collaborera avec les États membres afin d'accroître le taux de scolarisation, en facilitant les échanges réguliers concernant les progrès accomplis, les difficultés rencontrées et les bonnes pratiques adoptées, dans le cadre du groupe européen de solidarité éducative pour l'Ukraine. Les contacts avec les autorités ukrainiennes seront intensifiés, afin d'encourager les parents ukrainiens à envoyer

⁴² [Communication de la Commission relative à des orientations stratégiques pour les actions des États membres en matière d'accès au marché du travail, d'enseignement et de formation professionnels ainsi que d'éducation et de formation des adultes concernant les personnes qui fuient la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine.](#)

leurs enfants à l'école dans l'UE.

- D'ici au printemps 2023, dans le cadre du nouveau programme scolaire ukrainien, la Commission publiera un demi-million de manuels scolaires en langue ukrainienne à l'attention des élèves de cinquième année.
- Sur ses plateformes en ligne, la Commission continuera de soutenir les enseignants et les écoles, en mettant à leur disposition des supports en ligne, des bonnes pratiques et des formations, en accordant une attention particulière à l'enseignement des langues, au soutien psychosocial et à l'éducation inclusive.
- La Commission continuera d'encourager les États membres à tirer pleinement parti des aptitudes et des compétences du personnel enseignant déplacé en provenance d'Ukraine, conformément à sa recommandation et à ses conseils pratiques pour l'adoption d'un régime souple de reconnaissance des diplômes.
- La Commission mettra en œuvre, dans le cadre de l'initiative Erasmus+ intitulée «Renforcement des capacités dans le domaine de l'enseignement supérieur», une action, dotée d'un montant de 5 millions d'euros, en faveur de la création d'un environnement numérique à vocation éducative ouvert aux étudiants qui ont fui l'Ukraine ou qui ont été déplacés ailleurs dans le pays.
- La Commission continuera d'offrir aux jeunes diplômés ukrainiens la possibilité de participer au programme de stages «Livre bleu».
- La Commission multipliera également les échanges avec les autorités ukrainiennes afin de faciliter la reconnaissance, en Ukraine, des diplômes universitaires obtenus dans les États membres, notamment en aidant le centre national ukrainien d'information sur la mobilité universitaire dans le cadre du processus de Bologne.

4.4. Accès aux soins de santé et aux prestations sociales

La dignité humaine et des conditions de vie décentes sont des aspects essentiels de la protection temporaire. La directive impose aux États membres de fournir aux bénéficiaires de la protection temporaire le soutien nécessaire en matière d'aide sociale et de moyens de subsistance, lorsqu'ils n'en disposent pas, ainsi que des soins médicaux⁴³. En réaction à la situation, les États membres, notamment avec le soutien d'autres partenaires, ont, de manière générale, apporté une aide humanitaire immédiate. Ils ont également intégré les bénéficiaires de la protection temporaire dans des systèmes de protection sociale plus larges, permettant le passage essentiel de l'aide d'urgence ponctuelle à l'aide sociale ciblée et à l'autonomie⁴⁴.

Le type, le niveau et même la durée des prestations d'assistance sociale (de nature financière ou autre) en faveur des bénéficiaires de la protection temporaire varient considérablement d'un État membre à l'autre, du fait de la diversité et, souvent, de la complexité des systèmes sociaux nationaux. Trois grandes approches peuvent être distinguées: un nombre élevé d'États membres traitent les bénéficiaires de la protection temporaire sur un pied d'égalité avec leurs propres ressortissants/citoyens ou leurs réfugiés statutaires, offrant ainsi à tous le même accès aux services sociaux et aux mesures d'aide. Dans de nombreux cas, cette approche est passée

⁴³ Voir article 13 de la directive relative à la protection temporaire.

⁴⁴ L'article 13 dispose en outre ce qui suit: «Lorsque les bénéficiaires exercent une activité salariée ou non salariée, il est tenu compte, lors de la fixation du niveau de l'aide envisagée, de leur capacité à subvenir à leurs besoins».

par l'assouplissement des exigences en matière d'accès, afin de prendre en considération les circonstances propres au déplacement, par exemple en ce qui concerne la vérification des moyens financiers disponibles ou d'autres critères d'éligibilité. D'autres États membres intègrent les bénéficiaires de la protection temporaire dans les systèmes de soutien mis en place pour les demandeurs d'une protection internationale. D'autres, moins nombreux, ont instauré des dispositifs spécialement consacrés aux bénéficiaires de la protection temporaire. Souvent, le niveau d'aide est alors moins généreux ou limité dans le temps. L'un des États membres applique un système hybride, avec des dispositions différentes s'appliquant aux ressortissants ukrainiens et aux ressortissants de pays tiers qui relèvent de la protection temporaire.

La grande majorité des États membres prévoient en outre différents types de prestations supplémentaires ou des mesures d'aide ponctuelles, telles qu'une aide au logement, des billets de train gratuits ou des subventions destinées à la subsistance ou à l'intégration initiales, des cours spécialisés d'intégration ou une aide en la matière, des services de réadaptation et des solutions accessibles pour les personnes handicapées.

Outre l'action des États membres, dans de nombreux cas, la société civile européenne a elle aussi fréquemment apporté un soutien supplémentaire essentiel, par des plateformes d'aide bénévole, des dons individuels et d'autres initiatives. Dans près de la moitié des États membres, notamment ceux qui accueillent le plus grand nombre de bénéficiaires de la protection temporaire, des plateformes en ligne spécialisées ont été lancées afin de coordonner l'aide proposée et celle fournie par les organisations sociales, les entreprises et les particuliers⁴⁵.

Au fil de l'évolution de la situation, et compte tenu de la prolongation de la protection temporaire au moins jusqu'en mars 2024, les États membres réexaminent et modifient leur législation et leurs dispositions nationales. La Commission collaborera avec les États membres pour que tous les droits énoncés dans la directive continuent d'être accordés aux bénéficiaires de la protection temporaire et pour promouvoir des politiques menant à leur autonomie (notamment par l'accès à l'emploi ainsi qu'à l'éducation et à la formation).

Selon les termes de la directive relative à la protection temporaire, le soutien nécessaire en matière de soins médicaux doit comprendre au minimum les soins d'urgence et le traitement essentiel des maladies. La Commission a conclu dans un premier rapport⁴⁶, qui traduit ses orientations en la matière, que la majorité des États membres avaient offert aux bénéficiaires de la protection temporaire un accès inclusif à leur système national de soins de santé, égal ou presque à celui dont jouissent leurs propres citoyens, à quelques différences près seulement.

Dans certains États membres, les difficultés d'ordre pratique rencontrées lors de la mise en œuvre sont liées, par exemple, au manque d'information concernant l'accès aux soins de santé ou à la barrière linguistique. Les différences entre les calendriers de vaccination⁴⁷ et entre les traitements de certaines maladies chroniques et transmissibles ont également posé des problèmes aux services de santé dans les pays d'accueil. La Commission collabore actuellement avec les États membres afin de recenser les problèmes d'accessibilité et un deuxième rapport sera publié en avril 2023.

⁴⁵ AUEA – Providing Temporary Protection to Displaced Persons from Ukraine: A Year in Review.

⁴⁶ [Report on access to health care in EU Member States - Implementation of Temporary Protection Directive \(2001/55/EC\) and Council Implementing Decision \(EU\) 2022/382.](#)

⁴⁷ La vaccination gratuite contre la COVID-19 a été proposée dans la grande majorité des États membres.

Le recensement des **personnes handicapées** et l'aide en leur faveur demeurent également difficiles. Les difficultés concernent principalement le recensement des personnes ayant des besoins particuliers et des personnes handicapées au moyen d'examen médicaux réalisés dès l'arrivée ou par les travailleurs sociaux, ou encore la manière de transposer les certificats d'invalidité existants dans des systèmes nationaux d'aide aux personnes handicapées qui sont différents. La Commission a fourni des orientations utiles sur cette question et a réuni les États membres, les partenaires de la société civile, les autorités ukrainiennes et d'autres organisations, afin de tenter de résoudre ces problèmes⁴⁸.

Grâce au mécanisme européen de protection civile, l'UE a contribué à l'**évacuation médicale des patients ukrainiens et des blessés de guerre** qui ne pouvaient plus être soignés en Ukraine en raison de la guerre. Près de 2 000 patients ukrainiens ont été évacués avec succès vers vingt pays de l'UE et de l'EEE. Un centre médical a été mis en place à Rzeszów (en Pologne) pour faciliter l'évacuation. La Commission européenne, l'Organisation mondiale de la santé, les États membres de l'UE et de l'EEE, l'Ukraine et de la République de Moldavie y ont tous participé. À la demande des autorités ukrainiennes, un programme de rapatriement de l'UE destiné à faciliter le retour en Ukraine des patients évacués a été mis au point. L'Ukraine a également été associée au programme de l'UE pour la santé (EU4Health) et participe à présent à plusieurs initiatives, telles que l'action commune relative à l'intégration des réseaux européens de référence pour les maladies rares dans les systèmes de santé nationaux.

Un réseau de soutien à l'Ukraine, aux États membres voisins et à la République de Moldavie a été mis en place, par l'intermédiaire de la plateforme de l'UE sur la politique de santé, afin de faciliter la coopération et la coordination des ONG et de la société civile dans leur action en faveur des soins de santé en Ukraine et des personnes déplacées en provenance d'Ukraine. La Commission a soutenu les travaux de ce réseau en apportant des fonds supplémentaires du programme de l'UE pour la santé (EU4Health), dans le cadre d'appels à propositions ciblant les organisations de patients et de la société civile, afin de venir en aide aux personnes fuyant l'agression russe contre l'Ukraine.

Parmi la population déplacée, de nombreuses personnes, y compris des enfants, ont des besoins spécifiques consécutifs au traumatisme causé par l'agression russe. Pour compléter l'aide en matière de santé mentale et le soutien psychosocial offerts dans la majorité des États membres, la Commission a donc fourni un financement supplémentaire pour les premiers secours psychologiques, par différents canaux, notamment la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et d'autres organisations non gouvernementales.

Prochaines étapes

- La Commission fera rapport sur les obstacles à l'accès aux soins de santé, d'ici avril 2023, et examinera avec les États membres les moyens de les surmonter.
- La Commission collaborera avec les États membres afin de poursuivre les actions ciblées. Priorité sera donnée à la vaccination des enfants déplacés, conformément aux programmes de vaccination en vigueur dans les pays d'accueil, en accord avec les États membres. L'aide permettant d'assurer la continuité des soins prodigués aux personnes faisant l'objet d'un traitement de longue durée doit également être une priorité. La surveillance épidémiologique doit être assurée.

⁴⁸ [Communication de la Commission relative aux lignes directrices opérationnelles pour la mise en œuvre de la décision d'exécution 2022/382 du Conseil constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées en provenance d'Ukraine, au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE, et ayant pour effet d'introduire une protection temporaire.](#)

- La Commission collaborera avec les États membres pour continuer de venir en aide aux patients ukrainiens atteints de cancer, grâce aux évacuations médicales en cours, à la fourniture de médicaments anticancéreux à l'Ukraine et à la participation de l'Ukraine aux activités mises en place au titre du plan européen pour vaincre le cancer, par l'intermédiaire du programme de l'UE pour la santé (EU4Health).
- La Commission garantira aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine une aide psychosociale et une assistance en matière de santé mentale grâce à des accords avec la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et les ONG, y compris en renforçant les dispositions en matière de formation des enseignants et des travailleurs sociaux à la santé mentale.

4.5. Accès à l'emploi

L'intégration sur le marché du travail est fondamentale pour être financièrement indépendant, subvenir aux besoins de sa famille et contribuer à la vie collective dans son milieu d'accueil. Cette intégration sera également bénéfique à l'Ukraine à long terme, lorsque les intéressés regagneront leur pays en possession de compétences nouvellement acquises et contribueront à sa reconstruction.

Lors de l'activation de la directive relative à la protection temporaire, les États membres ont supprimé de nombreuses formalités et démarches administratives supplémentaires (telles que les permis de travail complémentaires) ou autres obstacles, afin de garantir un accès immédiat au marché du travail. En juin 2022, la Commission, s'appuyant sur les enseignements tirés des crises précédentes, a fourni des orientations et proposé des mesures concrètes pour faciliter l'accès au marché du travail, à l'enseignement professionnel, à l'éducation et à la formation des adultes⁴⁹.

Les données disponibles à ce jour montrent que ces initiatives ont été couronnées de succès et que l'intégration des personnes déplacées en provenance d'Ukraine sur le marché du travail s'est faite plus rapidement que celle des demandeurs d'une protection internationale et des personnes disposant du statut de réfugié⁵⁰. Les chiffres disponibles en décembre 2022 indiquaient que plus de 1,1 million de personnes déplacées en provenance d'Ukraine avaient un emploi dans l'Espace économique européen à cette date⁵¹. Au moins 614 933 bénéficiaires de la protection temporaire ont été embauchés dans 18 États membres, en Norvège et au Liechtenstein, et 413 365 personnes sont enregistrées comme demandeurs d'emploi dans 15 États membres (au 1^{er} mars 2023).

⁴⁹ [Communication de la Commission relative à des orientations stratégiques pour les actions des États membres en matière d'accès au marché du travail, d'enseignement et de formation professionnels ainsi que d'éducation et de formation des adultes concernant les personnes qui fuient la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine.](#)

⁵⁰ [OECD Policy Responses on the Impacts of the War in Ukraine – What we know about the skills and early labour market outcomes of refugees from Ukraine \(Mesures de l'OCDE face aux conséquences de la guerre en Ukraine: connaissances acquises concernant les compétences des réfugiés ukrainiens et les premiers résultats de leur intégration sur le marché du travail\).](#)

⁵¹ [Public Employment Services support to persons displaced from Ukraine: latest developments - Employment, Social Affairs & Inclusion \(Aide des services publics pour l'emploi aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine: dernières évolutions – Emploi, affaires sociales et inclusion\).](#)

Dans le cadre de ces initiatives, en octobre 2022, la Commission et l’Autorité européenne du travail ont lancé le **projet pilote «Réservoir de talents»**⁵² en faveur des personnes fuyant l’agression russe contre l’Ukraine. Ce projet soutient l’intégration des bénéficiaires de la protection temporaire sur le marché du travail aussi longtemps qu’ils se trouvent dans l’UE. Il facilite la mise en relation de leur profil avec des emplois et des postes vacants qui correspondent à leurs compétences et à leurs diplômes. Il leur apporte une assistance pour créer leur CV et présenter leur profil à plus de 4 000 employeurs dans l’UE représentant 3 900 000 postes à pourvoir (chiffres de février 2023). Les employeurs inscrits sur le portail EURES font l’objet d’une procédure de vérification, notamment pour éviter le risque d’exploitation par le travail. Si le portail est accessible aux demandeurs d’emploi dans tous les États membres de l’UE, certains d’entre eux ont investi des moyens supplémentaires pour favoriser son usage⁵³. Afin de garantir une intégration plus rapide des bénéficiaires de la protection temporaire sur le marché du travail, les États membres sont invités à mieux promouvoir et à encourager davantage l’utilisation du projet pilote «Réservoir de talents», par des campagnes actives de promotion et d’information.

La validation et la reconnaissance rapides des compétences et des diplômes sont particulièrement importantes pour une intégration réussie sur le marché du travail. En avril 2022, la Commission a publié **une recommandation et des conseils pratiques pour établir un régime souple de reconnaissance des qualifications** donnant accès à des professions réglementées, ou pour permettre aux personnes fuyant la guerre menée par la Russie contre l’Ukraine de poursuivre leurs études, et elle surveille sa mise en œuvre⁵⁴. Afin de faciliter la compréhension des diplômes ukrainiens et leur comparaison avec ceux obtenus dans l’UE, la Commission a publié un rapport comparatif⁵⁵ et organise des échanges à l’attention des professionnels et des autres personnes participant à l’évaluation des qualifications.

De nombreux États membres ont déjà pris des mesures importantes pour faciliter la reconnaissance des qualifications⁵⁶, certains ayant conclu des accords avec l’Ukraine en matière de reconnaissance des diplômes universitaires. Il importe de veiller à ce que chacun puisse accéder à un emploi correspondant à ses qualifications et à son expérience.

Compte tenu de la prédominance, parmi les bénéficiaires de la protection temporaire, de foyers ukrainiens dirigés par une femme, plusieurs États membres ont accordé une attention toute particulière à **l’aide en faveur des femmes provenant d’Ukraine** dans leurs programmes d’intégration sur le marché du travail. Cette réalité fait également de la disponibilité de services «d’éducation et d’accueil de la petite enfance» une condition préalable particulièrement essentielle à leur intégration rapide et durable sur le marché du travail.

Les journalistes et les professionnels des médias ukrainiens ont eux aussi fait l’objet d’une attention particulière, et cela continuera d’être le cas. Le «mécanisme européen de réaction rapide aux violations de la liberté de la presse et des médias»⁵⁷, soutenu par l’UE, a permis à

⁵² [Projet pilote «Réservoir européen de talents».](#)

⁵³ Chypre, Espagne, Finlande, Croatie, Lituanie, Slovaquie, Pologne.

⁵⁴ [Recommandation \(UE\) 2022/554 de la Commission du 5 avril 2022 concernant la reconnaissance des qualifications pour les personnes fuyant l’invasion russe de l’Ukraine.](#)

⁵⁵ [Comparison report of the European Qualifications Framework and the Ukrainian National Qualifications Framework.](#)

⁵⁶ Par exemple, des mesures permettant aux professionnels de la santé ukrainiens de pratiquer leur métier sous supervision en Lettonie avant que leurs qualifications ne soient officiellement reconnues.

⁵⁷ [https://www.mfr.eu/.](https://www.mfr.eu/)

des journalistes de trouver refuge dans l'UE. Un autre projet financé par l'UE visant à promouvoir les partenariats transnationaux⁵⁸ en matière de journalisme a été ouvert aux médias ukrainiens. Afin d'encourager le potentiel entrepreneurial des jeunes Ukrainiens, la Commission a pris des mesures pour permettre une participation plus souple au programme «Erasmus pour jeunes entrepreneurs». En conséquence, le nombre d'entrepreneurs ukrainiens ayant posé leur candidature et participé au programme n'a jamais été aussi élevé depuis 2018.

La Commission a également intensifié ses travaux avec les partenaires sociaux et économiques dans le cadre du partenariat européen pour l'intégration, afin de favoriser l'intégration des bénéficiaires de la protection temporaire sur le marché du travail. Comme le soulignait une déclaration commune publiée en décembre 2022, les membres de ce partenariat conviennent de se concentrer sur le renforcement des structures de coopération entre les acteurs concernés du marché du travail ainsi que sur la simplification et l'allégement des règles d'évaluation, de reconnaissance et de validation des compétences et des qualifications des réfugiés et des migrants⁵⁹.

Maintenant que les États membres ont commencé à mettre en œuvre leurs programmes FSE+ pour la période 2021-2027, la Commission surveillera le recours au FSE+ pour soutenir l'intégration sur le marché du travail et l'inclusion sociale des ressortissants de pays tiers, notamment d'Ukraine.

Jusqu'à présent, la clarté concernant le droit immédiat et sans conditions à l'emploi et au lancement d'une activité indépendante a constitué un facteur déterminant pour permettre aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine d'accéder au marché du travail. Les efforts peuvent encore être intensifiés pour donner aux personnes déplacées des informations concernant les aides à l'intégration sur le marché du travail auxquelles elles peuvent prétendre et pour encourager leur inscription auprès des services publics pour l'emploi. Dans le même temps, l'incertitude quant à la durée pendant laquelle les personnes déplacées en provenance d'Ukraine pourront rester dans l'UE appelle l'adoption de méthodes souples pour garantir un accès rapide et durable au marché du travail. À cet égard, les efforts déployés par des États membres comme la Pologne, l'Estonie et d'autres pays, en vue de faciliter l'accès à d'autres statuts de migration légale, y compris par l'emploi, constituent un pas important vers l'avenir. Dorénavant, les initiatives visant à offrir des cours de langue et à améliorer l'accès et l'intégration sur le marché du travail devront continuer d'accompagner cette démarche, pour ne laisser personne de côté.

Prochaines étapes

- La Commission incitera les États membres à promouvoir une intégration plus rapide des bénéficiaires de la protection temporaire sur le marché du travail, en favorisant et en encourageant davantage le recours au projet pilote «Réservoir de talents» et en partageant les bonnes pratiques observées.
- La Commission encouragera les échanges avec les autorités nationales de gestion du FSE+ au sujet des progrès accomplis, des difficultés rencontrées et des bonnes pratiques adoptées dans l'exécution des projets de financement de l'UE en faveur des ressortissants de pays tiers.
- Afin de faciliter la compréhension des diplômes ukrainiens et leur comparaison avec ceux obtenus dans l'UE, la Commission fera un bilan de la mise en œuvre de sa

⁵⁸ <https://www.investigativejournalismforeu.net/>.

⁵⁹ [Partenariat européen pour l'intégration.](#)

recommandation relative à un régime souple de reconnaissance des qualifications et elle organisera des échanges à l'intention des professionnels et des autres personnes participant à l'évaluation des qualifications.

4.6. Accès à l'hébergement et au logement

L'accueil de millions de personnes déplacées en peu de temps a été l'une des difficultés majeures lors de la mise en œuvre de la directive relative à la protection temporaire.

Dans toute l'UE, différents types de logements temporaires ou plus permanents ont été fournis par les autorités nationales et les municipalités, par l'intermédiaire de promoteurs privés, mais aussi du marché immobilier. Le mécanisme européen de protection civile⁶⁰ a contribué à satisfaire la demande d'abris d'urgence dans les États membres voisins ou proches de l'Ukraine et de la République de Moldavie, en particulier dans les premiers jours suivant l'arrivée des personnes déplacées. Le centre de coordination de la réaction d'urgence (ERCC) de la Commission a canalisé les offres émanant de 21 États membres de l'UE et de la Norvège, et a mobilisé des unités de logement d'urgence et des lits de la réserve rescEU.

Avec le recul, l'un des aspects les plus remarquables de la réaction à la crise a toutefois été **l'immense générosité dont ont fait preuve les citoyens** en ouvrant les portes de leur domicile. Sans cela, les structures d'accueil officielles auraient peiné à répondre à la demande de logements.

Afin de venir en aide aux personnes vulnérables et à celles qui les hébergent, les autorités nationales ont soutenu et encouragé le dialogue sur des plateformes de coopération conjointe innovantes qui permettent aux intéressés de trouver un foyer, d'échanger des informations et de s'apporter un soutien mutuel. De nombreux États membres apportent également une aide financière aux ménages qui hébergent des personnes bénéficiant de la protection temporaire, tandis que d'autres versent des aides au logement directement aux bénéficiaires de la protection temporaire⁶¹.

Dans le cadre de l'initiative «**Safe Homes**»⁶², la Commission a proposé des orientations pour aider les États membres, les autorités régionales et locales ainsi que la société civile à organiser des initiatives liées au logement privé⁶³. Elle a en outre encouragé les États membres à échanger et à se pencher sur ce que l'on appelle le «parrainage communautaire» ou d'autres programmes similaires qui proposent des parcours d'intégration aux personnes hébergées. Un budget ciblé de 5,5 millions d'euros, dans le cadre du projet de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge, vise à financer la mise en œuvre des orientations liées à l'initiative «Safe Homes» et l'élaboration d'un modèle en matière de bonnes pratiques. Ce projet permettra de mettre plus facilement en relation les personnes à la recherche d'un hébergement avec les candidats hébergeurs, tout en estimant les besoins des États membres, et de créer un mécanisme d'orientation vers divers services d'intégration associé à l'hébergement. Il est également prévu que les hébergeurs bénéficient d'un soutien et d'orientations. Différents volets du programme seront mis en œuvre tout au long de

⁶⁰ [Mécanisme européen de protection civile \(europa.eu\)](https://europa.eu).

⁶¹ [OECD Policy Responses on the Impacts of the War in Ukraine – Housing support for Ukrainian refugees in receiving countries \(Mesures de l'OCDE face aux conséquences de la guerre en Ukraine: aide au logement en faveur des réfugiés ukrainiens dans leur pays d'accueil\)](#).

⁶² [Safe and suitable homes for people fleeing the war in Ukraine](#) (Des logements sûrs et adaptés pour les personnes fuyant la guerre en Ukraine).

⁶³ [Solidarity and housing: supporting safe homes – Considerations, key principles and practices \(Solidarité et logement: fournir des logements sûrs – observations, principes clés et pratiques à suivre\) - 21 février 2023](#).

l'année 2023 en Allemagne, en Belgique, en France, en Hongrie, en Irlande, au Luxembourg, aux Pays-Bas, en Pologne, en Roumanie et en Slovaquie.

Par ailleurs, en janvier 2023, la Commission a lancé un appel à propositions pour l'octroi de subventions à des projets au titre du Fonds «Asile, migration et intégration»⁶⁴, afin de continuer à soutenir et à promouvoir les programmes de parrainage communautaire et de contribuer au développement de la complémentarité entre les capacités d'accueil des États membres et l'offre de logement émanant des programmes d'accueil privés. Cette initiative permettra d'intégrer les enseignements tirés des mesures prises en réaction au conflit en Ukraine et de recenser les possibilités d'accroître la capacité structurelle d'accueil au niveau de l'UE. Le FSE+ sera également bien placé pour soutenir ces programmes au sein des États membres de l'UE.

À l'avenir, les personnes déplacées en provenance d'Ukraine devront quitter le logement d'urgence de court terme ou leur hébergement temporaire chez des particuliers, pour s'installer dans des logements à plus long terme et éviter ainsi de dépendre de façon permanente de l'accueil assuré par les services publics. En outre, il faut mettre à la disposition des personnes handicapées des logements qui leur soient accessibles. La pénurie de logements abordables ou de logements sociaux dans certains États membres, où elle entraîne une crise du marché immobilier, rend cette transition plus difficile. Lorsque les bénéficiaires de la protection temporaire paient leur logement en tout ou en partie, l'évaluation correcte des ressources dont ils disposent et l'apport d'une aide, si nécessaire, sont essentiels pour que les personnes qui en ont besoin puissent continuer à accéder au logement.

Prochaines étapes

- La plateforme de solidarité continuera de suivre les évolutions en matière de déplacement des populations et actualisera le plan d'urgence européen, afin de garantir la disponibilité de logements.
- La Commission surveillera l'application de la directive relative à la protection temporaire dans le domaine de l'accueil, afin d'identifier les risques liés au passage d'un hébergement d'urgence à des solutions à plus long terme, en particulier pour les personnes vulnérables.
- La plateforme de solidarité examinera la mise en œuvre de l'initiative «Safe Homes» et des orientations en la matière, afin de définir les principales mesures à prendre dans les mois à venir ainsi que les enseignements à en tirer.
- Le réseau européen pour l'intégration⁶⁵ poursuivra l'échange de bonnes pratiques en matière de fourniture de logements accessibles, sur la base des discussions qui se sont tenues les 2 et 3 février 2023 en Suède.
- La Commission mobilisera 8 millions d'euros de financement pour soutenir et promouvoir les programmes de parrainage communautaire en 2023.

⁶⁴ [Fonds «Asile, migration et intégration» \(FAMI\) – Appel à propositions – 17 janvier 2023.](#)

⁶⁵ Le réseau européen pour l'intégration (EIN) réunit des représentants des pouvoirs publics nationaux des 27 États membres de l'UE, d'Islande et de Norvège, principalement des ministères chargés de l'intégration des migrants. Dans leurs pays respectifs, ces représentants jouent souvent un rôle dans la planification et la mise en œuvre des financements spécifiques de l'UE tels que le Fonds «Asile, migration et intégration» (FAMI). Les membres de l'EIN participent également à des visites d'étude ciblées, à des évaluations par les pairs, à des ateliers et à des actions d'assistance mutuelle sur certains aspects de l'intégration, afin d'échanger leurs connaissances. Voir [Réseau européen pour l'intégration | Site web européen consacré à l'intégration \(europa.eu\)](#)

- La Commission suivra la mise en œuvre du projet «Safe Homes» coordonné par la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge, et le renforcera si nécessaire.

5. Aide financière et opérationnelle

L'Union a apporté son soutien par des mesures et des financements sans précédent répondant aux besoins des personnes déplacées, grâce à plusieurs fonds de l'UE. Pour aider les États membres, la Commission a mobilisé très tôt sa panoplie complète de programmes de dépenses de l'UE.

5.1. Aide financière

Depuis mars 2022, les règles régissant la politique de cohésion ont été révisées à plusieurs reprises, pour permettre aux États membres de réaffecter les fonds de l'enveloppe 2014-2020 non utilisés et d'apporter des liquidités supplémentaires en puisant dans la nouvelle enveloppe 2021-2027. L'**action de cohésion en faveur des réfugiés en Europe (CARE)**, qui a fait l'objet de trois modifications⁶⁶, a permis d'accroître la souplesse des règles en vigueur, de fournir davantage de liquidités pour financer les besoins urgents et de simplifier les obligations incombant aux autorités de gestion en matière de rapports.

Le total des liquidités supplémentaires apportées par l'UE, par l'intermédiaire des paquets CARE et FAST-CARE, s'élève à 13,6 milliards d'euros. Un montant de près de 1 milliard d'euros a servi à reprogrammer des fonds⁶⁷ pour financer l'accueil et l'arrivée des personnes déplacées en provenance d'Ukraine et pour faciliter leur accès au marché du travail général, à l'éducation, à la formation linguistique, à la garde d'enfants, au logement, aux soins médicaux et à d'autres mesures d'intégration à long terme. Ces actions étant souvent menées par les autorités locales et les organisations de la société civile, les États membres sont tenus d'allouer à ces bénéficiaires au moins 30 % des mesures prévues à cet effet dans le cadre de CARE⁶⁸.

L'UE a également modifié les **Fonds «Affaires intérieures»**, afin d'accroître la souplesse financière et de permettre aux États membres de réaffecter plus facilement des fonds disponibles de leurs programmes 2014-2020 à des actions destinées aux personnes déplacées en provenance d'Ukraine, pour, par exemple, répondre à leurs besoins prioritaires au moment de leur arrivée (hébergement d'urgence, nourriture, soins de santé, personnel supplémentaire, etc.) et pour soutenir les efforts déployés par les États membres (par exemple pour s'occuper des personnes déplacées à leur arrivée, les enregistrer et les orienter vers des services d'aide spécialisés).

En outre, lors de la conférence des donateurs du 9 avril 2022 intitulée «Stand Up for Ukraine», **un montant de 400 millions d'euros destiné à financer l'aide d'urgence** a été mobilisé au titre des Fonds «Affaires intérieures». Sur cette somme, 385 millions d'euros ont été alloués à la couverture des besoins les plus urgents dans les États membres⁶⁹ les plus touchés par l'afflux de personnes déplacées en provenance d'Ukraine et à l'intégration rapide

⁶⁶ [Règlement \(UE\) 2022/562 du 6 avril 2022](#), [règlement \(UE\) 2022/613 du 12 avril 2022](#), [règlement \(UE\) 2022/2039 du 19 octobre 2022](#).

⁶⁷ Au 31 janvier 2023.

⁶⁸ L'exercice de reprogrammation qui met en place ce régime est en cours et la Commission vérifiera le respect de cette condition lors de la clôture des programmes.

⁶⁹ L'aide d'urgence de 385 millions d'euros a été allouée comme suit: 54,4 millions d'euros à la Tchéquie, 200,1 millions d'euros à la Pologne, 10,1 millions d'euros à l'Estonie, 10,1 millions d'euros à la Lituanie, 10,9 millions d'euros à la Bulgarie, 7,8 millions d'euros à la Lettonie, 39,1 millions d'euros à la Roumanie, 21,1 millions d'euros à la Hongrie, 24,7 millions d'euros à la Slovaquie et 6,7 millions d'euros à Chypre.

de ces dernières, tandis que les 15 millions restants doivent servir à financer l'initiative «Safe Homes» et à apporter un soutien psychosocial à ces personnes.

Grâce à l'instrument d'appui technique, la Commission a également aidé les administrations des États membres à faciliter l'accès aux droits conférés par la directive relative à la protection temporaire. Cette action contribue à renforcer la coordination à plusieurs niveaux et à améliorer les procédures relatives à l'accès aux services sociaux, à l'éducation et à l'emploi en faveur des personnes déplacées en provenance d'Ukraine.

Grâce à la nouvelle génération de programmes adoptés, les États membres ont accès à une aide financière substantielle au titre des **Fonds «Affaires intérieures»** et de la **politique de cohésion pour la période 2021-2027**, ce qui leur permet de lancer des actions adaptées à leurs besoins spécifiques.

La Commission poursuivra sa collaboration avec les États membres, en particulier à la lumière des conclusions formulées par le Conseil européen le 9 février 2023, pour qu'une aide financière adéquate et souple continue d'être apportée aux États membres qui supportent la plus grande part des coûts pour répondre aux besoins des réfugiés en matière de soins de santé, d'éducation et de subsistance.

5.2. Soutien opérationnel

L'agression de la Russie contre l'Ukraine a déclenché la plus grande opération d'urgence depuis la création du **mécanisme européen de protection civile**, qui a démontré sa capacité à mobiliser une aide à la fois en faveur de l'Ukraine et des États membres de l'UE les plus touchés par l'afflux de personnes déplacées en provenance d'Ukraine. Trois plateformes logistiques relevant du mécanisme ont été créées en Pologne, en Roumanie et en Slovaquie afin d'acheminer vers l'Ukraine plus de 80 000 tonnes d'aide en nature depuis les États membres et les pays participants au mécanisme. Le centre de coordination de la réaction d'urgence (ERCC) de la Commission gère l'opération la plus vaste et la plus complexe jamais menée dans le cadre de ce mécanisme, le montant de l'aide représentant une valeur financière estimée à plus de 540 millions d'euros. Cette aide permet de financer, entre autres, la fourniture de médicaments, de dispositifs médicaux, de véhicules d'urgence, de générateurs d'énergie et de transformateurs. L'ERCC a également coordonné les évacuations médicales dont il a été fait mention plus haut.

Le **soutien opérationnel de l'UE** s'est également concrétisé par la participation de ses **agences**, notamment l'AUEA, Frontex, Europol et la FRA.

L'AUEA apporte son aide à treize États membres pour combler leurs besoins en matière d'asile, d'accueil et de protection temporaire. 90 agents supplémentaires ont été spécialement déployés pour assister les États membres dans l'application de la directive relative à la protection temporaire, combler leurs besoins d'actions d'information et les aider à affronter d'autres conséquences de l'invasion russe de l'Ukraine. L'AUEA a élaboré et diffusé un large éventail de produits destinés aux actions d'information et lancé des campagnes d'information sur la protection temporaire, en étroite collaboration avec la Commission. Des formations adaptées ont été mises à la disposition des États membres sur la manière de doter leur personnel des connaissances et des compétences requises pour mettre en œuvre les droits conférés par la directive relative à la protection temporaire.

Environ 200 membres du personnel de Frontex sont déployés aux points de passage frontaliers concernés en Pologne, en Roumanie, en Slovaquie et en République de Moldavie pour permettre la prise en charge efficace et rapide des personnes fuyant l'agression russe contre l'Ukraine. Europol a également envoyé du personnel et des agents invités pour

effectuer des contrôles de sécurité secondaires en Lituanie, en Pologne, en Slovaquie, en Roumanie, en Hongrie et en République de Moldavie. Sur demande, le personnel d'Europol participe également à des enquêtes dans ces pays.

La FRA a établi des rapports sur la mise en œuvre de la directive relative à la protection temporaire et a récemment mené une vaste enquête auprès des bénéficiaires, qui a permis de recenser les principales difficultés et de définir les priorités pour les mois à venir.

6. Solidarité et partenariat

6.1. La solidarité en action

La solidarité a constitué la caractéristique dominante de la réaction de l'UE à l'agression russe contre l'Ukraine, notamment lorsque les États membres ont décidé de **déroger à l'application de l'article 11 de la directive relative à la protection temporaire**, facilitant ainsi la possibilité pour les personnes bénéficiant de la protection temporaire dans l'un des États membres de jouir de cette même protection lorsqu'elles se rendent dans les autres États membres. Cette décision a permis de **fluidifier les déplacements ultérieurs** au sein de l'UE, ce qui a contribué à réduire la pression exercée sur les systèmes d'accueil nationaux des États membres limitrophes de l'Ukraine et à réduire les formalités en matière de transferts⁷⁰, rendant ainsi l'instrument encore plus facile à appliquer.

Afin de soulager la République de Moldavie, dont la capacité d'accueil est dépassée, dans le cadre de la plateforme de solidarité, la Commission soutient et coordonne depuis le début du conflit le transfert de personnes vulnérables qui ont fui l'Ukraine et ont droit à la protection temporaire, depuis la République de Moldavie vers les États membres de l'UE et les autres pays associés à l'espace Schengen qui se sont engagés à accueillir des personnes. À ce jour, douze États membres de l'UE, ainsi que la Norvège, le Liechtenstein, la Suisse et l'Islande, se sont engagés à accueillir un total de 17 870 personnes parmi celles transitant par la République de Moldavie. À ce jour, sur ce nombre, 2 377 personnes ont été transférées de République de Moldavie vers l'UE et les autres pays associés à l'espace Schengen (chiffres au 17 février 2023). En outre, l'engagement de l'UE comportait également une aide financière en faveur de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), afin de soutenir ses activités liées à l'organisation de vols de la République de Moldavie vers les États membres de l'UE et les autres pays associés à l'espace Schengen qui se sont engagés à accueillir des personnes, dans le cadre d'un projet financé par l'UE à hauteur de 15 millions d'euros.

6.2. Dialogue et coordination avec les autorités ukrainiennes

La participation et la présence aux réunions des autorités ukrainiennes en Ukraine ainsi que des ambassades et consulats ukrainiens dans les États membres de l'UE sont vite devenues l'une des **caractéristiques distinguant** les mesures opérationnelles prises en réaction à cette crise par rapport à toutes les autres crises traversées par le passé. La Commission est parvenue à établir une coopération étroite avec les autorités ukrainiennes, ce qui a permis une coordination accrue également dans des domaines essentiels consacrés à la protection de catégories de personnes vulnérables ainsi qu'à la prévention de la traite des êtres humains et du trafic de migrants, et une définition plus précise des difficultés rencontrées par les intéressés pour accéder aux droits attachés à la protection temporaire dans la pratique. Cette coopération a permis à la Commission et aux États membres de détecter et de combler plus facilement les lacunes de la mise en œuvre de la directive.

⁷⁰ Article 26 de la directive relative à la protection temporaire.

6.3. De la solidarité européenne à l'intervention à l'échelle mondiale

La Commission s'est adressée à ses partenaires internationaux en instaurant un volet international sur la plateforme de solidarité, afin d'y inclure **les États-Unis, le Canada et le Royaume-Uni**. L'objectif est d'échanger des informations sur les programmes mis en place dans les différents pays qui offrent une protection aux personnes fuyant l'agression russe contre l'Ukraine⁷¹, de communiquer les dernières mises à jour concernant la situation en Ukraine et de discuter de la planification des mesures d'urgence et de l'aide supplémentaire.

Une coopération étroite avec les organisations internationales compétentes, en particulier **le HCR et l'OIM**, a permis à l'UE de se forger une idée plus précise de la situation. Cette coopération a permis de prendre des mesures plus éclairées (grâce à des études et des analyses) et d'apporter un soutien opérationnel aux acteurs concernés ainsi qu'à des projets concrets sur le terrain, tels que le transfert, de Moldavie vers l'UE, de personnes vulnérables fuyant l'Ukraine et l'élaboration d'instructions permanentes régissant ces transferts.

7. Perspectives

Comme elle l'a réaffirmé à la réunion du Conseil européen du 9 février 2023, l'Union se tiendra aux côtés des personnes fuyant l'agression russe contre l'Ukraine aussi longtemps que nécessaire. En déclenchant l'application de la directive relative à la protection temporaire, l'UE a assuré la sécurité de millions de personnes contraintes de quitter le pays. La protection temporaire a déjà été prolongée jusqu'en mars 2024. La Commission sera disposée à présenter une proposition de prolongation supplémentaire, si nécessaire.

La directive a permis de catalyser un effort sans précédent auquel a participé la société tout entière, participation que la Commission a préconisée dès les premiers jours d'intervention. Tous les niveaux de pouvoir et tous les secteurs de la société ont été mobilisés comme jamais auparavant pour concrétiser les droits inscrits dans la directive relative à la protection temporaire. Cette action a fortement stimulé l'innovation, y compris des projets pilotes dans différents secteurs, notamment en matière d'emploi, d'éducation, de logement et de reconnaissance des diplômes, projets dont pourront être tirés des enseignements essentiels pour améliorer nos politiques et être prêts à affronter les situations à venir.

La directive s'est révélée suffisamment solide et souple à la fois pour permettre une réaction collective et rapide, reposant sur une **coordination efficace de la part de l'UE, par l'intermédiaire de la plateforme de solidarité**. Cette expérience a contribué à tisser de nouveaux liens et a favorisé la coopération entre les autorités publiques, les partenaires sociaux, la société civile et les personnes fuyant l'agression perpétrée par la Russie à l'encontre de l'Ukraine.

Une action résolue et coordonnée de la part de l'UE est nécessaire non seulement pour continuer à surmonter les difficultés actuelles, mais aussi pour mener toute intervention à venir. Il sera essentiel d'assurer une **transition en douceur** vers d'autres statuts légaux qui donnent accès à des droits au-delà de la durée maximale de la protection temporaire, par exemple en prolongeant les permis de séjour et de travail ou en créant les conditions nécessaires au passage vers d'autres statuts légaux. Il importe de veiller à ce que les régimes d'asile des États membres ne soient pas sollicités de manière excessive.

⁷¹ Depuis le début de la guerre, plus de 400 000 personnes fuyant l'Ukraine ont rejoint les États-Unis, le Canada et le Royaume-Uni.

Parallèlement, un **soutien ciblé** est nécessaire en faveur des personnes qui, après avoir fui l'Ukraine, souhaitent rentrer chez elles. La Commission est déjà intervenue sur cette question, en donnant des orientations ciblées sous la forme d'une foire aux questions qui précise les conséquences des séjours de courte durée en Ukraine et du retour volontaire dans ce pays⁷², et offre des garanties aux personnes qui souhaitent rentrer chez elles en Ukraine, afin qu'elles puissent facilement récupérer leur protection si elles devaient fuir à nouveau⁷³. La Commission continuera de suivre la situation, de s'assurer que les États membres prennent les mesures nécessaires pour permettre le retour volontaire des personnes qui décident de rentrer chez elles, en toute connaissance de cause, et elle appuiera la décision de ces personnes à l'aide des Fonds «Affaires intérieures». La Commission est également en train d'intensifier son action dans le cadre de la plateforme de coordination des donateurs d'organisations multiples, afin de soutenir le processus de remise en état, de redressement et de reconstruction de l'Ukraine. Le retour des personnes déplacées sera un élément important de ce point de vue.

Plus généralement, la directive relative à la protection temporaire s'est révélée être un instrument essentiel pour pouvoir fournir une protection immédiate dans l'UE; aussi la Commission estime-t-elle qu'**il convient de la conserver dans la boîte à outils dont disposera l'Union européenne** à l'avenir.

Toutefois, l'expérience a montré qu'en matière de migrations, les difficultés auxquelles l'Union est confrontée peuvent varier considérablement, notamment en fonction de l'ampleur des flux ou de leur composition. Il est donc essentiel que l'UE se dote d'outils variés et soit prête à réagir à tous les types de crises. La Commission collaborera avec les colégislateurs pour que l'Union européenne soit dotée des outils nécessaires à l'avenir et pour garantir leur bonne articulation avec sa proposition de règlement en matière de situations de crise et de cas de force majeure⁷⁴.

L'application de la directive dans les prochaines années nécessitera un soutien continu, pour parvenir à surmonter les difficultés existantes et mettre en place des dispositions transitoires et d'urgence appropriées, afin de pouvoir réagir aux situations de crise à l'avenir. **La plateforme de solidarité continuera d'assurer une action coordonnée de l'UE** ainsi qu'un **dialogue avec les États membres** et les autres acteurs concernés.

La solidarité et la compassion manifestées par les citoyens partout dans l'UE, de même que les efforts déployés par les autorités nationales et locales, les acteurs concernés et les communautés, nous offrent chaque jour de précieux enseignements et nous prouvent, une fois encore, que l'Union européenne est forte lorsqu'elle agit de manière unie et coordonnée.

L'Union européenne demeurera, aussi longtemps qu'il le faudra, un lieu d'accueil pour les personnes fuyant l'agression russe.

⁷² [Foire aux questions reçues sur l'interprétation de la directive relative à la protection temporaire et de la décision d'exécution 2022/382 du Conseil](#) (en anglais).

⁷³ [Foire aux questions relatives au retour volontaire en Ukraine dans le cadre de la protection temporaire](#) (en anglais).

⁷⁴ [Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile.](#)