



Mission des relations européennes, internationales et de la coopération

caf.fr

ÉTUDE SUR L'ACCÈS DES ÉTRANGERS AUX PRESTATIONS FAMILIALES, SOCIALES ET SERVICES AUX FAMILLES DANS LES PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE

Catherine Collombet
(Mreic)

Comparaisons internationales des politiques familiales et sociales

Numéro 3

Mars 2024

Table des matières

1. Les conditions d'accès des étrangers aux prestations familiales et sociales dans les pays de l'UE 3	
1.1. Les conditions posées par les Etats	5
1.1.1. L'accès aux prestations familiales	6
1.1.2. L'accès aux minima sociaux.....	8
1.1.3. L'accès aux aides au logement	8
1.2. Les conditions spécifiques d'accès pour les personnes déplacées d'Ukraine.....	9
2. Les politiques d'accompagnement à l'accès aux droits des étrangers dans les pays de l'UE	13
2.1. Les enjeux des politiques d'accompagnement à l'accès aux droits en faveur de ces publics ...	13
2.1.1. L'enjeu de l'accès à la protection sociale pour les étrangers	13
2.1.2. Les difficultés d'accès aux droits	13
2.2. Les recommandations et bonnes pratiques.....	16
2.2.1. Les recommandations	16
2.2.2. Les bonnes pratiques	16
3. L'accès des enfants issus de l'immigration aux services d'accueil du jeune enfant dans les pays de l'UE.....	19
3.1. Des barrières démultipliées.....	20
3.1.1. Les chiffres et données disponibles	20
3.1.2. Les types de barrières	23
3.1.3. Les recommandations et bonnes pratiques	25
3.2. Un accès difficile aux EAJE pour les enfants déplacés ukrainiens, malgré une mobilisation particulière.....	28
3.2.1. Des obligations attachées à la protection temporaire	28
3.2.2. De nombreuses initiatives nationales en faveur de l'accès	29
3.2.3. Un accès rendu néanmoins difficile	30

Synthèse

La MREIC (Mission des relations européennes, internationales et de la coopération) a mené une étude comparative en trois volets sur l'accès des étrangers aux prestations familiales et sociales et services aux familles :

- Le 1^{er} volet de l'étude porte sur les conditions d'accès aux prestations familiales et sociales des étrangers ressortissants de pays tiers au sein des pays de l'UE (Union européenne) ;
- Un 2^e volet concerne les politiques d'accompagnement de ces étrangers dans l'accès aux droits ;
- Le 3^e volet porte sur l'accès des enfants issus de l'immigration aux modes d'accueil du jeune enfant.

Au sein de chacun de ces volets, un focus particulier est consacré à l'accès des déplacés ukrainiens, compte tenu du cadre spécifique issu du régime de la protection temporaire au sein de l'UE qui leur est applicable.

1. LES CONDITIONS D'ACCÈS DES ÉTRANGERS AUX PRESTATIONS FAMILIALES ET SOCIALES DANS LES PAYS DE L'UE

Ce premier volet de l'étude comparative porte sur l'accès des étrangers ressortissants des pays tiers à l'UE aux prestations familiales et sociales dans les Etats membres de l'UE. Elle ne couvre en revanche ni les prestations retraite ni les prestations maladie.

Un étranger se définit comme une personne qui ne possède pas la nationalité française, soit qu'il possède une autre nationalité (à titre exclusif), soit qu'il n'en ait aucune (apatride). On distingue parmi les étrangers : les citoyens de l'UE ou assimilés (ressortissants des Etats membres de l'Espace économique européen¹ et de la Suisse) et les étrangers ressortissants de pays tiers (étrangers non UE). L'accès des premiers aux prestations est régi par des normes spécifiques et ils jouissent plus largement que les étrangers non UE de l'égalité de traitement avec les nationaux².

Les motifs pour lesquels des personnes étrangères sont présentes dans un pays sont multiples et peuvent être imbriquées. Ils peuvent être liés à :

- Des persécutions reconnues ou alléguées dans le pays d'origine : il s'agit alors, selon le régime juridique applicable, de **réfugiés**³ ou de **bénéficiaires de la protection subsidiaire**⁴

¹ Outre les Etats membres de l'Union européenne, l'Espace économique européen inclut la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein.

² Règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et règlement d'application (CE) n° 987/2009 ; ainsi que, en dehors du champ de la sécurité sociale, directive n° 2004/38/CE du 29 avril 2004 sur la libre circulation qui garantit aux citoyens de l'UE l'égalité de traitement et le maintien du droit au séjour tant qu'ils ne deviennent pas une « charge déraisonnable » pour le système d'assistance sociale.

³ En vertu de la Convention de Genève: personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays de nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle est apatride et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner.

⁴ Protection accordée à tout ressortissant de pays tiers ou tout apatride qui ne peut être considéré comme un réfugié, mais pour lequel il y a des motifs sérieux et avérés de croire qu'en cas de retour dans son pays d'origine ou, dans le cas

ou temporaire⁵ ; les **apatrides**⁶ bénéficient en France, en vertu de leur seule qualité d'apatride reconnue par l'OFPRA et sans avoir à justifier de persécutions, d'un statut analogue à celui des réfugiés⁷ ; enfin, les **demandeurs d'asile** ou **d'autres formes de protection internationale**⁸ bénéficient également de certains droits au cours de l'examen de leur demande ;

- Des raisons économiques et d'emploi : on parle alors de **migrants économiques ou travailleurs migrants**⁹, de travailleurs détachés ou d'expatriés ;
- Des raisons familiales, environnementales, ou encore d'études (on parle alors d'étudiants internationaux)¹⁰.

Ces étrangers peuvent être en **situation régulière ou irrégulière** du point de vue de la législation sur le droit au séjour du pays dans lequel ils résident.

Les législations nationales sont régies par un certain nombre de **normes communes** (conventions OIT, convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, droit de l'Union européenne).

Ces normes communes laissent toutefois **d'importantes marges de manœuvre aux Etats membres**. Or, les trajectoires migratoires des pays et les compositions, différentes selon les pays, des populations d'immigrés, induisent des réponses politiques différentes de chacun des Etats membres de l'UE. La présente note a pour objectif d'utiliser l'analyse comparative pour montrer **comment chacun des pays de l'UE utilise les marges de manœuvre laissées ouvertes par ces normes internationales et quelles différences subsistent** entre les Etats en termes d'accès des étrangers aux prestations.

Pour ce qui concerne le régime spécifique applicable aux personnes déplacées d'Ukraine, qui résulte de l'application pour la première fois du régime de la protection temporaire, on constate, là aussi, une certaine harmonisation, la directive 2001/55/CE fixant des « *normes minimales* » (article 1^{er}) quant à la protection que les Etats doivent accorder. Là encore, les Etats conservent des marges de manœuvre.

On étudiera quelles sont les conditions posées par les Etats membres de l'Union européenne pour l'accès à la protection sociale :

d'un apatride, dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, il/elle courrait un risque réel de subir des atteintes graves définies à l'article 15 de la Directive 2004/83/CE ; l'article 17, paragraphes 1 et 2 de la Directive 2004/83/ CE, n'étant pas applicable à cette personne et cette personne ne pouvant pas ou, compte tenu de ce risque, ne voulant pas se prévaloir de la protection de ce pays.

⁵ Dispositif qui concerne les étrangers non-européens qui fuient massivement leur pays ou leur région d'origine et qui ne peuvent pas y retourner, en raison notamment d'un conflit armé ou de violences ou parce qu'ils sont victimes de violations graves et répétées des droits de l'homme. Ce dispositif a été créé par la directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 prise à la suite des guerres en ex-Yougoslavie, conflits qui ont fait émerger le besoin d'un régime juridique particulier en cas de nombreux déplacés sur le continent européen. Il est activé sur décision du Conseil de l'Union européenne (UE) qui en définit les bénéficiaires et la date d'entrée en vigueur. Le dispositif est décidé pour une période d'un an et peut être prolongé de 2 ans maximum. Le Conseil de l'UE peut à tout moment y mettre fin si la situation dans le pays d'origine permet un retour sûr et durable des personnes déplacées. Statut de réfugié, protection subsidiaire ou temporaire : quelles différences ? | Service-public.fr.

⁶ Personne qui n'est considérée comme le ressortissant d'aucun État en vertu de sa législation.

⁷ Articles L. 582-1 à L. 582-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

⁸ Ressortissant d'un pays tiers ou apatride ayant présenté une demande d'asile sur laquelle il n'a pas encore été statué définitivement.

⁹ Personne qui va être engagée, est engagée ou a été engagée dans une activité rémunérée dans un État dont elle n'est pas ressortissante.

¹⁰ Les définitions sont issues de : COMMISSION EUROPÉENNE/Réseau Européen des Migrations, Glossaire 2.0 sur l'asile et les migrations - REM Janvier 2012, deuxième édition Un outil pour une meilleure comparabilité

- Des **ressortissants de pays tiers à l'UE**; on se focalisera sur les étrangers non bénéficiaires de la protection internationale, car le droit de l'Union européenne impose s'agissant de ces derniers une large égalité de traitement avec les nationaux ;
- Des **personnes déplacées d'Ukraine** dans le cadre du bénéfice de la protection temporaire.

Chacune des deux parties de l'étude résulte **d'une méthode différente** de recueil d'informations :

- La première partie repose sur l'exploitation des données sur la législation des Etats en matière de protection sociale contenues dans la base européenne MISSOC, sur les travaux conduits dans le cadre du projet de recherche MITSOPRO (cf. *infra*) et sur des recherches menées sur les sites institutionnels consacrés à ces prestations dans chacun des pays étudiés,
- La seconde s'appuie sur une note de veille de la Direction des affaires européennes et internationales (DAEI) des ministères sociaux et sur une communication de la Commission européenne.

1.1. Les conditions posées par les Etats

Deux séries publiques de données sont mobilisées pour analyser les conditions posées par les Etats pour l'accès à la protection sociale des étrangers.

La première est la **base de données du « Système d'Information Mutuelle sur la Protection Sociale » (MISSOC)**, établi en 1990 de façon à « *promouvoir un échange continu d'informations sur la protection sociale au sein des États membres de l'UE* ». La base de données comprend des informations détaillées sur les systèmes de protection sociale et leur organisation dans les 27 États membres de l'Union européenne. Ces informations sont structurées selon les risques de protection sociale.

Sont exploitées, ici, les données relatives aux prestations familiales ainsi qu'aux minima sociaux. La base de données apporte notamment, sur chacun de ces types de prestations, des informations sur les conditions d'éligibilité aux prestations et distingue deux types de conditions : conditions de résidence et autres conditions.

L'accès des étrangers aux prestations familiales et sociales est influencé par un certain nombre de conditions. Certaines sont spécifiques aux personnes étrangères :

- Condition de nationalité (le fait de disposer d'une certaine nationalité) ;
- Condition de régularité du séjour (le fait de disposer d'un droit au séjour) ;
- Condition d'antériorité de titre de séjour (le fait de disposer d'un titre de séjour depuis une certaine durée);
- Condition d'arrivée des enfants dans le cadre du regroupement familial.

D'autres conditions ne sont pas propres aux personnes étrangères mais les affectent de manière particulière en raison du caractère récent de leur arrivée sur le territoire :

- Condition de résidence sur le territoire ;
- Condition de durée préalable de résidence (ou d'ancienneté de présence) ;
- Condition de durée antérieure de cotisation (le fait d'avoir cotisé depuis une certaine durée).

Or, la typologie de Missoc ne permet pas ce niveau de détails. Cette base de données ne renseigne pas l'obligation d'arrivée d'enfants dans le cadre du regroupement familial pour la France par exemple.

Les données Missoc ont par conséquent été complétées par celles recueillies pour chacun des pays dans le cadre des du **projet « Migration et protection sociale transnationale dans l'Europe de l'après-crise » (MiTSopro)**, dirigé par Jean-Michel Lafleur¹¹[OBJ]. Ce projet examine les conditions d'éligibilité selon lesquelles les étrangers peuvent, en fonction de leur statut, accéder aux prestations sociales. Les prestations familiales et l'assistance sociale sont identifiées parmi les cinq domaines de prestations retenues. L'ensemble des données quantitatives a été compilé sur la base de deux enquêtes menées auprès d'experts nationaux (spécialistes des politiques sociales et des migrations). Les informations issues de ce projet sont très riches. Elles demandent néanmoins certaines précautions d'interprétation dans la mesure où elles résultent d'un travail de collecte pays par pays, malgré le travail d'harmonisation important qui a accompagné le projet. Un **travail parallèle a donc été mené par la MREIC** pour préciser et fiabiliser les données à partir d'une recherche sur les sites institutionnels relatifs aux prestations familiales et sociales des pays analysés.

Voici les conclusions générales que l'on peut tirer à partir de ces informations.

1.1.1. L'accès aux prestations familiales

Plus aucun pays de l'UE ne prévoit de condition de nationalité à l'accès aux prestations familiales. Ceci peut s'expliquer par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), qui a condamné à plusieurs reprises les Etats appliquant des restrictions à l'accès aux prestations sociales fondées exclusivement sur la nationalité (notamment 16 septembre 1996, *Gaygusuz c/ Autriche*, n° 17371/90, sur une allocation d'urgence ; 8 avril 2014, *Dhahbi c/ Italie*, n° 17120/09, sur une allocation pour famille nombreuse).

En revanche, la condition de résidence apparait appliquée par tous les pays pour ces prestations¹². Deux pays de l'UE (Slovaquie et Espagne) font exception selon les données du projet MISOPRO mais il est probable que cela s'explique pour des raisons techniques liées à la remontée d'information (carte 1). En effet, la condition de résidence apparait consubstantielle aux systèmes de protection sociale (même si des exceptions peuvent intervenir, liées à des conventions bilatérales par exemple ou comme cela est le cas dans l'UE avec les prestations exportables).

La condition de régularité du séjour est exigée par quasiment l'ensemble des pays¹³.

Un certain nombre de **conditions, variables selon les pays**, peuvent s'ajouter à la condition de résidence et de régularité du séjour :

- Une **condition d'antériorité de résidence** pour la Croatie, le Danemark et la Grèce , étant précisé, pour la Grèce et le Danemark, qu'il s'agit d'une **condition d'antériorité de résidence régulière**,
- Une condition d'entrée sur le territoire par la procédure de regroupement familial que la France est le seul pays de l'UE à prévoir.

¹¹ Ce projet a donné lieu à la parution de l'ouvrage de Jean-Michel Lafleur et Daniela Vintila (Ed), 2020, Migration and Social Protection in Europe and Beyond, Comparing Access to Welfare Entitlements (Volume 1).

L'ouvrage couvre cinq domaines politiques : soins de santé, chômage, vieillesse, allocations familiales et ressources minimales garanties. Il a pour objet d'examiner la législation réglementant l'accès aux prestations en nature et en espèces, la définition légale des bénéficiaires, les conditions d'éligibilité appliquées pour chaque prestation, et la période pour laquelle ces prestations sont accordées.

¹² En France, selon l'article R 111-2 du code de la sécurité sociale, une personne est considérée comme résident en France de manière stable lorsqu'elle est présente sur le territoire au moins 6 mois au cours de l'année civile.

¹³ La régularité du séjour n'est pas mentionnée systématiquement par les experts MITSOPRO mais les recherches MREIC complémentaires ont montré qu'elle était le plus souvent requise.

Le tableau ci-dessous (tableau 1) synthétise les exigences par pays de ces conditions spécifiques applicables aux ressortissants de pays tiers en matière de prestations familiales.

Tableau 1
Conditions applicables aux ressortissants de pays tiers de l'UE en matière de prestations familiales

Pays	Condition de résidence régulière	Condition de durée préalable de résidence	Condition de durée préalable de résidence régulière	Condition d'entrée par regroupement familial
Allemagne	X			
Autriche	X			
Belgique	X			
Bulgarie	X			
Croatie	X	X Selon MITSOPRO (3 années ininterrompues)		
Danemark	X		X Selon les recherches MREIC (1 an)	
Espagne	X			
France ¹	X			X
Finlande	X			
Irlande	X	X Selon MITSOPRO		
Italie	X	X Selon MITSOPRO		
Grèce	X	X	X Selon MITSOPRO (de 5 ans)	
Lettonie	X			
Lituanie	X			
Pays-Bas	X			
Pologne	X			
Portugal	X			
Slovaquie	X			
Suède	X			
Tchéquie	X			

Source : données MITSOPRO et recherches MREIC

1.1.2. L'accès aux minima sociaux

Concernant les conditions d'accès des étrangers ressortissants de pays tiers aux minima sociaux, les données du projet MITSOPRO vérifiées par la MREIC font apparaître¹⁴ (tableau 2) que :

15 pays prévoient une condition d'antériorité de résidence régulière. Cette durée est de 5 ans¹⁵ dans 11 de ces pays (DE, AT, BG, CY, HR, FR, IT, LV, LT, SI et CZ). Elle est beaucoup plus faible dans 4 pays : de 3 mois dans 2 pays (BE et NL) et de 1 an dans 2 pays (ES et PT).

9 pays (DK, EE, FI, IE, EL, PL, RO, SK, SE) n'exigent pas de durée de résidence préalable sur le territoire.

Tableau 2
Conditions applicables aux ressortissants de pays tiers de l'UE en matière de minima sociaux

Pays	Condition d'antériorité de résidence	Condition d'antériorité de résidence légale	Condition d'entrée par regroupement familial pour les enfants
Allemagne	X	X (5 ans)	
Autriche	X	X (5 ans)	
Belgique	X	X (3 mois)	
Bulgarie	X	X (5 ans)	
Chypre	X		

Source : données MITSOPRO et recherches MREIC

1.1.3. L'accès aux aides au logement

L'étude sur les conditions d'accès aux aides au logement pour les étrangers a reposé exclusivement sur les recherches de la MREIC à partir des informations renseignées sur les sites institutionnels présentant les prestations dans les différents pays étudiés. Ne sont par ailleurs étudiés ici qu'un petit nombre de pays.

On constate (tableau 3) que l'ensemble des pays du panel prévoient une condition de régularité de résidence pour l'accès aux aides au logement. Seule la Suisse prévoit, en sus, une condition d'antériorité de résidence. Celle-ci est de 2 ans dans les 5 dernières années à Genève et de 2 ans en continu ou 3 ans dans les 5 dernières années à Lausanne.

¹⁴ Ces éléments sont néanmoins à considérer avec précautions, les indications remontées par les experts pays manquant parfois de précisions.

¹⁵ La directive 2003-109 du 25 novembre 2003 du Conseil relative au statut des ressortissants de pays tiers résident de longue durée prévoit (article 4) qu'il faut avoir résidé de manière légale et ininterrompue pendant 5 années sur le territoire d'un Etat-membre. IL n'est pas possible pour les Etats-membres de l'UE d'exiger de durée de résidence préalable supérieure à 5 ans car la directive impose d'accorder à l'issue de cette période le statut de résident de longue durée qui implique l'égalité de traitement avec les nationaux en matière de sécurité sociale, aide sociale et de protection sociale.

Tableau 3
Conditions applicables aux ressortissants de pays tiers de l'UE en matière d'aides au logement.

Pays	Condition de régularité de résidence	Condition d'antériorité de résidence
Allemagne	X	
Espagne	X	
Danemark	X	
Finlande	X	
Suède	X	
Belgique	X	
Pays-Bas	X	
Finlande	X	
Genève (Suisse)	X	X (2 ans dans les 5 dernières années)
Lausanne (Suisse)	X	X (2 ans en continu ou 3 ans dans les 5 dernières années)

Source : recherches MREIC

1.2. Les conditions spécifiques d'accès pour les personnes déplacées d'Ukraine

La situation de crise liée à l'afflux massif de migrants fuyant le conflit ukrainien a entraîné l'application pour la première fois, par décision en date du 4 mars 2022, du Conseil de l'Union européenne (Décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022), du **régime de la protection temporaire défini par la directive 2001/55/CE**. Initialement mis en place pour une durée d'un an, il a été prorogé jusqu'à mars 2024. La directive 2001/55/CE permet le cas échéant une ultime prolongation d'un an.

La directive prévoit que chaque Etat membre de l'UE doit assurer aux populations éligibles à la protection temporaire les **garanties minimales** suivantes, limitativement définies :

- accès aux soins : droit immédiat à la protection universelle maladie et à la complémentaire santé ;

- droit au séjour : autorisation provisoire de séjour de 6 mois délivrée par la préfecture de résidence aux personnes majeures et elle est renouvelable durant l'application de la directive européenne ;
- droit au travail : droit d'accès à une activité salariée ou non salariée ;
- accès à la formation : les enfants mineurs bénéficient d'une scolarisation ;
- aide sociale : droit d'accès à un hébergement approprié ou aux moyens de se procurer un logement ; **soutien nécessaire en matière d'aide sociale et de subsistance**, lorsque les bénéficiaires ne disposent pas de ressources suffisantes.

La décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 prévoit l'application de la protection temporaire aux personnes suivantes :

- a) les ressortissants ukrainiens résidant en Ukraine avant le 24 février 2022 ;
- b) les apatrides, et les ressortissants de pays tiers autres que l'Ukraine, qui ont bénéficié d'une protection internationale ou d'une protection nationale équivalente en Ukraine avant le 24 février 2022 ;
- c) les membres de la famille des personnes visées aux points a) et b).

L'application de la protection temporaire garantit l'application immédiate des normes minimales prévues par la directive à l'ensemble des personnes couvertes par la décision d'exécution. Cependant, elle laisse des **marges de manœuvre significatives aux Etats**, tant par l'application des normes minimales qui sont formulées en termes généraux, que par la faculté qui leur est donnée d'aller au-delà. En matière de prestations sociales, il est important de souligner **qu'à la différence du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire¹⁶, la protection temporaire ne garantit pas l'égalité de traitement mais seulement un « soutien nécessaire en matière d'aide sociale et de subsistance ».**

Une **étude de la Délégation aux affaires européennes et internationales (DAEI) en date du 25 mars 2022 menée** sur un panel de pays¹⁷ (Allemagne, Espagne, Italie, Royaume Uni, Danemark, Suède, Portugal et Pologne) montre qu'en mars 2022 (date à laquelle les informations ont été recueillies) :

- Tous les Etats assuraient un droit de séjour et un accès au marché du travail aux personnes fuyant le conflit ukrainien,
- La durée du titre de séjour délivré était néanmoins différente selon les pays : elle allait de :
 - Moins d'1 an renouvelable : France
 - 1 an : Portugal, Italie (renouvelable un an), Suède (renouvelable 2 ans)
 - Supérieure à 1 an : Allemagne et Pologne 18 mois, Danemark 2 ans
- S'agissant de l'accès aux prestations sociales, différentes approches peuvent être observées.
 - Certains pays accordent les **mêmes prestations qu'aux réfugiés** (Espagne, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni), appliquant ainsi une **politique d'égalité de traitement avec les nationaux**.
 - Dans d'autres pays, les Ukrainiens bénéficient de **conditions similaires aux demandeurs d'asile** (Danemark, Suède). C'est également le cas de la France, où les

¹⁶ S'agissant des bénéficiaires de la protection subsidiaire, la directive 2011/95/UE permet toutefois de limiter leur droit à l'assistance sociale aux « prestations essentielles ».

¹⁷ « Réfugiés ukrainiens : droit de séjour et droit aux prestations dans les Etats membres de l'Union européenne »

bénéficiaires de la protection temporaire ont accès à l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA).

La communication de la Commission européenne en direction du Parlement et du Conseil en date du 8 mars 2023 faisant le bilan de la mise en œuvre de la protection temporaire en faveur des personnes fuyant le conflit ukrainien¹⁸ fait, par ailleurs, les constats suivants :

(a) Concernant le champ d'application de la protection temporaire, la Commission note que : s'agissant des ressortissants des pays tiers autres que l'Ukraine, la décision d'exécution du Conseil qui a activé la directive sur 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 retourner dans leur pays ou région d'origine dans des conditions sûres et durables. Dans de nombreux États membres, les ressortissants de pays tiers qui ne résidaient pas de manière permanente en Ukraine, par exemple les étudiants, ont également bénéficié des droits liés à la protection temporaire dans l'Union européenne. Ça n'est pas le cas de la France néanmoins. De même, dans la plupart des États membres, mais pas dans tous, les autres ressortissants de pays tiers bénéficiaires de la protection temporaire sont soumis aux mêmes procédures administratives que les ressortissants ukrainiens.

Dans le même temps, les États membres qui ont décidé d'appliquer une forme de protection autre que la protection temporaire aux ressortissants de pays tiers autres que l'Ukraine ont pris des mesures pour garantir une procédure d'enregistrement accélérée afin de donner vie aux droits qui en découlent à la même vitesse que pour les ressortissants ukrainiens.

(b) Concernant le niveau de la protection accordée, la Commission note que : le type, le niveau et même la durée des prestations d'assistance sociale (en espèces et autres) pour les bénéficiaires de la protection temporaire varient considérablement d'un État membre à l'autre, reflétant la diversité et souvent la complexité des systèmes sociaux nationaux.

On peut distinguer sur ce point trois grandes approches :

- Un grand nombre d'États membres traitent les bénéficiaires de la protection temporaire sur un « **pied d'égalité** » avec leurs propres ressortissants/citoyens ou les réfugiés reconnus, en leur offrant le même accès aux services sociaux et aux mesures de soutien. Cela s'est souvent traduit par un assouplissement des conditions d'accès afin de tenir compte des circonstances spécifiques du déplacement, par exemple en termes de vérification des conditions de ressources ou d'autres critères d'éligibilité ;
- D'autres États membres incluent les bénéficiaires de la protection temporaire dans les **systèmes d'aide mis en place pour les demandeurs de protection internationale** ;
- Quelques autres ont développé des **dispositifs ad hoc** spécifiquement destinés aux bénéficiaires de la protection temporaire.

Dans ces deux derniers cas, le **niveau d'aide est souvent moins généreux ou limité dans le temps**. Un État membre applique un système hybride avec des dispositions différentes pour les ressortissants ukrainiens et les ressortissants de pays tiers bénéficiant d'une protection temporaire.

La France se situe dans la première approche, la plus généreuse.

¹⁸ COM(2023) 140, Communication from the Commission to the European parliament and the Council, Temporary protection for those fleeing Russia's war of aggression against Ukraine: one year on

Enfin, la grande majorité des États membres fournissent également différents types de prestations supplémentaires ou de mesures de soutien ponctuelles : par exemple, des allocations de logement, la prise en charge de frais de transports ou des cours de soutien à l'intégration.

Encadré 1
Déclinaison de la décision d'exécution (UE) 2022/382
du Conseil du 4 mars 2022 en France

En France, la décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022 a été déclinée par la circulaire interministérielle du 10 mars 2022 qui reconnaît notamment, aux personnes déplacées d'Ukraine, un droit à l'aide personnalisée au logement.

Le gouvernement a rendu, en outre, le 14 avril 2022 un arbitrage consistant à ouvrir droit pour les personnes déplacées d'Ukraine à l'aide personnalisée au logement majorée du complément familial et à des prestations familiales d'entretien (allocations familiales, complément familial, allocation de base, prime à la naissance, allocation d'éducation de l'enfant handicapé (Aeeh), allocation de soutien familial). Les enfants mineurs à charge des allocataires titulaires d'une autorisation provisoire de séjour (APS) portant la mention "bénéficiaire de la protection temporaire" sont pris en compte même lorsqu'ils ne remplissent pas la condition relative à l'entrée régulière en France par la voie du regroupement familial. Cette décision est déclinée dans la Lettre au réseau de la CNAF (LR CNAF 2022-021) du 21 avril 2022. Ainsi, le régime appliqué aux bénéficiaires de la protection temporaire par la France emprunte à certains égards à celui des demandeurs d'asile (accès à l'ADA et non au RSA) et à d'autres égards aux réfugiés (accès aux prestations familiales, sans que les enfants n'aient eu besoin d'entrer par la procédure de regroupement familial).

Par décision du 5 avril 2022, le conseil d'administration de la Cnaf a, par ailleurs, décidé la gratuité de l'accueil des enfants de familles déplacées d'Ukraine bénéficiaires de la protection temporaire dans les crèches financées par la Prestation de service unique, et ce, jusqu'au 31 décembre 2022 (instruction technique IT CNAF n°2022-055 du 6 avril 2022). Le conseil d'administration de la CNAF a prolongé cette mesure de gratuité jusqu'à fin août 2023. Les conseils d'administration locaux des Caf peuvent, enfin, mobiliser leurs fonds locaux en versant directement des aides individuelles aux familles de déplacés ou en versant des subventions aux associations prenant en charge des déplacés (LR CNAF du 30 mars et 21 avril 2022).

2. LES POLITIQUES D'ACCOMPAGNEMENT À L'ACCÈS AUX DROITS DES ÉTRANGERS DANS LES PAYS DE L'UE

Ce second volet de l'étude comparative s'intéresse à l'accompagnement pour l'accès aux droits des étrangers quant aux prestations sociales. Le public concerné est identique à celui défini pour le premier volet (ressortissants de pays tiers à l'Union européenne).

Alors que l'accès aux droits des étrangers aux prestations est essentiel pour ces publics, l'étude met en évidence qu'il est particulièrement compliqué pour eux et qu'il est encore largement impensé par les politiques publiques au niveau des pays de l'Union européenne.

2.1. Les enjeux des politiques d'accompagnement à l'accès aux droits en faveur de ces publics

2.1.1. L'enjeu de l'accès à la protection sociale pour les étrangers

L'accès aux prestations sociales et familiales pour les étrangers comporte des enjeux multiples.

C'est d'abord un enjeu d'accès au droit, fondamental, à la protection sociale. Ce droit à protection sociale est reconnu par la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies en 1948 ("toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale" (article 22) et "...à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille (article 25). Le droit à la sécurité sociale est également inscrit dans le Pacte international relatif aux droits sociaux, économiques et culturels (1966).

Le droit à protection sociale comporte également un enjeu de protection des revenus pour les étrangers en cas d'accident de la vie ainsi que de prévention de l'aggravation de la pauvreté des ménages. Il a un effet redistributif sur les revenus, et par conséquent sur les inégalités économiques, et donc de renforcement de la cohésion sociale. Selon les données Eurostat, le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale des étrangers ressortissants de pays tiers à l'UE étaient ainsi de 46,2% en 2022 à l'échelon de l'UE contre 20,9% pour les 18 ans et plus en général. ([Statistics | Eurostat \(europa.eu\)](#)). C'est aussi un enjeu de renforcement des capacités dans une logique d'investissement social (c'est-à-dire une logique de « prise en charge universelle [visant à] favoriser les capacités des personnes quel que soit leur milieu d'origine » (Avenel et al. 2027)) grâce à des investissements dans, entre autres, la santé, l'éducation et l'emploi, avec un effet in fine sur la croissance générale.

2.1.2. Les difficultés d'accès aux droits

Les étrangers font face, dans leur accès aux droits, à des difficultés qui leur sont communes avec les autres usagers mais qui sont aggravées par la situation de précarité dans laquelle ils se situent, ainsi qu'à des barrières spécifiques à leur condition de migrant (barrière de la langue et de la culture, par exemple ; irrégularité de leur situation le cas échéant).

On peut ainsi identifier les barrières suivantes, générales ou spécifiques, pour l'accès aux prestations sociales pour les étrangers :

- Le manque d'informations ou de connaissance des droits des étrangers ;

- Une méconnaissance des procédures administratives pour leur l'exercice de ces droits.

Ce manque d'information peut consister en une méconnaissance ou perception erronée des prestations, des droits ou des procédures de demande. Les étrangers récents peuvent en particulier se heurter à l'obstacle que représente le fait de devoir s'orienter dans un système nouveau pour eux (Eurofund 2015).

- L'éloignement ou l'isolement

L'éloignement géographique, le fait d'être relégués dans des zones géographiques défavorisées où les services publics sont moins nombreux ainsi que le manque d'argent pour couvrir les frais de déplacement (Eurofund 2015) peuvent être des éléments qui aggravent les difficultés d'accès aux droits pour les étrangers.

- La situation irrégulière

Le fait d'être en situation irrégulière peut créer une volonté de ne pas demander une prestation par peur d'être repéré et, dans de nombreux pays, la situation irrégulière exclut de fait du droit aux prestations.

- La complexité des procédures

Les procédures administratives peuvent être complexes et chronophages. Divers documents justificatifs peuvent être exigés. L'accès aux prestations est alors coûteux ou complexe et cette complexité de la procédure de demande peut être rédhibitoire, la personne étrangère pouvant manquer de ressources pour s'y confronter.

En outre, pour les analphabètes, les illettrés et ceux dont les compétences administratives sont limitées, même des procédures relativement simples peuvent représenter un défi important. Eurofund (2015) parle à ce propos d'analphabétisme administratif.

Les travaux de Jean-Michel Lafleur et Daniela Vintila (2020) illustrent le frein que représente la complexité des procédures pour les étrangers : le rapport indique ainsi qu'en Croatie, par exemple, les étrangers éligibles qui souhaitent bénéficier du revenu minimum garanti doivent soumettre à l'autorité compétente jusqu'à vingt-trois documents justificatifs, aucune démarche n'étant dématérialisée¹⁹. De manière similaire, en Roumanie, les étrangers en situation irrégulière sont particulièrement vulnérables en termes d'accès aux services médicaux de base, aux urgences et à la protection sociale de base en raison de la complexité du système national²⁰.

- Le manque de confiance ou une confiance limitée dans le système de protection sociale ou dans les institutions
-
- Des barrières linguistiques

L'information peut ne pas être fournie dans une langue que les étrangers comprennent et les services peuvent ne pas être disponibles dans cette langue, ce qui exclut l'accès à la protection sociale pour ces personnes. Des études montrent ainsi que les ménages allochtones peuvent avoir des difficultés linguistiques, ce qui accroît l'effort nécessaire pour obtenir la prestation (Riphahn, 2001 ; Currie, 2004).

¹⁹Lafleur, p.100-101.

²⁰ Lafleur, p.371.

L'accès aux droits des étrangers peut aussi pâtir de l'absence de formations de sensibilisation interculturelle parmi les agents (Eurofund 2015).

Cette barrière linguistique peut être à l'origine d'une peur de la communication formelle (Eurofund 2015).

- Des discriminations dans l'accès aux droits

Les étrangers peuvent être confrontés à des discriminations. Ils peuvent être, par exemple, contraints de fournir des documents non nécessaires.

La crainte de discriminations ou l'expérience passée de la discrimination peuvent aussi être un facteur de non-recours (Eurofund 2015).

Les formes de discrimination possibles couvrent à la fois les politiques et les positions des Etats, mais aussi l'ensemble des attitudes ou pratiques des acteurs institutionnels qui peuvent imposer des conditions plus désavantageuses aux étrangers du seul fait de leur statut. Ainsi, selon un rapport datant de mars 2023 portant sur la discrimination institutionnelle en Italie, sur 183 étrangers interviewés y résidant, 36 avaient déclaré avoir été traités de manière « *différente et injuste* » par les agents de l'Institut national de protection sociale (INPS), ce nombre s'élevant à 29 en ce qui concerne les services sociaux. La majorité des personnes interviewées déplorait un changement d'attitude de la part des agents lorsque ces derniers apprenaient leur statut de migrant, un manque de politesse, ainsi qu'un manque de patience lorsque les personnes concernées éprouvaient des difficultés à parler et à comprendre l'italien (ASGI 2023).

- Des politiques migratoires restrictives

Le non-recours peut enfin être le produit des politiques migratoires restrictives. Pour Philippe Warin (Warin 2014), les politiques qui conditionnent les procédures de naturalisation, de renouvellement des droits de séjour ou de regroupement familial au fait de ne pas bénéficier de certains droits sociaux poussent une partie des étrangers à renoncer à leurs droits. Ainsi, la peur de perdre son permis de résidence a été documentée comme une des causes de non-recours à diverses prestations sociales en Autriche. En Suisse, la peur de perdre leur permis de séjour ou d'établissement, pour elles-mêmes et surtout pour leurs enfants, explique pourquoi des personnes de nationalité étrangère renoncent à demander l'aide sociale bien qu'elles satisfont très probablement aux conditions de ressources requises.

- Les barrières sociales et l'effet stigmatisant du recours à des aides sociales

La stigmatisation (perçue), l'absence subjective de besoin et la fierté peuvent engendrer du non-recours. Les étrangers peuvent aussi avoir un sentiment d'infériorité qui fait qu'ils ne recourent pas aux prestations (Eurofund 2015).

De fait, la littérature montre que les migrants connaissent **des risques particulièrement élevés de ne pas accéder à leurs droits** (Tempelman et Houkes-Hommes, 2012 ; Fuchs, 2009), en particulier pour les personnes peu qualifiées (Amétépé et Hartmann-Hirsch, 2010).

Le fait d'avoir émigré d'un autre pays figure parmi les caractéristiques des groupes qui sont moins susceptibles de bénéficier d'une prestation à laquelle ils ont droit, avec le fait par exemple de faire l'expérience d'isolement social, d'être nouveaux dans le besoin ou de ne pas avoir d'adresse fixe ou de compte bancaire (Eurofound, 2015).

Ainsi pour Alexis Spire (2015) « les étrangers sont en réalité doublement exposés au non-recours. Dans un premier sens, ils sont concernés par le fait qu'ils appartiennent aux franges les plus fragiles du salariat, aux catégories les plus précaires et les moins susceptibles de se repérer dans les méandres de l'administration. Les mauvaises conditions de logement, les ruptures induites par la migration, la complexité des dossiers et des formulaires à remplir sont autant de facteurs qui

placent les étrangers en première ligne des populations exclues de certains droits ou prestations ».

2.2. Les recommandations et bonnes pratiques

Alors que le sujet général du non-recours aux droits est aujourd'hui bien documenté et fait l'objet d'un grand nombre d'initiatives au plan européen (Eurofund 2015), le sujet du non-recours à leurs droits sociaux des étrangers est, lui, encore rarement pensé dans sa spécificité et les pays sont peu nombreux à avoir mis en place des actions d'accès aux droits propres à ces populations.

2.2.1. Les recommandations

En conséquence des difficultés aggravées et spécifiques des migrants à l'accès à leurs droits à protection sociale, l'OIT a élaboré en 2021 (OIT 2021) un guide pour les décideurs politiques et les praticiens sur l'extension de la protection sociale aux travailleurs migrants (définis par la convention n° 97 de l'OIT comme « *une personne qui émigre d'un pays vers un autre pays en vue d'occuper un emploi autrement que pour son propre compte* »), aux réfugiés et à leur famille. Ce guide appelle à organiser, en sus de prévoir l'accès des migrants aux prestations sociales dans la législation, des mesures complémentaires pour **lever les obstacles pratiques à l'accès effectif**. Cela passe notamment par :

- Des procédures administratives simplifiées ;
- Des informations accessibles dans une ou plusieurs langues compréhensibles ;
- Des campagnes de communication et d'information sur les moyens d'accéder aux de protection sociale disponibles
- Des mécanismes de plainte et de recours efficaces ;
- Des campagnes et des actions de lutte contre la discrimination.
- La fourniture de services qui aident les travailleurs migrants à s'inscrire et à demander des prestations

Pour le réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (ENNHRI), l'accès à une interprétation/traduction professionnelle ainsi que l'identification et l'information sur les besoins spécifiques et la formation et la qualification du personnel d'accueil sont souvent les principaux obstacles auxquels sont confrontés les migrants dans leur accès aux droits (ENNHRI 2017). Le réseau fait en conséquence les recommandations suivantes :

- Le personnel doit être formé pour délivrer ces informations. Il doit être disponible pour expliquer et s'assurer de la bonne compréhension des informations.
- Les migrants doivent pouvoir accéder à une interprétation/traduction professionnelle.

2.2.2. Les bonnes pratiques

2.2.2.1. Les dispositifs portés par les pouvoirs publics

En **Belgique**, les centres publics d'action sociale (CPAS) présents dans chaque commune ou ville belge sont chargés d'assurer un certain nombre de services sociaux au public éligible, étrangers compris²¹ et sont amenés à accompagner les étrangers dans l'accès aux droits. Ils fournissent à ces derniers une aide principalement juridique par le biais de sessions d'information et de

²¹ Source : [CPAS | Belgium.be](https://cpas.belgium.be)

consultation portant sur les droits auxquels les étrangers peuvent prétendre et les démarches respectives²².

En **Finlande**, un certain nombre de communes et de villes ont mis en place des mesures d'accompagnement des étrangers dans l'accès aux droits. En ce sens, les municipalités jouent un rôle clé. En effet, en vertu de l'Acte de promotion de l'intégration des étrangers adopté en 2010 à l'échelon national, les municipalités accompagnent les étrangers dans l'accès aux droits par la mise à disposition de traductions²³, d'informations relatives aux droits auxquels ils sont éligibles et au système finlandais²⁴, ainsi que par la mise en place de cours de langue ayant pour objectif principal l'accès au marché du travail²⁵.

En **Allemagne**, le ministère des Affaires familiales, des citoyens seniors, des femmes et de la jeunesse met à la disposition des étrangers, notamment des déplacés ukrainiens, un portail d'information sur les différentes prestations familiales et sociales en anglais, en ukrainien et en russe.

En **Lituanie**, les portails d'information sur l'assistance sociale sont disponibles en plusieurs langues dont l'anglais, le russe et l'ukrainien. Pour les déplacés ukrainiens, une permanence téléphonique a été mise en place en vue de consultations personnalisées en matière de protection sociale.

En **Pologne**, la ZUS (*Zakład Ubezpieczeń Społecznych*, l'Institution d'assurance sociale) a mis en place un service d'assistance téléphonique en ukrainien sur lequel les réfugiés peuvent obtenir des informations sur les diverses prestations payables par la ZUS (principalement l'allocation de soutien aux enfants de 500 PLN par mois et par enfant), ainsi que des informations sur l'emploi par exemple. Ce service est en fonctionnement depuis les premiers jours de l'escalade de la guerre en Ukraine. Des documents d'information imprimés dans cette langue ont également été préparés. En outre, des informations sur toutes les solutions d'aide ont été mises à disposition en ukrainien sur le site web de l'institution d'assurance sociale. Ce site comprend des informations actualisées sur les conditions d'obtention des prestations familiales, de l'assurance maladie, des pensions de vieillesse et d'invalidité. Un profil en ukrainien sur la plateforme de services électroniques de la ZUS a été lancé. L'institution d'assurance sociale a également organisé une campagne d'information à l'échelle nationale : "Week-end pour l'Ukraine". Dans plusieurs endroits de Pologne, les bureaux de la ZUS étaient ouverts aux réfugiés ukrainiens qui souhaitaient obtenir des informations sur l'aide à laquelle ils avaient droit ou demander des prestations. Un point spécial a également été mis en place au stade national de Varsovie. Depuis le début du mois d'avril 2022, les citoyens ukrainiens peuvent bénéficier de consultations en ligne à la ZUS dans leur langue maternelle. Du côté de l'institution polonaise d'assurance sociale, un expert de la ZUS et un interprète ukrainien assistent à cette visite électronique. Au cours de la visite électronique, un réfugié peut recevoir de l'aide pour déposer des demandes de prestations familiales et pour créer un profil sur la plateforme de services électroniques de la ZUS.

En **Irlande**, présence de traducteurs dans les centres locaux qui délivrent le numéro d'identification pour toutes les démarches administratives : impôts, demandes de prestations notamment.

²² Source : [activites_des_cpas_belges_en_faveur_de_lintegration_sociale_des_migrants.pdf](#)

²³ Ministère de l'emploi et de l'économie, Finlande, Acte de promotion de l'intégration des migrants (1386/2010), en20101386.pdf (finlex.fi), Chapitre 1, Section 5.

²⁴ *Ibid*, Chapitre 2, Section 7.

²⁵ *Ibidem*, Chapitre 2, Section 20.

2.2.2.2. Les dispositifs portés par des associations ou ONG

Ces mesures consistent essentiellement en des consultations gratuites sur les droits et la situation administrative des étrangers, des cours de langue et de l'accompagnement dans la réalisation des démarches nécessaires pour accéder aux droits.

En Belgique, le Service d'aide aux migrants (SAM)²⁶, qui est une association sans but lucratif, a pour objectif de favoriser l'intégration des migrants au sein de la société belge. Il est composé d'un service juridique visant à répondre au besoin d'informations et d'orientation des migrants quant à leur situation administrative et aux diverses procédures légales, ainsi que d'un service social qui complète le service juridique par un accompagnement à la scolarité des enfants et à l'accès au système social belge. Des cours de français langue étrangère (FLE) et des séances d'information sont également proposées.

Le Centre d'accompagnement pour migrants (Cap Migrants)²⁷, qui est une association sans but lucratif, vise à renforcer l'autonomie des migrants et à favoriser leur accès aux droits sociaux en leur proposant des mesures d'accompagnement d'ordre administratif, juridique et psychosocial. L'accompagnement social est au cœur de l'action de Cap Migrants et consiste à orienter, informer et aider les migrants quant à leur parcours migratoire. A cette fin, les migrants sont informés des lois et procédures en vigueur et sont aidés dans la constitution de leurs dossiers. Est également proposé le programme Forma J destiné aux jeunes de 14 à 25 ans arrivés en Belgique dans le cadre de la procédure de regroupement familial. Ce programme consiste notamment à accompagner ces jeunes dans les démarches relatives à leur scolarisation. Le Cap Migrants organise également des cours de français.

En Estonie, le centre estonien des droits de l'homme (EHRC)²⁸, qui est une ONG, propose aux personnes qui nécessitent une protection internationale une assistance juridique gratuite afin d'assurer leur accès effectif à la procédure d'asile estonienne, ainsi que le respect des droits de l'homme. En effet, l'EHRC fournit aux étrangers des conseils juridiques et des renseignements sur les procédures d'asile estoniennes et sur leurs droits et obligations. Aussi, il peut assurer la représentation des étrangers au tribunal ou devant les autorités étatiques compétentes et peut fournir de l'assistance dans la demande de l'aide juridique gratuite proposée par l'Etat estonien.

En Lituanie, le bureau lituanien de l'Organisation mondiale pour les migrations²⁹ propose aux migrants des consultations gratuites sur les questions légales et pratiques relatives à leur arrivée et leur séjour en Lituanie.

Au Danemark, l'ONG La Croix rouge danoise propose aux réfugiés un « ami » (« buddy ») au sein de leur communauté locale³⁰. Cet « ami » fournit au réfugié auquel il a été assigné une orientation pratique et joue le rôle d'interprète linguistique et culturel afin de lui faciliter l'intégration au sein de la société danoise.

²⁶ [SAM asbl !\[\]\(9665588fc2093aac6015781cde09bc09_img.jpg\) – Service d'Aide aux Migrants \(sam-asbl.be\)](https://www.sam-asbl.be/)

²⁷ [Notre Mission | Cap Migrants](https://www.capmigrants.be/)

²⁸ [Counseling for asylum-seekers and beneficiaries of international protection – Estonian Human Rights Centre](https://www.ehrc.org/et/en/counseling-for-asylum-seekers-and-beneficiaries-of-international-protection)

²⁹ [IOM in Lithuania | International Organization for Migration | IOM Lithuania](https://www.iom.int/lithuania)

³⁰ [Buddy programme | International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies \(ifrc.org\)](https://www.ifrc.org/)

3. **L'ACCÈS DES ENFANTS ISSUS DE L'IMMIGRATION AUX SERVICES D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT DANS LES PAYS DE L'UE**

Ce troisième volet de l'étude s'intéresse à l'accès des enfants issus de l'immigration aux services d'accueil du jeune enfant.

Si les deux premiers volets de l'étude portaient sur le public des étrangers ressortissants de pays tiers à l'Union européenne, on s'intéresse ici aux enfants issus de l'immigration (c'est-à-dire des enfants nés d'un parent immigré, y compris lorsqu'ils sont nés dans le pays d'immigration et en possèdent la nationalité). En effet, alors que les conditions d'accès aux prestations sociales font intervenir la notion juridique d'étranger, la question de l'accès aux services d'accueil du jeune enfant se pose en des termes plus sociologiques et il est pertinent de s'interroger sur les difficultés rencontrées en raison de l'immigration des parents de l'enfant.

Les modes d'accueil du jeune enfant représentent un service important pour ces familles, avec des enjeux tant en termes de développement de l'enfant que d'accès au travail pour les mères. Plusieurs travaux ont ainsi montré le bénéfice que représente la fréquentation de modes d'accueil formels, sous condition de qualité des structures, pour le développement cognitif, linguistique et social des enfants à court et à long terme (France Stratégie, 2021). Or, les enfants issus de l'immigration sont confrontés à une « accumulation de vulnérabilités » (France Stratégie, 2021) et sont particulièrement susceptibles d'être confrontés à des facteurs qui pourraient freiner leur développement, qu'il s'agisse d'un revenu familial faible, d'un niveau d'éducation des parents faible ainsi que de barrières linguistiques (Karoly & Gonzales, 2011 ; France Stratégie, 2021). En ce qui concerne l'Italie, Corazzini et ses collègues (2021) montrent un effet positif et significatif de la fréquentation des structures d'accueil de la petite enfance sur les résultats des tests de langue chez les enfants issus de l'immigration.

Les services d'accueil du jeune enfant sont aussi essentiels pour soutenir la participation des femmes au marché du travail qui dépend à la fois des possibilités d'emploi disponibles et des options de garde d'enfants. Morrissey (2017) a montré que le développement des services de garde d'enfants et la réduction de leurs coûts pour les familles avait un effet positif sur la participation des mères au marché du travail et l'intensité de cette participation.

La présente étude sur l'accès des enfants issus de l'immigration aux EAJE (établissements d'accueil du jeune enfant) est menée au niveau de l'Union européenne. Elle distingue d'une part les enfants issus de l'immigration, en général, et d'autre part les enfants de déplacés ukrainiens, en particulier. On verra que l'accueil de ces deux publics répond à des problématiques communes mais est **traité de façon distincte sur le plan des politiques publiques**.

Les travaux disponibles (études comparatives, études pays) montrent que les **enfants issus de l'immigration sont défavorisés dans l'accès** aux modes d'accueil, y compris après avoir contrôlé les autres caractéristiques socio-économiques du ménage (revenu, niveau d'éducation) (**partie I**).

Un **cumul de barrières** explique ce désavantage spécifique : linguistiques, culturelles, financières, administratives, ou encore accès à l'information.

Des **recommandations européennes ont été élaborées sur le sujet, tant au niveau du Conseil** (Recommandation du Conseil du 22 mai 2019 relative à des systèmes de qualité pour l'éducation et l'accueil de la petite enfance) qu'au niveau de la Commission (Boîte à outils pour l'éducation et l'accueil inclusifs de la petite enfance de 2020). Les **mesures recommandées tiennent à la fois au cadre général** du système d'EAJE (nombre de places suffisant, définition d'un droit légal, collaboration établissements – parents, réduction des coûts pour les familles) et à des **actions**

spécifiques concernant les enfants issus de l'immigration (formation spécifique du personnel à l'accueil de ces familles, soutien linguistique aux enfants, partenariats entre EAJE et ONG œuvrant en faveur de ces publics).

Aucun des pays étudiés ne met véritablement en œuvre de stratégie systématique en faveur de l'accueil des enfants issus de l'immigration en EAJE mais quelques **bonnes pratiques** en ce sens peuvent être mises en évidence dans certains pays (Slovénie, Belgique, Danemark, Finlande, Allemagne et Luxembourg).

L'accueil des enfants ukrainiens semble bénéficier d'une situation a priori plus favorable que celles des enfants issus de l'immigration en général (partie II). Ils bénéficient d'un cadre juridique protecteur. La protection temporaire impose en effet aux Etats membres de l'UE un accès au système éducatif « *dans les mêmes conditions que les ressortissants de l'État membre d'accueil* » et la Commission européenne a développé sur cette base des recommandations spécifiques à l'accès à l'EAJE. L'accueil des enfants déplacés ukrainiens bénéficie par ailleurs de nombreuses initiatives des Etats membres : mobilisation financière, y compris via des conditions dérogatoires d'octroi des aides, allant au-delà de ce qu'impose le droit de l'Union européenne ; informations et orientation ; efforts pour lever les freins notamment linguistiques au recours. Toutefois, malgré cette mobilisation, l'accès aux EAJE des enfants ukrainiens a pâti des difficultés générales du secteur, et notamment de la pénurie de personnels.

3.1. Des barrières démultipliées

3.1.1. Les chiffres et données disponibles

Une littérature s'est développée depuis une dizaine d'année sur les inégalités d'accès aux modes d'accueil. Elle montre de façon générale un écart d'utilisation des modes d'accueil formels du jeune enfant par les enfants issus de l'immigration.

Le fait d'appartenir à une famille issue de l'immigration fait partie, avec un faible niveau socio-économique (y compris un faible niveau d'éducation des parents, un faible revenu familial ou le chômage des parents), des facteurs qui sont le plus souvent associés à une faible participation aux services d'EAJE (Vandenbroeck et Lazzarri 2014). Des analyses statistiques réalisées à l'échelle de l'Union européenne montrent par ailleurs que, même après avoir contrôlé les caractéristiques socioéconomiques du ménage (revenu et niveau d'éducation), **le statut migratoire a un effet négatif significatif sur** l'utilisation des services de garde d'enfants ainsi que sur la fréquentation préscolaire (Ünver 2019). Cet écart d'utilisation des services formels dépend néanmoins du pays d'origine (Biegel et al 2021). Les difficultés peuvent être notamment plus importantes pour les familles originaires de pays non-membres de l'Union européenne et notamment pour celles qui ont un statut administratif précaire (Bonizzoni, 2014). Cet écart d'utilisation dépend aussi de la situation professionnelle des parents, de leur niveau de diplôme ainsi que du revenu (Emerenko et Untereiner 2023 pour la France).

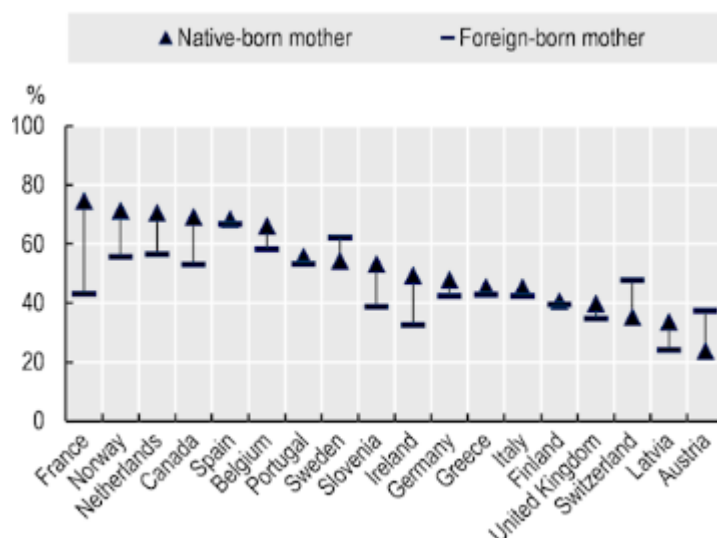
La participation des enfants issus de l'immigration aux activités d'EAJE est entravée à la fois par des barrières socio-économiques et des barrières culturelles. L'insuffisance générale de l'offre est aussi un facteur de moindre recours pour les enfants issus de l'immigration.

Au niveau de l'UE, les statistiques sur l'accès aux services d'EAJE pour les enfants issus de l'immigration proviennent de l'enquête EU-SILC qui est traditionnellement utilisée pour mesurer la participation aux services d'accueil du jeune enfant. Elle permet d'isoler la participation des enfants issus de l'immigration mais ces éléments doivent être interprétés avec précaution en raison de la taille très réduite des échantillons dans cette enquête et du nombre en conséquence très limité d'enfants âgés de 0 à 5 ans issus de l'immigration dans les échantillons nationaux. L'exploitation

par l'OCDE de ces données (OCDE 2023) montre que les mères migrantes ont tendance à moins utiliser les structures d'accueil formelles que leurs homologues nées dans le pays.

Le graphique ci-après montre les taux de participation des enfants âgés de 0 à 2 ans aux services formels de garde d'enfants en fonction du pays de naissance de leur mère. Si l'écart moyen est faible (52 % pour les enfants de mères nées dans le pays contre 46 % pour les enfants de mères nées à l'étranger), des pays comme la France, l'Irlande, la Norvège, la Slovénie et les Pays-Bas affichent des écarts de plus de 10 points de pourcentage.

Figure 1
Recours aux services de garde formelle par les mères natives et étrangères pour les enfants âgés de 0 à 2 ans, 2019



Source : Eurostat (2019), (EU-SILC),

Cela est à mettre en lien avec les éléments suivants sur l'emploi des mères nées à l'étranger : environ la moitié d'entre elles ayant des enfants en bas âge (0-4) sont employées dans les pays de l'OCDE, soit un écart de 20 points de pourcentage par rapport à leurs homologues nées dans le pays. La Belgique, la France, l'Allemagne et la Slovénie affichent les écarts d'emploi les plus élevés. L'emploi des mères nées à l'étranger est, par ailleurs, plus sensible à l'âge et au nombre d'enfants que celui de leurs homologues nées dans le pays, ce qui suggère que les contraintes liées à la garde des enfants sont plus importantes pour les premières. Les mères nées à l'étranger signalent également des niveaux plus élevés d'emploi à temps partiel involontaire. Pour l'OCDE, ces indicateurs suggèrent que les mères nées à l'étranger sont souvent piégées dans l'inactivité en raison de leurs responsabilités en matière de garde d'enfants.

Quelques travaux récents³¹ permettent également d'apporter des **informations au niveau national**.

En **Autriche**, *Statistics Austria* fournit des données sur la couverture des services d'EAJE en fonction de la nationalité des enfants. Pour les enfants de moins de 3 ans, le taux de couverture

³¹ Il s'agit notamment des trois travaux suivants :

- Les travaux menés dans le cadre de la préparation de la Garantie européenne pour l'enfance : Brican et al 2019
- Le travail de comparaison sur 3 pays (Allemagne, Suède et Canada), mené en 2018 par le Deutsches Jugendinstitut : Scholz et al 2019
- Le rapport de la Commission européenne : European Commission, 2021.

des enfants de nationalité autrichienne est plus élevé que celui des enfants de nationalité étrangère (41% contre 29%) (Bircan et al 2019).

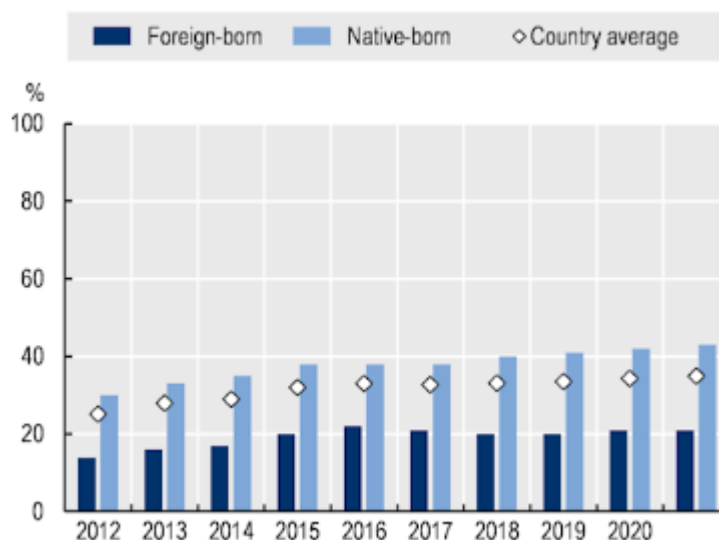
En **Belgique**, les enfants issus de l'immigration sont fortement sous-représentés dans les crèches ainsi que, dans une moindre mesure cependant, dans les établissements préscolaires dans lesquels tous les enfants ont légalement droit à une place à partir de 2½ ans (Bircan et al 2019).

En **Finlande**, l'allocation de garde à domicile semble encourager les mères issues de l'immigration à rester à la maison pour s'occuper des enfants et donc retarder l'inscription à des services d'EAJE des enfants issus de l'immigration³².

En **Grèce**, où les services de garde d'enfants sont de manière générale peu développés (le pourcentage d'enfants de moins de 3 ans accueillis dans des modes d'accueil formels étant de 32% en 2021 selon les données Eurostat), l'accès aux services formels d'EAJE pour les enfants issus de milieux défavorisés est encore plus limité. Cela vaut en particulier pour les migrants sans papiers et les demandeurs d'asile (Bircan et al 2019).

En **Allemagne**, on constate un écart persistant de la participation des enfants issus de l'immigration aux structures d'accueil du jeune enfant par rapport à la moyenne : la participation est de 21% pour les enfants de moins de 3 ans issus de l'immigration contre 43% pour les enfants sans antécédents migratoires en 2020 (Ländermonitor, 2020), soit un taux de l'ordre de 1 à 2. Si les enfants issus de l'immigration ont bénéficié de l'expansion des modes d'accueil en Allemagne, celle-ci n'a réduit les disparités avec les autres enfants que de manière limitée, les taux étant respectivement de 11 % et 25% en 2009 (Scholz et al, 2019).

Figure 2
Utilisation des services de garde d'enfants en Allemagne par les parents nés dans le pays ou à l'étranger pour les enfants âgés de 0 à 2 ans



Source : Ländermonitor, 2020

³² Ce point a été soulevé en 2018 par l'OCDE : <https://web-archiv.oecd.org/2018-09-05/492780-finland-must-focus-on-integrating-migrant-women-and-their-children-to-boost-their-contribution-to-the-economy-and-society.htm>

En **Suède**, la participation des enfants de moins de 5 ans aux structures préscolaires était de 76 % en 2017 pour les enfants issus de l'immigration contre 97% pour les enfants nés en Suède de deux parents eux-mêmes nés en Suède (Garvis et Lunneblad, 2019).

En **France**, un travail récent d'Emerenko et Unterreiner (2023) montre que la proportion d'enfants migrants non européens récemment arrivés inscrits en crèche ou accueillis par une assistante maternelle est très inférieure à celle de la population générale. Cela s'explique en partie par la faible proportion des parents qui travaillent et par le caractère limité de leurs ressources financières (le frein financier peut ainsi être élevé pour l'accès à un accueil par une assistante maternelle, dont la solvabilisation est globalement faible ; ce frein est moins évident cependant pour les places de crèches pour lesquelles les parents paient en fonction de leurs ressources en vertu du barème national qui s'applique aux crèches dite à « Prestation de service unique »).

3.1.2. Les types de barrières

Plusieurs types de barrières peuvent freiner la participation aux structures d'accueil du jeune enfant. Elles tiennent à des enjeux de visibilité des structures, d'attractivité de l'offre, d'accessibilité physique et administrative, d'accessibilité financière et de qualité de l'offre (Carbuccioni 2020).

Ces barrières sont communes à l'ensemble des familles et peuvent notamment empêcher les familles défavorisées d'accéder aux modes d'accueil. L'ensemble de ces barrières sont **présentes de façon démultipliée pour les enfants issus de l'immigration**.

Une des premières barrières rencontrées par les familles immigrées ou appartenant à des minorités ethniques est une **barrière linguistique** (Lazzari, 2012). Ces barrières linguistiques peuvent entraîner des problèmes de communication entre le personnel des services d'EAJE et les parents, la plupart des services d'EAJE étant encore monolingues (Ünver et Nicaise, 2016). Le travail d'Emerenko et Unterreiner (2023) montre, pour la France, que les compétences linguistiques des mères sont un facteur prédictif important de l'utilisation des services d'accueil du jeune enfant par les migrants récemment arrivés.

Le **rapport Eurydice** réalisé en 2019 par la Commission européenne montre que seule une minorité de pays (Espagne, Belgique et Luxembourg) soutiennent, dans les structures EAJE, les langues parlées par les enfants issus de familles de migrants dans l'objectif de faciliter leur intégration. En Belgique (Communauté francophone) par exemple, les professionnels du secteur sont incités à utiliser des livres et des chansons dans d'autres langues, et à encourager les parents qui ne maîtrisent pas le français à s'adresser à leurs enfants dans leur propre langue (Eurydice 2019).

La deuxième barrière est **culturelle** : il peut exister chez les familles migrantes des barrières tenant notamment à des croyances sur le développement de l'enfant et sur la place des parents dans ce développement (nécessaire présence de la mère auprès de l'enfant dans les premières années) (Lazzari, 2012; Leseman, 2002). Un certain nombre d'études tendent en effet à montrer que la conscience des effets positifs des modes d'accueil sur le développement et la socialisation du jeune enfant est moins développée dans les populations défavorisées en général et migrantes en particulier (Leseman, 2002). Ces familles peuvent être amenées à accorder une plus grande importance au maternage et à la prise en charge affective de l'enfant et donc avoir une probabilité plus forte à opter pour une garde informelle qui permet le partage de la culture et de la langue d'origine (Karoly et Gonzalez 2011).

Concernant ces barrières culturelles, la **Boîte à outils pour l'éducation et l'accueil inclusifs de la petite enfance élaborée en 2020 par la Commission européenne** (European Commission, 2020) met en avant les freins suivants : l'absence, dans les EAJE, de dispositions tenant compte de la culture (par exemple, les prescriptions religieuses relatives à l'alimentation) ; le manque de compétences interculturelles du personnel des services d'accueil et d'éducation des jeunes

enfants ; les valeurs culturelles propres aux immigrés qui les empêchent d'amener leurs enfants dans les structures d'accueil. Elle signale que l'octroi d'une allocation de garde à domicile peut dissuader les familles, et en particulier les femmes migrantes, d'envoyer leurs enfants dans un mode d'accueil de la petite enfance.

Les barrières sont aussi **financières**, les frais liés aux modes d'accueil étant souvent inabordables pour ces familles (Ünver et Nicaise, 2016).

Les familles de milieux défavorisés, et *a fortiori* les familles migrantes, accèdent par ailleurs moins facilement aux **informations** sur l'existence et la disponibilité des services et places, les droits légaux, les aides financières disponibles et les effets bénéfiques de ces structures sur le développement de leurs enfants (Vandenbroeck, 2013 ; Ünver et Nicaise, 2016). De plus, pour M. Vandenbroeck and A. Lazzari (2014), les familles immigrées et les familles vivant dans la pauvreté ont souvent des réseaux informels plus restreints et moins d'accès à l'information sur les services d'accueil et les procédures d'inscription. M. Vandenbroeck et al. (2008) a aussi montré que les parents défavorisés font significativement moins usage des sites internet spécialisés contenant l'information pertinente sur les modes d'accueil que les parents issus de milieux plus favorisés (Vandenbroeck et al., 2008). Dans la même étude, les auteurs mettent en évidence des différences significatives dans le calendrier des demandes : les parents issus de milieux défavorisés s'y prennent significativement plus tard pour effectuer leur demande, suggérant une méconnaissance des procédures. L'opacité et la complexité des procédures de demande sont ainsi souvent citées comme des raisons pour lesquelles les familles issues de l'immigration et/ou défavorisées ne demandent pas ces services.

Il existe en outre des barrières administratives propres à ces publics. Les barrières linguistiques et culturelles peuvent empêcher ces familles de remplir facilement les formalités administratives. Du fait de la complexité des étapes pour obtenir tous les documents nécessaires aux dossiers (comme les certificats de naissance et autres documents d'identité), voire de leur indisponibilité ainsi que leur non-familiarité avec le vocabulaire et les démarches administratifs, un certain nombre de familles migrantes peuvent être découragées de mener les inscriptions à bout (Archambault et al., 2019; Lazzari, 2012 ; Bondi et Champion 2015).

L'insuffisance de l'offre peut également constituer un frein important pour ces familles, se traduisant par des listes d'attente et une priorité accordée aux familles à double revenu d'activité. Ce point a été mis en évidence dans le travail d'Ünver et Nicaise mené dans sept villes d'Europe (Ünver et Nicaise, 2016), afin d'objectiver les obstacles à l'accès des migrants aux services d'accueil du jeune enfant.

Les modes d'accueils peuvent aussi ne pas répondre aux **besoins particuliers** des familles issues de l'immigration. Vandenbroeck et A. Lazzari (2014) montrent ainsi que les familles immigrées travaillent plus souvent à des heures irrégulières, ce qui exige une plus grande flexibilité des heures d'ouverture des centres d'accueil.; l'étude d'Ünver et Nicaise, 2016, confirme qu'une inadaptation de l'offre avec des heures d'ouverture des services d'EAJE peu adaptés aux horaires des emplois atypiques souvent occupés par les parents socialement défavorisés est un frein important d'accès pour les populations immigrées. Des études montrent que les conditions de travail précaires des familles immigrées (travail non déclaré, contrats temporaires et changements fréquents d'emploi, horaires de travail longs ou irréguliers) sont plus fréquentes chez les immigrés récents et sans papier notamment et les rendent inéligibles ou compliquent leur utilisation de ces services (Bonoli et Champion, 2015).

Le fait de résider dans des quartiers défavorisés où les modes d'accueil sont moins nombreux peut être un frein à l'accès aux modes d'accueil également.

Ces difficultés peuvent être enfin aggravées par l'**isolement** social dans lesquelles peuvent être ces familles.

3.1.3. Les recommandations et bonnes pratiques

3.1.3.1. Les recommandations institutionnelles

Un grand nombre de textes ont été pris au niveau de l'UE depuis quelques années qui invitent les Etats-membres à lever les freins à l'accès des enfants défavorisés aux EAJE.

La **recommandation du Conseil du 22 mai 2019 relative à des systèmes de qualité pour l'éducation et l'accueil de la petite enfance** a notamment posé des recommandations en ce sens. Un petit nombre d'entre elles s'applique en particulier aux enfants issus de l'immigration. La recommandation invitait par exemple les États membres à :

- Analyser et lever les obstacles que les familles peuvent rencontrer lors de l'accès et de l'utilisation des services d'EAJE, par exemple les obstacles culturels et linguistiques, la discrimination et le manque d'information ;
- Aider tous les enfants à apprendre la langue d'enseignement tout en tenant compte de leur première langue et en la respectant ;
- Envisager, dans la mesure du possible, des programmes multilingues adaptés pour la petite enfance, qui tiennent également compte des besoins spécifiques des enfants bi/multilingues ;
- Organiser une offre qui encourage la participation, renforce l'inclusion sociale et embrasse la diversité. Il peut s'agir d'encourager le recrutement de personnel issu de groupes marginalisés, migrants ou minoritaires; de créer un environnement accueillant pour les enfants qui valorise leur langue, leur culture et leur milieu d'origine, contribuant ainsi au développement de leur sentiment d'appartenance ; de fournir au personnel une formation initiale et continue qui le prépare à travailler avec des groupes linguistiquement et culturellement diversifiés ; d'utiliser un programme scolaire qui promeut la diversité, l'égalité et la conscience linguistique. Il peut favoriser le développement de la langue maternelle et de la langue d'enseignement des enfants issus de l'immigration.

La Commission européenne a abordé par ailleurs en tant que tel l'accueil des enfants issus de l'immigration en 2020 dans **la Boîte à outils pour l'éducation et l'accueil inclusifs de la petite enfance** (European Commission, 2020) qu'elle a réalisée. Elle liste des moyens généraux pour rendre les modes d'accueil plus accessibles :

- Un nombre de places d'accueil suffisant ;
- La définition d'un droit légal aux services d'accueil de la petite enfance ;
- Une attention particulière de la législation aux enfants défavorisés ;
- Un soutien ciblé (supplémentaire) pour les enfants à risque ;
- Des heures d'ouverture qui répondent aux besoins de tous les parents ;
- Une formation du personnel adéquate pour répondre aux besoins spécifiques de ces enfants ;
- Un soutien linguistique spécifique aux enfants dans les structures d'accueil (enseignement dans la langue maternelle) ;
- Une bonne collaboration entre les parents et les établissements ;
- La mise en place de partenariats entre les centres d'EAJE et des institutions telles que des organisations non gouvernementales ou des services sociaux permettant de mieux toucher les enfants en situation de vulnérabilité ;
- La réduction des coûts (ou la gratuité) pour les enfants issus de familles défavorisées et/ou marginalisées ou un montant de subvention publique significatif.

Elle met en évidence également un certain nombre de facteurs qui encouragent une plus grande participation des enfants issus des populations immigrées et notamment :

- veiller à ce que les politiques qui incluent les enfants des populations migrantes impliquent les parents afin d'instaurer un climat de confiance et de démontrer une approche collaborative ;
- établir, dans certaines communautés, la valeur d'un accueil des jeunes enfants qui soit externe à la famille (intérêt en termes de développement de l'enfant notamment).

Le document sur les enfants issus de l'immigration préparé par l'étude de faisabilité d'une garantie européenne pour l'enfant propose d'autres pistes à explorer par les décideurs politiques pour améliorer l'accès de ce groupe spécifique d'enfants aux services d'EAJE et par exemple :

- Adopter une vision fondée sur les droits de l'enfant et une perspective de protection de l'enfance, et revoir les législations et les systèmes de financement afin de garantir que les enfants issus de l'immigration puissent avoir accès aux services d'accueil et d'éducation de la petite enfance, quel que soit leur statut ;
- Développer des activités de communication interculturelle (par exemple, des services de médiation interculturelle).

Sur le sujet du **multilinguisme dans les EAJE, un rapport récent a été publié par le réseau NESET** (Bergeron-Morin et al 2023) qui recommande notamment l'adoption d'une vision positive du multilinguisme et de la collaboration avec les parents à intégrer dans le développement professionnel continu des professionnels. Il indique notamment que la création d'occasions pour intégrer la ou les langues familiales des enfants dans l'EAJE peut favoriser le développement de la langue institutionnelle, de même que le développement multilingue et qu'il convient de promouvoir l'inclusion et la participation des parents multilingues dans les centres d'EAJE, ainsi que dans la communauté au sens large. Il s'agit notamment d'aider les professionnels de l'EAJE à développer des relations réciproques avec les parents multilingues, qui renforcent la confiance et le pouvoir d'action des parents. Concernant le travail avec les enfants et les familles de réfugiés dans l'EAJE, le rapport souligne la nécessité de prendre en compte les situations juridiques particulières de ces familles, ainsi que les facteurs de stress supplémentaires qui influencent leurs expériences, leurs émotions et leur sentiment d'appartenance.

3.1.3.2. Les bonnes pratiques des pays

Quelques bonnes pratiques des pays peuvent être mises en avant. Elles sont tournées soit vers les professionnels (formation, approche inclusive, offre de services adaptée) soit vers les parents (aller-vers, soutien à l'apprentissage des langues).

En **Slovénie**, des assistants roms ont été formés dans le domaine de la petite enfance de façon à mieux intégrer les enfants issus de cette communauté dans le système d'EAJE slovène. Ces initiatives ont contribué au développement de l'interculturalisme et ont amélioré les compétences professionnelles du personnel éducatif (EC 2020 Toolkit).

La **Belgique** (communauté flamande) a lancé, avec le soutien du Fonds européen pour l'asile, la migration et l'intégration (FAMI), des expériences (sous forme de "laboratoires" mis en place dans des villes ayant une forte proportion de citoyens non européens et des taux de pauvreté infantile élevés) visant à mieux impliquer les parents dans les structures (via la création d'un accueil chaleureux, la mise en place de réunions quotidiennes et le développement de la communication entre le personnel scolaire/les enseignants, les parents et les enfants) de façon à améliorer les taux d'inscription et de fréquentation de l'enseignement préscolaire par les tout-petits de ressortissants de pays tiers (EC 2020 Toolkit).

En **Finlande**, la ville de Vantaa a développé un programme d'enseignement du finnois pour les parents immigrés qui s'occupent de leurs enfants à la maison dans le cadre d'une garde parentale

à domicile indemnisée. L'objectif est d'offrir à ces parents la possibilité d'étudier le finnois une fois par semaine (pendant deux heures, dans des centres d'EAJE) alors que des activités sont proposées pendant ce temps aux enfants par le personnel de l'EAJE (EC 2020 Toolkit).

En Allemagne, deux programmes (*Griffbereit* et *Rucksack KiTa*) ont été développés (en Rhénanie-du-Nord-Westphalie et Mecklembourg-Poméranie Occidentale) qui vise à renforcer la capacité des parents à soutenir le développement multilingue de leur enfant et à l'intégrer dans le système éducatif allemand. Le programme passe par l'organisation de réunions hebdomadaires au sein des EAJE avec les parents. Dans *Griffbereit*, les enfants sont présents lors de ces réunions, tandis que les réunions de *Rucksack KiTa* alternent entre les activités parent-enfant et les réunions parentales. Pour chaque groupe *Griffbereit* et *Rucksack KiTa*, un *Elternbegleiter* est engagé qui joue le rôle d'accompagnateur des parents et qui est souvent aussi un parent multilingue et issu de l'immigration. Il reçoit une indemnité financière pour son travail bénévole et est formé pour soutenir les rencontres hebdomadaires avec les parents. Ce *Elternbegleiter* jette un pont entre les professionnels et les parents dans le centre d'accueil. En parallèle, un dispositif de développement professionnel est proposé à l'ensemble de l'équipe Kita. La rencontre hebdomadaire a lieu dans le centre d'accueil lui-même. L'*Elternbegleiter* accueille les parents, les écoute et le groupe explore une variété de supports multilingues, tels que des livres, des jeux, des chansons, traduits dans les différentes langues présentes. Au cours des réunions, ils réfléchissent ensemble à la manière dont ils peuvent utiliser le matériel, dans leurs langues maternelles. Les parents sont à la fois incités à mener des activités à la maison et sont invités à prendre leur place dans le centre d'EAJE (NESET 2023).

A Bruxelles, le prestataire de services de garde d'enfants Elmer propose des services de garde d'enfants aux parents qui ont besoin d'une garde à temps partiel, à temps plein, occasionnelle, de courte durée ou urgente, ainsi qu'aux parents qui sont en formation, qui ont soudainement trouvé un emploi ou qui ont besoin d'une garde d'enfants pour des raisons sociales, médicales ou pédagogiques. La structure a pour vocation de prendre en compte en compte 50 langues familiales différentes, tout en offrant un environnement qui permet aux enfants de construire leurs premières bases dans la langue néerlandaise. Pour Elmer, le dialogue avec les parents sur ces questions linguistiques est très important. Elmer estime qu'il est essentiel de sensibiliser les parents à l'importance de réfléchir aux choix linguistiques qu'ils souhaitent faire pour leurs enfants, et ce dès le plus jeune âge. Pour faciliter la période de familiarisation des enfants avec le service de garde d'enfants, la langue parlée à la maison par les enfants sera souvent utilisée en plus du néerlandais. Dans la mesure du possible, les enfants et les assistants maternels sont jumelés sur la base de leur bagage linguistique commun. Dans la communication verbale avec les parents, la politique d'Elmer est d'utiliser toutes les langues disponibles au sein du personnel. Les parents sont d'abord toujours accueillis en néerlandais dans chaque centre, mais ils peuvent ensuite passer à une langue commune pour faciliter la communication. Outre la prise en compte des différentes langues parlées à la maison par les parents, Elmer s'efforce également d'offrir aux parents qui suivent des cours de néerlandais la possibilité de pratiquer la langue. Les assistantes maternelles d'Elmer sont originaires d'une trentaine de pays différents et la plupart sont en mesure d'utiliser quatre ou cinq langues différentes (NESET 2023).

Le **Danemark** a développé une approche volontariste d'intégration des familles issues de minorités ethniques et des familles à faible statut social et économique dans les services EAJE. Cela comporte un soutien à l'apprentissage des langues et l'évaluation des compétences linguistiques des enfants âgés de deux à trois ans ; un programme obligatoire de 25 heures de fréquentation d'EAJE pour les enfants d'un an vivant dans des zones d'habitation vulnérables et ne bénéficiant pas déjà d'un programme d'EAJE. Ce programme comprend également une formation complémentaire pour aider le personnel pédagogique à travailler avec les parents (EC 2020 Toolkit).

Le **Luxembourg** a introduit un système de chèques pour les parents à faible revenu (chèque-service accueil) qui favorise le passage de la garde informelle à la garde formelle. Un programme

d'éducation multilingue a par ailleurs été introduit en octobre 2017 pour tous les enfants accueillis dans un mode d'accueil. Le programme repose sur trois piliers : (1) la familiarisation avec le luxembourgeois et le français, ainsi que la valorisation de la langue maternelle de l'enfant ; (2) la mise en réseau des services de garde d'enfants, des écoles primaires et des services sociaux et de soutien (locaux et nationaux); et (3) le partenariat avec les familles (Bircan et al 2019).

3.2. *Un accès difficile aux EAJE pour les enfants déplacés ukrainiens, malgré une mobilisation particulière*

3.2.1. Des obligations attachées à la protection temporaire

La Directive 2001/55 sur la protection temporaire (activée en 2022 par décision du Conseil) prévoit un droit à l'éducation (article 14). Elle indique que les Etats accordent aux bénéficiaires mineurs de la protection temporaire un accès au système éducatif « *dans les mêmes conditions que les ressortissants de l'État membre d'accueil* » ; les Etats peuvent limiter cet accès au système public.

La **Communication de la Commission en date du 23 mars 2022** (« *Welcoming those fleeing war in Ukraine: Readyng Europe to meet the needs* »³³) identifie le sujet de l'accès aux modes d'accueil comme important, en raison du grand nombre de femmes avec enfant parmi les bénéficiaires de la protection temporaire, de l'importance de l'accès aux modes d'accueil pour que ces femmes puissent accéder au marché du travail ainsi que pour l'inclusion des enfants ukrainiens.

Cette communication a été suivie par la publication d'un **document de travail en date du 30.6.2022** (European Commission 2022) **visant à fournir des informations sur les bonnes pratiques et des conseils pratiques** pour aider les États membres de l'UE à intégrer les enfants déplacés d'Ukraine dans l'éducation. Ce document fait une place importante au sujet de l'accès aux services d'accueil du jeune enfant. Il rappelle que :

- « Les États membres devraient favoriser l'accès aux services d'éducation et d'accueil de la petite enfance (EAJE) dans les mêmes conditions que leurs ressortissants et les autres citoyens européens ».
- « Les enfants ont besoin de stabilité, de sécurité, de normalité et d'apprentissage socio-affectif, en particulier lorsqu'ils ont subi des bouleversements ou des traumatismes, ou ont des besoins d'apprentissage spécifiques ou des handicaps ».

Il liste les actions possibles suivantes :

- Une évaluation coordonnée des besoins, comprenant une cartographie des infrastructures et des services d'EAJE et une évaluation des besoins individuels des jeunes enfants déplacés et de leurs familles.
- Des mesures ciblées pour développer les capacités en matière d'EAJE. Dans la mesure du possible, les enfants déplacés d'Ukraine doivent être intégrés dans les structures d'EAJE existantes. Toutefois, en cas de pénurie de places et de personnel, et afin de répondre aux besoins urgents et à l'arrivée d'un grand nombre de personnes déplacées, des solutions supplémentaires créatives peuvent être mises en place : mise à disposition d'établissements préscolaires ; utilisation d'espaces, de bâtiments ou de salles existants dans les écoles ou les centres communautaires ; utilisation d'écoles maternelles alternatives (jardins d'enfants mobiles) ; recrutement de personnel supplémentaire, y compris des personnes déplacées d'Ukraine ; financements supplémentaires et mesures de soutien financier mises à la disposition des familles ; un soutien financier aux prestataires de services d'EAJE qui accueillent des enfants d'Ukraine ; renforcement ciblé

³³ « Accueillir ceux qui fuient la guerre en Ukraine : Préparer l'Europe à répondre aux besoins »

des capacités du personnel des services d'EAJE, le travail avec des enfants déplacés qui peuvent avoir connu la guerre et des traumatismes nécessitant des compétences et une expertise supplémentaires ; adoption de mesures spécifiques visant à faciliter l'intégration comme des approches bilingues pour les enfants ».

Le texte appelle enfin à identifier et surmonter les obstacles administratifs par la fourniture aux familles des informations claires et accessibles en ukrainien et en russe sur leurs droits et sur la manière d'accéder aux services d'EAJE.

L'accès aux modes d'accueil du jeune enfant bénéficie enfin d'un soutien financier de l'UE dans le cadre du programme CARE (*Cohesion Action for Refugees in Europe*).

3.2.2. De nombreuses initiatives nationales en faveur de l'accès

L'Unicef a réalisé en 2022-2023 (UNICEF 2022 ; UNICEF 2023) une analyse de la situation des services d'éducation et d'accueil de la petite enfance (EAJE) en faveur des réfugiés ukrainiens dans les États membres de l'UE qui met en évidence que les pays se sont fortement mobilisés pour répondre aux enjeux de l'accès aux modes d'accueil des enfants déplacés ukrainiens.

Le rapport constate d'abord un effort général pour fournir un accès aux modes d'accueil dans des conditions identiques à celles des nationaux. Il indique que si « *les conditions d'éligibilité, notamment en ce qui concerne l'asile, la résidence ou le statut de protection temporaire, les exigences en matière de santé et de vaccination, et/ou le statut en matière d'emploi ou de formation, ont parfois créé des obstacles à l'accès* », « *de nombreux pays ont réagi en adoptant une législation d'urgence prévoyant des exemptions, des subventions supplémentaires ou un soutien financier, et en proposant d'autres formes d'EAJE "ouverts" où les parents peuvent accompagner leurs enfants* » (UNICEF, 2022).

Le rapport met en évidence que les efforts des pays se sont concentrés sur « la résolution des problèmes de pénurie de personnel, le développement des structures d'EAJE, la fourniture de services d'information et la mobilisation de l'offre ».

Ces efforts se sont d'abord traduits par une **mobilisation des financements pour développer les places d'EAJE et permettre l'accès des enfants ukrainiens**. Un nouvel accord de financement du préscolaire est ainsi intervenu en Autriche qui permet une forte hausse du financement sur la période 2022-2027 par rapport à la période antérieure (+40%). L'accord entend explicitement faciliter l'accès des enfants ukrainiens aux modes d'accueil du jeune enfant. Aux Pays-Bas, une subvention spécifique a été versée aux municipalités par le ministère de l'Éducation pour les aider à fournir un enseignement préscolaire aux enfants ukrainiens âgés de 2,5 à 4 ans. En Italie, le niveau national a alloué une contribution de 40 millions d'euros à toutes les municipalités considérées comme accueillant un nombre "significatif" de réfugiés ukrainiens. La Slovaquie et la Finlande ont mis en place des fonds payables directement aux structures d'EAJE en cas d'accueil d'enfants ukrainiens. Plusieurs pays ont choisi d'améliorer l'accès des enfants ukrainiens aux services d'EAJE en en allégeant le coût pour les familles. Les services d'accueil de la petite enfance ont été ainsi rendus gratuits pour les parents ukrainiens en France (de 0 à 3 ans) et au Luxembourg, où tous les enfants de 0 à 4 ans fréquentant les services d'accueil de la petite enfance peuvent bénéficier de 20 heures gratuites par semaine. À Chypre, par exemple, le ministère de l'Éducation a récemment supprimé les frais de scolarité mensuels de 42 euros pour les parents ukrainiens qui souhaitent inscrire leurs enfants dans des établissements préscolaires publics.

L'étude UNICEF 2023 note cependant un manque de données systémiques collectées et rapportées sur les fonds alloués aux réfugiés en général, et aux services d'accueil et d'éducation des jeunes enfants en particulier.

Certains pays ont aussi défini des **règles dérogatoires** pour permettre l'éligibilité des parents ukrainiens à des prestations spéciales d'entretien familial et les aider à faire face aux coûts liés à l'éducation des enfants. En France, par exemple, une dérogation à l'article D. 512-2 du code de la sécurité sociale a permis aux déplacés ukrainiens de bénéficier de prestations familiales, dans le but d'aider les familles à couvrir les dépenses liées à la garde des enfants et les coûts liés au début de l'année scolaire. De même, aux Pays-Bas, le gouvernement a récemment précisé que les parents déplacés ukrainiens sont éligibles à l'allocation de garde d'enfant (*Kinderopvangtoeslag*).

Des services d'informations, de conseils et d'orientations en ligne ont aussi été développés de façon à mieux accompagner les parents ukrainiens dans la recherche de modes d'accueil et l'inscription de leurs enfants :

Au niveau national : En **Belgique (Flandres)**, les ressources web existantes ont été complétées par une base de données publique permettant de rechercher des capacités d'accueil en crèche, bien que cette base de données ne soit pas uniquement destinée aux réfugiés ukrainiens. En **Allemagne**, un nouveau site web a été lancé au niveau fédéral en août 2022. L'initiative "KEBIK" fournit des conseils en ligne aux parents issus de l'immigration, y compris en ukrainien, pour soutenir l'apprentissage et le développement de l'enfant

Au niveau local : au **Danemark**, les municipalités ont créé des guichets uniques en ligne contenant des ressources pertinentes pour les familles ukrainiennes nouvellement arrivées, afin qu'elles se familiarisent avec les offres de crèches et les procédures d'admission, élaborées en fonction des besoins locaux. De même, en **Espagne**, de nombreuses communautés autonomes ont compilé une liste de ressources ou élaboré leurs propres documents d'orientation et les ont mis à disposition en ligne pour soutenir l'accès aux services d'accueil et d'éducation de la petite enfance

Des réponses ont aussi été apportées pour tenter de **lever les freins au recours**. Certains pays ont ainsi développé des solutions de transport pour aider les enfants et les familles ukrainiens qui se sont vu attribuer des places d'EAJE géographiquement éloignées de leur lieu de résidence (Bulgarie, Croatie). D'autres initiatives ont consisté à ajuster les exigences en matière de vaccination afin de minimiser les retards dans la fréquentation des services d'EAJE par les enfants ukrainiens (Bulgarie, Croatie). D'autres pays (Estonie) se sont efforcés de lever les barrières linguistiques dans les services d'EAJE. Certains pays ont choisi d'améliorer la participation des enfants ukrainiens aux services d'EAJE en permettant et en privilégiant la flexibilité du choix des familles en matière de services d'EAJE. Dans la communauté flamande de Belgique, par exemple, les enfants ukrainiens sont autorisés à tenter de participer aux services d'EAJE classiques et à opter pour l'éducation à domicile à tout moment.

En **Slovénie**, les parents sont autorisés à rester dans un centre d'EAJE avec leur enfant aussi longtemps que nécessaire, ce qui favorise les sentiments de confiance et de sécurité dans le centre d'EAJE. Cette approche est conceptuellement similaire aux "garderies ouvertes" en **Finlande**, où les enfants ont la possibilité de faire l'expérience de l'EAJE en compagnie de leurs parents, ainsi que des parents de leurs pairs.

Enfin, certains pays font état du développement de services informels alternatifs dans lesquels les parents ukrainiens sont impliqués dans la prestation des services, avec le soutien d'éducateurs, de travailleurs sociaux, de médiateurs culturels, de pédagogues sociaux et de bénévoles. Dans de nombreux pays, des éducateurs ukrainiens sont engagés pour aider à fournir des services d'accueil et d'éducation non formels.

3.2.3. Un accès rendu néanmoins difficile

Le rapport de l'Unicef montre néanmoins que l'accès des enfants déplacés ukrainiens aux EAJE a été rendu difficile dans nombre de pays par des difficultés d'ordre générale (**manque de places**

disponibles, pénuries de personnel qualifié, barrières d'accès) ainsi que par des difficultés spécifiques à ce public.

La plupart des systèmes d'EAJE étaient déjà, à la veille de la crise ukrainienne, déjà surchargés et confrontés à une **pénurie de personnel qualifié et de places d'EAJE**. Le manque de places disponibles dans les structures d'accueil est l'obstacle le plus souvent cité par les pays d'accueil (Bulgarie, Tchéquie, Danemark, Finlande, Croatie, Italie, Lettonie, Moldavie, Portugal, Roumanie, Slovaquie), de même que les pénuries de longue date de personnel dans les structures d'accueil (Danemark, Finlande, Portugal). Ces difficultés ont été aggravées par la pénurie de personnel spécialisé (notamment de psychologues scolaires et de médecins) capable de répondre de manière adéquate aux besoins des enfants ukrainiens en âge d'être accueillis dans des structures d'EAJE et de leurs familles. Le manque d'experts psychosociaux capables de soutenir l'intégration des enfants ukrainiens dans les structures d'EAJE a également été explicitement cité comme un défi permanent aux Pays-Bas et en République tchèque. De même, le nombre limité de médecins a été mentionné comme un problème par la Slovaquie, où tous les enfants sont tenus de passer des examens de santé obligatoires auprès d'un professionnel de la santé agréé avant d'être admis dans un centre d'EAJE.

La **barrière linguistique** et le manque de compétences en ukrainien du personnel des structures d'accueil ont également été soulignés comme un problème persistant dans plusieurs pays, dont la Bulgarie, la Tchéquie, les Pays-Bas, la Roumanie et la Suède.

Les **exigences en matière de vaccins obligatoires** ont également été identifiées comme un obstacle persistant à l'inscription aux services d'EAJE (Bulgarie, Croatie, Moldavie, Slovaquie).

Un autre obstacle est le **manque d'informations accessibles et compréhensibles** pour les parents ukrainiens sur la manière de naviguer dans les systèmes d'EAJE des pays d'accueil et de mener à bien le processus d'inscription (Tchéquie, Hongrie, Moldavie, Pologne).

Certains pays ont rencontré également des **difficultés à embaucher des personnels** ukrainophones qui auraient pu faciliter l'intégration.

Les **causes traditionnelles de non-recours** pour les personnes issues de l'immigration (manque de connaissance des structures, volonté de ne pas se séparer des enfants, voir infra) se sont, par ailleurs, doublées de **causes spécifiques** aux parents ukrainiens : crainte de séparation plus vive à cause des traumatismes liés à la guerre et à l'exil, espoir de retour rapide en Ukraine, crainte de perte d'identité ukrainienne, instabilité de la résidence.

Les **différences culturelles dans la perception des services d'EAJE** par les Ukrainiens ont également été mentionnées comme des obstacles potentiels à l'inscription aux services d'EAJE (moindre habitude d'une inscription précoce dans des services d'accueil externe à la famille).

L'angoisse de la séparation entre parents et enfants a ainsi été explicitement mentionnée comme un obstacle à l'inscription aux services d'EAJE dans plusieurs pays (Belgique, France, Pologne, Croatie), de même que le manque de confiance dans les services d'EAJE "étrangers" (Hongrie, Pologne). Parmi les autres obstacles, on note l'incertitude quant à la possibilité de retourner en Ukraine, ce qui dissuade certains arrivants ukrainiens de demander une protection temporaire (Croatie, Moldavie, Pologne). Les conditions de résidence sont également restées un obstacle à l'inscription aux services d'EAJE en Finlande et à Malte, où les parents ne se voient offrir un accès subventionné aux services d'EAJE que s'ils sont jugés en avoir besoin en raison de leur participation à un emploi ou à une formation.

Le manque de logements proches des infrastructures éducatives a également pu limiter la participation des enfants ukrainiens aux EAJE dans certains pays (Bulgarie, Croatie, Irlande, Luxembourg).

Au total, le rapport Eurofund sur la « Vie professionnelle des personnes déplacées d'Ukraine : Premier aperçu de leur situation en matière d'emploi, national, politiques et conditions de travail »³⁴ note que « le manque de services de garde d'enfants est un obstacle majeur à l'emploi pour ces personnes ».

³⁴ Eurofund 2023, Industrial relations and social dialogue, Working lives of displaced people from Ukraine: First insights into their employment situation, national policies and working conditions