

Département fédéral de justice et police
Secrétariat d'Etat aux migrations SEM
Etat-major de la Direction
Monsieur le Secrétaire d'Etat Vincenzo Mascioli
Quellenweg 6
3003 Berne

Par courriel à : alain.hofer@sem.admin.ch et
olivia.finger@sem.admin.ch

Berne, le 17 juillet 2026

Consultation sur le plan pour l'avenir du statut S; le maintien du statut S et la prolongation du programme S; la reprise des restrictions de l'UE concernant les hommes astreints au service militaire en Ukraine : prise de position de l'Union syndicale suisse (USS)

Monsieur le Secrétaire d'Etat,

Nous vous remercions de votre invitation à participer à la consultation susmentionnée. L'Union syndicale suisse (USS) est favorable au maintien du statut S et à la prolongation du programme S tant que durera la guerre en Ukraine et rejette toute restriction à l'octroi de ce statut pour les hommes astreints au service militaire en Ukraine. Nos remarques concernant le plan pour l'avenir du statut S sont les suivantes :

Commentaires sur le scénario 1 – Maintien du statut S

L'USS soutient actuellement clairement le scénario 1. Nous sommes favorables au maintien du statut S, de sorte à ce qu'il reste valable pour toutes les personnes qui en sont actuellement les titulaires en Suisse et qu'il continue d'être accordé aux nouvelles personnes qui arrivent d'Ukraine, tant que durera la guerre. La loi sur l'asile (LAsi) est très claire : l'article 4 de la LAsi permet d'« accorder la protection provisoire à des personnes à protéger aussi longtemps qu'elles sont exposées à un danger général grave, notamment pendant une guerre ou une guerre civile ou lors de situations de violence généralisée. ». La condition pour la levée du statut S est une modification radicale et durable de la situation en Ukraine, afin qu'un retour soit possible sans mettre en danger la vie des personnes concernées. Cette condition n'est absolument pas remplie à ce jour, du fait que le conflit perdure et qu'aucune fin des hostilités n'est en vue actuellement.

Depuis la mise en oeuvre de la motion Friedli le 1er novembre 2025, un retour vers certaines régions est considéré comme exigible. L'USS constate que cette pratique concerne un nombre très limité de personnes. Selon le plan sur l'avenir du statut S, environ 8% des personnes arrivées depuis novembre 2025 proviennent d'une des sept régions vers lesquelles un retour est considéré comme exigible. L'USS demande au SEM de réévaluer régulièrement avec la plus grande rigueur la situation dans les diverses régions ukrainiennes et de définir avec une extrême prudence les régions vers lesquelles un retour est considéré comme exigible. La grande majorité des Ukrainien-ne-s doit pouvoir continuer à bénéficier du statut de protection provisoire dans notre pays.

Accès à une autorisation de séjour

La loi sur l'asile (LAsi) prévoit que les personnes à protéger ont droit automatiquement, après cinq ans, à un permis B lié au statut S, valable un an et pouvant être renouvelé pour une durée maximale d'un an à chaque fois. Si le Conseil fédéral décide de lever la protection provisoire, l'autorisation de séjour prend fin à la date fixée dans sa décision. Au bout de dix ans après l'octroi du statut S, un-e bénéficiaire peut obtenir un permis C.

En outre, au terme d'un séjour ininterrompu d'au moins cinq ans sur le territoire suisse, un-e bénéficiaire du statut S peut s'appuyer sur la disposition de la LAsi relative aux cas de rigueur pour demander un permis B indépendant du statut S, d'une durée illimitée. De plus, certaines personnes venant d'Ukraine ont la possibilité de demander une autorisation de séjour en vue de l'exercice d'une activité lucrative dans le cadre des contingents destinés aux travailleuses et travailleurs qualifié-e-s (en règle générale, uniquement les titulaires d'un diplôme universitaire ou professionnel supérieur) ne résidant pas dans un pays de l'UE ou de l'AELE (Art. 18 ss LEI). Ces autorisations peuvent être demandées indépendamment de la durée de séjour. Les personnes qui les obtiennent doivent alors renoncer au statut S.

En 2027, quelques 46 000 personnes atteindront le délai de cinq ans de séjour en Suisse. Près de 11 000 d'entre elles pourraient recevoir une autorisation de séjour pour cas de rigueur d'ici la fin de l'année 2027. En outre, la proportion de travailleuses et travailleurs qui remplissent les conditions requises pour l'octroi d'une autorisation de séjour contingentée est estimée à un maximum de 10%, ce qui représente environ 2'000 personnes. Si besoin et sous réserve de l'approbation du Conseil fédéral, le plan souligne qu'une augmentation modérée du contingent disponible pour les Ukrainien-ne-s pourrait être envisagée grâce à la récupération d'autorisations non utilisées des années précédentes.

L'USS partage le constat qui ressort de ce scénario, à savoir qu'il faudra veiller à assurer une transition efficace vers les permis de séjour sans surcharger les structures administratives fédérales et cantonales. Pour ce faire, l'USS demande une anticipation suffisante des cantons et du SEM pour instaurer des procédures efficaces accompagnées des ressources nécessaires pour pouvoir traiter rapidement les demandes d'autorisation de séjour. L'efficacité des procédures dépendra également d'une bonne communication des critères d'octroi des permis de séjour et du déroulement des procédures aux personnes concernées.

Aide sociale et intégration professionnelle

Selon le droit en vigueur, les titulaires d'une autorisation de séjour liée au statut S touchent les mêmes prestations d'aide sociale que les personnes résidant en Suisse. Pour cette catégorie de personnes, la subvention de la Confédération disparaîtra après l'entrée en vigueur, le 1er janvier 2027, du programme d'allégement budgétaire 2027 décidé par le Parlement. Le DFJP examine actuellement l'opportunité de modifier l'art. 3, al. 1, OA 2 (égalité de traitement avec les personnes résidant en Suisse), afin que la compétence de fixer les montants des prestations sur l'aide sociale relève des cantons. L'USS voit cette modification d'un œil critique, car elle risque d'une part d'engendrer des disparités importantes au niveau des prestations sociales octroyées selon les cantons et les communes de résidence, ce qui est contraire au principe de l'égalité des droits et d'autre part, d'ouvrir la porte à des seuils d'aide sociale insuffisants pour couvrir les besoins vitaux, ce qui va à l'encontre de la Constitution. L'aide sociale en matière d'asile est déjà conçue de

manière très disparate, se situant selon les cantons entre 20 et 70 % en dessous de l'aide sociale ordinaire.

L'USS demande aux cantons et aux communes de veiller à allouer des budgets suffisants à l'aide sociale dès 2027 pour compenser la suppression des subventions fédérales et l'augmentation des montants à allouer aux titulaires de permis B. De plus, nous demandons d'intensifier les efforts visant à assurer une intégration professionnelle de qualité par des mesures de formation et d'accompagnement ciblées sur les besoins individuels des personnes concernées. En ce sens, nous sommes favorables à la prolongation du programme S.

Les chiffres de l'OFS révèlent que, sur l'ensemble des titulaires du statut de protection S, 82,9% ou quelque 71 000 personnes ont bénéficié de l'aide sociale en 2024¹. Pour l'USS, il est donc primordial de renforcer les mesures de soutien à l'intégration professionnelle, de sorte à améliorer l'accès à des emplois de qualité et à diminuer durablement la dépendance à l'aide sociale. Considérant qu'environ 60 % des titulaires actuel·le·s du statut S sont des femmes, l'USS demande de porter une attention particulière aux besoins spécifiques des femmes et de prévoir des mesures efficaces pour les adresser. Parmi ces mesures, nous demandons un accompagnement personnalisé, assorti d'un soutien pratique et financier pour trouver une solution d'accueil des enfants, ainsi que des cours de langues et offres de formation compatibles avec les obligations familiales (horaires adéquats et service d'accueil des enfants organisé en parallèle).

Nous rappelons également que la promotion d'une intégration professionnelle durable et garante d'une indépendance financière doit s'accompagner de contrôles suffisants des conditions de travail et du respect des CCT. Il est essentiel de renforcer la lutte contre toute forme d'exploitation et de dumping salarial. En outre, vue la discrédence persistante entre le niveau le plus élevé de formation en Ukraine et les secteurs dans lesquels les personnes avec statut S travaillent en Suisse, il est primordial de trouver des moyens de faciliter la reconnaissance des diplômes et des qualifications acquises en Ukraine et d'offrir en Suisse des formations complémentaires facilement accessibles. Eviter le déclassement professionnel et favoriser l'accès à des emplois correspondant aux compétences réelles des personnes concernées va non seulement dans leur intérêt personnel, mais également dans l'intérêt collectif, puisque les titulaires d'un statut S contribuent à résorber la pénurie de main-d'œuvre qualifiée en Suisse.

De plus, l'USS est favorable au renforcement de l'intégration précoce par des investissements publics suffisants. Cela passe, entre autres, par l'accès à des cours de langue dès l'arrivée en Suisse et suffisamment longtemps pour permettre d'acquérir une bonne maîtrise d'une langue nationale, ainsi que l'accès à des formations professionnelles qualifiantes. A cet effet, il convient de s'inspirer des mesures d'intégration précoce mises en œuvre dans d'autres pays européens.

¹ OFS 2025 : En 2024, le taux d'aide sociale est resté inférieur à la moyenne de ces dernières années: la modernisation de la statistique de l'aide sociale renforce sa pertinence et son degré d'actualité, consulté sous : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/actualites/quoi-de-neuf.assetdetail.36181785.html>

Retour

L'USS salue le fait que, dans le scénario 1, le SEM s'abstienne de promouvoir activement le retour des réfugié-e-s ukrainiens tant que les conditions nécessaires à un retour en toute sécurité en Ukraine ne sont pas réunies.

Commentaires sur le scénario 2 : levée complète du statut S

Comme indiqué précédemment, l'USS soutient le scénario 1. Nous estimons que les conditions nécessaires à la mise en œuvre du scénario 2 sont actuellement loin d'être remplies. Dans ce deuxième scénario, un cessez-le-feu considéré comme stable et durable entre en vigueur. L'UE décide dans ces circonstances de lever la protection temporaire. Après consultation des cantons, des oeuvres d'entraide, du HCR et d'autres groupes d'intérêt, le Conseil fédéral décide de lever le statut S, car les personnes concernées ne courent plus de risque dans leur pays d'origine. Le plan souligne que, pour préserver le système d'asile, il faudrait ne lever le statut S que lorsque le retour sera exigible pour la plupart de ses bénéficiaires et que la décision devra dès lors tenir compte de la situation sécuritaire et de l'état des infrastructures essentielles sur place.

L'USS demande que les partenaires sociaux soient étroitement impliqués dans la prise de décisions préalables à la levée du statut S. De plus, il nous paraît fondamental de préciser les conditions d'une éventuelle levée du statut S dans le futur, non seulement concernant la situation sécuritaire, mais également concernant la reconstruction des infrastructures et l'accessibilité des services essentiels : logement, santé, éducation, etc.

Nous demandons également qu'une réflexion approfondie concernant les conditions d'octroi d'autorisations de séjour pour cas de rigueur et les demandes d'autorisations de séjour contingentées pour spécialistes qualifié-e-s soit rapidement menée, en tenant compte des expériences qui seront faites à partir de mars 2027. En effet, plus le temps passe, plus le nombre de bénéficiaires du statut S et de permis B liés au statut S intégré-e-s sur le marché du travail et dans la société augmentera. Par conséquent, il est primordial d'évaluer si les bases légales actuelles offriront suffisamment de perspectives de séjour durable en Suisse pour les personnes bien intégrées qui souhaitent rester dans notre pays ou s'il convient de les compléter.

Modalités de levée du statut S

Selon le scénario 2, une période de transition de six à douze mois est prévue entre la décision formelle du Conseil fédéral de lever le statut S et son entrée en vigueur. Dès que la décision de levée aura été prise, aucune nouvelle demande de protection ne sera plus acceptée. Le plan relève qu'une entrée en vigueur de la levée durant les mois d'été, soit à la fin de l'année scolaire, faciliterait la planification et l'organisation du retour pour un grand groupe de personnes.

Comme la décision de lever la protection touche au statut des personnes concernées, le SEM leur accordera individuellement le droit d'être entendues, afin qu'elles puissent faire valoir d'éventuels obstacles à l'exécution du renvoi ou des indices de persécution. Cette procédure débouchera, suivant le cas, sur une décision de renvoi assortie d'un ordre d'exécution, sur une décision de renvoi avec report de l'exécution au profit d'une admission provisoire ou sur une procédure d'asile. La décision de renvoi comportera un délai de départ au terme duquel la personne concernée devra quitter la Suisse. Ce délai, qui court parallèlement au délai de recours, sera de 30 jours.

Pour l'USS, il est important de régler plus précisément le droit d'être entendu et les diverses options qui s'offrent aux personnes concernées, en collaboration avec les organisations du domaine de l'asile, les autorités compétentes et les partenaires sociaux. En outre, nous estimons qu'un délai de départ de 30 jours est beaucoup trop court pour des personnes, qui, pour la plupart, seront bien intégrées en Suisse. L'USS demande un délai de départ d'au moins quatre mois. En effet, la résiliation d'un contrat de bail à loyer, la clôture d'une activité professionnelle et la résiliation d'assurances sociales demandent du temps. En outre, il ne nous paraît pas réaliste de demander aux personnes concernées d'effectuer toutes ces démarches en parallèle du délai de recours. Ce n'est que lorsqu'une personne reçoit une décision exécutoire qu'elle ne devrait être tenue d'initier de telles démarches en vue de son départ.

Pour ce qui est de l'organisation du départ, le plan stipule qu'une aide sera accordée et que les frais de départ seront pris en charge. L'USS demande que les personnes concernées puissent bénéficier d'un accompagnement pour les conseiller dans leurs démarches administratives (résiliation de loyer, d'assurances, etc.) et que la prise en charge des frais de départ inclue également les éventuels frais administratifs. Pour l'accompagnement, il serait pertinent d'évaluer la possibilité d'allouer à cet effet une partie des ressources destinées au programme S.

Le plan mentionne que le groupe des candidat-e-s au retour volontaire qui ont besoin d'une aide spécifique se compose des mineurs non accompagné-e-s, des plus de 75 ans et des personnes ayant des problèmes médicaux. Il ne comprend pas le groupe généralement jugé comme vulnérable des femmes élevant seules leurs enfants, soi-disant parce que l'expérience montre que ces femmes rentrent au pays sans aide. Dans un deuxième temps, des mesures spécifiques viseront à encourager le retour des cas particuliers.

En cas de levée généralisée du statut S, l'USS demande de proposer à toutes les personnes qui le souhaitent un accompagnement. Cette aide devrait être mise à leur disposition et les personnes concernées restent libres de l'utiliser ou non. Les personnes qui ont des besoins spécifiques devront bénéficier d'une aide particulière. Ces groupes de personnes et l'aide supplémentaire à laquelle elles ont droit doivent être précisés. Dans tous les cas, l'USS demande de tout mettre en œuvre pour éviter les renvois sous contrainte.

Le plan souligne qu'en cas de levée du statut S, un nombre accru de personnes souhaiteront déposer une demande pour cas de rigueur, en plus de faire valoir des motifs de persécution ou des obstacles à l'exécution du renvoi. Outre la communication des critères régissant les procédures en toute transparence, l'USS demande qu'une assistance juridique gratuite soit mise à la disposition de ces personnes pour les accompagner dans les démarches.

Le plan suppose, par ailleurs, que quelque 46 000 personnes quitteront la Suisse volontairement, dont 13 000 avant même l'entrée en vigueur de la levée du statut S. L'USS constate qu'aucune explication n'est donnée quant à la manière d'estimer ce chiffre. Nous appelons à partir de l'idée qu'un grand nombre de personnes ne souhaitera pas quitter la Suisse à mettre en place des procédures rapides et efficaces pour leur permettre de demander une autorisation de séjour durable.

Exceptions

Afin de permettre aux jeunes ukrainien-ne-s et ukrainiens de mener à terme leur apprentissage, l'ancienne cheffe du DFJP Elisabeth Baume-Schneider a décidé le 1er mars 2023 de mettre en place un régime d'exception applicable aux jeunes adultes qui suivent une formation

professionnelle initiale en Suisse au moment de la levée du statut S. Pour ces personnes ainsi que leur famille, le statut S ne devra être levé qu'à l'issue de leur formation. Le 20 septembre 2024, le Conseil fédéral a décidé que les personnes professionnellement actives bénéficiant du statut de protection S disposeront d'un délai de 12 mois entre l'annonce du Conseil fédéral et la levée effective de leur statut. Les conditions pour bénéficier de cette mesure d'exception devront encore être définies.

L'USS demande que les personnes au bénéfice de ce régime d'exception puissent rapidement exercer leur droit à être entendues dès l'annonce de levée du statut S par le Conseil fédéral. Nous demandons également qu'elles disposent d'une assistance juridique visant à les conseiller dans les démarches qu'elles pourraient souhaiter entreprendre en vue d'un séjour durable en Suisse. En outre, les conditions pour bénéficier de cette mesure d'exception doivent être rapidement définies.

Le plan souligne encore que, dans la mesure du possible, les décisions individuelles de renvoi seront notifiées avant l'entrée en vigueur de la décision du Conseil fédéral, mais ne produiront leur effet qu'à partir de l'entrée en vigueur de cette dernière. La notification et le traitement des réponses au droit d'être entendu devront ainsi être réalisés dans un délai court et représenteront un défi opérationnel important pour le SEM.

L'USS demande de prévoir un délai de traitement réaliste, de sorte à garantir des procédures équitables et à ne pas surcharger le personnel du SEM. Il sera essentiel de collaborer étroitement avec les cantons pour un traitement rapide et adéquat des réponses et d'anticiper suffisamment la planification des ressources supplémentaires nécessaires.

Pour les personnes qui déposeront une demande d'asile, le plan mentionne que la question de leur hébergement pendant la procédure d'asile doit encore être clarifiée, en tenant compte des intérêts de la Confédération et des cantons. L'USS demande une solution pragmatique en matière d'hébergement qui tienne avant tout compte de l'intérêt des personnes concernées.

Aide sociale et aide d'urgence

En ce qui concerne le versement de l'aide sociale, l'USS salue le fait que ce scénario prévoit de le maintenir jusqu'à l'entrée en force d'une décision individuelle de renvoi.

Dès que la décision de renvoi individuelle sera entrée en force, le plan prévoit uniquement le versement de l'aide d'urgence. Il est estimé qu'un forfait approprié devrait être compris entre 1000 et 1500 francs et le scénario 2 retient le montant de 1'300 francs pour le projet de modification d'ordonnance (OA 2) qui sera mis en consultation. L'USS demande de retenir le montant le plus élevé de la fourchette, à savoir 1'500 francs.

Commentaires sur le scénario 3 : sortie du statut S alors que le conflit perdure

Étapes de la levée du statut S

Selon le scénario 3, dans un premier temps, le Conseil fédéral pourrait décider de ne plus octroyer le statut S aux nouvelles personnes qui arrivent en Suisse. Ces personnes auraient alors la possibilité de déposer une demande d'asile. Dans un deuxième temps, le plan avance qu'il faudrait définir les modalités de sortie du statut S pour les personnes qui se trouvent déjà en Suisse, dans le cadre d'une large consultation politique. En outre, pour toutes les personnes dont le retour n'est

pas envisageable en raison de la situation en Ukraine ou de leur situation individuelle, il faudrait développer des solutions à moyen et long termes fondées sur la réglementation du séjour en Suisse en vertu d'une autorisation pour cas de rigueur ou d'une admission provisoire. D'autres modifications législatives pourraient par ailleurs être envisagées pour permettre à des personnes qui ne remplissent pas les conditions d'un cas de rigueur de rester malgré tout durablement en Suisse.

L'USS rejette catégoriquement ce scénario. Une sortie du statut S alors que le conflit perdure est contraire à la LAsi. En outre, soumettre les nouvelles personnes qui arrivent à une procédure d'asile est une solution qui demandent beaucoup plus de ressources au SEM et qui, comme le plan l'indique, surchargerait le système de l'asile. Alors qu'il faut 4,2 équivalents plein temps (EPT) pour traiter 1'000 demandes de statut S, il faut 15 EPT, soit plus de trois fois plus, pour traiter 1'000 demandes d'asile.

De plus, l'USS considère que ce scénario comporte beaucoup trop d'incertitudes, de questions sans réponses et de risques pour les personnes concernées. Par exemple, si le conflit empêche l'exécution d'un renvoi, est-ce qu'une personne titulaire d'un statut S se verrait attribuer un statut F ? L'USS s'oppose fermement à toute mesure qui détériorerait les droits liés au séjour des personnes concernées. Pour envisager sérieusement une sortie du statut S alors que le conflit perdure en Ukraine, il faut élaborer des propositions concrètes de modifications législatives pour permettre aux personnes concernées d'obtenir une autorisation de séjour durable en Suisse.

Commentaires sur les mesures de communication

L'USS salue la volonté de développer des mesures de communication claires et ciblées focalisées sur la situation et sur les besoins des personnes concernées. Parmi les groupes cibles, nous demandons de considérer non seulement les employeurs, mais aussi les syndicats. Par ailleurs, nous regrettons que les ressources nécessaires à une bonne communication n'aient pas été prises en compte dans les conséquences financières liées aux trois scénarios proposés dans le plan. Pour davantage de transparence, cela aurait été pertinent de les intégrer.

Position de l'USS quant au maintien du statut S et à la prolongation du programme S après mars 2027

Comme indiqué plus haut, l'USS soutient pleinement le maintien du statut S et la prolongation du programme S après mars 2027, tant que le conflit perdurera en Ukraine et qu'un retour mettrait en danger la vie des personnes concernées. En outre la récente volonté affichée par le Conseil des ministres de justice et affaires intérieures de l'UE début juin 2026 de prolonger la protection temporaire jusqu'au mois de mars 2028 doit être dûment prise en compte.

Nous demandons aux autorités de veiller à assurer une transition efficace vers les permis de séjour pour les personnes résidant en Suisse depuis cinq ans, sans surcharger les structures administratives fédérales et cantonales. Pour ce faire, l'USS demande une anticipation suffisante des cantons et du SEM pour prévoir les ressources nécessaires au traitement rapide des demandes d'autorisation de séjour.

Comme le relève également le plan, le maintien du statut S au-delà de mars 2027 permettra aux personnes bien intégrées sur le marché du travail d'obtenir une autorisation de séjour

indépendamment du statut S. Ce changement de statut agira comme moteur d'intégration ouvrant des opportunités nouvelles pour les personnes concernées ainsi que pour le marché du travail suisse. En cas de résolution du conflit en Ukraine, les personnes qui souhaiteront retourner en Ukraine pourront contribuer à la reconstruction du pays, notamment grâce aux qualifications qu'elles auront acquises en Suisse.

Position de l'USS quant à une possible restriction de l'octroi du statut S pour les hommes astreints au service militaire, sous réserve d'une décision similaire du Conseil de l'UE

L'USS s'oppose fermement à une limitation du statut de protection S pour les hommes en âge d'effectuer leur service militaire. Nous considérons que la Suisse doit accorder une protection à toutes les personnes qui ont fui l'Ukraine, sans considération d'âge ou de genre. En outre, les motifs d'exil des hommes en âge de servir ne doivent pas se limiter à une possible désertion, car parmi ces hommes, certains sont pères de famille avec des enfants en bas âge. Une limitation du statut S pour les hommes en âge de servir porterait atteinte au droit à la vie de famille.

Dernières remarques : évolution du statut S à long terme

L'USS regrette que le plan pour l'avenir du statut ne propose pas de réflexions sur l'évolution du statut S à long terme. Alors que le statut S a été activé pour la première fois pour les réfugié-e-s d'Ukraine, il est essentiel de tirer un bilan complet des expériences acquises et d'anticiper les besoins futurs en matière de protection temporaire (évaluation du dispositif, articulation avec les statuts B et F, perspectives de séjour durable pour les personnes intégrées, gestion des crises futures, harmonisation avec les évolutions européennes, sécurité juridique des bénéficiaires, etc.). Nous demandons qu'une réflexion approfondie sur l'évolution du statut S à long terme soit initiée.

En vous remerciant de prendre en considération notre prise de position et avec nos meilleures salutations,

UNION SYNDICALE SUISSE



Pierre-Yves Maillard
Président



Cyrielle Huguenot
Secrétaire centrale