

## Synthèse sur l'impact du fonds pour les travailleurs exclus de l'État de New York

Paola Echave, Elaine Waxman, Hamutal Bernstein, David Dyssegaard Kallick, Poonam Gupta, Julio Salas, Luis Gallardo et Ashleigh-Ann Sutherland

Février 2023

Au plus fort de la pandémie de COVID-19, les gouvernements des États ont pris des mesures pour combler les lacunes des programmes fédéraux de protection sociale d'urgence, en particulier pour les personnes exclues des programmes d'aide en raison de leur statut d'immigrant.<sup>1</sup> En 2021, l'État de New York a mis en place la plus grande initiative à ce jour pour combler cette lacune: l'Excluded Workers Fund, ou Fonds pour les travailleurs exclus (EWF), doté de 2,1 milliards de dollars. Le fonds a fourni aux résidents qui avaient perdu leur emploi mais qui n'avaient pas reçu d'assurance chômage — principalement des immigrants sans papiers — une aide équivalente à celle que les autres travailleurs ont reçue en allocations chômage pour l'année. Grâce à ce fonds, 130 000 travailleurs new-yorkais ont reçu des versements uniques de 15 600 dollars, soit environ 40 % des 305 000 travailleurs estimés éligibles. Pour mieux comprendre les succès et les imperfections du programme, l'Urban Institute et l'Immigration Research Initiative (l'Initiative de recherche sur l'immigration) ont mené une enquête auprès des personnes faisant partie de la population ciblée par l'aide (voir encadré 1). Les chercheurs ont travaillé avec des organisations communautaires (CBO) pour atteindre les personnes susceptibles de bénéficier de l'EWF.

La première partie de ce projet a consisté en une étude qualitative intitulée « 'Finally, We're Being Recognized': Stories and Perspectives from Applicants to the Excluded Workers Fund » (Enfin, nous sommes reconnus : témoignages et perspectives des demandeurs du Fonds pour les travailleurs exclus)<sup>2</sup> Notre équipe de recherche a interrogé neuf CBO et 15 travailleurs sur leur expérience avec l'EWF ; nous avons constaté que le fonds aidait les travailleurs à joindre les deux bouts pendant une période de perte d'emploi grave et pouvait permettre de rembourser le loyer et d'autres factures, de rembourser les dettes contractées pendant la pandémie et de stabiliser leur situation de logement. Nous partageons ici les résultats de la deuxième phase du projet, une enquête à grande échelle. Les participants, qui étaient immigrants venaient d'Amérique latine, d'Asie, d'Afrique, et des Caraïbes, avec une représentation géographique de Long Island, de la ville de New York, de la banlieue nord de la ville de New York et du nord de l'État de New York (voir encadré 2). Ces résultats sont destinés à contribuer aux efforts de sensibilisation et à la législation future, alors que les États et les localités de tout le pays

<sup>1</sup> Smith, Robert C., Manuel Castro, Andrés Besserer Rayas, and the NICE team. 2020. *Immigrant Serving Organizations: Key Partners with Government to Help Those Worst-Hit and Least-Served through the Lifecycle of the Pandemic*. New York: New Immigrant Community Empowerment & Baruch College.

<sup>2</sup> Waxman, Elaine, David Dyssegaard Kallick, Poonam Gupta, Paola Echave, Luis H. Gallardo, Julio Salas, and Hamutal Bernstein. 2022. "Finally, We're Being Recognized': Stories and Perspectives from Applicants to the Excluded Workers Fund." Washington, DC: Urban Institute.

envisagent la mise en œuvre de programmes d'allocations de chômage permanentes pour les travailleurs exclus.

---

## ENCADRÉ 1

### Méthode de recherche

- L'Urban Institute et l'Immigration Research Initiative se sont associés à dix organisations communautaires au service des immigrants à travers New York, représentées à la fois dans le nord et dans le sud de l'État, ainsi que dans les différentes catégories raciales et ethniques : African Communities Together (ACT), Brooklyn Chinese-American Association (BCA), Desis Rising Up and Moving (DRUM), Justice for Migrant Families (JMF), Midstate Education and Service Foundation (MESF), MinKwon Center for Community Action, New York Communities for Change (NYCC), Street Vendors Project (SVP), the Workplace Project et Workers Justice Center of New York (WJCNY).
- Les organisations partenaires ont recruté des participants à l'enquête en s'adressant à leurs membres et à leurs communautés.
- L'enquête a été réalisée entre le 21 juin et le 27 juillet 2022.
- Les participants ont répondu à l'enquête en ligne, par téléphone, ou ont été assistés par un CBO.
- L'enquête était disponible en arabe, bangla, chinois, français, anglais, coréen et espagnol.
- Les participants ont reçu une carte-cadeau Visa de 25 USD pour avoir répondu à l'enquête.
- Les organisations communautaires partenaires ont reçu une allocation, entre 2 500 et 5 000 dollars, en fonction de leur rôle.

---

### Principales conclusions

- **Le loyer et la nourriture étaient les deux principales utilisations du fonds. Répondre aux besoins de base pour aider les personnes ayant perdu leur travail au creux de la récession de la pandémie COVID-19 était l'objectif du programme, et pour les bénéficiaires du fonds, ce fut une réussite.** Soixante-six pour cent (66%) des bénéficiaires ont déclaré qu'ils utilisaient la plupart des prestations pour payer des loyers en retard ou des arriérés de loyer et 29 % ont déclaré qu'ils les utilisaient principalement pour se nourrir.
- **Le fait de recevoir l'EFW a ouvert de nouvelles possibilités de revenus et de bien-être.** Environ un bénéficiaire sur cinq a déclaré pouvoir investir dans quelque chose qui l'aide dans son emploi actuel, tandis qu'environ 15 % ont déclaré suivre une formation professionnelle. Quarante et un pour cent ont déclaré pouvoir prendre des rendez-vous pour des examens ou d'autres services médicaux. Quinze pour cent pourraient améliorer leurs conditions de vie (nouvel appartement, nouveau quartier ; figure 1). Certains pourraient profiter d'activités telles

que profiter de leur temps libre (25 %), rendre visite à de la famille ou des amis habitant en dehors de la ville (12 %).

- **Le fait de recevoir l'EWF a entraîné plusieurs autres activités positives favorisant la mobilité économique et l'engagement communautaire.** Vingt pour cent (20%) d'entre eux ont déclaré avoir demandé un ITIN (figure 2) ; 44 % ont participé à des rassemblements, des marches ou d'autres activités visant à obtenir un deuxième cycle de financement ; 45 % ont pris part à des activités communautaires comme le bénévolat ; et 36 % ont plaidé pour des améliorations sur leur lieu de travail, comme une meilleure sécurité COVID-19 ou de meilleurs salaires.
- **Les difficultés matérielles sont courantes chez les immigrants sans papiers, mais celles et ceux qui ont reçu l'EWF ont été protégés des effets les plus graves de la pauvreté.** Environ 68 pour cent des bénéficiaires de l'EWF ont déclaré souffrir d'insécurité alimentaire au cours des 30 jours précédant l'enquête, contre 84 pour cent des participants qui n'ont pas reçu le fonds (figure 3). Au moment de l'enquête, les non-bénéficiaires étaient plus susceptibles de déclarer qu'ils remboursaient encore des dettes ou des prêts contractés pendant la pandémie que les bénéficiaires de l'EWF (59% contre 47%).

## ENCADRÉ 2

### Caractéristiques démographiques de tous les répondants à l'enquête

- Six cent soixante-sept (67%) personnes ont été invitées à participer à l'enquête et 408 ont répondu (taux de réponse de 61%).
- Soixante-treize pour cent des participants ont fait une demande d'EWF. Parmi ceux qui ont fait une demande, 73 % l'ont reçu et 27 % ne l'ont pas reçu.<sup>3</sup> Parmi les bénéficiaires, 95% ont reçu des prestations de niveau 1 (15 600 USD) et 5% ont reçu des prestations de niveau 2 (3 200 USD).<sup>4</sup>
- Soixante-dix-huit pour cent (78%) des personnes interrogées vivaient dans la ville de New York, et 19 % vivaient ailleurs dans l'État. Cela correspond largement à la répartition des immigrants sans papiers à New York.<sup>5</sup>
- Les participants étaient issus de 35 pays d'origine. Cinquante-quatre pour cent des participants ont répondu à l'enquête en espagnol, 10 % en français, 13 % en coréen, 12 % en chinois, 1 % en bangla, 9 % en anglais et moins de 1 % en arabe.
- Soixante-douze pour cent ont déclaré être sans papiers ou probablement sans papiers au moment de l'enquête.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Deux personnes ont fait une demande, mais n'ont pas indiqué si elles avaient obtenu la subvention.

<sup>4</sup> Cela correspond assez exactement aux données administratives, qui montrent que 99 % des bénéficiaires ont reçu la subvention de niveau 1. Voir les chiffres du Ministère du Travail de l'État de New York. 2021. « [New York State Excluded Workers Fund White Paper](#). » New York : Ministère du travail de l'État de New York.

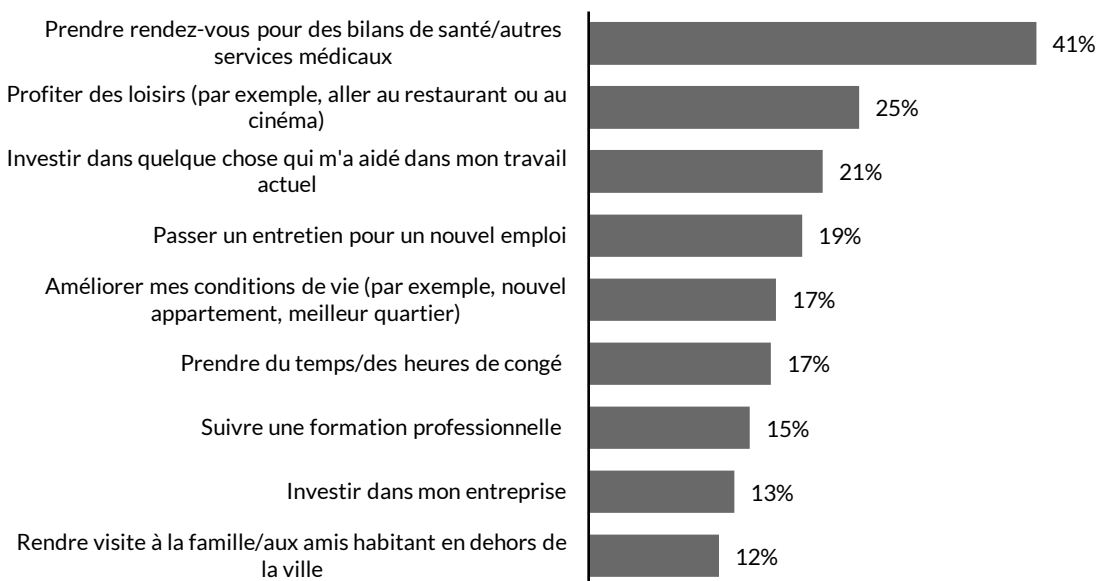
<sup>5</sup> Cela correspond également de près aux données administratives, selon lesquelles 79 % des bénéficiaires vivaient dans la ville de New York.

<sup>6</sup> Trente-quatre pour cent ont préféré ne pas préciser leur citoyenneté ou leur statut d'immigration. Nous considérons que ces répondants sont probablement des sans-papiers. Malgré les limites potentielles de cette

Pour obtenir plus d'informations sur les caractéristiques démographiques des participants, voir le dossier complet.<sup>7</sup>

FIGURE 1

### Activités des bénéficiaires du Fonds pour les travailleurs exclus après la demande, 2022



Source : Enquête de l'Urban Institute et de l'Immigration Research Initiative Excluded Workers Fund, du 21 juin au 27 juillet 2022.

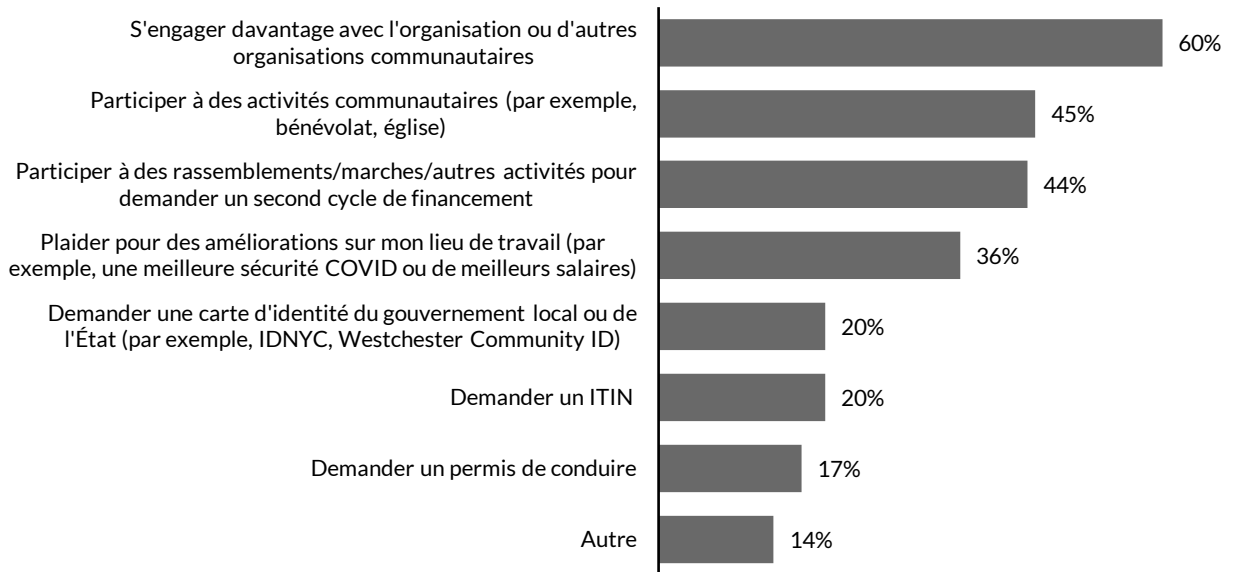
Remarques : EWF = Fonds pour les travailleurs exclus. Les estimations ne sont pas pondérées. Nous avons posé la question suivante à 217 bénéficiaires de l'EWF (2 % des bénéficiaires présentent des informations manquantes) : « À un moment donné après votre demande d'EWF, avez-vous réalisé l'une des activités suivantes ? »

méthode, nous avons estimé qu'elle était appropriée compte tenu de la population cible et qu'elle était conforme aux approches adoptées dans le domaine de la recherche sur les immigrants (voir les références ci-dessus). Voir aussi Bachmeier, James D., Jennifer Van Hook et Frank D. Bean. 2014. « Can We Measure Immigrants' Legal Status? Lessons from Two US Surveys. » *International Migration Review* 48 (2) : 538–66. <https://doi.org/10.1111/imre.12059> et Young, Maria-Elena De Trinidad et Daniel S. Madrigal. 2017. « Documenting Legal Status: A Systematic Review of Measurement of Undocumented Status in Health Research. » *Public Health Review* 38 (26). <https://doi.org/10.1186/s40985-017-0073-4>.

<sup>7</sup> Waxman, Elaine, Hamutal Bernstein, David Dyssegaard Kallick, Poonam Gupta, Paola Echave, Julio Salas, Luis Gallardo, and Ashleigh-Ann Sutherland. 2023. "Expanding Inclusion in the Social Safety Net: Impacts of New York's Excluded Workers Fund." Washington, DC: Urban Institute.

FIGURE 2

**Activités d'engagement communautaire des bénéficiaires du Fonds pour les travailleurs exclus après la demande, 2022**

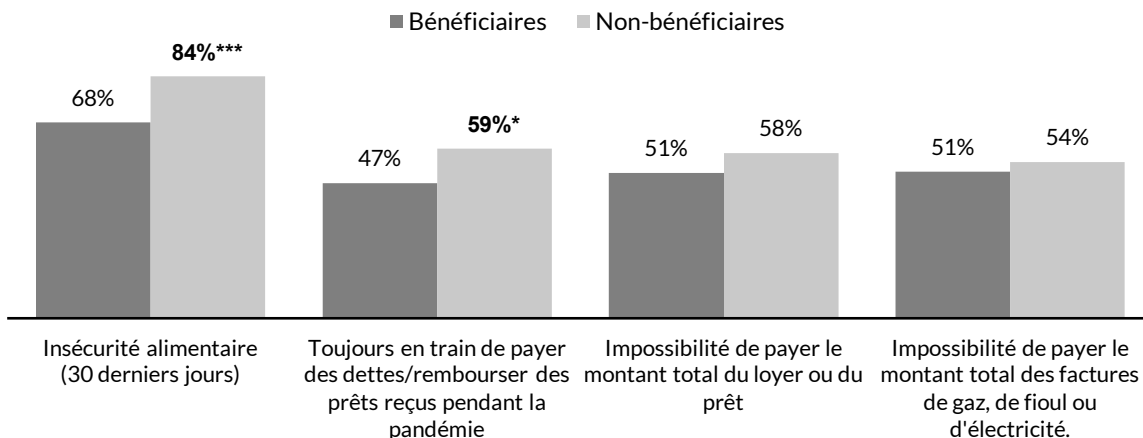


Source : Enquête de l'Urban Institute et de l'Immigration Research Initiative Excluded Workers Fund, du 21 juin au 27 juillet 2022.

Remarques : EWF = Fonds pour les travailleurs exclus ; IDNYC = Identification New York City ; ITIN = numéro d'identification individuel du contribuable. Les estimations ne sont pas pondérées. Nous avons posé la question suivante à 217 bénéficiaires de l'EWF (deux pour cent des répondants présentent des informations manquantes), « À un moment donné après avoir fait votre demande d'EWF, avez-vous également fait l'une des choses suivantes ? »

FIGURE 3

**Difficultés matérielles persistantes selon la réception du Fonds pour les travailleurs exclus, 2022**



Source : Enquête de l'Urban Institute et de l'Immigration Research Initiative Excluded Workers Fund, du 21 juin au 27 juillet 2022.

Remarques : EWF = Fonds pour les travailleurs exclus. Les estimations ne sont pas pondérées. La taille de l'échantillon pour cette figure est composée de 217 bénéficiaires et 189 non-bénéficiaire.

\*/\*\*/\*\*\* L'estimation est sensiblement différente des bénéficiaires au niveau < .05/.01/.001 en utilisant des tests bilatéraux.

## Conclusion

L'EFW a apporté un soutien crucial aux travailleurs immigrés et à leurs familles. Les bénéficiaires ont pu couvrir les dépenses de base des ménages et rembourser l'argent qu'ils avaient emprunté pendant la pandémie de COVID-19. Ces dépenses ont également profité aux communautés où vivent les bénéficiaires de l'EFW, stimulant ainsi la croissance économique au moment où elle était la plus nécessaire. Il s'agit d'un constat prometteur pour New York et d'une bonne nouvelle pour les dix autres États et le District de Columbia qui ont fourni une aide ponctuelle au chômage aux travailleurs exclus pendant la pandémie.<sup>8</sup> Dans le prolongement de ces programmes d'urgence, certains États envisagent de combler les lacunes en matière d'indemnisation du chômage. En juin 2022, le Colorado a pris des mesures pour créer un fonds annuel offrant une couverture réservée à l'État (distincte du système de chômage fédéral) aux personnes qui n'ont pas droit à l'assurance chômage en raison de leur statut d'immigrant. À New York, une autre proposition va plus loin : elle couvre les travailleurs indépendants, les travailleurs domestiques, les travailleurs journaliers, les personnes sortant d'incarcération et les immigrants sans papiers. Ce projet de loi est une priorité absolue pour certains des principaux groupes de défense populaires de l'État en 2023. Et les États s'efforcent de combler les lacunes d'autres programmes de protection sociale. Le crédit d'impôt sur le revenu gagné est désormais accessible aux immigrants qui remplissent des déclarations de revenus en utilisant des ITIN dans huit États et le district de Columbia.<sup>9</sup> Le succès manifeste de l'EFW démontre qu'avec la bonne combinaison d'engagement gouvernemental, de partenariat communautaire et de garantie de confidentialité des données, les programmes de filet de sécurité peuvent couvrir des individus et des familles qui peuvent s'avérer difficiles à atteindre.

## Remerciements

Cette étude de cas a été financée par la Robin Hood Foundation et l'Open Society Foundations, et fait partie d'un projet d'évaluation conjoint de l'Urban Institute et de l'Immigration Research Initiative. Nous leur sommes reconnaissants, ainsi qu'à tous nos financeurs, qui permettent à Urban et à l'Immigration Research Initiative de faire avancer leurs missions. Nous sommes redevables aux organisations communautaires qui nous ont aidés à entrer en contact avec les travailleurs, notamment la Fund Excluded Workers Coalition, African Communities Together, Brooklyn Chinese-American Association (BCA), Desis Rising Up and Moving (DRUM), Justice for Migrant Families (JMF), Midstate Education and Service Foundation (MESF), MinKwon Center for Community Action, New York Communities for Change (NYCC), Street Vendors Project (SVP), the Workplace Project et Workers Justice Center of New York (WJCNY). Nous remercions également Landmark Associates pour ses services de traduction et Research Support Services pour son aide dans la réalisation des entretiens et des enquêtes téléphoniques. Les auteurs remercient Robert Smith et Tim Triplett pour leur aide et Alex

---

<sup>8</sup> Dyssegaard Kallick, David, Andrew Stettner, Ashleigh-Ann Sutherland, and Samantha Wing. 2022. "Providing Unemployment Insurance to Immigrants and Other Excluded Workers: A State Roadmap for Inclusive Benefits." New York: Immigration Research Initiative and the Century Foundation.

<sup>9</sup> "Map of States that Offer Earned Income Tax Credits (EITCs) to ITIN Filers," National Immigration Law Center, accessed November 11, 2022. <https://www.nilc.org/issues/taxes/tax-credit-itin-filers/>.

Dallman pour sa relecture attentive. Enfin, nous reconnaissons et remercions les travailleurs qui ont participé à l'enquête.

Les opinions exprimées sont celles des auteurs et ne doivent pas être attribuées à l'Urban Institute, à ses administrateurs ou à ses bailleurs de fonds, ni à l'Immigration Research Initiative. Les bailleurs de fonds ne déterminent pas les résultats des recherches ou les idées et recommandations des experts d'Urban ou de l'IRI. De plus amples informations sur les principes de financement de l'Urban Institute sont disponibles sur: [www.urban.org/fundingprinciples](http://www.urban.org/fundingprinciples).



500 L'Enfant Plaza SW  
Washington, DC 20024

[www.urban.org](http://www.urban.org)

## À PROPOS DE L'URBAN INSTITUTE

L'Urban Institute, organisme à but non lucratif, est une organisation de recherche de premier plan qui se consacre à l'élaboration d'idées fondées sur des données probantes afin d'améliorer la vie des gens et de renforcer les communautés. Depuis 50 ans, nous sommes une source fiable d'analyses rigoureuses de questions sociales et économiques complexes, de conseils stratégiques aux décideurs politiques, aux philanthropes et aux praticiens, et d'idées nouvelles et prometteuses qui élargissent les opportunités pour tous. Notre travail inspire des décisions efficaces qui font progresser l'équité et améliorent le bien-être des personnes et des lieux.

Copyright © février 2023. Urban Institute. Autorisation de reproduction de ce fichier accordée, avec mention de l'Urban Institute.



115 East 9th Street  
New York, NY 10003

[www.immresearch.org](http://www.immresearch.org)

## À PROPOS DE L'IMMIGRATION RESEARCH INITIATIVE

L'Immigration Research Initiative est un groupe de réflexion à but non lucratif et non partisan sur l'intégration des immigrants, qui examine les questions d'inclusion économique, sociale et culturelle des immigrants aux États-Unis. L'IRI est attentif à la façon dont les immigrants évoluent aux États-Unis et à la façon dont les communautés d'accueil se comportent au fur et à mesure qu'elles évoluent, en accordant une attention particulière aux implications en matière d'égalité des races, des genres et des revenus.