



DREAM Act de l'État de New York

Thomas P. DiNapoli
Contrôleur de l'État de New York

Kenneth B. Bleiwas
Contrôleur adjoint

Rapport 1-2014

Mai 2013

Points clés

- En 2002, New York est devenu le quatrième État à accorder aux étudiants sans-papiers des frais de scolarité pour résidents de l'État dans des établissements publics d'enseignement supérieur. Seuls la Californie, le Nouveau Mexique et le Texas permettent également à ces étudiants de bénéficier d'une aide financière de l'État.
- Le DREAM Act (A. 2597/S. 2378) de New York permettrait aux étudiants sans-papiers qui répondent à certains critères de demander une aide financière dans le cadre du programme d'aide au paiement des frais de scolarité de New York (New York's Tuition Assistance Program).
- Le Bureau du Contrôleur de l'État (OSC, Office of the State Comptroller) estime que 8 300 étudiants sans-papiers de premier cycle étaient inscrits dans des établissements publics d'enseignement supérieur de l'État de New York en automne 2012, pour la majorité d'entre eux à l'Université de la ville de New York (CUNY, City University of New York).
- En automne 2012, 6 546 étudiants sans-papiers de premier cycle étaient inscrits à CUNY, soit 2,8 % du nombre d'inscriptions (15 % de moins que le sommet atteint en 2008).
- 1 555 étudiants sans-papiers participaient aux cours dispensés par l'Université d'État de New York (SUNY, State University of New York) dans les cinq comtés entourant la ville de New York, soit moins de 2 % du nombre d'inscriptions.
- La conjoncture économique difficile et le renforcement du contrôle des frontières ont entraîné une érosion du nombre d'immigrés sans-papiers aux États-Unis et dans l'État de New York ces dernières années.
- Depuis l'été dernier, de jeunes immigrés sans-papiers répondant à certains critères ont pu déposer une demande de report d'expulsion et de permis de travail provisoire. Fin mars 2013, 12 324 demandes d'immigrés sans-papiers avaient été approuvées à New York.

Il y a plus d'une décennie, New York est devenu le quatrième État de la nation à étendre les frais de scolarité universitaires pour résidents de l'État aux étudiants immigrés sans-papiers. À l'heure actuelle, 8 300 de ces étudiants environ fréquentent des établissements publics d'enseignement supérieur à travers l'État de New York, une écrasante majorité résidant dans le sud de l'État. Certains de ces étudiants ne peuvent pas fréquenter la faculté à plein temps ou ne parviennent pas à obtenir leur diplôme car le coût est au-dessus de leurs moyens. En outre, le coût constitue un obstacle qui empêche un grand nombre d'étudiants sans-papiers à faibles revenus de s'inscrire à l'université.

Le DREAM Act de l'État de New York vise à élargir les critères d'admissibilité à l'aide financière de l'État aux étudiants universitaires sans-papiers. Ces étudiants pourraient également bénéficier de la création d'un programme de bourses d'études financé par des fonds privés et accéder au programme « 529 College Savings » de l'État. Si la loi est promulguée, New York deviendra le quatrième État à accorder une aide financière aux étudiants universitaires sans-papiers.

Le Bureau du Contrôleur de l'État (OSC, Office of the State Comptroller) estime que le coût lié à l'élargissement des critères d'admissibilité dans le cadre du programme d'aide au paiement des frais de scolarité (TAP, Tuition Assistance Program) (qui représente la quasi-totalité de l'aide financière de l'État) aux étudiants sans-papiers dans des établissements publics d'enseignement supérieur de l'État de New York aurait été inférieur à 20 millions de dollars sur l'année scolaire en cours, compte tenu des inscriptions actuelles—moins de 2 % de l'aide TAP.

Dans la mesure où l'enseignement permet d'accéder à des postes mieux rémunérés, cet investissement relativement faible pourrait avoir des retombées économiques positives pour l'État, notamment en termes de recettes fiscales. Il se peut que l'aide financière encourage un plus grand nombre d'étudiants sans-papiers à fréquenter l'université, mais le coût serait atténué par les avantages économiques.

La plupart des propositions de réforme fédérale de l'immigration comportent un volet sur l'obtention de la nationalité américaine pour les immigrés sans-papiers. Les enfants d'immigrés, pour la plupart arrivés ici très jeunes, pourraient en bénéficier en passant un diplôme de l'enseignement supérieur. Le DREAM Act de l'État de New York faciliterait cette procédure en atténuant l'obstacle financier à l'accès à l'enseignement supérieur.

DREAM Act de l'État de New York

La réforme fédérale de l'immigration pourrait ouvrir l'accès à la nationalité américaine à quelques 11 millions d'immigrés sans-papiers aux États-Unis. Nombre de propositions différentes ont été émises en la matière ; la plupart impliquent une vérification des antécédents, le remboursement des impôts rétroactifs, le renforcement de la sécurité aux frontières et de longues périodes d'attente.

L'acquisition de la nationalité américaine pour les immigrés sans-papiers entrés aux États-Unis enfants (mieux connus sous le nom de « DREAMers ») serait simplifiée. Pour être admissibles, les candidats doivent remplir certains critères, comme le fait d'être entré dans le pays à un âge et une date donnés, puis obtenir un diplôme d'études secondaires américain ou un diplôme d'équivalence d'études secondaires (GED, general equivalency diploma), et fréquenter l'université ou s'engager dans l'armée.

La loi de l'État de New York pour le Développement, secours et éducation des mineurs étrangers (DREAM, Development, Relief and Education for Alien Minors) vise à élargir les critères d'admissibilité à l'aide financière de l'État aux étudiants de l'enseignement supérieur sans-papiers, ce qui faciliterait l'obtention de la nationalité américaine en cas d'adoption des réformes fédérales.

Pour pouvoir bénéficier de l'aide de l'État, les étudiants sans-papiers devront être titulaires d'un diplôme de l'enseignement secondaire à New York (après deux ans de présence au moins) ou avoir reçu un GED de New York. Les candidats devront déposer une demande d'admission dans un établissement d'enseignement post-secondaire dans les cinq années suivant l'obtention d'un diplôme de l'enseignement secondaire ou d'un GED. Les étudiants devront également signer une déclaration sur l'honneur indiquant qu'ils font une demande de résidence légale ou qu'ils le feront lorsqu'ils deviendront admissibles. Depuis 2002, New York a accordé des frais de scolarité pour résidents de l'État aux étudiants répondant à ces exigences.

Le DREAM Act prévoit également la création d'une instance de financement spécifique (DREAM Fund Commission) qui pourra lever des fonds privés afin d'accorder des bourses aux enfants de parents immigrés qui vont fréquenter l'université. Par ailleurs, la loi permettra à toute personne détentrice d'un numéro d'identification fiscale d'ouvrir un compte de frais de scolarité et/ou d'être bénéficiaire désigné dans le cadre du programme 529 College Savings (programme ouvrant droit à des avantages fiscaux afin d'encourager l'épargne en vue de futurs frais universitaires).

Certains États ont déjà pris des mesures

Si le DREAM Act est promulgué, New York deviendra le quatrième État à accorder une aide financière aux étudiants résidents sans-papiers, rejoignant la Californie, le Nouveau Mexique et le Texas.

Depuis 2001, le Texas permet aux étudiants sans-papiers de bénéficier de frais de scolarité pour résidents de l'État et d'aides financières, à condition qu'ils aient obtenu leur diplôme d'un établissement d'enseignement secondaire ou un GED du Texas, et qu'ils vivent dans l'État avec un parent ou un tuteur depuis au moins trois ans. L'organisme Texan Higher Education Coordinating Board indique que les étudiants sans-papiers ne constituent qu'une petite partie du nombre total d'inscriptions. Au cours de l'année universitaire 2010-2011, les étudiants sans-papiers représentaient 1 % du total des inscriptions dans des établissements publics au Texas et moins de 1 % des étudiants à bénéficier d'une aide financière.

Au Nouveau Mexique, la loi ouvrant l'accès aux aides financières de l'État aux étudiants sans-papiers a été promulguée en 2005. Néanmoins, le Département de l'enseignement supérieur du Nouveau Mexique (New Mexico Higher Education Department) ne publie aucune information concernant ces étudiants.

Entré en vigueur en janvier 2013, le DREAM Act en Californie permet aux étudiants de demander à bénéficier d'aides de type « Cal Grants » (le programme de droits basés sur les besoins le plus important de la nation), ainsi que de subventions institutionnelles et de dispenses de frais de scolarité dans les universités communautaires. Les critères applicables en Californie sont similaires à ceux du Texas ; ils impliquent que l'étudiant ait fréquenté un établissement d'enseignement secondaire en Californie pendant trois ans avant d'obtenir son diplôme ou un GED. Il est encore trop tôt pour évaluer les résultats du DREAM Act en Californie.

Tendances de l'immigration

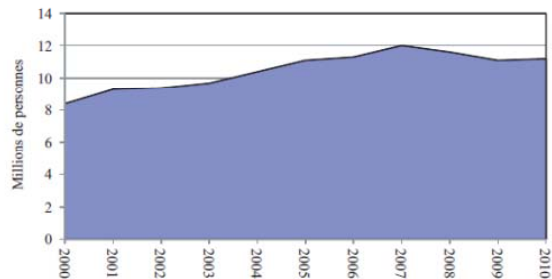
Le nombre d'immigrés sans-papiers aux États-Unis semble avoir diminué ces dernières années. Dans un rapport intitulé *Estimation du nombre d'immigrés en situation irrégulière résidant aux États-Unis janvier 2010* (*Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States : January 2010*) le Département Fédéral de la Sécurité Intérieure estime que le nombre d'immigrés sans-papiers a atteint un pic à 11,8 millions en janvier 2007, puis a baissé de 1 million pour atteindre 10,8 millions en janvier 2010.

De même, dans le rapport intitulé *Nombre d'immigrés en situation irrégulière : tendances à l'échelle nationale et par État* (*Unauthorized Immigrant Population: National and State Trends*), le Pew Hispanic Center estime que le nombre d'immigrés en situation irrégulière aux États-Unis a commencé à baisser en 2008 (voir la Figure 1). D'après le Pew Hispanic Center, la tendance dans l'État de New York a suivi le mouvement national, avec un pic de 825 000 immigrés sans-papiers en 2007, puis une baisse à 625 000 en 2010.

La baisse du nombre d'immigrés en situation irrégulière peut très certainement être attribuée au fort taux de chômage durant la Grande Récession, qui a entraîné une baisse de la demande de travailleurs, à la croissance

économique élevée au Mexique, en Amérique centrale et en Amérique du Sud, et à la protection renforcée des frontières.

Figure 1
Estimation de la population immigrée en situation irrégulière aux États-Unis en 2000-2010



Note : Selon le Pew Hispanic Center, bien que la tendance générale soit significative du point de vue statistique, cela n'est pas nécessairement le cas des variations annuelles.
Source : Pew Hispanic Center

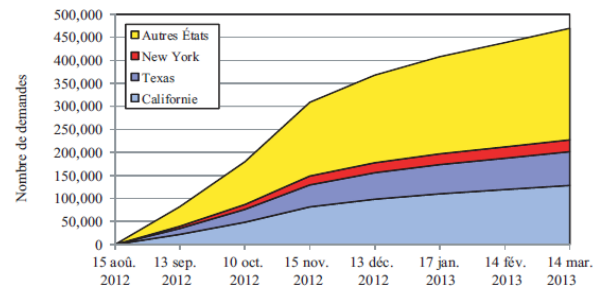
Dans l'État de New York, la plupart des immigrants sans-papiers vivent dans la ville de New York ou à Long Island. Le Département de l'aménagement urbain de la ville de New York estime que la population d'immigrés sans-papiers résidant dans la ville de New York en 2010 s'élevait pratiquement à 505 000 personnes (soit 6 % de la population). Le Fiscal Policy Institute indique qu'en 2006, on comptait environ 130 000 immigrants sans-papiers dans les comtés de Nassau, Suffolk et Westchester (soit 3 % de la population).

Autorisation de travail

En juin 2012, le Secrétariat américain de la sécurité intérieure a publié des directives autorisant les jeunes immigrants sans-papiers à demander un report de deux ans des procédures d'expulsion, avec possibilité de renouvellement, et à obtenir un emploi. Les candidats doivent être entrés aux États-Unis avant l'âge de 16 ans, être âgés de 30 ans au maximum au 15 juin 2012, résider de façon permanente aux États-Unis depuis au moins cinq ans avant cette date et être scolarisés, titulaires d'un diplôme de l'enseignement secondaire ou d'un GED. Les personnes appartenant ou ayant appartenu à l'armée sont également admissibles. Les personnes avec des antécédents criminels ou ayant commis des délits majeurs ne sont pas admissibles.

Depuis le 14 mars 2013, 25 735 immigrants sans-papiers au total ont demandé à bénéficier de ce programme à New York (voir la Figure 2). Depuis le 31 mars 2013, 12 324 demandes d'immigrés sans-papiers ont été acceptées à New York.

Figure 2
Cumul des demandes de mesures différées

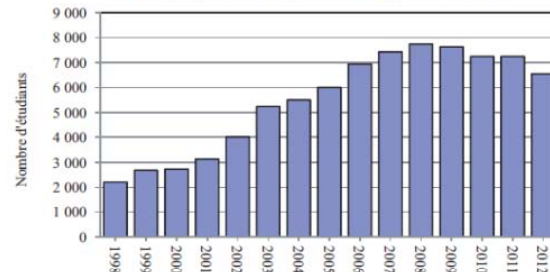


Note : Les immigrants sans-papiers ont pu soumettre des demandes de report de la procédure de renvoi à compter du 15 août 2012. Les chiffres pour l'État au 10 octobre 2012 sont des estimations de l'OSC.
Source : U.S. Citizenship and Immigration Services, analyse de l'OSC

Étudiants sans-papiers à New York

Les étudiants sans-papiers ne représentent qu'une minorité de l'ensemble des étudiants de l'enseignement supérieur à New York, et leur nombre semble se réduire. L'Université de la ville de New York (CUNY) indique avoir reçu 6 546 inscriptions d'étudiants sans-papiers du premier cycle à l'automne 2012 (voir la Figure 3).¹ Ce nombre représente 2,8 % du total des inscriptions, soit une chute de 15 % par rapport au pic de 2008.

Figure 3
Tendance des inscriptions d'étudiants sans-papiers de premier cycle à CUNY



Note : L'inscription des étudiants se rapporte au semestre d'automne.
Source : Bureau d'évaluation et de recherche institutionnelle de CUNY

En outre, 1 555 étudiants sans-papiers étaient inscrits dans les établissements d'enseignement supérieur gérés par l'Université d'État de New York (SUNY) dans les cinq comtés entourant la ville de New York (Nassau, Orange, Rockland, Suffolk et Westchester), ce qui représente moins de 2 % des inscriptions.

D'après notre étude, seul un petit nombre d'étudiants sans-papiers était inscrit dans des établissements d'enseignement supérieur dépendant de SUNY ailleurs dans l'État. Par conséquent, l'OSC estime que 8 300 étudiants sans-papiers du premier cycle étaient inscrits dans des écoles publiques d'enseignement post-secondaire de l'État de New York à l'automne 2012 et que seule la moitié d'entre eux fréquentait ces établissements à temps plein.

¹ Deux-tiers des étudiants sans-papiers de CUNY étaient inscrits dans des établissements d'enseignement supérieur et la moitié était scolarisée à temps plein.

Estimation des coûts

Le programme d'aide au paiement des frais de scolarité (TAP) représente environ 95 % de l'ensemble des aides distribuées par l'intermédiaire de l'organisme chargé des services d'enseignement supérieur à New York (Higher Education Services Corporation). À l'heure actuelle, les étudiants sans-papiers de l'enseignement supérieur ne peuvent pas bénéficier du TAP, même en apportant une preuve de résidence dans l'État de New York.

Au cours de l'année universitaire 2011-2012, le TAP a délivré plus de 920 millions de dollars d'aides financières, au bénéfice d'environ 30 % des étudiants inscrits dans l'État. Compris entre 500 à 5 000 dollars, le montant des bourses du TAP est déterminé par la situation financière et le statut d'inscription des étudiants. Pour être admissibles, les étudiants doivent avoir un bon dossier scolaire, être inscrits à un programme reconnu et ne pas se trouver en défaut de paiement d'un prêt étudiant.

L'OSC estime que les bourses du TAP en faveur des étudiants sans-papiers auraient coûté 20 millions de dollars si le DREAM Act de l'État de New York avait été en vigueur cette année, en partant de l'hypothèse que tous les étudiants à temps plein demandent à bénéficier du TAP et reçoivent le montant maximal.² En réalité, le coût serait inférieur à 20 millions de dollars car certains étudiants sans-papiers ne demanderaient pas à bénéficier du TAP pour éviter de devoir divulguer des informations d'ordre financier ou familial les concernant, et ceux qui soumettraient une demande ne bénéficieraient pas nécessairement du montant maximal de la bourse ou pourraient ne pas satisfaire aux critères d'admissibilité.

Au fil du temps, on peut espérer que les aides financières permettent à des étudiants à temps partiel de fréquenter les cours à temps plein. Si la répartition entre étudiants sans-papier de l'enseignement supérieur à temps partiel et à temps plein devait refléter le nombre total d'inscriptions dans des établissements publics d'enseignement supérieur de New York, notre estimation pourrait augmenter de 5 millions de dollars.

Le coût lié à l'élargissement des critères d'admissibilité au TAP aux étudiants sans-papiers devrait diminuer peu à peu, l'effectif des étudiants diminuant en raison de la baisse de la population d'immigrés sans-papiers dans l'État de New York. Le nombre total d'immigrés sans-papiers dans l'État de New York a baissé de 24 % entre

² Les étudiants à temps partiel ne sont admissibles à TAP qu'après avoir terminé deux semestres consécutifs à plein temps. Actuellement, moins de 1 % des étudiants à temps partiel reçoivent une aide.

2007 et 2010, une tendance qui devrait se poursuivre avec le renforcement de la protection des frontières en cas d'adoption des réformes fédérales sur l'immigration.

Retombées économiques

Disposer d'un personnel mieux formé constitue un avantage pour l'économie de New York. On assiste à un accroissement de la demande d'employés hautement qualifiés (dans la ville de New York notamment), et il existe une corrélation évidente entre niveau d'instruction et emploi. Ainsi, le taux de chômage des personnes titulaires d'un diplôme de l'enseignement secondaire s'élevait à 10,2 % en mars 2013 dans le sud de l'État, contre 7,1 % pour les personnes titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur et 5 % pour les personnes titulaires d'un baccalauréat.

Le lien entre niveau d'instruction et niveau de rémunération est lui aussi clairement établi. Dans le sud de l'État, en 2011, le salaire médian des employés ayant suivi des études supérieures était de 11 % plus élevé que celui des employés titulaires d'un diplôme d'études secondaires; de 47 % pour les titulaires d'un diplôme d'études universitaires générales et de 85 % pour les titulaires d'un baccalauréat. Des revenus plus élevés entraînent une hausse des recettes fiscales à l'échelle locale et de l'État.

Par ailleurs, il est probable que la plupart de ces étudiants demeurent à New York. CUNY (où sont inscrits la plupart des étudiants sans-papiers) indique que plus de trois-quarts de ses étudiants diplômés entre 1981 et 2008 sont restés dans l'État.

Les aides financières encourageront un plus grand nombre d'étudiants sans-papiers à passer un diplôme d'études secondaires et à s'inscrire à l'université. Selon l'OSC, le coût initial des bourses du TAP accordées à ces étudiants sera compensé par le supplément de taxes que ceux-ci paieront tout au long de leur vie professionnelle grâce à leur capacité à obtenir des emplois à forte rémunération.

L'OSC estime, par exemple, qu'une personne titulaire d'un diplôme d'études universitaires générales paiera plus de 35 000 dollars de taxes d'État supplémentaires (sur la base de la valeur nette actuelle) pendant sa vie professionnelle qu'une personne titulaire d'un diplôme d'études secondaires, un montant nettement supérieur aux 8 000 dollars maximum du TAP pour un diplôme sur deux ans classique. Une personne titulaire d'un baccalauréat paierait plus de 60 000 dollars de taxes d'État supplémentaires, à comparer avec le montant maximal de 20 000 dollars de bourses du TAP.