

Connaissance cee de l'emploi

Le 4 pages du **CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI** numéro **53** avril 2008

LA DISCRIMINATION À L'EMPLOI DES SENIORS AUX ÉTATS-UNIS

DAVID NEUMARK

Université de Californie Irvine, NBER et IZA

Aux États-Unis, le vieillissement de la population contribue à accroître le rapport entre le nombre d'inactifs âgés et celui des actifs. Cette évolution menace l'équilibre des systèmes de retraite et le financement de la protection sociale. C'est pourquoi l'activité des travailleurs âgés constitue un sujet de préoccupation majeur pour les pouvoirs publics : des mesures ont été prises pour lever les obstacles juridiques et limiter les désincitations monétaires à la poursuite d'une activité ; et une politique fédérale a été mise en place pour combattre les discriminations selon l'âge.

Mais le cadre légal apparaît insuffisant, de nombreuses études ayant mis en évidence des pratiques discriminatoires. Pour aider les décideurs politiques à relever le défi du vieillissement démographique, la recherche devrait désormais s'attacher à mieux comprendre les mécanismes des discriminations, en incluant celles liées au genre, à l'origine ethnique ou géographique.

Le vieillissement de la population aux États-Unis¹ va poser des défis politiques de grande ampleur dans les décennies à venir. Avec la baisse de la part des 45-64 ans et la hausse de celle des plus de 65 ans, il entraînera un accroissement du « taux de dépendance », défini comme le rapport entre le nombre des inactifs âgés et celui des actifs. D'après les projections démographiques officielles du bureau du recensement, ce

ratio passera de 19,1 % à 33,9 % d'ici 2050, une évolution qui menace l'équilibre des systèmes de retraite et le financement de la protection sociale, et nécessitera vraisemblablement une augmentation des prélèvements obligatoires.

Dans ce contexte, l'emploi des travailleurs âgés est devenu un sujet de préoccupation majeur pour les pouvoirs publics américains et de nombreuses études sur l'existence et l'ampleur des discriminations les concernant ont été conduites. Les politiques visant à combattre ces discriminations jouent un rôle d'autant plus important que ces dernières peuvent entrer en conflit avec

1. Ce texte est tiré du discours inaugural du colloque *Measuring Discriminations* organisé par la fédération de recherche CNRS Travail, Emploi et Politiques Publiques-Tepp à l'Université d'Évry-Val-d'Essonne, le 12 décembre 2007. Traduction de Yannick L'Horty (CEE, directeur de Tepp).

d'autres politiques également menées pour réagir au vieillissement de la population : par exemple, un recul de l'âge de départ en retraite peut réduire les revenus des seniors, si des mécanismes discriminatoires continuent de faire obstacle à leur emploi.

■ Le sous-emploi des seniors et ses causes

Aux États-Unis, le taux d'emploi des travailleurs âgés est très bas, notamment celui des plus de 65 ans, âge normal de départ en retraite². Aussi, face à la forte progression de cette population, une des manières les plus simples de réduire de façon significative le *ratio* de dépendance serait d'augmenter son taux d'emploi.

Mais de nombreux obstacles s'y opposent. Tout d'abord, la santé plus fragile des individus approchant 65 ans, bien que la dégradation de la santé avec l'âge soit en partie compensée par les progrès de la médecine. Ensuite, les dispositifs des régimes de retraite, qui n'incitent pas assez à rester en emploi : lorsque l'on se rapproche de l'âge de liquidation des droits, les gains liés au fait de rester en activité peuvent être très faibles, surtout pour les plus bas revenus. En effet, les règles fiscales régissant certains régimes de retraite interdisent de cumuler la pension avec un salaire, ce qui exclut toute possibilité de retraite « progressive ». Elles prévoient également que, lorsque le travailleur a atteint l'ancienneté requise pour une retraite à taux plein, le montant de celle-ci augmente moins rapidement, voire reste stable. Ainsi, une fois dépassé l'âge de la retraite, chaque année de travail supplémentaire diminue le nombre d'années de versement et donc, son montant global.

Les décideurs politiques ont d'ores et déjà pris des mesures pour limiter ces désincitations monétaires et lever les obstacles juridiques à la poursuite d'une activité. Par exemple, le plancher salarial de la Sécurité sociale, qui diminuait les prestations versées aux personnes de 65 à 69 ans a été supprimé en 2000. En outre, l'âge de la retraite a été reculé dans les régimes publics ou est en passe de l'être.

■ La discrimination selon l'âge est-elle un obstacle à l'emploi des seniors ?

Aux États-Unis, les recherches effectuées sur la discrimination selon l'âge ont mis en évidence trois résultats principaux. Premièrement, il existe des stéréotypes négatifs relatifs aux seniors pouvant affecter les décisions d'embauche, de promotion et de formation. Deuxièmement, le taux de chômage plus élevé de ces travailleurs et leur durée de chômage plus longue signalent un problème spécifique de retour à l'emploi. Troisièmement, dans la majorité des cas, les postes nouvellement créés comportent des limites d'âge.

Après la promulgation de l'Age *Discrimination in Employment*

Act (ADEA)³, les limites d'âge explicites pour les postes offerts ont été éliminées, mais une durée de chômage élevée s'est maintenue pour les individus âgés. Certes, ce constat ne reflète pas nécessairement un phénomène de discrimination, d'autant que les taux de chômage des seniors sont inférieurs à ceux des autres tranches d'âge. Pourtant, si une étude récente (Gordon, Arvey, 2004) suggère que les stéréotypes négatifs les concernant ont diminué – grâce notamment à un rendement meilleur des travailleurs âgés et à la politique de l'*Equal Employment Opportunity Commission*⁴ (EEOC) –, d'autres travaux ne confirment pas ce recul. De fait, dégager des conclusions robustes sur l'existence et l'importance de la discrimination selon l'âge implique de pouvoir raisonner « toutes choses égales par ailleurs » : il s'agit d'évaluer les différences de situation d'emploi liées à l'âge en contrôlant les autres facteurs explicatifs. Le problème est plus délicat que pour l'étude de la discrimination selon le genre ou l'origine ethnique, dans la mesure où le rôle de l'âge ne s'interprète pas seulement en termes de discrimination : parce qu'il témoigne d'un capital humain acquis par l'expérience, un âge élevé peut être un atout sur le marché du travail ; le moindre emploi des seniors peut renvoyer par ailleurs à des troubles de santé dus à l'âge.

S'agissant de la discrimination à l'embauche, Hutchens (1986) a montré que les seniors nouvellement engagés étaient cantonnés à un plus petit nombre de secteurs d'activité et de postes de travail que les jeunes salariés ou les travailleurs plus âgés en général. Cela relèverait selon lui d'une discrimination. Ces dernières années, des méthodes d'appariement (ou « audits par couple »), dans lesquelles des paires de candidats aux caractéristiques équivalentes – à l'exception de l'âge – postulent pour un même emploi, ont été utilisées, notamment par Bendick *et al.* (1999) pour des débutants dans la gestion et la vente. Une méthode très voisine, appelée « test de correspondance » et appliquée récemment par Lahey (a) à un échantillon de femmes, consiste à envoyer des *curriculum vitae*, puis à mesurer des différences dans les convocations pour entretiens et autres procédures de sélection. Ces deux recherches mettent en lumière des éléments probants et compatibles avec des formes de discrimination selon l'âge.

Toutefois, les tests d'audit ou de correspondance présentent un biais fondamental : il n'existe aucun moyen de rendre les travailleurs jeunes et les plus âgés identiques à tous égards. On s'attend à ce qu'un travailleur âgé ait plus d'expérience qu'un jeune. Si ce renseignement figure sur le CV ou est donné par les recruteurs, on peut escompter que le travailleur plus âgé obtienne de meilleurs résultats que le plus jeune en l'absence de discrimination. Au contraire, lorsque l'indication d'une expérience n'apparaît pas sur le CV du senior, cela peut induire un préjugé défavorable, car le manque d'expérience est alors considéré comme un facteur négatif. Il en résulte que les études de correspondance et d'audit ne fournissent que des éléments suggestifs sur l'existence d'une discrimination selon l'âge et non des preuves définitives.

D'autres méthodes permettent d'appréhender la discrimination, dont l'une consiste à exploiter des comptes rendus établis par les travailleurs eux-mêmes. Ainsi, Johnson et Neumark (1997) ont montré que les salariés âgés se déclarant victimes de discrimination étaient davantage enclins à quitter leur entre-

2. Depuis 1935, l'âge de la retraite à taux plein, ou âge « normal », est de 65 ans aux États-Unis. La liquidation des droits à cet âge n'est cependant pas obligatoire.

3. Loi contre la discrimination selon l'âge en matière d'emploi, promulguée en 1967.

4. Commission pour l'égalité des chances à l'embauche qui est chargée de l'application de l'ADEA (*Age Discrimination in Employment Act*).

prise et à prendre leur retraite. Adams (2002) a constaté que les seniors signalant lors des promotions une préférence au profit des jeunes connaissent une évolution salariale plus lente et ne pouvaient espérer se maintenir en emploi après l'âge normal de départ en retraite. Au final, même si elles ne sont pas complètement probantes (à l'instar des études d'audit), ces recherches fournissent des éléments convergents laissant supposer une discrimination selon l'âge, dont les conséquences seraient des promotions moins fréquentes et des retraits précoces du monde du travail.

QUELQUES MOTS SUR LA SITUATION EUROPEENNE

Dans les pays de l'Union européenne, où la fécondité et l'immigration sont plus modérées qu'aux États-Unis, le vieillissement de la population est plus accentué, avec un taux de dépendance qui devrait passer de 24,5 % à 52,8 % d'ici 2050. La question de la discrimination selon l'âge y est officiellement posée : elle est interdite par la directive 2000/78 du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail. Toutefois, des lois en ce sens n'ayant été que tardivement adoptées dans les pays membres, peu de recherches ont porté sur cette question comparativement aux États-Unis.

À première vue, la législation européenne présente de nombreuses similitudes avec celle des États-Unis. Elle admet pourtant des exceptions en matière d'âge, qui semblent accorder davantage de souplesse aux employeurs et risquent d'affaiblir les efforts contre la discrimination. Mais le cadre de l'Union européenne paraît potentiellement plus solide sur le plan de l'embauche des seniors, permettant une action positive en vue de rectifier une discrimination observée.

Deux grandes différences entre les lois européennes et américaines doivent pourtant être soulignées. Premièrement, la législation européenne offre de multiples possibilités de justifier la retraite obligatoire et de nombreux pays ont conservé le droit de légiférer sur un âge légal de départ (i.e. les Pays-Bas, la France, le Royaume-Uni et l'Estonie). Ayant récemment refusé d'abroger le départ obligatoire en retraite, la Cour de Justice européenne justifie sa décision par « un meilleur accès à l'emploi au moyen d'une meilleure répartition du travail entre les générations ». De fait, le maintien d'un âge de départ en retraite obligatoire n'est problématique que s'il dissuade d'employer des travailleurs âgés. Et aux États-Unis, les résultats sur ce point sont mitigés (cf. par exemple Neumark, Stock, 1999).

Deuxièmement, la directive européenne couvre tous les âges, alors que les lois américaines concernent exclusivement les individus âgés. Et il est difficile de prédire quel impact la protection des travailleurs de tous âges aura sur la lutte contre le non-emploi des plus âgés. Il est notamment à craindre que les préoccupations relatives au traitement des seniors soient obscurcies par les plaintes en discrimination émanant de travailleurs plus jeunes.

■ L'efficacité des lois contre la discrimination selon l'âge

Une autre piste de recherche est de s'intéresser aux lois anti-discrimination. Neumark et Stock (1999) ont par exemple étudié les effets conjoints de l'ADEA fédérale et de lois plus

anciennes promulguées au niveau des États. À partir de données de 1940 à 1980, ils ont établi que, même si les taux d'emploi des travailleurs de plus de 60 ans augmentaient notablement (d'environ 6 %), les législations ne donnaient qu'une très légère impulsion au taux d'emploi global des travailleurs qu'elles protègent. Ils ont également établi que la suppression de la retraite obligatoire n'avait que peu d'incidence sur l'embauche des seniors. Selon ces auteurs, l'effet principal des lois est d'inciter les employeurs à tenir leurs engagements à long terme vis-à-vis des salariés lorsque ces derniers, parvenus à des postes élevés, atteignent un rapport productivité-salaire moindre que lorsqu'ils étaient jeunes.

Adams (2004) a utilisé une méthode similaire en se concentrant sur le milieu des années 1960, période à laquelle nombre d'États promulguèrent des lois anti-discrimination avant l'entrée en vigueur de la législation fédérale. Il a constaté des incidences plus importantes sur l'emploi des travailleurs qu'elles protègent et, là encore, les augmentations étaient plus substantielles pour les 60 ou 65 ans et plus. Il a en outre montré que les lois réduisaient la probabilité de départ en retraite. Ainsi, selon ces recherches, la discrimination selon l'âge a pu avoir un effet dissuasif pour l'emploi des seniors, particulièrement ceux de plus de 60 ans. Par contre, Adams a cherché à déterminer par quels mécanismes les lois encourageaient l'emploi des travailleurs âgés, mais il n'est pas parvenu à mettre en évidence un surcroît d'embauches.

Mais alors, en quoi le cadre juridique prohibant la discrimination selon l'âge est-il efficace pour réduire les obstacles à l'embauche des seniors et relever le défi du vieillissement de la population ? Comme on l'a vu à partir des études menées, on a toutes les raisons de craindre que la législation existante ne soit pas à la hauteur des attentes. Pourtant, en dehors de l'*Equal Employment Opportunity Commission* (EEOC) qui fait appliquer l'ADEA, certains États mettent en œuvre leur propre législation, parfois plus sévère que la loi fédérale. Et les plaintes déposées par des particuliers auprès de l'EEOC peuvent entraîner des actions en justice individuelles ou collectives (« *class action* ») et se traduire par des pénalités très lourdes pour les employeurs. L'EEOC peut elle-même tenter des procès qui, même si elle le fait rarement, ont un impact important et regroupent bon nombre de plaignants.

En réalité, les plaintes et les procès de l'EEOC indiquent que les litiges liés au recrutement sont rares, alors que les cas de résiliation de contrat et de licenciement abondent (Johnson, Neumark, 2007). Mais comment savoir si leur teneur reflète la nature réelle des discriminations existantes ou les conséquences du cadre juridique. En effet, les cas de discrimination à l'embauche sont difficiles à prouver, car il n'est pas aisé d'identifier les travailleurs concernés. Par contre, dans les cas de licenciement, on a en général affaire à un groupe de salariés actuellement ou anciennement en emploi, pour lesquels les dommages et intérêts sont élevés : ils peuvent avoir perdu un salaire relativement haut ; ils risquent d'avoir des difficultés à retrouver un travail et leur retraite a pu diminuer sensiblement. *A contrario*, les dommages et intérêts versés en cas de non-recrutement peuvent être infimes, car un chômeur qui n'est pas engagé par un employeur peut raisonnablement espérer l'être plus tard par un autre. Et une injonction d'embauche n'est pas très motivante pour le plaignant. De fait, les éléments rassemblés par Adams (2004) suggèrent

qu'on ne gagne rien à engager des individus âgés pour respecter la législation⁵.

Ce constat est d'autant plus problématique qu'aux États-Unis c'est le recrutement des seniors plutôt que leur protection contre le licenciement qui commence à devenir crucial. En effet, une forte proportion de salariés de plus de 60 ou 65 ans travaille en intérim ou à temps partiel, même au terme d'une longue carrière dans un emploi stable. Ils se trouvent souvent en sous-emploi dans des secteurs où ils n'ont pas fait carrière (Haider, Loughran, 2001), ce qui peut les pousser à un départ anticipé en retraite si des discriminations s'exercent à l'embauche.

■ Implication pour la recherche sur les discriminations

Le vieillissement de la population et l'allongement des durées de retraite contribuent à accentuer le taux de dépendance (rapport entre le nombre des inactifs âgés et celui des actifs), qui peut être limité par un emploi accru des seniors. Mais cette réalité n'implique pas nécessairement qu'il faille réagir à ce défi préoccupant en privilégiant seulement la recherche sur la discrimination selon l'âge au détriment de l'étude d'autres formes d'exclusion, telles que celles fondées sur le genre ou l'origine ethnique. Le problème qui se pose au marché du travail n'est pas le faible taux d'emploi des seniors, mais plutôt

la hausse des taux de dépendance. Or, ces derniers peuvent être réduits en augmentant l'emploi d'autres groupes tels que les femmes, les minorités et les immigrants. La diminution de la discrimination envers ces groupes pouvant créer un accroissement de l'emploi pendant une partie importante du cycle de vie, des efforts en ce sens limiteraient fortement l'impact du vieillissement de la population.

Par ailleurs, la recherche ne doit plus se contenter de constater l'existence de discriminations. Afin d'aider les décideurs à traiter le problème du vieillissement, elle doit s'efforcer de répondre aux questions suivantes : comment la sélection selon l'âge nuit-elle à l'emploi des seniors ? Quelle est l'importance de cette sélection par rapport aux autres obstacles à l'emploi ? Comment la discrimination vis-à-vis de groupes spécifiques participe-t-elle au ratio de dépendance ? Par exemple, de quelle manière les mesures en matière de congés familiaux contribuent-elles à réduire l'emploi féminin et comment la politique familiale peut-elle jouer un rôle inverse ?

Il est difficile de répondre à ces questions. Cependant, les économistes spécialistes du travail ont accompli d'énormes progrès dans l'élaboration de méthodes permettant de déceler la présence de discriminations. Il est temps de réorienter la créativité de la recherche sur les conséquences de cet état de fait, sur l'efficacité des politiques destinées à la combattre et sur la valeur des politiques anti-discrimination au regard des autres politiques traitant de problèmes sociaux cruciaux, y compris celui du vieillissement de la population.

5. Un argument, sujet à controverse, consiste à dire que les lois américaines non seulement échouent à encourager l'embauche de travailleurs âgés mais, en réalité, dissuadent d'en recruter car, en augmentant le coût de résiliation de leurs contrats, l'ADEA

accroît leur coût d'embauche (Lahey, b). Les données discutées dans Johnson et Neumark (2007) n'étaient cependant pas cette conclusion.

Références

Adams S.J., 2004, « Age Discrimination Legislation and the Employment of Older Workers », *Labour Economics*, Vol. 11, pp. 219-41.
● **Adams S.J.**, 2002, « Passed Over for Promotion Because Of Age: An Empirical Analysis of the Consequences », *Journal of Labor Research*, Vol. 23, pp. 447-61. ● **Bendick M., Jr. L.E. Brown, K. Wall**, 1999, « No Foot in the Door: An Experimental Study of Employment Discrimination against Older Workers », *Journal of Aging & Social Policy*, Vol. 10, pp. 5-23. ● **Gordon R.A., R.D.**

Arvey, 2004, « Age Bias in Laboratory and Field Settings. A Meta-Analytic Investigation », *Journal of Applied Social Psychology*, Vol. 34, pp. 468-492. ● **Haider S., D. Loughran**, 2001, « Elderly Labor Supply: Work or Play? », *Center for Retirement Research Working Paper*. ● **Hutchens R.M.**, 1986, « Delayed Payment Contracts and a Firm's Propensity to Hire Older Workers », *Journal of Labour Economics*, Vol. 4, pp. 439-457. ● **Johnson R.W., D. Neumark**, 1997, « Age Discrimination, Job Separations, and Employment Status of Older

Workers », *Journal of Human Resources*, Vol. 32, pp. 779-811. ● **Lahey J. (a)**, « Age, Women and Hiring. An Experimental Study », à paraître in *Journal of Human Resources*. ● **Lahey J. (b)**, « State Age Protection Laws and the Age Discrimination in Employment Act », à paraître in *Journal of Law and Economics*. ● **Neumark D., W.A. Stock**, 1999, « Age Discrimination Laws and Labor Market Efficiency », *Journal of Political Economy*, Vol. 107, pp. 1081-1125.

CENTRE D'ETUDES DE L'EMPLOI

29, promenade Michel Simon
93166 Noisy-le-Grand Cedex
Téléphone : 01 45 92 68 00
Télécopie : 01 49 31 02 44
Mèl : cee@mail.enpc.fr
<http://www.cee-recherche.fr>

Directeur de publication : Pierre Ralle
Conseiller scientifique : Thomas Amossé
Rédactrice en chef : Marie-Madeleine Vennat
Conception maquette : Marie Ferré
Abonnements, diffusion : Josette Reux-Kiamenga
Contact presse : Anne Evans

Imprimerie : Louis-Jean
C.P.A.P. : 0911 B 07994
Dépôt légal : 254 - avril 2008
ISSN : 1767-3356

Les actualités du Centre d'études de l'emploi sont en ligne sur le site www.cee-recherche.fr

La lettre électronique **flash.cee** vous informe régulièrement des principales activités du Centre d'études de l'emploi et vous signale ses dernières publications

Pour la recevoir par courriel vous pouvez vous inscrire sur la page d'accueil du site