

# Idées forces

L'avenir du travail semble plus que jamais au cœur des préoccupations. L'impact considérable des technologies sur l'emploi inquiète dans les économies avancées. Nombreux sont ceux qui pensent que les inégalités grandissantes, auxquelles s'ajoutent les effets de l'économie des petits boulots ou « gig economy », favorisent la dégradation rapide des conditions de travail.

Tout bien considéré, ces craintes paraissent injustifiées. Certes, les emplois du secteur manufacturier sont de plus en plus automatisés dans un certain nombre d'économies avancées et de pays à revenu intermédiaire. Mais **les technologies offrent la possibilité de créer de nouveaux emplois, d'accroître la productivité et d'assurer l'efficacité des services publics**. Grâce aux innovations qu'elles induisent, les technologies font apparaître de nouveaux secteurs d'activité et de nouvelles tâches. D'une manière générale, l'innovation transforme notre façon de vivre.

Si on les compare aux précédentes innovations technologiques majeures, les avancées actuelles dans le domaine des technologies présentent certains aspects remarquables. Le numérique bouleverse les modes de production traditionnels et redéfinit la structure des entreprises en permettant à ces dernières d'innover et de se développer rapidement. Dans les nouveaux modèles économiques, les entreprises ou plateformes numériques, souvent construites autour d'un nombre réduit d'employés et d'immobilisations, passent rapidement du statut de start-up locale à celui de géant mondial. Cette nouvelle organisation industrielle suscite des questions quant aux politiques applicables en matière de confidentialité, de concurrence et de fiscalité.

La multiplication des plateformes d'échange permet plus que jamais aux technologies de toucher plus rapidement un plus grand nombre d'individus. Ce modèle économique fondé sur des activités à grande échelle sans actifs massifs offre des chances d'emploi à des millions de personnes vivant hors des pays industrialisés, voire des zones industrielles. Ce qui signifie que l'évolution de la demande de travailleurs qualifiés touche également ces personnes.

La transformation technologique a réduit de façon disproportionnée la demande de travailleurs moins qualifiés et privilégie les capacités cognitives plus pointues. La formation des capacités dont a besoin le marché du travail passe par le développement d'un capital humain solide et l'acquisition continue du savoir. **Il faut impérativement investir dans le capital humain** si l'on veut tirer le meilleur parti de la transformation de la nature du travail.

Il faut aussi plus d'informations et de meilleures données pour faire prendre conscience des besoins en matière de développement du capital humain et accroître la demande d'interventions y relatives. À cette fin, l'Indice de capital humain évalue la corrélation entre les investissements dans les secteurs de la santé et de l'éducation et la productivité des futurs travailleurs d'un pays à l'autre.

Les autorités publiques sont appelées à repenser les systèmes de protection sociale au regard des risques que présente le marché du travail actuel et futur. L'aide sociale doit être renforcée, notamment par un dispositif d'**assistance sociale minimale garantie**. L'assurance sociale demeure fondamentale. Pourtant, le modèle bismarckien est de moins en moins pertinent ou reste un vœu pieux pour de nombreux pays, en raison surtout de l'omniprésence du secteur informel. L'application d'une réglementation du travail plus souple grâce à l'universalisation de la couverture sociale pourra faciliter les transitions professionnelles.

L'inclusion sociale—grâce à l'accroissement des investissements dans le capital humain et au renforcement de la protection sociale—est coûteuse. Le montant des recettes fiscales dans les pays émergents est égal à la moitié du chiffre enregistré dans les économies avancées, mais le coût budgétaire des investissements nécessaires peut représenter 6 à 8 % du PIB. **La plupart des gouvernements à travers le monde devront mobiliser des recettes substantielles.** Dans la plupart des cas, les pays peuvent appliquer des stratégies à moyen terme pour pallier quelque peu les lacunes de la politique fiscale et réduire l'incivisme des contribuables, ce qui aurait pour effet d'accroître les recettes fiscales à long terme.

## **Qu'est-ce qui change dans le monde du travail ?**

Le débat sur l'avenir du travail est surtout axé sur la crainte que la robotisation entraîne un accroissement du chômage. Le nombre de robots employés à travers le monde augmente rapidement. D'ici 2019, 1,4 million de nouveaux robots industriels seront mis en service, ce qui portera leur nombre total à 2,6 millions dans le monde. En 2018, c'est en République de Corée, à Singapour et en Allemagne que le nombre de robots par travailleur est le plus élevé. Pour autant, dans tous ces pays, **le taux d'emploi demeure important en dépit de cette forte robotisation.**

Certes, les robots se substituent aux travailleurs, mais il est difficile de dire dans quelle proportion. D'une manière générale, l'on estime que les évolutions technologiques qui remplacent le travail de routine ont créé plus de 23 millions d'emplois à travers l'Europe entre 1999 et 2016—presque la moitié du nombre total d'emplois créés pendant cette période. Des données récentes sur les pays européens indiquent que les technologies se substituent peut-être aux travailleurs dans certains emplois, mais globalement elles accroissent la demande de main-d'œuvre. JD Finance, l'une des principales Fintech chinoises, a choisi, non de recruter des chargés de prêts classiques, mais de créer plus de 3 000 emplois de gestion des risques ou d'analyse des données afin d'affiner les algorithmes des mécanismes de crédit numériques.

**Les technologies bousculent les processus de production en déstructurant l'organisation traditionnelle des entreprises, en élargissant les chaînes de valeur mondiales et en modifiant la géographie des emplois.** Les accords de libre-échange et une meilleure infrastructure réduisent le coût des échanges transfrontaliers, les transactions s'effectuant ainsi là où les coûts sont moindres. Les technologies accélèrent ce processus. Les entreprises font appel aux nouvelles technologies pour améliorer l'emploi du capital, s'affranchir des

entraves à la communication, externaliser les services et innover. Le numérique réduit les coûts de communication. Certaines plateformes créent elles-mêmes de nouveaux marchés. Les entreprises qui vendent sur eBay au Chili, en Jordanie, au Pérou et en Afrique du Sud sont plus jeunes que les entreprises des marchés hors ligne. La plateforme Alibaba en Chine regroupe en majorité des start-up. Les plateformes de travail en ligne éliminent bon nombre des barrières géographiques jusque-là associées à certaines tâches. Les 650 000 travailleurs indépendants du Bangladesh représentent 15 % de l'ensemble des travailleurs en ligne dans le monde.

Les technologies modifient les compétences recherchées sur le marché du travail. Premièrement, on observe une demande grandissante de compétences cognitives et socio-comportementales non routinières aussi bien dans les pays développés qu'émergents. Deuxièmement, la demande de compétences professionnelles spécifiques de base est en baisse. Et troisièmement, la combinaison de différents types de compétences semble de plus en plus rémunératrice. Cette évolution transparaît non seulement dans le fait que de nouveaux emplois se substituent aux anciens, mais aussi dans la modification des profils de compétences des emplois existants. Depuis 2001, la proportion d'emplois à des postes exigeant des compétences cognitives et socio-comportementales non routinières a augmenté, passant de 19 % à 23 % dans les pays émergents et de 33 % à 41 % dans les pays développés.

Enfin, **les technologies changent les modes de travail et les conditions d'emploi.** L'époque du bon vieux contrat à long terme est révolue, les technologies numériques consacrant l'ère des emplois à court terme, généralement par le biais de plateformes en ligne. Ce qu'il est ainsi convenu d'appeler « gigs » ou boulots temporaires offre à tous plus de possibilités d'accéder à un certain type d'emplois plus flexibles, même si ceux-ci posent le problème de l'instabilité des revenus et de l'absence de protection sociale. Les données existantes sur l'économie des petits boulots indiquent que le nombre d'actifs dans ce secteur est encore faible – à peine 0,4 % de la main-d'œuvre selon des données recueillies en Allemagne et aux Pays-Bas. L'on estime à 84 millions environ le nombre total de travailleurs indépendants dans le monde, soit moins de 3 % de la population active mondiale qui s'élève à 3,5 milliards de personnes.

À maints égards, les transformations de la façon dont les gens travaillent sont plus visibles dans les économies avancées où les technologies sont omniprésentes et les marchés du travail hautement formalisés. Pourtant, les pays émergents font face depuis des décennies à des problèmes analogues, même si l'évolution technologique n'en est pas la cause. En dépit des avancées technologiques, **les économies des pays émergents restent profondément informelles**—à 90 % dans certains pays à revenu faible et intermédiaire. Dans ces pays en effet, deux travailleurs sur trois évoluent dans le secteur informel. Dans les économies avancées, la numérisation brouille les frontières des secteurs formels et informels. Cette généralisation de l'informel s'observait déjà avant la vague de transformations technologiques du nouveau millénaire.

## Que peuvent faire les pouvoirs publics ?

Le rapport propose trois axes d'intervention :

1. *Le capital humain et l'acquisition continue du savoir.* Les pouvoirs publics doivent investir davantage dans le capital humain. Les actions doivent être recentrées sur les groupes défavorisés et l'éducation de la petite enfance, ainsi que sur le développement des compétences cognitives et socio-comportementales dont ont besoin les marchés actuels.

2. *Les politiques du travail et de protection sociale.* Les pouvoirs publics doivent renforcer la protection sociale. Pour ce faire, certains pays émergents doivent mettre en place un dispositif de protection sociale minimale garantie, puis réformer la réglementation du marché du travail.

3. *La mobilisation des recettes.* Dans certains pays émergents, le régime fiscal doit impérativement être modernisé afin de dégager un espace budgétaire qui permettrait le financement public des activités de développement du capital humain et de protection sociale. Pour accroître les recettes, les pouvoirs publics peuvent mettre en œuvre une palette de mesures comme le prélèvement de la taxe foncière dans les grandes villes, la réduction de l'évasion fiscale par les sociétés internationales, l'application de droits d'accise sur le sucre et le tabac ainsi que l'introduction de la taxe carbone.

### 1. Le capital humain et l'acquisition continue du savoir

Le capital humain est plus important que jamais en cette ère de transformation technologique. Les données indiquent que les évolutions technologiques augmentent le rendement de l'éducation. La santé est une autre composante importante du capital humain. Dès la petite enfance les différentes dimensions du capital humain se complètent.

Les individus et les familles ont tendance à négliger le capital humain à cause du manque d'information, des normes sociales ou des coûts prohibitifs. Pour ces raisons, l'État joue un rôle crucial dans le développement du capital humain : en tant que source de financements et prestataire de santé et d'éducation ; et en tant que régulateur chargé de l'accréditation des prestataires et du contrôle de la qualité des prestations. Dans ce processus, il peut s'avérer utile de comparer les résultats en matière d'éducation et de santé dans le monde. **Dans le cadre de son nouveau projet sur le capital humain, la Banque mondiale entend sensibiliser à la question et susciter plus de demandes d'interventions visant le développement du capital humain.** Il est important de relever que le projet comporte un indicateur international permettant de comparer certains éléments du capital humain d'un pays à l'autre.

Mais à court terme, la façon dont les pays s'accommodent à la transformation de la nature du travail dépendra de la rapidité et de la pertinence de l'évolution de l'offre de compétences. Les systèmes éducatifs ont tendance à résister au changement, ce qui signifie qu'une part non négligeable de l'ajustement de l'offre doit intervenir en dehors de l'enseignement obligatoire. L'éducation de la petite

enfance, l'enseignement tertiaire et l'éducation des adultes en dehors de l'emploi jouent un rôle grandissant dans l'offre des compétences qu'exigeront les futurs marchés du travail.

**Le moyen le plus efficace d'acquérir les compétences qu'exige la nouvelle nature du travail est de s'y mettre précocement.** Investir très tôt dans la nutrition, la santé, la protection sociale et l'éducation permet de poser des bases solides en vue de l'acquisition ultérieure de compétences cognitives et socio-comportementales. Ce processus d'acquisition ultérieure de compétences est aussi rendu moins sensible aux incertitudes. Les investissements dans la petite enfance sont un moyen important d'améliorer l'égalité des chances. Tout dollar supplémentaire investi dans des programmes de qualité visant la petite enfance produit en retour 6 à 17 dollars. Les investissements actuels sont insuffisants, surtout ceux destinés aux enfants pauvres et défavorisés qui en profiteraient le plus. Faire de ces investissements une priorité pourrait s'avérer hautement bénéfique sur le plan économique, dès lors que l'accent serait mis à la fois sur l'accès et la qualité.

Plus les économies sont intégrées et à la pointe des évolutions technologiques, plus l'enseignement tertiaire est important. Le rendement moyen de l'investissement des particuliers dans l'enseignement tertiaire au niveau mondial est de 15,8 %.

L'évolution de la nature du travail rend l'enseignement tertiaire plus attractif sur trois plans. Premièrement, les technologies et les processus d'intégration ont amplifié la demande de compétences cognitives générales de pointe qui sont transférables d'un emploi à l'autre, mais ne peuvent être acquises au moyen de la scolarisation uniquement. L'accroissement de la demande de ces compétences a pour effet d'améliorer la rémunération des diplômés de l'enseignement tertiaire et de réduire la demande de travailleurs moins instruits. Deuxièmement, l'enseignement tertiaire accroît la demande de formation continue. Les travailleurs sont censés avoir plusieurs carrières, pas seulement de multiples emplois, durant leur vie. L'enseignement tertiaire — par la myriade de formations qu'il offre et la flexibilité des modes d'enseignement qui englobent les formations en ligne et les universités ouvertes — répond à ce besoin croissant. Troisièmement, l'enseignement tertiaire — particulièrement les universités — devient plus attractif dans ce monde du travail en mutation parce qu'il sert de plateforme d'innovation.

La nature du travail change et certains travailleurs sont pris dans la tourmente de la déstructuration en cours des compétences. Aujourd'hui, la population en âge de travailler s'inquiète des perspectives d'emploi. L'une des solutions pour apaiser cette inquiétude résiderait dans l'éducation des adultes, qui permettrait de doter ces derniers de nouvelles compétences ou de perfectionner des actifs qui ne sont ni scolarisés ni employés. Mais cette démarche, prometteuse en théorie, se heurte trop souvent dans la pratique à une conception médiocre. L'éducation des adultes peut être améliorée de trois manières : au moyen d'un diagnostic systématique des contraintes particulières auxquelles sont confrontés les adultes; grâce à une offre d'éducation, de formation et d'enseignement adaptée au cerveau adulte; et par des modes d'enseignement flexibles qui conviennent au style de vie des

adultes. L'éducation des adultes est une dimension importante du réajustement des compétences dans le cadre du travail de demain, mais sa conception doit être profondément repensée.

## **2. Les politiques du travail et de protection sociale**

S'adapter à la nouvelle génération d'emplois demande de renforcer la protection sociale. Les dispositifs traditionnels de protection sociale basés sur un emploi rémunéré stable, une définition claire des rôles des employeurs et des employés et un âge de la retraite fixe sont de plus en plus obsolètes. Dans les économies avancées, le modèle d'assurance fondé sur le salaire est progressivement remplacé par des modalités d'emploi éloignées des contrats standards. Financer les pensions et d'autres formes d'assurance par les impôts prélevés sur les salaires des travailleurs du secteur formel est peu efficace si ces travailleurs ne représentent qu'une infime proportion de la main-d'œuvre. **Il faut de nouveaux mécanismes de protection.**

Le secteur informel, qui représente actuellement jusqu'à 90 % des marchés du travail dans les pays en développement, constitue une entrave importante. La plupart des travailleurs — particulièrement les pauvres — s'adonnent à des activités informelles qui leur garantissent peu ou pas de protection sociale. Au regard du caractère généralisé du problème et du peu d'avancées enregistrées dans les efforts pour le résoudre, la plupart des individus seraient probablement mieux servis par un système de protection sociale indépendant de leur situation professionnelle.

Il faut une couverture plus large et plus permanente que celle qu'offrent la plupart des programmes d'assistance sociale actuels. Si des approches plus universelles sont souhaitables, chaque forme d'assistance sociale comporte différentes contraintes techniques, budgétaires et politiques. Généralement, les mécanismes universels réduisent ou éliminent les entraves liées à la fragmentation des programmes, à la définition des critères d'admissibilité et aux tensions sociales, mais ils demandent des ressources supplémentaires considérables. Par exemple, le revenu de base universel permettrait de s'affranchir de certaines de ces contraintes, mais son coût budgétaire est trop élevé pour nombre de pays émergents. **L'élargissement de la couverture sociale et la mobilisation des ressources nécessaires devraient aller de pair.**

De solides protections de base étant garanties, les individus pourraient s'employer à augmenter leur niveau de sécurité grâce à différents dispositifs bénéficiant de subventions progressives – notamment un régime d'assurance sociale contributive si le cadre y est propice, mais aussi un éventail d'options volontaires lorsque l'État et les marchés peuvent en offrir.

Le renforcement de l'assistance et l'assurance sociales permettrait d'alléger la réglementation du travail du fardeau de la gestion des risques. Dès lors que les mécanismes améliorés d'assistance et d'assurance sociales offrent aux individus une meilleure protection, la législation du travail peut, lorsque les circonstances s'y prêtent, être assouplie afin de faciliter la mobilité entre les emplois. Les gouvernements qui entendent offrir des rémunérations de subsistance pourraient

choisir de recourir davantage à l'assistance sociale pour compléter les revenus et réduire la pression sur les salaires minimums qui sont fixés à des niveaux supérieurs à la productivité du travail. **Le salaire minimum reste cependant un instrument essentiel qui permet d'équilibrer le pouvoir de négociation entre les entreprises et les travailleurs.** Les chômeurs pourraient bénéficier d'une aide au revenu sous la forme d'allocations chômage et non d'indemnités de départ.

### 3. La mobilisation des recettes

Assurer l'inclusion sociale dans le contexte évolutif du travail est onéreux. Les investissements dans le capital humain, la protection sociale de base, notamment des agents de santé communautaires dans certains pays émergents, et l'offre de débouchés aux jeunes auront une incidence financière de l'ordre de 6 à 8 % du PIB. Les coûts réels seraient certes réduits pour les pays qui choisiraient d'investir dans les programmes existants, mais les gouvernements doivent créer un espace budgétaire pour cela. De nombreux pays émergents ne disposent pas de finances suffisantes en raison de mauvaises bases d'imposition, de la prédominance du secteur informel et de l'incurie administrative.

Les structures d'imposition en vigueur laissent apparaître d'importantes disparités, en particulier entre les pays à faible revenu, à revenu intermédiaire et à revenu élevé. Les pays à revenu élevé prélèvent une part plus importante de leur produit national au titre des impôts — notamment les impôts directs — que les pays aux revenus plus faibles. En revanche, les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire s'appuient davantage sur les taxes indirectes, liées à la consommation et au commerce.

La plupart des pays peuvent mobiliser plus de recettes. Il est estimé que les pays d'Afrique subsaharienne pourraient mobiliser des ressources additionnelles de l'ordre de 3 à 5 % du PIB en conjuguant des réformes qui améliorent l'efficacité, utilisent les nouvelles technologies pour renforcer le civisme fiscal et créent de nouvelles sources d'imposition.

Les pouvoirs publics peuvent quelque peu pallier les lacunes des politiques fiscales et l'incivisme des contribuables en appliquant un certain nombre d'instruments, notamment la taxe sur la valeur ajoutée, le droit d'accise, l'impôt sur le revenu des personnes physiques et sur les sociétés, la taxe foncière, ainsi qu'en imposant les activités minières dans les pays riches en ressources.

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA), qui est généralement l'une des premières réformes appliquées par les pays en développement, peut représenter une importante source de recettes. Cependant, quelques pays ne la prélèvent pas. De nombreux autres, particulièrement en Afrique subsaharienne, continuent de tabler sur les taxes de vente. L'application de la taxe sur la valeur ajoutée et non d'une taxe générale sur les ventes permet d'éviter les taxes cumulatives ou en cascade (taxes payées sur d'autres taxes) en n'imposant que la valeur ajoutée à chaque maillon de la chaîne de valeur. Au demeurant, même si la TVA était appliquée dans tous les pays émergents, son impact sur la génération des recettes serait peut-être négligeable. L'insuffisance des capacités se traduit généralement par l'incivisme fiscal en raison de la mauvaise application des règles.

**D'autres taxes et ressources peuvent contribuer au financement du développement du capital humain et du renforcement de la protection sociale.** Pour atteindre leurs objectifs de protection sociale et environnementale, les pouvoirs publics ont souvent recours au droit d'accise qui leur permet de taxer le coût social des effets négatifs de la consommation de certains biens. En 2015, les prélèvements au titre des droits d'accise dans les pays d'Afrique subsaharienne n'atteignaient pas la moitié du chiffre enregistré en Europe, ne représentant que 1,4 % du PIB. Une tarification efficace du carbone au niveau national pourrait générer des ressources importantes. L'application de la taxe carbone pourrait être conjuguée à l'élimination des subventions à l'énergie domestique, à condition d'examiner rigoureusement l'incidence d'une telle politique sur la pauvreté. En effet, arrêter de subventionner les combustibles les plus utilisés par les ménages pauvres, comme le pétrole, pourrait avoir des répercussions inattendues.

En plus des taxes sur les biens et services, les impôts sur le revenu des personnes physiques et sur les sociétés peuvent grandement contribuer à l'élargissement de l'espace budgétaire dans les pays émergents. Il existe toujours des mécanismes d'évasion fiscale. L'érosion de la base d'imposition des sociétés touche de nombreux pays, mais le taux effectif d'imposition peut être accru grâce à la rationalisation des dépenses fiscales et l'introduction d'une réglementation solide pour juguler l'évasion fiscale. En raison de la globalisation des sociétés virtuelles qui possèdent relativement peu d'actifs corporels, il est de plus en plus pertinent de prélever les impôts sur les paiements au titre des services. Les technologies peuvent faciliter la collecte de l'impôt sur le revenu des particuliers en accroissant le nombre de contribuables enregistrés. L'imposition des biens immobiliers et l'introduction ou l'amélioration des régimes applicables aux activités minières sont autant de moyens d'élargir l'espace budgétaire.