



**Compte rendu Michael J. Piore et Andrew
Schrack(2018) Root-Cause Regulation. Protecting Work
and Workers in the Twenty-First Century Harvard
University Press,
Bernard Gazier**

► To cite this version:

Bernard Gazier. Compte rendu Michael J. Piore et Andrew Schrank(2018) Root-Cause Regulation. Protecting Work and Workers in the Twenty-First Century Harvard University Press,. *Revue Française de Socio-Economie*, 2020, n°24, pp.231 - 234. 10.3917/rfse.024.0231 . hal-03217437

HAL Id: hal-03217437

<https://hal.science/hal-03217437>

Submitted on 5 May 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Michael J. Piore et Andrew Schrank, *Root-Cause Regulation. Protecting Work and Workers in the Twenty-First Century*, Harvard University Press, 2018

Le mérite voire le privilège de certains auteurs est de construire des objets de réflexion et d'analyse qui déplacent et renouvellent un champ de débats et d'investigations. En 1971, Michael Piore et Peter Doeringer, avaient créé, via la formulation du concept de « marché interne » du travail, une bifurcation majeure au sein de l'économie du travail. Ils avaient condensé l'opposition entre chercheurs « orthodoxes » et « hétérodoxes », les seconds explorant une large part des relations de travail qui échappe aux processus de confrontation individuelle d'offre et de demande traditionnellement théorisés par le concept de marché du travail¹. Dans l'ouvrage *Root-Cause Regulation* qu'il co-signe avec le sociologue Andrew Schrank, professeur à la Brown University, Michael Piore, désormais professeur émérite au Massachusetts Institute of Technology (MIT), livre les fruits d'une seconde collaboration elle aussi susceptible de faire bouger les lignes de la réflexion socio-économique dans ce domaine. Construite au cours de plus de dix années de recherches et de publications intermédiaires communes, l'enquête se focalise sur un ensemble d'institutions et de pratiques rarement placées au premier plan : l'inspection du travail, comparée dans différentes versions nationales et dans les évolutions de celles-ci au cours du temps.

Le déplacement d'objet est ainsi double. Au lieu de s'intéresser aux pratiques stabilisatrices des grandes firmes et au rôle des syndicats dans la protection et la promotion des intérêts des salariés, ce livre prend acte des bouleversements « post-fordistes » qui conjuguent précarisation des travailleurs –qu'ils soient salariés ou indépendants–, émiettement des relations professionnelles et réseaux de sous-traitants en cascade. Il aborde alors la question du contrôle des relations et des conditions de travail par l'autre bout, celui des contrôles publics. Et, second déplacement, il considère du même mouvement les relations de travail dans les pays occidentaux et dans les pays d'autres continents, notamment l'Amérique Latine.

Deux concepts principaux organisent l'analyse. D'une part la réglementation du travail sur le site où il est effectué (« *workplace regulation* ») et d'autre part la réglementation qui s'attaque aux causes (« *root-cause regulation* ») réglementation transversale prenant les problèmes à la racine, que l'on peut l'opposer à une réglementation qui ne traiterait que de manifestations isolées. Il en résulte un clivage central, autour duquel le livre est organisé. D'un côté un système de réglementation du travail reposant sur les interventions séparées d'une série d'agences et d'inspecteurs spécialisés –c'est le système qui prévaut aux Etats-Unis–, et de l'autre un système qualifié de « franco-latin » aux caractéristiques opposées : existence d'une seule catégorie d'intervenants relevant d'une agence unique, soit des inspecteurs du travail aux compétences transversales et chargés du respect du code du travail entier.

Cette dichotomie est porteuse de conséquences pratiques elles aussi duelles : face à des violations du code du travail, au non-respect des consignes de sécurité, à des horaires excessifs et à des paiements en dessous des minima légaux, les interventions séparées et spécialisées sont surtout organisées autour du couple sanction–dissuasion, leur arme principale étant l'amende. Les interventions transversales à l'opposé peuvent traiter des cas – fréquents– de violations

¹ Peter Doeringer et Michael Piore (1971), *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, Lexington, Heath Lexington Books, réédition (1985), Armonk, M. E. Sharpe

multiples et, tout en recourant aux sanctions, élaborer avec les employeurs des processus négociés et suivis de retour à la légalité.

Armé de ces distinctions d'une grande simplicité, le livre se déploie en deux temps chacun riche en analyses nuancées : d'une part l'étude comparative des pratiques existantes et passées, commençant par le modèle nord-américain (chapitre 2), poursuivant par le modèle français (chapitre 3) avant d'approfondir ce qui devient le modèle « franco-latin » au travers du cas cousin mais différent de l'Espagne (chapitre 4) puis de ses variantes dans six pays d'Amérique Latine considérés en trois paires contrastées : l'Argentine et le Mexique d'abord, pays ici caractérisés par leur héritage corporatiste et leur organisation fédérale ; le Brésil et le Chili ensuite, qui, en ce qui concerne l'inspection du travail, disposent d'un appareil bien développé et méritocratique ; et enfin deux petits pays moins développés et dominés par l'économie informelle, le Guatemala et la République Dominicaine (chapitre 5). Il en résulte un panorama certes rapide mais, procédant par contrastes successifs, nuancé et attentif à la complexité du réel. Les trois chapitres finaux renouent avec une perspective d'ensemble. Ce second temps plus général est d'abord consacré aux problèmes de gestion et de contrôle qui découlent du pouvoir partiellement discrétionnaire et souvent punitif des inspecteurs du travail (chapitre 6), avant que la problématique ne s'élargisse à une contextualisation historicisée des pratiques d'inspection du travail (chapitre 7). Le chapitre 8 offre enfin une conclusion substantielle de 15 pages, ouvrant, au travers et au-delà de l'objet étudié, sur un autre peu exploré : la division du travail au sein du secteur public.

La méthode suivie combine l'étude de documents historiques, juridiques et statistiques avec des recueils d'interviews auprès des acteurs concernés, la plupart de celles-ci ayant été conduites par les deux auteurs eux-mêmes. L'effort de contextualisation historique est complété, en ce qui concerne les comportements des inspecteurs du travail, par une démarche proche de l'analyse sociétale telle qu'elle a été développée depuis la fin des années 1970 en France² : l'étude des conditions de formation et de recrutement de groupes de travailleurs – ici les inspecteurs –, puis de leur socialisation, de leurs rapports à la hiérarchie et du déroulement de leur carrière permet de caractériser leur identité professionnelle et de mieux saisir leurs logiques d'action. La prise de distance à l'égard des démarches et acquis traditionnels de l'économie standard est donc double : d'une part les acteurs sont ici « encastrés » et d'autre part l'action publique qu'ils mettent en œuvre n'est pas conçue comme nécessairement porteuse de rigidités et d'inefficience, même si elle peut receler des effets pervers.

Il s'agit donc d'un livre de socio-économie, mettant en cause factuellement et théoriquement une série de résultats de l'économie standard du marché du travail, tant dans leurs présupposés que dans leurs lacunes. Il montre l'intérêt et les implications pratiques d'une approche plus ouverte, combinant économie, sociologie, science politique et histoire. L'ouvrage se clôt sur quelques perspectives de réforme du système américain, que les auteurs ne proposent pas de bouleverser mais d'améliorer, notamment dans sa capacité de coordination transversale.

2 Marc Maurice, François Sellier et Jean-Jacques Silvestre (1982), *Politiques d'éducation et organisation industrielle en France et en Allemagne*, Paris, PUF.

On doit d'abord saluer l'effort de décentrement culturel accompli. Non seulement le livre n'est pas dominé par l'expérience américaine, mais encore celle-ci fait-elle figure, sinon de repoussoir, du moins de version systématiquement moins efficiente au regard des pratiques latines. Bien des lecteurs français seront évidemment amusés de voir pour une fois les stéréotypes renversés en ce qui concerne la « rigidité » des pratiques réglementaires françaises dans le champ du travail et du marché du travail, mais aussi de voir mises en évidence la pertinence et la souplesse des interventions de nos inspecteurs du travail. L'analyse de la France n'est cependant qu'un passage, le décentrement s'ancrant surtout sur l'Espagne et l'Amérique Latine : M. Piore et A. Schrank considèrent certes d'abord le cas français et lui reconnaissent une paternité historique, et ils mettent pour cela en évidence les réussites, les limites propres et les évolutions de cette version princeps. Mais ils s'intéressent ensuite et surtout aux multiples versions hispanophones et lusophones. L'étude de leurs apports et difficultés constitue ainsi bel et bien le centre du livre.

Parmi les apports empiriques, on note tout d'abord un stimulant contraste entre les inspections du travail française et espagnole, application directe de la démarche de type « effet sociétal » évoquée ci-dessus. Les conditions de recrutement par concours et de socialisation des inspecteurs du travail en France y favorisent une camaraderie horizontale d'acteurs concevant leurs interventions sur le mode de l'autonomie, tandis que les inspecteurs du travail espagnols, recrutés avec un haut niveau de diplôme et acquérant ensuite leur expérience sur le tas après une brève période de stage auprès d'un.e collègue, ont pour leur part volontiers recours à l'avis de leurs superviseurs. Les destins divers des inspections du travail dans les six pays d'Amérique Latine sont eux aussi éclairants, et vont souvent à rebours des stéréotypes en ces matières. C'est ainsi que le Chili, pays phare d'une déréglementation du marché du travail de type thatchérien, bénéficie d'une « approche legaliste » selon les termes des auteurs, la protection des travailleurs y étant assurée par la loi et l'État plus que par les syndicats. Ce pays marqué par le libéralisme est leader en Amérique Latine en ce qui concerne les réglementations sur le lieu de travail, et les différentes phases historiques qui se sont succédé ont chacune apporté une strate à l'édifice protecteur étatique : du socialisme d'Allende à la dictature de Pinochet et aux régimes suivants, le pouvoir et les effectifs des inspecteurs se sont accrus, et combinent des moyens punitifs avec des démarches curatives pédagogiques de substitution des amendes par la formation.

La mise en évidence des apports du système « franco-latin » ne conduit pas à en faire une panacée. Un pays comme le Guatemala témoigne ainsi d'un échec patent, avec des inspecteurs manquant de moyens et débordés par leurs attributions. Le second temps du livre va plus loin et systématise le propos en s'intéressant en général aux échecs et effets pervers du pouvoir discrétionnaire dont bénéficient les inspecteurs dotés de compétences transversales. Trois limites sont particulièrement explorées : la corruption, les présupposés idéologiques et la conflictualité interne, avec un examen attentif de leurs occurrences, leurs déterminants et leurs possibles contrepoids. Critiquant ici encore les limites des conceptions économiques de la gestion du secteur public, le texte débouche sur un objet alternatif, la « bureaucratie de terrain » (*street-level bureaucracy*) selon l'expression forgée par Michael Lipsky³, et rapproche les pratiques des inspecteurs du travail de celles des enseignants, des policiers et des médecins,

3 Michael Lipsky (1980), *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russel Sage.

pour finalement s'intéresser aux processus d'innovation via des interactions explicites ou tacites.

Le dernier apport du livre en résulte : une mise en cause multiforme, à la fois décidée et nuancée, de la sagesse conventionnelle issue des conceptions étroitement économiques, dans le domaine même où elle pourrait apparaître la mieux fondée et la plus actuelle : celui des relations de travail volatiles et précaires échappant à la structuration des grandes firmes et à la médiation des représentations syndicales. En matière de déréglementation des relations de travail, souvent perçues comme inévitables voire souhaitables, le livre opère un renversement de la charge de la preuve à partir du cas central de l'inspection du travail. Si celle-ci fait l'objet de critiques récurrentes de la part des représentants des employeurs, les auteurs montrent bien qu'elles n'ont pas les mêmes justifications dans un système spécialisé et dans un système transversal, ce dernier pouvant être considéré comme particulièrement flexible et adaptable.

Deux interrogations principales surgissent une fois le livre refermé. Tout d'abord, il ne fournit guère de données ou de statistiques sur les conditions de travail, et notamment sur les accidents ou la pénibilité du travail, dont la réduction constitue pourtant l'indicateur premier d'une action efficiente des inspections du travail. Il faut attendre l'étude des cas du Brésil et du Chili, aux pages 93 et 95, pour que soient évoquées quelques données en matière de recul de l'économie informelle, du travail des enfants, et de progression de la négociation collective. Les auteurs s'appuient alors notamment sur quelques rapports du Bureau international du travail (BIT). L'ensemble considérable des travaux effectués dans le cadre de l'Organisation internationale du travail (OIT), tant statistiques que juridiques avec les rapports et les conventions multiples élaborées dans une démarche tripartite, ne sont toutefois guère sollicités. De même, dans le cas de l'Europe, aucun usage n'est fait des multiples travaux menés nationalement ou sous l'égide de l'Union Européenne en termes d'indicateurs de qualité du travail et de l'emploi, pourtant légion. On comprend bien que les liens entre l'inspection du travail et les conditions de travail sont complexes et médiatisés par de très nombreux processus mettant en jeu l'orientation et le dynamisme des activités productrices autant que les innovations techniques et la structuration du marché du travail, ou encore les rapports de force sur les lieux de travail. La focalisation sur l'organisation et les moyens de cette institution reste cependant procédurale alors qu'elle débouche nécessairement sur la question de leur efficience. Celle-ci n'est finalement qu'effleurée. Il aurait par exemple été possible de retenir le domaine des accidents du travail et de présenter quelques données comparatives.

Pourquoi en définitive insister sur le « modèle franco-latin » et ses mérites transversaux ? Le livre remonte à Colbert et aux inspecteurs des manufactures royales, mais identifie à plusieurs reprises le retard dans l'adoption du taylorisme et la montée des grandes firmes comme explication principale des destins divergents entre le monde anglo-américain et le monde latin. Un auteur du management tel qu'Henri Fayol, critique frontal des inconvénients du contrôle par domaines spécialisés, contemporain de Taylor et largement son opposé, est ici curieusement absent. L'analyse de la division du travail au sein du secteur public appellerait ainsi des compléments.

Du « marché interne » à la « réglementation prenant les causes à leur racine », Michael Piore a poursuivi, d'abord avec Peter Doeringer puis avec Andrew Schrank, une démarche de socio-économie critique et féconde, fondée sur l'identification de nouveaux objets de recherche en

phase avec les tendances et défis de notre temps, tant pour comprendre que pour agir. Ce livre bref, nuancé, suggestif, va sans nul doute faire date.

Bernard Gazier (Centre d'économie de la Sorbonne, Université Paris-Panthéon-Sorbonne)

bernard.gazier@univ-paris1.fr