Document généré le 13 jan. 2025 09:34

Relations industrielles
Industrial Relations

La négociation collective sectorielle
Sectorial Collective Bargaining

Robert Sauvé

Volume 26, numéro 1, 1971

URI : https://id.erudit.org/iderudit/028185ar
DOI : https://doi.org/10.7202/028185ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Département des relations industrielles de l'Université Laval

ISSN

0034-379X (imprimé)
1703-8138 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cet article

Sauvé, R. (1971). La négociation collective sectorielle. *Relations industrielles / Industrial Relations*, *26*(1), 3–37. https://doi.org/10.7202/028185ar

Résumé de l'article

Après avoir défini ce qu'il entend par négociation sectorielle, l'auteur admet que la négociation par établissement ne suffit plus à la tâche. C'est pourquoi il considère la négociation sectorielle comme étant fort désirable malgré un certain nombre de difficultés. Il conclut que le succès ou l'échec des négociations sectorielles tiennent bien moins aux structures légales qu'à la bonne foi des parties.

Tous droits réservés © Département des relations industrielles de l'Université Laval, 1971

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

La négociation collective sectorielle

Robert Sauvé

Après avoir défini ce qu'il entend par négociation sectorielle, l'auteur admet que la négociation par établissement ne suffit plus à la tâche. C'est pourquoi il considère la négociation sectorielle comme étant fort désirable malgré un certain nombre de difficultés. Il conclut que le succès ou l'échec des négociations sectorielles tiennent bien moins aux structures légales qu'à la bonne foi des parties.

L'État, préoccupé par les changements qui s'opèrent dans la société et soucieux d'améliorer les relations entre les parties impliquées dans la négociation d'une convention collective, de même qu'entre le sous-système des relations du travail et le système socio-économique global, se demande si la négociation sectorielle, tant au niveau régional que provincial, n'est pas une solution à apporter.

D'autre part, si on consulte les parties impliquées dans la négociation d'une convention collective, on constate qu'elles s'interrogent sur la validité du régime actuel des relations industrielles.

C'est ainsi que certains représentants des travailleurs comme la Fédération des travailleurs du Québec préconisent depuis quelque temps une négociation plus large au Québec. Il en est de même du Congrès du Travail du Canada, qui par la bouche de certains de ses représentants les plus autorisés, reconnaît la nécessité éventuelle pour le syndicalisme canadien d'élargir ses politiques de négociation afin de satisfaire aux impératifs d'une économie de plus en plus concertée.

Quant au patronat, il semble réagir plus négativement à l'idée de négociation par secteurs.

SAUVE, Robert, sous-ministre, Ministère du travail et de la main-d'oeuvre du Québec.

Enfin, différents spécialistes des questions du travail évoluant dans les universités, le fonctionnarisme, les associations syndicales ou patronales, s'interrogent sur la validité du régime actuel de relations du travail. Ils préconisent, entre autres changements, l'établissement de régime de négociation de plus en plus larges. D'ailleurs, cette tendance se remarque dans le secteur public et dans certains secteurs où le degré de concentration est assez fort. Toutefois, ces spécialistes signalent des avantages et des inconvénients à ce régime de négociation collective élargie.

Il devient important pour l'État face à ces tendances générales, à ces interrogations, à ces arguments pour ou contre la négociation à un niveau plus élevé de procéder à un examen aussi objectif et aussi complet que possible des avantages et inconvénients probables de l'élargissement des négociations de même que des conditions favorables et défavorables au déroulement d'un tel phénomène.

Il est important de définir dès le début ce qu'est le niveau des négociations.

Ce concept peut être considéré selon deux points de vue :

- le niveau formel des négociations : c'est celui de la position hiérarchique officielle des négociateurs de chaque partie et du statut juridique des institutions qu'ils représentent à la négociation ;
- le niveau réel des négociations : il est donné surtout par l'étendue du champ d'application d'une ou de plusieurs des clauses principales d'une ou de plusieurs conventions collectives.

Dans la réalité, différents niveaux de négociation s'enchevêtrent, et il n'y a pas coincidence entre niveaux formels et niveaux réels de négociation. La base du niveau formel de négociation est habituellement l'unité d'établissement ou d'entreprise. C'est à ce niveau que se réfèrent habituellement les mécanismes légaux réglementant l'accréditation, la négociation, l'application de la convention, la conciliation et le déroulement des conflits ouvriers.

Du fait de l'organisation de syndicats industriels et de syndicats de métier, de l'existence d'entreprises à établissement multiples et de la présence de groupements syndicaux ou patronaux plus larges, le niveau formel des négociations a pu s'élever dans une certaine mesure. En effet, la représentation des parties par des négociateurs appartenant à des institutions plus larges que l'unité de négociation a amené des considérations d'un niveau plus élevé que celui auquel est signé le contrat de travail. Cependant, dans le secteur privé de l'économie, le système de relations

industrielles que nous connaissons est marqué par l'absence de véritables négociations couvrant des industries au niveau national, provincial ou régional.

Le niveau réel des négociations est déterminé par l'influence conjointe de plusieurs facteurs institutionnels et économiques qui contribuent à diminuer les écarts de taux de salaire et à rendre plus semblables les contenus des conventions collectives dans les différentes unités de négociation d'une industrie ou d'un secteur d'activité. En effet, le niveau des négociations ne dépend pas seulement des liens formels qui existent entre employeurs et syndicats dans une industrie, il dépend aussi des différences entre les résultats de chaque négociation. Il est important de connaître ces différences dans les résultats parce qu'il peut s'avérer aussi dificile de réduire les écarts entre les contenus des conventions collectives — ce qui va de pair avec l'élargissement des négociations — que de créer les mécanismes même de négociation élargie.

La négociation collective élargie peut être facilitée par différents phénomènes. On peut en dégager trois types principaux qui conduisent à la négociation sectorielle.

a) Le taux de syndicalisation dans un secteur industriel s'élève et les syndicats stratégiquement les mieux placés au sein du secteur tendent à structurer les mécanismes de négociation de façon à assurer, puis à sauvegarder une certaine standardisation dans les salaires et les conditions de travail dans ce secteur ou une partie de ce secteur. Il en va de même pour tout ce qui a trait à l'application même de la convention collective ainsi qu'à son interprétation. Cette harmonisation des conditions de travail et des procédures relatives à leur négociation et à leur application trouve sa meilleure réalisation à l'échelle du secteur, tout au moins dans une aire géographique où se trouve ce dernier.

b) Les employeurs ont à faire face à un syndicat ou à un cartel syndical dont le pouvoir de négociation apparaît supérieur au leur ; le seul moyen d'opposer une résistance valable est de faire front commun en matière de négociation de convention collective. Ce phénomène s'est produit historiquement dans certains secteurs comprenant des unités de production nombreuses et de petite dimension qui se livrent une forte concurrence : services, commerce de détail, vêtements, imprimerie et construction jusqu'à l'adoption du bill 290. C'est justement dans ces secteurs que s'appliquent nos décrets au Québec.

c) Dans certaines industries généralement oligopolistique (sidérurgie, automobile, salaisons, huile et produits chimiques, pâtes et papier et

autres du même genre), nous remarquons une tendance croissante des grandes entreprises vers certaines formes de coordination dans les pratiques de négociation et d'application et des conventions collectives, certains échanges plus ou moins officiels en matière d'information et de consultation, bien que soit respectée la pratique formelle de la négociation au niveau de l'entreprise.

Le terme « secteur » est pris sur le plan de la production, il correspond à au moins une branche d'activité v.g. la chaussure, le textile. Il est utilisé par opposition aux termes « établissement » et « entreprise » qui désignent la plus petite unité physique de production.

Mais pourquoi voudrait-on ou ne voudrait-on pas négocier à un niveau plus élevé ? Voyons d'abord les arguments avancés par les promoteurs d'une négociation présentée le plus souvent comme sectorielle. Afin d'avoir une image aussi complète que possible, nous présenterons aussi les arguments avancés à l'encontre d'une élévation du niveau des négociations ou arguments des tenants du statut quo.

ARGUMENTS DES PROMOTEURS

1) La négociation collective à un niveau plus élevé a pour effet de déplacer la discussion du palier local à un palier supérieur tant pour les patrons que pour les syndicats d'où une approche plus objective des problèmes du travail tels que la rationalisation et la définition des tâches, la structure des salaires, les procédures de direction du personnel, les normes de productivité et diverses conditions d'emploi et d'accès au travail. L'émotivité très fortement présente au niveau local est réduite à un niveau plus élevé alors qu'on disposerait de personnes plus compétentes et d'une meilleure information.

2) La négociation se déroulant à un palier supérieur est plus apte que le régime actuel des négociations morcelées à aider à l'établissement de politiques générales. En effet, il sera beaucoup plus facile pour les parties de mesurer l'effet global des changements dans les contrats de travail et pour le gouvernement d'influencer le résultat des négociations afin que ceux-ci soient compatibles avec les politiques communautaires et les objectifs généraux.

3) La négociation à un niveau plus élevé a pour avantage de réduire le problème des non-organisés.

4) La négociation à un palier supérieur a pour effet d'élargir les problèmes qui peuvent faire l'objet de négociation.

5) Les changements technologiques qui souvent effectuent tout un secteur industriel rendent nécessaire la négociation à ce niveau.

6) Ce type de négociation facilitera le recrutement du mouvement syndical.

ARGUMENTS DES TENANTS DU STATUT QUO

D'autre part, il semble que l'avènement de la négociation à un niveau plus élevé entraîne certains inconvénients.

1) La négociation à un niveau supérieur réduit la concurrence, qui est à la base d'une économie fondée sur la libre entreprise et la primauté de décisions puisque les coûts de main-d'oeuvre sont les mêmes pour tous les employeurs d'un secteur.

2) On établit certaines tendances vers des situations monopolistiques ou oligopolistiques et donc vers une rigidité et une uniformité excessive des salaires et des revenus.

3) La négociation à un niveau plus élevé conduit également à une intervention accrue des pouvoirs publics dans l'économie.

4) Cette nouvelle négociation peut conduire à une aggravation des conflits ouvriers bien qu'une réduction dans le nombre de grèves soit fort probable. De plus, comme un plus grand nombre de personnes sont impliquées, cette situation donnerait à l'État un prétexte additionnel pour intervenir et forcer des règlements.

5) Cette nouvelle négociation empêche que l'on tienne suffisamment compte des situations particulières des entreprises.

6) La négociation à un niveau plus élevé pose certains problèmes aux syndicats ; par exemple, elle empêche que l'on tienne suffisamment compte des besoins des syndicats locaux.

Le niveau des négociations

Après avoir exploré les avenues possibles, il faut faire le choix de son chemin. C'est un fait connu que la convention collective d'établissement ne suffit plus à la tâche. Elle offre un champ trop restreint pour résoudre toutes les difficultés, pour combattre toutes les insécurités du travailleur moderne. Elle est trop isolée sur les plans économique et social pour s'insérer dans un contexte de participation et de concertation nécessaires au développement de notre société. Elle est peut-être très

injuste à l'égard de l'ensemble puisqu'elle ne sert qu'une minorité de travailleurs.

Ces trois défauts du seul mécanisme actuel des relations du travail commandent que l'on assouplisse et que l'on complète le système par des négociations élargies se situant à des paliers supérieurs à l'entreprise

Par plus de souplesse, c'est-à-dire un système général de négociations qui laisserait la liberté aux parties de choisir le palier de leurs négociations. Ce palier peut être en théorie l'ensemble des industries, un secteur d'activité ou une entreprise. Personnellement, je suis persuadé que les négociations pour l'ensemble des industries ne peuvent toucher les taux effectifs de salaires et les conditions immédiates des salaires. Ce palier des négociations sert à la fixation des minimums à imposer en fonction des besoins vitaux de l'individu et de sa famille. À mon sens, ce ne peut être vraiment un palier de négociations puisque la présence de l'État est prépondérante et que toutes sortes de considérations générales empêchent les partenaires principaux, employeurs et travailleurs, de s'entendre sur les conditions de travail appropriées au marché.

Il reste comme autre terme à la négociation traditionnelle l'élargissement des négociations aux secteurs d'activité. Ce palier nouveau d'entente entre employeurs et employés offre véritablement une solution de rechange.

Cependant, il faut éviter de l'imposer. Certains secteurs ne sont pas prêts encore à des négociations sectorielles pour des raisons économiques et même sociologigues. Là où les grosses entreprises sont concentrées sur un seul marché du travail et les grosses entreprises dissimulées sur les autres marchés régionaux, les négociations sectorielles peuvent être judiciables aux petites entreprises. De plus, certains secteurs ont fait une adaptation efficace de la convention collective particulière par la présence d'un leader indiscutable et par une syndicalisation poussée. On songe surtout ici à l'industrie manufacturière de base. Au moins, pour ces secteurs, il serait dommage de forcer l'institution d'un nouveau mécanisme de négociations.

Par contre, dans d'autres secteurs, principalement dans les services publics et là où l'État est un employeur direct ou indirect important, les négociations élargies aux secteurs d'activités sont déjà une réalité.

En un mot, il faut éviter l'erreur faite dans le passé qui imposait un mécanisme de négociations à tous sans faire les distinctions essentielles sur le caractère des secteurs indutriels. Il revient aux parties en présence,

associations de travailleurs et associations d'employeurs, de choisir le type de négociations qui leur convient. C'est de cette façon que le système acquerra la souplesse désirée. Cependant, ce choix devra se faire dans les limites de juridictions professionnelle et géographique déterminées à l'avance afin d'éviter des découpages erratiques.

Par un système plus complet, on entend naturellement ajouter un cadre légal permettant des négociations pour tout un secteur d'activité. Dans notre esprit, il ne s'agit pas d'additionner deux paliers de négociations, un au niveau de l'entreprise et un au niveau du secteur ; mais de permettre le choix entre un cadre restreint de négociations, celui de l'établissement ou celui de la convention collective particulière, et un cadre élargi, celui du secteur ou de la convention collective sectorielle. Lorsque les travailleurs se seront prononcés pour des négociations de secteurs, il ne sera plus possible de négocier des conventions collectives particulières.

L'élargissement des négociations rendra les ententes entre employeurs et employés plus complètes, en ce sens qu'elles permettront d'inclure des clauses abolissant les frontières actuelles de la définition de conditions de travail. Les conditions de travail prendront un sens d'organisation générale de la sécurité des travailleurs et même de la viabilité des entreprises. La convention collective de secteurs pourra contenir des clauses sur les changements technologiques, le droit à l'information des travailleurs sur les grandes décisions financières et administratives de l'entreprise, la promotion professionnelle des travailleurs, la stabilité de l'emploi, etc. . .

On le sait, ce type de clauses est difficile à insérer à l'heure actuelle dans les conventions collectives particulières parce qu'elles font de l'entreprise qui les accepte une exception dangereuse face à ses concurrentes. Ces questions élaborées au niveau de secteurs d'activité, bien loin de présenter des risques économiques, sont le remède à de nombreuses insatisfactions et contribueront à résoudre de nombreux conflits actuels.

Trois raisons de base nous ont incité à considérer la négociation sectorielle comme fort désirable :

1° ce type de négociations rend les syndicats plus responsables et plus conscients de contexte économique ;

2° ce type de négociations permet un lien entre les partenaires économiques et la politique de main-d'oeuvre ;

3° ce type de négociations est le seul capable d'impliquer les travailleurs non-syndiqués actuellement.

Pour expliquer brièvement chacune de ces raisons, nous les reprendrons dans le même ordre.

Les syndicats seront plus responsables lorsqu'ils représenteront tous les travailleurs d'un secteur d'activité. Alors, il leur sera plus difficile de rester sourds aux arguments de la rentabilité de l'employeur, il ne leur sera plus possible de se cantonner dans les entreprises les plus florissantes et d'exiger des traitements supérieurs sans tenir compte des écarts de salaires que ces traitements créent entre les travailleurs d'un même domaine d'activité. Être le porte-parole de tous les travailleurs ayant des activités similaires signifie que le syndicat devra tenir compte de la position du travailleur le plus démuni de force de négociations comme du travailleur jouissant de la plus grande marge de négociations. Dans un tel cas, ce sont les considérations les plus générales qui guident l'action syndicale. Le secteur d'activité étant, de plus, pris comme un tout, l'association de travailleurs devra prendre en considération des éléments de nature économique comme le marché du travail, le marché des biens, la rentabilité des entreprises dans la politique de revendication. Les négociations se détacheront d'une lutte qui prenait parfois l'accent d'un conflit « personnalité » entre un représentant des employeurs et un représentant des travailleurs, elles se situeront au niveau de la participation entre deux partenaires pour assurer leur collaboration.

Le lien à établir entre les politiques de main-d'oeuvre et les conventions collectives est une condition nécessaire à la stabilité de l'emploi. Les mesures publiques ne peuvent pas seules répondre à toutes les exigences et se conformer à toutes les circonstances de la situation de l'emploi de chacun des secteurs d'activité. Il faut épouser davantage le contexte sectoriel. De plus, une part des responsabilités revient aux parties elles-mêmes. Les conventions collectives locales ne peuvent instaurer des mesures qui dépassent les possibilités des entreprises. Ce qui force les parties à négliger plusieurs instruments de stabilité de l'emploi. Si les négociations étaient menées au niveau du secteur d'activité, ces instruments qui relèvent principalement d'ententes entre travailleurs et employeurs seraient possibles parce que se posant sur toutes les entreprises. En conséquence, nous aurions là le meilleur moyen de rapprocher les mesures générales et publiques du contexte sectoriel et de répondre réellement aux besoins des travailleurs d'un secteur donné. C'est devant cette évidence, compte tenu de l'obligation que le Ministère se donne en matière d'équilibre du marché du travail et de sécurité d'emploi, que nous devons favoriser l'élargissement des négociations collectives.

Enfin, la question de la représentation des travailleurs non-syndiqués pose un problème social de première importance. Si 70% de la main-d'oeuvre continue à vivre en marge de tout mécanisme de représentation et du syndicalisme officiel, d'autres moyens d'expression beaucoup plus conséquents pour l'ordre social seront utilisés. C'est un impératif pour les administrateurs publics comme pour les partenaires du monde du travail d'intégrer les travailleurs non-syndiqués au système de la représentation et de la négociation. Or, la loi qui ne reconnaît que la négociation par entreprise ne pourra jamais répondre aux besoins de tous les travailleurs. Forcément, les travailleurs des petites entreprises, les travailleurs situés dans des régions non-accessibles, les travailleurs ayant peu de qualification professionnelle seront délaissés parce qu'ils représenteront une charge financière trop lourde pour les syndicats. La solution est de rejoindre les non-syndiqués et d'agrandir l'assise syndicale.

Lorsque les négociations sont sectorielles, il y a une compensation de la force de négociations : les travailleurs les plus avantagés font bénéficier de leur position sur le marché du travail aux travailleurs les moins avantagés. Tous les travailleurs deviennent égaux au sein d'une même association et obtiennent un canal d'expression normal. De cette façon, les non-syndiqués ne seront pas tentés de rechercher des organismes de représentation en dehors des institutions reconnues par les lois de relations du travail. En ce sens, la négociation sectorielle est un élément d'ordre social comme de justice.

Le fait d'opter en faveur de la négociation sectorielle avec toute la souplesse que deux systèmes de relations du travail coexistants demandent, n'implique pas que la chose soit facile. Bien au contraire, de nombreuses conditions sont pré-requises. Nous voudrions attirer l'attention sur quelques-unes de ces conditions parmi les plus difficiles à satisfaire.

Difficultés de la négociation sectorielle

La négociation sectorielle ne va pas de soi au Québec comme sur le reste du continent nord-américain. Bien loin de découler des principes traditionnels des relations du travail, elle commande des modifications importantes, d'une part, aux attitudes des divers acteurs des négociations collectives qui sont les associations de travailleurs, les employeurs et les fonctionnaires du Ministère du travail et de la main-d'oeuvre et, d'autre part, au cadre légal.

Ces modifications qui s'inscrivent dans une pensée nouvelle comportent une marge de risques sérieux. En effet, il faut adopter une formule

avant d'avoir eu suffisamment d'expérience pour connaître toutes les solutions aux problèmes qui découlent de la négociation élargie. Cependant, comme la négociation sectorielle se présente comme une amélioration de la situation actuelle et la recherche d'un meilleur équilibre entre les partenaires du monde du travail, il y a un certain prix à payer. Ce prix est l'acceptation de conditions de négociations nouvelles.

Voyons d'abord les conséquences envisagées sur l'attitude et les structures des associations de travailleurs.

REPRÉSENTATION DES TRAVAILLEURS

La première question qui se présente à l'esprit lorsqu'on envisage la possibilité de négociations élargies touche au mécanisme de représentation des travailleurs. En effet, nous sommes habitués à un type de représentation unique des travailleurs dans le cadre de l'unité de négociations traditionnelle : l'établissement. Depuis 1944, pour Québec, la Loi des relations ouvrières impose aux travailleurs le choix d'un seul porte-parole. C'est d'ailleurs une distinction importante d'avec le système européen où les travailleurs ont la liberté d'appartenir à plusieurs associations et d'être représentés par ces associations même au niveau de l'entreprise. Nous avons adopté le modèle américain parce qu'il est un frein aux querelles intersyndicales : l'association qui a la majorité des travailleurs dans ses rangs est l'unique porte-parole de ces derniers. C'est un principe simple qui soutient toute la démocratie de type anglais. Il répond à des traditions séculaires, à une façon de penser propre à notre continent et à des valeurs sociales qui sont la base d'institutions importantes chez nous.

La représentation unique des travailleurs d'une unité de négociations a, nous croyons, fait ses preuves. C'est à partir des lois qui reconnaissent ce principe que nous voyons s'instaurer un certain ordre des relations du travail : des avis de négociations, des délais de négociations, l'introduction d'étapes conciliatrices et médiatrices, l'encadrement de la grève, l'identification du responsable des négociations du côté des travailleurs. Si, aujourd'hui, l'on parle de certaines carences du système actuel des relations du travail, c'est beaucoup plus sur l'aspect de la dimension des unités de négociations que sur l'aspect du type de représentation des travailleurs. La solution est alors d'étendre l'aire des négociations sans toucher à l'idée d'un seul représentant syndical pour les travailleurs d'une unité de négociations qui prend les dimensions d'un secteur d'activité.

Il reste, bien sûr, des tenants de l'idée du cartel syndical, c'est-à-dire du regroupement des diverses associations de travailleurs déjà présentes

dans un secteur d'activité autour d'une seule table de négociations pour les fins d'une seule convention collective sectorielle. Cela signifie une séparation entre la représentation et la négociation : pour la représentation des travailleurs on conserve le statut quo et pour les négociations on constitue un seul groupe syndical. C'est à notre sens, pour le moins dangereux : l'effort fait pour concilier les divers intérêts dans le cartel peut compromettre toute entente avec l'employeur. Un système plus large en matière de négociations commande un mécanisme de représentation sur une base nouvelle. Les travailleurs ont des représentants justement pour qu'ils négocient des conditions de travail en leur nom. La représentation ne se distingue pas de la négociation.

Nous ne croyons pas que l'on ait raison d'invoquer l'argument de la liberté d'association pour maintenir l'accréditation au niveau de l'entreprise et pour forcer le cartel de ces associations autour d'une table sectorielle. Si vraiment, cette liberté d'association soulève une question de principe, il y a un grave problème dans le cas de l'entreprise. En effet, depuis longtemps on a imposé le monopole syndical dans l'entreprise et personne n'y a vu une atteinte au droit d'association. En élargissant l'unité de négociations, on ne modifie pas les principes : une seule association pour une unité de négociations. Notre façon de préserver la liberté d'association est d'appuyer l'autorité des représentants syndicaux sur la majorité des travailleurs et d'ouvrir des périodes légales de changement d'allégeance. La raison fondamentale de l'unité de représentation suit la nature même des relations du travail. La négociation collective consiste d'abord en des compromis entre une partie « travailleur » et une partie « employeur » et ces compromis sont facilités lorsqu'on évite des conflits d'intérêt entre plusieurs associations de travailleurs face à un seul groupe d'employeurs.

L'unité de représentation signifie l'unité d'attitude et l'unité d'engagement. C'est un élément d'ordre dans notre système qu'il ne faut pas perdre de vue.

Vous allez dire que nous rejetons bien facilement l'idée du cartel pour fin de négociations alors qu'il y a une loi au Québec qui l'impose dans l'industrie de la construction. De plus, le cartel des associations de travailleurs a toujours été possible en vertu de la Loi de l'extension juridique des conventions collectives et, de fait, a existé dans certains secteurs d'activité comme l'imprimerie et la chaussure.

Parfois, le cartel est la seule solution, mais cela ne veut pas dire que c'est la meilleure. Justement, à cause de notre expérience dans l'industrie

de la construction, nous pouvons dire que de nombreux problèmes viennent directement du cartel syndical.

À la veille d'un nouveau mécanisme de négociations de type sectoriel, il est important de rechercher une organisation réaliste des travailleurs et d'éviter ainsi l'erreur que les années de chaos syndical ont imposé dans le cas de la construction.

La représentation unique de tous les travailleurs d'un secteur d'activité provoquera des difficultés aux associations actuelles de travailleurs. Ces associations ont des structures qui correspondent à la reconnaissance légale des syndicats limités à l'entreprise. C'est ainsi que la fédération ou l'union groupe des syndicats de plusieurs entreprises dans un secteur d'activité donné sans couvrir toutes les entreprises. C'est ainsi que la fédération ou l'union puise son autorité d'organismes définis en fonction des entreprises et que les décisions sont prises à la majorité des syndicats et non pas des travailleurs. C'est ainsi que les travailleurs des plus grosses entreprises conservent le leadership dans l'adoption des politiques de la fédération ou de l'union.

Agrandir l'unité de négociations pour épuiser tout un secteur d'activité, sortir la représentation des travailleurs des limites de l'entreprise, considérer tous les travailleurs d'un secteur comme les membres d'une seule unité de négociations, c'est condamner plusieurs associations actuelles. Bien plus, le défi de survie se pose à la fédération ou à l'union et parfois même se répercute jusqu'à la centrale ouvrière. L'unité de représentation signifie que tous les travailleurs impliqués dans une négociation sectorielle, syndiqués ou non, font un choix de l'association qui les représenteront au moyen d'un vote. Les syndicats locaux disparaîtront tous sans exception ; une seule des fédérations ou des unions en présence survivra. Dans le cas d'une centrale qui est évincée de plusieurs secteurs d'activité ses chances de durée diminueront rapidement.

En plus de ce risque grave pour les associations en place, il y a les difficultés du vainqueur de l'association choisie. En effet, cette association acquiert rapidement un grand nombre de membres ou, du moins, peut compter sur les cotisations de tous les travailleurs du secteur d'activité. Mais en même temps, elle perd ses assises dans les entreprises locales et hérite de la responsabilité de représenter également tous les travailleurs du secteur considéré. En disant tous les travailleurs, nous voulons surtout attirer l'attention sur ces travailleurs que le syndicalisme d'aujourd'hui qualifie de non-rentables sur le plan syndical. Des membres qui, dans le contexte actuel, jouissent d'une grande force de négociations que confèrent

la dimension et la nature de l'entreprise, tomberont au rang de l'ensemble des travailleurs du secteur d'activité. Le syndicat sectoriel devra revendiquer des conditions de travail qui valent pour toutes les entreprises de ce secteur.

En un mot, les structures syndicales actuelles devront être complètement repensées pour arriver à une représentation sectorielle efficace. C'est la principale conséquence de se nouveau système de relations du travail. Plus rapidement, les syndicats accepteront de fonctionner dans un contexte sectoriel, plus sûrement, ils se donneront des chances de survie. Bien plus, les syndicats n'ont pas le choix ; ils doivent se préparer à de plus grandes unités de négociations. Ces unités de secteur sont une réalité déjà pour plusieurs travailleurs. Les structures syndicales peuvent retarder l'instauration d'un mécanisme de négociations sectorielles et même provoquer directement des conflits inutiles, mais un jour, ce type de négociations commandé par le contexte moderne s'imposera partout et les associations qui n'auront pu s'adapter devront faire place à des groupements plus adéquats.

En ce sens, la formule du cartel n'est qu'une mesure dilatoire qui fait durer inutilement la période de transition et avec elle tout le cortège des douleurs des opérations chirurgicales lentes.

Personnellement, je ne crains pas de faire maintenant ce pas dans l'avenir. Il est urgent d'élargir la portée des négociations. Si par la négociation sectorielle on augmente la puissance des associations de travailleurs, par contre, on rend ces associations responsables non seulement de tous les travailleurs d'un secteur d'activité, mais aussi de la rentabilité de ce secteur. Et cet élément de responsabilité est une condition sine qua non au fonctionnement de la participation sociale et de la concertation économique.

La partie « employeur » sera fortement influencée par ces nouveaux types de négociations. Voyons l'une des principales conséquences sur l'organisation de cette partie.

ORGANISATION DES EMPLOYEURS

Des efforts sérieux ont été faits au Québec depuis quelques années pour apporter une certaine cohésion des réactions des employeurs face à l'organisation des salariés et la négociation de conventions collectives. Ces efforts, il faut bien l'avouer, ont été plus ou moins couronnés de succès. Ce n'est pas qu'il manque d'association d'employeurs, bien au contraire. Un recensement qui date déjà de quelques années nous a fait

découvrir près de 500 associations d'employeurs dans la seule province de Québec. Si l'on faisait à nouveau ce décompte, nous sommes certain que de nouvelles associations se sont ajoutées. Le principal obstacle à l'organisation sérieuse des employeurs est le manque de discipline de propriétaires d'entreprises à l'égard d'actions collectives. Influencés par le climat de concurrence sur le marché des biens, les employeurs ont l'habitude d'aménager seuls les ressources de leur production sans compter sur l'aide de quiconque. Il en va de même pour les relations avec leurs salariés. Même dans les secteurs d'activité où il existe une certaine tradition de négociations sectorielles, du moins sur le plan régional comme dans la construction, l'unité des employeurs est très difficile. Ce qui compte pour chacun d'eux est de régler ses problèmes immédiats.

Dans les secteurs publics et parapublics, comme la Santé, l'Éducation et le Bien-Être, où la présence de l'État constitue un catalyseur d'unité des organismes « employeurs », qu'ils soient de type administratif ou qu'ils soient des propriétaires privés, répugnent à se donner un cadre rigide à confier à un groupement la responsabilité des négociations et de l'application des conventions collectives.

Et pourtant, la négociation sectorielle exige une grande cohésion des employeurs. En effet, il faut comprendre l'essence même de cette méthode de négocier : les relations salariés-employeurs sont portées au niveau du secteur d'activité pour un territoire géographique donné. Ceci veut dire que les employeurs individuels, les organismes locaux, n'existent plus à proprement parler en matière d'établissement des conditions de travail. Hors l'application quotidienne de la convention collective, ces employeurs individuels doivent s'en reporter à leur association pour la conclusion de toute entente avec leurs travailleurs. Quelle que soit l'entreprise où ils travaillent, les salariés sont dans une situation identique concernant leurs conditions d'emploi. Comment arriver à une tactique patronale efficace dans le cadre du secteur d'activité si les employeurs ne délèguent pas totalement leur pouvoir de négociation à un association représentative et s'ils continuent à croire qu'ils sont seuls maîtres des ententes avec leurs salariés ?

La délégation des négociations est certainement une condition essentielle à la négociation sectorielle bien loin d'être remplie. Non seulement, les employeurs doivent admettre le phénomène syndical — ce qui n'est pas d'ailleurs complètement accepté 100 ans après l'apparition des syndicats modernes — mais aussi, il faut qu'ils s'en remettent à un groupement pour toutes questions intéressant ces syndicats. C'est dire qu'individuelle-

ment les employeurs ne pourront plus avoir une certaine maîtrise des coûts de main-d'oeuvre et que l'utilisation des ressources humaines sera conditionnée selon des termes fixés à un plan plus élevé. Il est vrai que certains employeurs, parmi les plus gros, continueront à exercer une influence prépondérante sur la politique suivie par la partie « employeur ». Mais, ces employeurs ne pourront plus se désintéresser complètement des répercussions sur les plus petites des concessions qu'ils font pour drainer à eux les meilleurs éléments parmi ces travailleurs. Il sera en quelque sorte plus difficile de se tailler des réservoirs de main-d'oeuvre disponibles. Par contre, les petits employeurs devront organiser leur production de façon à soutenir la concurrence avec les plus gros tout en accordant un traitement égal aux travailleurs. La négociation sectorielle contribuera alors à porter la lutte entre employeurs sur d'autres terrains que la main-d'oeuvre et les conditions de travail. Au préalable, les employeurs devront consentir à ordonner leur action dans ce domaine.

En plus de cette discipline des employeurs, les négociations élargies au secteur d'activité exigent de ceux-ci un comportement tout à fait différent. Les employeurs individuels sont habitués à la tactique de la résistance aux revendications des salariés. Ils attendent que les demandes soient formulées et ils négocient durement sur les minimums acceptables par le syndicat. Leur objectif est de continuer à produire tout en limitant les dégâts du côté des coûts de la main-d'oeuvre.

La négociation sectorielle s'inscrit dans un autre contexte. Puisqu'il s'agit d'établir des conditions de travail valables pour un secteur d'activité en tenant compte et des possibilités économiques du secteur concerné et des besoins humains, les travailleurs se révèlent alors plus des partenaires que de simples ressources de production. L'attitude de la partie « employeur » prend un aspect plus positif et plus engageant. L'association des employeurs responsable de négocier au plan du secteur n'a pas comme première préoccupation la situation financière d'une entreprise en particulier, ni de difficultés précises de mise en marché. Elle est au-dessus des problèmes immédiats ; ce qui ne l'empêche pas d'avoir conscience des problèmes généraux du secteur d'activité et même des soucis de chacun de ses membres. Sa réaction sera d'être plus ouverte aux revendications des travailleurs, d'où des négociations plus constructives.

D'ailleurs, le changement de comportement suivra le nouveau mécanisme de négociations s'il est accepté de bonne foi. Consentir à une plus grande discipline, donner une délégation complète de leur autorité en matière d'établissement de conditions de travail, c'est pour les em-

ployeurs procéder radicalement à la modification de leur attitude puisque c'est renverser une tactique patronale qui a plusieurs années d'existence.

L'ajustement aux négociations élargies s'impose aussi aux fonctionnaires du Ministère du travail et de la main-d'oeuvre.

RÔLE DU CONCILIATEUR

À cause des changements d'attitude profonds chez les associations de travailleurs et d'employeurs et à cause du contenu des conventions collectives sectorielles, le Ministère du travail et de la main-d'oeuvre ne peut plus avoir le même type d'action à l'égard des relations du travail.

Nous avons vu plus haut qu'une des raisons importantes qui milite en faveur de la négociation sectorielle était l'obligation d'ouvrir les conventions collectives aux problèmes de main-d'oeuvre. La stabilité de l'emploi, l'adaptation aux changements techniques et administratifs, la continuité de la carrière professionnelle des travailleurs sont des problèmes qui exigent des solutions au plan du secteur d'activité. Aucune entreprise ne peut seule, sans compromettre ses chances de succès, apporter toutes les garanties de sécurité professionnelle à ses travailleurs. Il faut pour cela des ententes qui regroupent tous les employeurs d'une production similaire. C'est alors que s'applique le principe de la responsabilité collective et que peuvent s'assumer les risques récents de la vie professionnelle sans répercussion dangereuse sur l'équilibre financier. D'ailleurs, ce type de solution est loin d'être nouveau puisqu'il est utilisé en matière d'accidents du travail depuis de nombreuses années.

Des conventions sectorielles sont nécessaires pour épuiser l'ensemble des conditions de travail auxquelles les travailleurs doivent faire face. L'apport du Ministère du travail et de la main-d'oeuvre par des mesures législatives et par des allocations de recyclage ne peut seul répondre aux besoins des travailleurs en matière de sécurité professionnelle. La loi est, d'une part, trop générale pour s'ajuster directement aux divers besoins et, d'autre part, l'assistance financière publique ne peut être à ce point complète qu'elle décharge entièrement l'employeur de sa responsabilité, la responsabilité de l'utilisateur immédiat du travail fourni par le salarié.

Aussitôt que les négociations sectorielles considèrent les mesures de politique de main-d'oeuvre, aussitôt qu'elles tentent des solutions appropriées, le Ministère du travail et de la main-d'oeuvre est directement impliqué. En effet, la main-d'oeuvre constitue un tout, une ressource unique qu'il faut allouer entre les secteurs d'activité au mieux de l'utilisation des talents de chacun et en vue de l'équilibre des divers marchés du

travail. En plus de cette allocation des travailleurs, il faut donner aux hommes la possibilité d'acquérir la compétence exigée par divers secteurs d'activité. Cette préparation professionnelle des travailleurs demande de nombreuses années et est de responsabilité publique. Les mesures propres à un secteur débordent naturellement sur des politiques générales de main-d'oeuvre.

Il ne peut y avoir de solution limitée à un secteur d'activité. Si les mesures de main-d'oeuvre et de stabilité de l'emploi doivent correspondre aux conditions du secteur d'activité, par contre, elles doivent s'intégrer dans les politiques générales de formation professionnelle et d'équilibre des marchés du travail. Dans cette perspective, le Ministère du travail et de la main-d'oeuvre serait en quelque sorte un partenaire aux négociations sectorielles. Il est justement le lien entre les mesures propres aux secteurs d'activité et les politiques générales.

Nous voyons plus facilement la participation de l'État par l'entremise des problèmes de main-d'oeuvre, mais pour d'autres raisons, cette présence du Ministère s'impose autour de tables de négociations qui ne concernent que des entreprises privées. Ces autres raisons touchent la structure des salaires, les temps de travail et les bénéfices marginaux. Lorsque les négociations ne s'adressaient qu'à un établissement à la fois, les répercussions économiques et sociales des conditions de travail convenues étaient le plus souvent d'importance mineure. Mais dans le cas de négociations sectorielles et dans la perspective des responsabilités de l'État en matière de développement économique, ces répercussions ne sont plus accidentelles. Elles peuvent être tragiques. Le Ministère du travail et de la main-d'oeuvre ne peut négliger de faire valoir le point de vue de l'État comme ordonnateur général des activités économiques. Il se prépare donc à remplir cette fonction.

La présence d'une tierce partie à la table des négociations aura certes des répercussions importantes sur l'attitude des associations de travailleurs et d'employeurs, mais elle aura aussi des conséquences sérieuses sur le rôle du conciliateur. Jusqu'à maintenant, le conciliateur recherchait uniquement le compromis possible entre les revendications des travailleurs et la résistance de l'employeur. Demain, le conciliateur devra se préoccuper de la nature de ce compromis. Travailleurs et employeurs ne pourront plus s'entendre sur n'importe quelle condition. Le conciliateur sera là pour indiquer les frontières imposées par la législation en matière de conditions de travail et de politique de main-d'oeuvre et pour dessiner les voies d'entente possibles.

D'un côté, il faut éviter un cadre trop rigide, une autorité de la partie « État » trop grande, afin d'assurer aux interlocuteurs, travailleurs et employeurs, une participation véritable aux négociations de leur secteur d'activité. D'un autre côté, il faut fournir un service de médiation, d'orientation et de coordination dans le cadre des politiques du travail et de la main-d'oeuvre. Cet équilibre entre l'État et les partenaires sociaux-économiques est loin d'être facile. Nous savons uniquement ce vers quoi il faut tendre, nous ne connaissons pas encore les moyens d'atteindre ce but. Une chose est certaine, le nouveau contexte sera aussi contraignant pour le Ministère du travail et de la main-d'oeuvre que pour les associations de travailleurs et d'employeurs.

LE CADRE LÉGAL

Bien entendu, le cadre légal doit être modifié pour permettre des négociations élargies aux secteurs d'activité. Ceci implique certains ajustements aux articles du droit d'association et du mécanisme d'accréditation ainsi que des articles nouveaux pour la définition des secteurs d'activité et des aires de négociations. Par aires de négociations, il faut entendre les unités professionnelles à l'intérieur d'un même secteur d'activité. Il est important de continuer à distinguer les grandes familles de fonctions afin d'éviter de retrouver dans un même syndicat toute la gamme des travailleurs, du simple exécutant aux cadres. Les aires de négociations sont justement ces tranches professionnelles qui donnent des syndicats différents dans un même secteur d'activité, soit celles des travailleurs généraux, des techniciens, des professionnels et des cadres. Cette dernière catégorie n'indique pas notre politique de regroupement des fonctions. Ce n'est qu'une illustration des aires de négociations à considérer en fonction du nouveau mécanisme.

Aujourd'hui, nous aimerions attirer l'attention sur trois sortes de modifications légales qui s'imposent dans le cas de négociations élargies, modifications qui sont en quelque sorte du droit du travail nouveau.

La première espèce d'innovations consiste à bien articuler le Code du travail de façon à ce que les deux paliers de négociations, l'entreprise et le secteur d'activité, ne soient pas en contradiction et coexistent facilement. Il faut donc un degré de souplesse assez grand afin que les parties puissent choisir avec beaucoup d'aise les paliers de négociations qu'elles désirent. Comme nous l'avons déjà dit, on ne peut jouer sur les deux tableaux, c'est-à-dire négocier aux deux paliers en même temps. Il y a donc des dispositions à prévoir pour que le choix soit l'expression réelle de la majorité des travailleurs et cela, avant de négocier.

À ce sujet, nous devons conserver à l'esprit l'exemple anglais où deux systèmes de négociations existant en même temps ont entraîné de nombreux désagréments, un premier formel, où des négociations sectorielles instituaient surtout des conditions minimales de travail et un deuxième informel, où l'on négociait les conditions de travail du marché. Comme nous n'imposons pas l'un ou l'autre système, nous pouvons espérer que le mécanisme choisi sera celui qui répond le plus aux besoins des travailleurs impliqués et qu'ainsi on évitera la qualité des systèmes. Il est bien entendu que les négociations sectorielles sont destinées à établir les taux effectifs de salaires.

Le deuxième type de clauses nouvelles à prévoir touche un point fort délicat, celui du droit des membres au sein de leur association. Le rapport « Woods » a déjà longuement traité de cette question. Nous savons parfaitement que les associations de travailleurs répugnent à ce que la loi et par le fait même l'administration publique aient un droit de regard sur leur régie interne. L'idée de dispositions sur les droits des membres ne vient aucunement du désir de contrôler les associations syndicales, mais plutôt de garantir des droits à tous les travailleurs au sein de leur association.

Par la négociation sectorielle et principalement par le monopole de représentation, nous encourageons fortement l'adhésion de tous les travailleurs d'un secteur d'activité à un seul syndicat. Il est nécessaire que ce syndicat respecte les règles démocratiques et les droits de leurs membres. C'est pourquoi l'idée d'une déclaration des droits des membres comme le droit d'expression, le droit d'être entendu en cas de mesures disciplinaires, le droit de candidature, le droit d'être élu à la direction. De plus, les membres doivent pouvoir faire appel auprès d'une instance judiciaire concernant le respect de ces droits. Nous avons déjà créé une instance spécialisée qui peut être fort utile dans ce domaine : le Tribunal du travail.

Nous invitons les syndicats à considérer la nécessité de faire reconnaître par la loi les droits des travailleurs même au sein de leur propre association dans le même esprit que ces syndicats cherchent à obtenir les déclarations les plus officielles possible des droits des individus dans la société et les droits des travailleurs dans l'entreprise. Ce n'est pas en utilisant deux logiques, l'une pour le syndicat et l'autre pour le reste de la société, que les associations de travailleurs se montrent des partenaires sociaux sérieux. Mon souci n'est pas de contrôler les décisions du syndicat, mais d'éviter que l'unité de représentation devienne un monopole de la main-d'oeuvre préjudiciable d'abord aux intérêts des travailleurs eux-mêmes.

La troisième sorte de dispositions à considérer touche l'exercice du droit de grève. Des négociations sectorielles ont beaucoup plus de chances de mettre en question l'intérêt public que des négociations par entreprises. Or, nous sommes en matière de relations du travail, en période de réorientation de l'exercice du droit de grève dans les domaines qui touchent l'intérêt public. Nous ne pouvons pas négliger cet aspect de la négociation sectorielle. Il n'est pas question d'interdire le droit de grève. Sur certains aspects, il est au contraire question de faire disparaître certains délais actuels comme la conciliation obligatoire et les périodes d'attente après le début des négociations. Le bill 290 a déjà prévu que le droit de grève est acquis au terme du décret. La même chose peut exister pour la convention collective sectorielle. De plus, il faut se demander si l'intervention conciliatrice serait plus efficace en abandonnant son caractère obligatoire.

Par contre, le public exige de plus en plus d'être averti des grèves qui le touchent profondément. La question qui se pose alors est la suivante : Doit-on adopter pour les négociations sectorielles le mécanisme prévu à l'article 99 du Code du travail du Québec qui conditionne l'exercice du droit de grève dans les services publics en imposant un avis de huit jours, en permettant une enquête factuelle et un retard de la grève au moyen d'une injonction d'au plus 80 jours.

Il y a lieu aussi de considérer en certains domaines proprement publics l'opportunité d'imposer des ententes sur la marche des services essentiels avant que le droit de grève ne soit acquis.

Sur cette question de la grève comme sur la question des droits des membres, le Ministère du travail et de la main-d'oeuvre n'a pas d'opinion bien arrêtée à l'heure actuelle. Il sait seulement que l'ensemble des dispositions régissant les relations du travail doit être repensé en fonction du cadre nouveau d'opération. Des relations du travail pour une entreprise ne correspondent pas à des relations du travail pour tout un secteur d'activité.

Nous ne croyons pas qu'en posant ce préalable, nous brimions les droits de qui que ce soit. Dans l'élaboration des nouvelles dispositions, resteront toujours les pas qui ont été faits pour le respect des droits des travailleurs. Cependant, pour faire oeuvre utile, un réexamen de l'application que nos lois font des principes premiers du droit du travail s'impose lorsque les éléments du système changent.

Le succès ou l'échec des négociations sectorielles tient bien moins aux structures légales qu'à la bonne foi des parties. C'est d'ailleurs et cela restera le principe premier de tout système de relations du travail, même celui que nous avons . . .

SECTORIAL COLLECTIVE BARGAINING

Ever mindful of the changes our society is undergoing, and with a view to improving the relations existing between the parties involved in the negotiation of collective agreements, as well as those existing between the sub-system of labour relations and the entire socio-economic system, the State would like to know whether negotiation for a given sector of production, an industry as a whole, throughout a particular region or even throughout the whole province, would not be the proper solution to the problem at hand.

On the other hand, if we consult the parties involved in the negotiation of a collective agreement, we find that they are actually questioning the validity of the present industrial relations system.

Thus, for some time already, certain labour representatives such as the Quebec Federation of Labour have been preconizing, for Quebec, the carrying out of collective bargaining of a broader type. The same holds true for the Canadian Labour Congress, which, in the very words of some of its most authoritative representatives, acknowledges that Canadian trade-unionism will eventually have to broaden its negotiation policies in order to cope with the imperatives of an increasingly concerted economy.

As to management, its reaction to the idea of negotiation for industrial sectors seems more negative.

Finally, various labour experts in universities, the civil service and labour and management associations are also questioning the validity of the present labour relations system. Among other changes, they preconize the establishment of increasingly broader negotiation systems. Besides, such a tendency can also be noticed in the public sector as well as in certain highly concentrated sectors. However, these very same experts point out that such a broadened negotiation system has certain disadvantages as well as certain definite advantages.

Faced with such general trends, such questions, and such arguments, favouring or against negotiation on a higher level, the State must now proceed to examine, as objectively and as fully as possible, the advantages and disadvantages likely to issue from the broadening of the scope of negotiations, and to appraise the favourable and unfavourable conditions surrounding the implementing of such a plan.

It is important, at the very outset, to define the bargaining level.

This concept may be considered from two distinct points of view :

— the formal level of collective bargaining : that of the official hierarchic position of the negotiators of each party as also that of the juridical status of the institutions the latter represent at the bargaining table ;

— the true level of collective bargaining: that which is mostly given by the extent of the scope of one or more of the main clauses of either one or several collective agreements.

In practice however, various bargaining levels interweave and entangle, and therefore formal and true levels of collective bargaining don't coincide. Usually, the basis of the formal level of negotiation is the enterprise or the establishment considered as a unit. It is to this level that the legal mechanisms governing accreditation, certification, negotiation, the enforcement of the agreement, conciliation and the development of labour disputes usually refer.

The formal level of collective bargaining has risen, to a certain extent, because of the organization of industrial unions and trade unions, as well as of the existence of large undertakings having several establishments and also because of the presence of more extensive labour and management groups. Indeed, representation of the parties by negotiators belonging to institutions that were larger than the bargaining unit brought about considerations of a higher level than that on which the labour agreement was signed. However, in the private sector of our economy, the industrial relations system that we have is characterized by the absence of true negotiation covering industries on a national, provincial or regional level.

The true level of negotiations is determined by the combined influence of several institutional and economic factors which contribute to a reduction of the differences in wage rates and to greater similarity in content of the collective agreements negotiated for the various bargaining units in an industry or a sector of activity. Indeed, the bargaining level depends not only on the formalities existing between employers and trade-unions in an industry, but also on the differences between the results of each negotiation. It is important to know these differences in results, because it might prove as difficult to lessen the differences between the contents of collective agreements — (which goes and in hand with the broadening of negotiations) — as to create the very mechanisms that will broaden the scope of negotiation.

Various phenomena may promote the widening of the scope of collective bargaining. Three principal types of such phenomena lead to bargaining for a production sector.

(a) The unionization rate in an industrial sector rises, and the trade unions enjoying the best strategic position within the sector tend to structure the bargaining mechanisms in such a way as to ensure, and then to preserve, a certain standardization of wages and working conditions in such sector or in a part of such sector. The same holds true as concerns the very application and interpretation of the collective agreement. This standardization of working conditions and of the procedures for the negotiation and application of the latter can better be achieved at the sector level, at least within the geographic area of the sector involved.

(b) The employers have to face a union or a coalition of unions whose bargaining power seems greater than their own; the only means of opposing worthwhile resistance is to form a common front for the negotiation of the collective agreement. This case occured in the past in certain sectors including many small production units vigourously competing with one another, such as, services, retail trade, clothing, printing and, up to the adoption of Bill 290, the Construction Industry. Those are exactly the sectors in which our Quebec decrees apply.

(c) In certain industries, generally oligopolistic ones such as the steel, automobile, meatpacking, oil and chemical products, pulp and paper and other industries of that type, we note an increasing trend amongst large enterprises towards the adoption of certain forms of coordination in collective agreement negotiation and application practices, certain more or less official exchanges in matters of information and consultation, though the formal practice of negotiating at the enterprise unit level continues to be observed.

The term « sector » means a sector of production and corresponds to at least one branch of activity such as : shoes, textiles. It is used here as opposed to the terms « establishment » and « enterprise » or « undertaking » which refer to the smallest physical unit of production.

Why should one wish or not wish to negotiate at a higher level ? Let us first weigh the arguments of the promoters of a type of negotiation most often referred to as sectorial. In order to have as complete an idea as possible of the subject, we shall also examine the arguments brought forth against any rise in level of negotiations, the arguments of the supporters of the status quo.

The promoters' arguments

(1) Collective bargaining at a higher level rises the discussion from the local level to a higher level for both management and the trade-unions, thus rendering more objective the approach to labour problems such as rationalization, definition of tasks, wage rate structures, personnel direction procedures, productivity standards and various other conditions of employment and of admission to work. The high degree of liability to emotion which is present at the local level is greatly lowered in negotiation at a higher level since bargaining is carried on between more competent and better informed persons.

(2) Negotiation carried out at a higher level is more apt to contribute to the establishment of general policies than the present system of negotiations on the establishment or enterprise unit level. Indeed, it will be much easier for the parties to measure to overall effect off the changes in labour contracts and for the government to influence the results of negotiations so that the latter may be compatible with community policies and general objectives.

(3) Negotiation at a higher level has the advantage of simplifying the problem issuing from non-unionization.

(4) Negotiation at a higher level broadens the problems that may require negotiation.

(5) Technological change, which very often affects a whole industrial sector renders it necessary to negotiate at a higher level.

(6) Negotiation of this type will promote the increase of union membership.

Arguments of those favouring a status quo

On the other hand, it seems that negotiation at a higher level implies certain disadvantages.

(1) Negotiation at a higher level reduces competition, which is the very basis of an economy founded on free enterprise and the primacy of decisions, since man-power costs are the same for all employers in a given sector.

(2) Negotiating at a higher level will establish certain trends towards monopolistic or oligopolistic situations and, therefore, towards excessive rigidness and uniformity in wages and incomes.

(3) Negotiation at a higher level also leads to increased intervention in economic matters on the part of public authorities.

(4) Such new type of negotiation may also result in an aggravation of labour disputes although a drop in the number of strikes would be most likely. Moreover, as a greater number of indivuals would be involved, such a situation would afford the State an additional pretext to intervene and coerce the parties into settling their disputes.

(5) Such a new collective bargaining system would prevent the particular circumstances of individual understaking from being adequately taken into account.

(6) Collective bargaining at a higher level may cause trade unions to have to cope with certain extra problems; for instance, it may prevent the individual needs of local unions from being sufficiently taken into account.

THE LEVEL OF COLLECTIVE BARGAINING

After having explored the various possible courses of action, one must make his choice. It is an established fact that the collective agreement negotiated for a sole establishment is no longer equal to the task. Its scope is too restricted to allow all difficulties to be solved and to counteract all the insecurities of the modern worker. Both economically and socially it is too isolated to favour the participation and concertation that our society requires for its development. It is probably very unjust toward employees as a whole, since it serves only a minority of workers.

These three serious shortcomings of the only labour relations mechanism actually in use require that the system be made more flexible and that it be completed by wider collective bargaining at levels higher than the enterprise.

By the words « be made more flexible » I mean that the general system of collective bargaining would leave the parties free to choose the level at which they would carry out negotiations.

Theoretically, such level could either be all industries, a production sector or an undertaking. Personally, I am convinced that collective bargaining for industries taken as a whole could not deal with actual wage rates and conditions directly affecting wages. Such a bargaining level is used to determine the minimums to be imposed as dependent variables of the vital needs of the individual and his family. In my opinion, it cannot be a true level for collective bargaining, since the presence of the State is preponderant and since general considerations of all kinds prevent the principal partners, employers and workers, from reaching agreement on working conditions consistent with the market.

Therefore, the remaining recourse would be to widen traditional collective bargaining so that negotiations may cover entire sectors of production. Employer-employee agreement at this new level really offers a second usable solution.

However, such a solution must not be imposed. Indeed, for economic and even sociological reasons, certain sectors of production are not yet ready for sectorial collective bargaining. Wherever large undertakings are concentrated on a single labour market and wherever large undertakings are concealed on the other regional markets, sectorial collective bargaining may prove detrimental to small undertakings. Moreover, certain sectors have efficiently adapted a private collective agreement to their particular needs by means of the presence of an indisputable leader and widespread unionization. This is particularly true of the basic manufacturing industry. As to these sectors, at least, it would be a pity to forcibly institute a new collective bargaining mechanism.

However, in other sectors, principally in public utilities and wherever the State is either directly or indirectly an important employer, collective bargaining extended to cover entire sectors of activities is already a reality.

In short a mistake of the past must be avoided, that is, the fact of imposing on everyone a collective bargaining mechanism without making the basic distinctions required by the very character of the industrial sectors involved. It belongs to the parties in presence, both employer and employee associations, to choose the type of collective bargaining they wish to have. It is in this manner only that the system will acquire the desired flexibility. However, such choice must be made within the limits of pre-determined professional and geographical jurisdictions, so that erratic jurisdictions may be avoided.

By a more complete system, naturally, I mean one to which would be added an adequate legal framework permitting collective bargaining for an entire sector of activity. To my mind, it is not a question of adding two bargaining levels, one corresponding to the enterprise and the other one to the sector, but to enable a choice to be made between a limited framework for negotiations, which framework would be adapted to the undertaking or the private collective agreement, and between a broadened framework adapted to the sector or to sectorial collective agreements. When the workers will have pronounced themselves in favour of sectorial collective bargaining, it will no longer be possible to negotiate private collective agreements.

The broadening of the scope of collective bargaining will make agreements between employers and employees more complete, as it will make it possible to include clauses abolishing the present limits of the definition of working conditions. Working conditions will acquire a meaning of general organization of the security of the workers and even of the viability of the enterprises concerned. The sectorial collective agreement may include clauses bearing on technological change, the employees' right to be informed on the important financial and administrative decisions of the enterprise, the professional improvement of workers, job security etc.

As we all know, at the present time it is difficult to insert clauses of this type in private collective agreements because the enterprise that accepts them thereby becomes a dangerous exception for its competitors. Far from constituting economic risks, such questions, when drawn up at the production sector level, are the remedy to numerous dissatisfactions and will contribute to the settlement of many actual disputes.

Three basic reasons have led me to consider sectorial collective bargaining as most desirable :

1. This type of bargaining renders unions more responsible for and aware of the economic context ;
2. This type of bargaining enables the establishment of a bond between the economic partners and the man-power policy ;
3. This type of bargaining is the only one capable of involving the workers who are not unionized at the present moment.

I shall briefly explain each of these reasons by dealing with them in the same order as just mentioned.

The unions will be more responsible when they will represent all the workers in a sector of activity. Then, it will be more difficult for them to ignore the employers' arguments concerning profitability, and they will no longer be able to confine their activities to the most prosperous undertakings and exact higher wages without taking into account the differences in that their demands create within the same sector of activity. As representative of all workers having similar activities, the trade-union shall have to take into account the position of the worker having the weakest bargaining power just as well as that of the worger having the largest bargaining power margin. In such a case, the action of the trade-union will be guided by the most general considerations. Moreover, since the sector of activity will be taken as a whole, in its revendication policy the workers' association will have to take into consideration elements of an economic nature such as the labour market, the trading market and the profitability of undertakings.

Negotiations will cease to be a struggle which often took on the appearance of a « personality » conflict between an employer representative and an employee representative ; they will be at the level of both parties' participation in ensuring their mutual cooperation.

The link to be established between manpower policies and collective agreements is a necessary condition for job security. Public measures alone cannot satisfactorily meet all the requirements and conform with all the circumstances of the employment situation in each sector of activity. The sectorial context must be followed to a greater extent. In addition, a share of responsibility rests on the shoulders of the parties themselves. Local collective agreements cannot initiate measures that exceed the possibilities of undertakings, a fact which forces the parties to neglect several instruments of job security. If collective bargaining were carried out at the level of the sector of activity, such instruments, which mainly come under agreements between labour and management, would be possible, since all enterprises would be covered thereby. Consequently, this would afford us better means of bringing general and public measures closer to the sectorial context and of truly meeting the needs of the workers in a given sector. Hence, in view of the foregoing evidence, we must favour the broadening of collective bargaining, while taking due account of the obligation that the Department has placed upon itself in matters of job security and stabilization of the labour market.

Finally, representation of non-unionized workers gives rise to a social problem of the greatest importance. If 70% of all workers continue to be deprived of

the advantages of all mechanisms of representation and official trade-unionism, recourse will be had to other means of expression that will affect social order to a greater extent. It is imperative that public administrators as well as partners in the labour world bring about the integration of non-unionized workers in the representation and collective bargaining system. Now, legislation which recognizes only collective bargaining for the enterprise will never meet the needs of all workers. Unavoidably, the workers in small undertakings, workers in non-accessible regions, workers with little professional competency will be foresaken because they represent too great a financial burden for the unions. Therefore, the solution consists in rejoining the non-unionized workers and enlarging the foundations of trade-unionism.

When collective bargaining is carried out on a sectorial basis, bargaining power is compensated : the workers enjoying the most advantages will share their position on the labour market with those enjoying the least advantages. Thus, all workers become equal within the same association and obtain a normal channel of expression. Hence, the non-unionized will not be inclined to seek the help of representative organisms other than those recognized by labour relations laws. In this sense, sectorial collective bargaining is an element of social order as well as of justice.

The fact of opting for sectorial collective bargaining with all the flexibility required by two coexisting labour relations systems does not necessarily imply that doing so is quite easy. On the contrary, there are many pre-requisites to be dealt with. I shall now point out a few of the most difficult conditions to be met.

THE DIFFICULTIES OF SECTORIAL BARGAINING

Collective bargaining by sector of production will not be achieved as readily in Quebec as in the remainder of North America.

Far from stemming from current principles in labour relations, it will require wide ranging changes, on the one hand, in the attitudes of all parties involved in collective bargaining, namely : the labour movement, employers and officers of the Department, and, on the other hand, changes in the legal framework.

These changes, born within a renewed approach, bear a measure of grave risks.

Indeed, it is a matter of adopting a formula before having acquired sufficient experience of it to know the answers to the problems issuing from collective bargaining at a wider level. However, since collective bargaining by sector of production should be viewed both as a betterment of the present system and as a quest for a better balance between the partners, there is a price to pay. That price is the endorsing of a new set of rules for collective bargaining.

Let us first appraise the expected consequences on the attitude and structures of the labour movement.

Representation of the workers

In considering the feasibility of widened bargaining, the first question which comes to mind deals with the mechanics of the representation of the workers. Indeed, we are familiar with the kind of representation involving a sole bargaining

agent within the framework of the traditional bargaining unit: the enterprise. In accordance with the Labour Relations Act, workers in Quebec have been represented by sole bargaining agents since 1944.

European workers, on the contrary, may join a number of labour unions and be represented by them even at the company level. We adopted the american system in order to avoid interunion disputes: the union with a majority of the workers within its ranks is their sole bargaining agent.

This is the simple underlying concepts of all british inspired democracy. It meets with century old traditions, with the very way of thinking on this continent and with social values which constitute the foundations of our large institutions.

I believe this concept of a sole bargaining agent for a bargaining unit has proven successful. The laws stemming from this principle forstered a measure of order in labour relations: notices for bargaining, periods for bargaining, the introduction of conciliation and mediation steps, strike procedure, the identification of the workers' bargaining agent. If we are concerned today with the shortcomings of our present industrial relations system, it is far more as concerns the size of the bargaining unit than as to the type of representation provided for the workers. The answer then lies in broadening the bargaining area without departing from the concept of a sole union representative for the workers of a barganing unit encompassing a sector of production.

There will certainly remain proponents of a union cartel, that is to say the grouping of the various unions already engaged in a sector around a single bargaining table for the purpose of negotiating a single collective agreement for that sector of production. This will cause the existence of a boundary between representation and negotiation; regarding workers' representation, we maintain the status quo, whereas for negotiation a single union committee may be set up. In my opinion, this is quite dangerous, to say the least: indeed, by seeking to reconcile the various interests within the cartel, we may jeopardize any agreement with the employer. A new concept for our system of representation is the prerequisite of an enlarged bargaining area. Workers choose representatives for the very purpose of negotiating their working conditions. There should be no boundary between workers' representation and negotiation.

I do not believe the right to freedom of association should be construed to justify the preserving of company wide certification and to coerce this cartel of unions into bargaining for a sector of production. If this freedom of association truly raises a matter of principle, in the case of employers there is a serious problem at hand. Indeed, the union monopoly has been imposed upon employers for a long time, and no one ever felt it was an infringement of the right of association. Broadening the bargaining unit does not alter the principle: a single union for a single bargaining unit. Our way of enforcing the right to freedom of association is to base the authority of union representatives on a majority of the workers and to provide by law for periods during which one may change his membership. The fundamental reason for single union representation follows the very character of labour relations. Collective bargaining is primarily a number of compromises between workers and employers, and these compromises are arrived at more easily if we can avoid conflicts of interest amongst a number of unions facing a single group of employers.

Unity of representation requires unity in both attitude and undertaking. We should not lose sight of this stabilizing component of our system.

You may think I readily dismiss the notion of a cartel for the purpose of collective bargaining, while it is the rule of law, in Quebec, for the construction industry. Furthermore, a cartel of labour unions was always possible under the Collective Agreement Decrees Act, and was indeed operating in some sectors of production, namely, the printing and shoe manufacturing industries.

Sometimes, a cartel is the only answer, but by no means the best answer. As a matter of fact, following our experience with the construction industry, we may say that a number of problems stemmed directly from the cartel of unions.

With the emergence of a new system of bargaining for a sector of production, it is important to seek realistic unionization of the workers, and thus avoid the situation that prevailed in the past in the construction industry by reason of inter-union disputes.

The single bargaining unit for all the workers of a given sector of production shall create problems for the present workers' unions. The structures of these unions were designed to meet the requirements of certification at the company level. So it is that the federation or union is composed of locals from many establishments in a given sector of production without covering all the establishments in that sector. Thus, also, the powers of the federation or union derived from bodies tailored to the establishments, and decisions are arrived at by a majority of the locals, and not by a majority of the workers. So it is that the workers from the larger establishments retain leadership in the adoption of the federation's or union's policies.

To broaden the bargaining unit to the limits of a sector of production, to remove representation of the workers from the confines of the establishment, to consider all workers in a sector of production as members of a sole bargaining unit, is to put many locals out of existence. Indeed, the federation or union, and even the parent-organization, may have to struggle vigourously to survive. Unity of representation means that all workers for whom bargaining in a sector of production is carried out, whether they be unionized or not, are enabled to vote for the representative union of their choice. Individual locals will die out to the last; only one of the federations or unions in presence will survive. As to any parent organization which is ousted from several sectors of production, its life span may be quickly shortened.

Apart from the serious risks involved for the unions already in place, there are still problems for the selected union. The latter rapidly grows in membership, or at least it may collect dues from all the workers within its sector of production. But it loses its foundations in local establishments while at the same time it inherits the responsibility of equally representing all workers in the sector of production involved.

In saying « all workers », I especially refer to those who, from a union standpoint, are actually considered a liability. Members who wield tremendous bargaining power under the present circumstances, because of the very nature and size of the establishment employing them, will, in future, carry no more weight than any other worker in their sector. The union certified for that sector will have to press for working conditions applicable to all establishments in it.

In short, present union structures will have to be entirely reshaped, if we are to obtain efficient sectorial representation. This is the main consequence resulting from the adoption of this new labour relations system. The sooner the unions accept to operate in a sectorial context, the better will be their prospects of survival. Besides, unions have no alternative; they must ready themselves for broadened bargaining units. Such bargaining units are already a reality for many workers. Present union structures may delay the implementation of a system of sectorial negotiation and even bring about needless disputes, but, some day, this kind of negotiation, warranted by modern contingencies, will be the only answer, and unions failing to adapt to them will have to make way for more adequate groups.

In this respect, the cartel formula is but a dilatory measure which, to no avail, prolongs the transitional period and its concomitant painful operations.

I, for one, do not hesitate to take such a step into the future. The broadening of the scope of collective bargaining is urgently needed. While, on the one hand, sectorial negotiation increases the power of labour associations, on the other, it renders them responsible for all the workers in a sector as well as for that sector's profit-earning capacity. And, this element of responsibility is absolutely necessary for the proper functioning of social engagement alongside economic planning.

These new types of collective bargaining will also greatly affect the « employer party ». Therefore, let us now examine one of their main effects on the structure of such party.

Structure of the employer party

To face organized labour and collective bargaining, Quebec employers, in the past few years, have made serious attempts at working out a common policy. However, one must admit that those endeavours have proved more or less fruitful. Not because of a lack of employers' associations, far from it. A survey that was carried out several years ago revealed the existence of nearly 500 employers' associations in the province of Quebec alone. If a new inventory were taken, a fair number of new associations would have to be added to that figure. The main impediment to efficient structuring of the employer party is the latter's lack of the discipline required to achieve a common policy. Subject to the competitive forces of the market, employers are in the habit of organizing their production resources without anyone's help. This is also true of their dealings with their employees. Even in spheres of activity already having some experience in sectorial bargaining, at least at the regional level as in the construction industry, it is very difficult to achieve unity amongst employers. Each one's sole concern is to settle his own urgent problems.

In the public and para-public sectors such as Education, Health and Welfare, where the State, by its very presence, serves as catalyst to unite the employing bodies, employers have yet to achieve cohesion in their midst. With disconcerting perseverance, local employers hold out against structural changes that would give the employer party a single voice. For the sake of autonomous management and for the sake of that sort of pride connected with management responsibilities, employers, whether of the management of private ownership types, feel reluctant to adopt a rigid 'framework and delegate to an association the responsibility for collective bargaining and for the administration of the collective agreement.

Still, sectorial collective bargaining requires employers to be united. Indeed, one must understand the very essence of this new bargaining system: labour-management relations are brought to the level of the sector of production in a given geographic territory. This implies that individual employers, local bodies, no longer determine the working conditions of their employees. Aside from the day-to-day administration of their collective agreement, these individual employers must leave all negotiations with their employees to the care of their association. As to their working conditions, the workers are in exactly the same situation, regardless of the establishment for which they work. If employers fail to give a complete mandate to their representative association, and if they go on insisting that they be the only ones to conclude agreements with their workers, how are they to achieve an adequate management strategy within the bounds of their sector of production?

Although it is an essential component of sectorial bargaining, the delegation of powers is surely far from being implemented. Employers must not only acknowledge the labour movement — such acknowledgement is not yet complete, even 100 years after the birth of unions as we know them today — but furthermore, they must refer to an association all matters pertaining to these unions. In other words, an individual employer will no longer exercise absolute control over his labour costs, and his use of human resources shall be governed by terms determined at a higher level. True, some employers, among the largest, will retain a voice of paramount importance in the formulation of management policies. But these employers will have to take into account the repercussions, on smaller employers, of the concessions they grant in order to attract the most highly qualified workers. It will be somewhat more difficult to create available manpower reserves for oneself. On the other hand, small employers will have to tailor their production to meet the competition of larger employers, while granting their workers equal rates of pay. Collective bargaining for a sector of production will then help employers to compete in realms other than labour and working conditions. But prior to that, employers must agree to realign their action in this field.

Besides requiring that employers accept this discipline, sectorial collective bargaining will also demand that they change their behaviour completely. Individual employers are in the habit of holding out against the demands of the workers. They wait until demands are submitted, and there follows hard bargaining about the minimums agreeable to the union. Their objective is to keep on producing and, at the same time, to limit any rises in manpower costs.

Sectorial collective bargaining belongs to another context. Indeed, in sectorial bargaining, the workers are more like partners than mere production resources, since the purpose to be achieved is the establishing of working conditions for an entire sector of acticity while taking due account of human needs and the sector's economic possibilities. Thus, the employer party's attitude takes on a more positive and more engaging aspect. In sectorial collective bargaining, the main concern of the employer's bargaining association is neither the financial situation of any firm in particular nor any definite difficulty in marketing. It goes without saying, however, that although its concerns remain above such immediate problems, the association is fully aware of the sector's general problems and each of its members' cares. Then, because of the openness of the employer party's reaction to the workers' demands, negotiations will prove more constructive.

Furthermore, the necessary change of behaviour will follow in the wake of the new collective bargaining technique, if the latter is accepted in good faith. Agreeing to maintain discipline in their very ranks, while fully delegating their authority in matters pertaining to the fixing of working conditions, constitutes a radical change of attitude on the part of the employers, since it amounts to the very opposite of the tactics they have been using for so many years.

Adjustment to broadened collective bargaining is also necessary for civil servants in the Department of Labour and Manpower.

The role of the conciliator

Because of far-reaching changes in the attitudes of workers' and employers' associations and because of the content of collective agreements covering an entire sector, the Department of Labour and Manpower can no longer continue to proceed in the same way where labour relations are concerned.

We have already seen that one of the important reasons militating in favour of bargaining by sectors was the need to expand collective agreements so that they would cover manpower problems. Job security, adaptation to technological and administrative change, the permanence of the careers for which workers are trained are all problems which require solutions on a sectorial level. Without jeopardizing its own chances of success, no single enterprise can supply full guarantees of job security to its workers. To do this, there must be agreements covering all employers in a given field of production. Then the principle of collective responsibility can be applied, and the risks which, in recent years, have threatened job security can be met without dangerously affecting financial stability. Indeed, this type of solution is far from being novel, since it has been used for many years in the field of workmen's compensation.

Sectorial agreements are necessary to cover the whole range of working conditions that constitute the workers' lot. Support from the Department of Labour and Manpower through legislative measures and retraining allowances cannot, alone, meet the workers' needs with regard to job security. The law is too general to adjust itself directly to varying needs, and public financial assistance cannot be so inclusive as to fully free the employer of his responsibility, the responsibility of the immediate consumer of the wage earner's labour.

As soon as sectorial bargaining enters manpower policy areas, and as soon as it attempts to reach appropriate solutions, the Department of Labour and Manpower is directly implicated. In short, manpower is a single entity, a single resource which must be allocated to the various activity sectors in such a way as to make the best use of individual talents and with proper regard for keeping the various labour markets in balance. In addition to this allocation of workers, people must be given an opportunity to acquire the competence required by the various activity sectors. This vocational preparation of workers is a matter of many years, and is a public responsibility. Measures appropriate to a sector naturally lead to the necessity for general manpower policies.

There can be no solution limited to a single sector of activity. If manpower and employment security measures must correspond to conditions in an activity sector, none the less, they must be integrated into general policies on vocational

training and maintaining the balance between labour markets. In this sense, the Department of Labour and Manpower would, to a certain extent, be a partner in sector-wide negotiations. For it would be the link between measures appropriate to a given activity sector and general policies.

We can more readily envisage state participation by reason of manpower problems, still, for quite different reasons, it is necessary for the Department to be present at the bargaining table even when private enterprises only are concerned. These reasons relate to the salary structure, working hours and fringe benefits. When negotiations involve only one business at a time, the economic and social impact of the working conditions on which agreement is reached is generally of minor importance. But in the case of sectorial negotiations, and considering the State's responsibilities with regard to economic development, these repercussions are no longer incidental. They can be tragic. The Department of Labour and Manpower cannot forfeit its duty to speak for the State as the general organizer of economic activity. Hence it is preparing to fulfil this duty.

The presence of a third party at the bargaining table will certainly have major effects on the attitude of workers' and employer's associations, but it will also have a serious impact on the part played by the conciliator. Until now, the only thing the conciliator sought was the suitable compromise possible between the workers' demands and the employer's opposition to them. Tomorrow, the conciliator will have to give due attention to the nature of this compromise. Workers and employers will no longer be able to agree on any terms they like. The conciliator will be there to indicate the bounds imposed by legislation with regard to working conditions and manpower policies, and make clear the possible lines along which agreement may be reached.

It is certainly necessary to avoid too rigid a formula, too great authority for the State as party to the negotiations, so as to assure the major participants — workers and employers — their rightful position in bargaining for their activity sector. Yet it is equally necessary to supply mediation, guidance and coordination services within the limits of labour and manpower policies. This balance between the State and the socio-economic partners is far from being easy to ensure. The only thing we know is what we must aim to achieve ; still, we have no idea of how we may attain this goal. One thing is certain : the new context will be just as exacting with the Department of Labour and Manpower as with labour's and management's associations.

The legal framework

Obviously, the legal framework must be modified in such a manner as to make sectorial bargaining possible. This implies certain amendments to sections governing certification and the right of association as well as the drawing up of new provisions which would define sectors of activity and bargaining areas. Bargaining areas must be interpreted as referring to professional units within the same sector of activity. Maintaining a distinctive identity between large occupational groups is important in order to avoid finding within the same union the whole range of workers, from clerks to managers. Bargaining areas are the very professional groups that cause different unions to operate within the same sector of activity.

Namely, they are termed : ordinary workers, technicians, professionals and executives. The last named category does not indicate our policy of regrouping functions : it only illustrates bargaining areas to be considered under the new system.

Today, I would like to spotlight three types of legal changes required by broadened collective bargaining, changes which, in a way, constitute new labour law.

The first step involves making the Labour Code quite clear wherever the two bargaining levels are concerned, the enterprise level and the sector level, so that they will not oppose each other but easily coexist in harmony. Hence the need for enough flexibility for the parties to easily choose the negotiating levels they wish. As we have already said, one cannot back two teams at the same time, that is, negotiate at both levels at the same time. Therefore, adequate provision must be made to ensure that such choice may really reflect the will of the majority of the workers, even before negotiations begin.

In this connection, we must keep in mind the example of what happened in England where the simultaneous existence of two negotiation systems gave rise to many difficulties : the first, the formal level, where minimum working conditions were mostly established through sectorial bargaining, and the second, the informal level, where market working conditions were negotiated. Since we are imposing neither of these systems, we may hope that the mechanism chosen will be the one that will best meet the needs of the workers concerned and that equality of the systems may be thereby avoided. Of course, the purpose of sectorial collective bargaining is to establish actual wage rates.

The second type of changes, involving new clauses, has to do with a very delicate question, that of the rights of the members within their association. The « Woods » report has already discussed the matter at length. I know very well that workers' associations are loath to let the law, hence the government, have the privilege to interfere in their internal management. The idea of provinding for the rights of the members does not, in any way, stem from the wish to exercice control over workers' associations, but rather to guarantee rights to all workers within such associations.

Sectorial collective bargaining, and mainly the monopoly of representation, will strongly encourage all the workers in a given sector of production to belong to a single union. It is a requisite that this union show respect for democratic rules and the rights of its members. Hence this idea of a statement on the rights of the members, such as the freedom of expression, the right to be heard in cases of disciplinary action, the right to be candidates, the right to be elected to executive posts. What's more, members must have the privilege of being able to appeal to the courts to have these rights respected. We have already set up a special court which may prove extremely useful in this kind of situation : the Labour Court.

I wish to urge labour unions to consider the necessity of having the law recognize the workers' rights even within their own associations, in the same spirit these same unions seek to obtain official assurances concerning the rights of individuals in society and the rights of workers within the private enterprise system. It is not by using two kinds of logic, one for the labour union and the other for the rest of society, that workers' association will prove they are reliable social

partners. My concern is not control over decisions by labour unions, but to avoid that the representation unit become a manpower monopoly primarily detrimental to the interests of the workers themselves.

The third type of provision to be considered deals with the right to strike. Sectorial bargaining is much more likely to question the public interest than is bargaining at the enterprise level. With regard to labour relations, we are witnessing the reorientation of the exercice of the right to strike in those areas affecting the public interest. We cannot ignore this aspect of sectorial bargaining. There is no question of abolishing the right to strike. On the contrary, from certain points of view it is rather a question of doing away with certain present delaying factors such as compulsory conciliation and cooling-off periods before negotiations. Bill 290 already grants the right to strike when a decree expires. The same thing can apply for sectorial collective agreements. Moreover, we may wonder whether conciliatory intervention would not be more effective if it were not mandatory.

On the other hand, the public increasingly demands that it be forewarned of strikes that seriously demands that it be forewarned of strikes that seriously affect it. The question which now arises is whether or not we should adopt, for sectorial bargaining, the device set forth in section 99 of the Quebec Labour Code. Such device tempers the right to strike in public utilities by imposing the serving of an eight-day notice and by allowing a factual inquiry and up to 80 days' postponement of the strike by means of an injunction.

There is also reason to consider the timeliness of requiring, in certain strickly public fields, that agreements on the operation of essential services be reached before entitlement to the exercice of the right to strike is acquired.

As yet, on this question of strikes, as on that of members' rights, the Department of Labour and Manpower has no definite opinion. It knows, however, that all the provisions governing labour relations must be rethought in the light of this new operational structure. Labour relations for a single enterprise cannot correspond to labour relations for a whole sector.

I don't think that requiring this preliminary condition will deny anyone his rights. In drawing up these new provisions, the steps already taken to safeguard the workers' rights will not be put aside. However, to perform useful work, it is imperative that our application of the basic principles of labour law be re-examined, since the very elements of the system are changing. The success or failure of sectorial bargaining depends far less on the legal framework of the system than on the good faith of the parties involved. Besides, such is and always will be the fundamental principle of any labour relations system, just as it is the very basis of the one we have now.