

## Relations industrielles Industrial Relations



*Dispute Settlement in the Public Sector*, Thomas P. Gilroy (Ed.),  
Iowa City, Center for Labor and Management, College of  
Business Administration, The University of Iowa, Research  
Series I, 1972, 59 pp.

Jean Boivin

Volume 28, Number 1, 1973

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/028380ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/028380ar>

[See table of contents](#)

### Publisher(s)

Département des relations industrielles de l'Université Laval

### ISSN

0034-379X (print)

1703-8138 (digital)

[Explore this journal](#)

### Cite this review

Boivin, J. (1973). Review of [*Dispute Settlement in the Public Sector*, Thomas P. Gilroy (Ed.), Iowa City, Center for Labor and Management, College of Business Administration, The University of Iowa, Research Series I, 1972, 59 pp.] *Relations industrielles / Industrial Relations*, 28(1), 216–218.  
<https://doi.org/10.7202/028380ar>

Tous droits réservés © Département des relations industrielles de l'Université Laval, 1973

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

**Érudit**

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

wages, fringe benefits, and working conditions — and because these negotiations occur at the local or departmental levels. Professor Arthurs concludes his analysis by saying that « just over the horizon there appear to be forces which may ultimately displace the present system and force it into the public-private model developed at the federal level » (p. 130).

The last chapter deals with collective bargaining in the Ontario schools. According to Professor Arthurs, collective bargaining in Ontario's school system presents a paradox: « Although educational policy and administration are undergoing profound, perhaps revolutionary changes, although education has ranked highest on the list of municipal and provincial spending priorities, Ontario teachers participate in collective bargaining through institutions which resemble medieval guilds » (p. 131). Another paradox is the fact that even if the self-governing profession enjoys a monopoly on the rendering of educational services, there is little evidence, according to Professor Arthurs, that the Ontario teachers have utilized this power.

The « professional » model to which Professor Arthurs is referring is one where the teachers, instead of resorting to union-like tactics such as strikes or other kinds of job action, have used « sanctions » against schoolboards. « When negotiations breakdown, the local teachers' association may decide to issue an « in dispute » designation, advising teachers of a bargaining impasse with a particular schoolboard. These letters warn present and prospective teachers that if they should accept a teaching position within the designated area they may lose association privileges and protection. As an ultimate sanction, the Ontario Teachers Federation may « blacklist » recalcitrant schoolboards by invoking regulations made under the Teaching Profession Act which provide that a member shall . . . refuse to accept employment with a board of trustees whose relations with the Federation are unsatisfactory » (p. 142). Mass resignations are another sort of sanctions used against schoolboards. These sanctions are the same as those used traditionally by the National Education Association in the United States. However, contrary to the NEA which is now using more and more union-like tactics under the

constant challenge of the American Federation of Teachers, the OTF does not seem to be on the verge of departing from the professional model. Professor Arthurs attributes this conservatism to six factors: 1. the fact that teachers still consider themselves as professionals; 2. an adverse public opinion towards striking teachers; 3. the large proportion of women in the profession; 4. a fear of increased governmental control; 5. teachers' consideration of their responsibility towards the pupils; 6. institutional loyalties which have prevented cooperation between teacher groups.

This book is certainly an important contribution to an understanding of some of the most important collective bargaining practices in the Canadian public sector.

Jean BOIVIN

**Dispute Settlement in the Public Sector,**  
Thomas P. Gilroy (Ed.), Iowa City,  
Center for Labor and Management,  
College of Business Administration,  
The University of Iowa, Research  
Series I, 1972, 59 pp.

Cette publication de la Faculté d'administration de l'Université d'Iowa est un recueil de quatre articles sur les mécanismes de résolution des conflits dans le secteur public. Les trois premiers articles portent sur les différends dans les négociations collectives tandis que le quatrième s'adresse aux conflits concernant la détermination des unités de négociation.

Le premier article « Compulsory Arbitration in Public Sector Dispute Settlement — An Affirmative View » est un plaidoyer en faveur de l'arbitrage obligatoire comme méthode de règlement des conflits d'intérêts dans les négociations collectives. L'auteur de l'article est Arvid Anderson directeur de l'« Office of Collective Bargaining » de la ville de New York. Lorsqu'on connaît les démêlés que la ville de New York a eu avec plusieurs de ses syndicats dans le passé, il est facilement compréhensible de voir le directeur de l'OCB prendre position en faveur de l'arbitrage obligatoire. Après avoir rappelé les quelques législations nord-américaines qui prévoient l'arbitrage obligatoire comme procédure ultime pour solutionner les différends, monsieur An-

derson résume les principaux arguments de ceux qui sont contre cette procédure. Même s'il reconnaît que l'arbitrage obligatoire n'est pas une solution-miracle, monsieur Anderson croit néanmoins que le recours à cette procédure est une alternative équitable pour les employés du secteur public.

L'argumentation du directeur de l'OCB de la ville de New York est originale en ce sens qu'au lieu de se résumer à une contestation théorique du postulat qui veut que le droit de grève soit la condition « sine qua non » au bon fonctionnement d'un système de négociation collective dans le secteur public, elle ajoute une dimension nouvelle à cette question fort controversée : monsieur Anderson se demande quelle est, en dehors de l'arbitrage obligatoire, la meilleure alternative : les procédures non terminales de médiation et de « fact-finding » comme cela est courant aux États-Unis ou le droit de grève ? Alors que la majorité des experts s'accordent pour critiquer l'utilisation de procédures qui ne conduisent pas à la conclusion de conventions collectives autrement que par le recours au pouvoir législatif comme cela arrive dans le premier cas, l'octroi du droit de grève aux employés du secteur public n'avait jamais été véritablement critiqué autrement qu'en termes émotionnels (menace à la sécurité ou à la santé publique). Monsieur Anderson, tout en reconnaissant que le droit de grève pourrait fort bien être octroyé à certaines catégories d'employés, souligne deux inconvénients majeurs à la généralisation de ce droit. D'abord, il y a des employés pour qui le droit de grève ne signifie rien parce qu'ils ont trop peu de pouvoir de négociation. Dans leur cas, l'arbitrage obligatoire est de beaucoup préférable. Il est bon de souligner que cette affirmation s'est confirmé dans la fonction publique fédérale du Canada où la plupart des syndicats ont choisi l'arbitrage plutôt que la conciliation suivie du droit de grève. Ensuite, il y a des employés dont les services sont tellement essentiels que la population ne peut à peu près pas s'en priver. Pour eux également l'arbitrage obligatoire est préférable.

Le reste de l'article est consacré à une appréciation de diverses expériences aux États-Unis et au Canada dans le domaine de l'arbitrage obligatoire.

Le second article par le professeur Harold W. Davey de l'Université d'Iowa s'intitule « Dispute Settlement in Public Employment ». Cet article ne présente rien d'original. En fait, même si le professeur Davey se propose d'examiner diverses techniques de résolution des conflits d'intérêts telles la médiation et le « fact finding », la plus grande partie de l'article porte sur des considérations philosophiques ou morales telles ses suggestions à l'effet que les négociateurs du secteur public doivent tirer des leçons de l'expérience de la négociation dans le secteur privé ; que les syndicats et les employeurs publics doivent apprendre par eux-mêmes à trouver des solutions à leurs problèmes ; que les négociateurs ne doivent pas être traumatisés par la peur de l'inconnu et leur manque d'expérience ! Bref, il s'agit là d'un article très banal qui n'avance en rien l'état des connaissances sur le sujet.

Le troisième article « Finality and Final Selection » est l'œuvre de Thomas P. Gilroy de l'Université d'Iowa également. Le professeur Gilroy traite du problème de l'absence de finalité dans les procédures de règlement des conflits d'intérêts tels la médiation et le « fact finding ». Reconnaisant que, dans l'ensemble, ces deux mécanismes sont efficaces, ses remarques concernent la minorité de cas où, en l'absence du droit de grève ou de l'arbitrage obligatoire, une véritable situation sans issue prévaut après que l'une des parties ait rejeté les recommandations de la commission d'enquête (« fact finding board »). Plus précisément, il tente d'évaluer les avantages et les inconvénients d'une toute nouvelle procédure qui vient d'être suggérée par certains experts en relations industrielles et que, semble-t-il, le gouvernement du Québec s'apprête à expérimenter ; le choix, par un arbitre, de la dernière offre faite en négociation par l'une ou l'autre des parties, sans modification du projet de convention choisi (« final offer selection »). Même si cette procédure n'a pas encore été mise à l'épreuve, sauf dans la ville d'Eugene en Oregon où elle existe pour les employés municipaux depuis septembre 1971, le « final offer selection » fait actuellement couler beaucoup d'encre aux États-Unis. Le postulat de base sur lequel repose cette procédure est que les parties ont tout intérêt à faire des compromis sérieux dans les

négociations si elles veulent que l'arbitre choisisse leur projet de convention. Ce faisant, on parviendrait à éviter les deux principaux écueils du système d'arbitrage obligatoire traditionnel, à savoir : l'absence de négociations véritables avant le recours à l'arbitrage et le maintien de positions extrêmes sachant que l'arbitre divisera la poire en deux.

Malgré ces apparentes qualités potentielles de la procédure de « final offer selection », le professeur Gilroy en souligne à juste titre de nombreux inconvénients. D'abord, il n'est pas si certain que les parties ne maintiendront pas des positions extrêmes, surtout lorsque des questions vitales sont en jeu. (Que l'on se rappelle le problème de la sécurité d'emploi dans les dernières négociations entre l'Etat et le Front commun au Québec). Dans ce cas, l'arbitre se trouve dans une position difficile et, peu importe son choix, il risque que la partie perdante rejette sa décision. Par ailleurs, cette procédure exige de la maturité et de la flexibilité de la part de négociateurs ayant des mandats leur permettant de prendre de véritables décisions. Encore une fois l'expérience du Québec montre que ce n'est pas toujours le cas et que les négociateurs patronaux ont souvent « les mains liées ». De plus, le « final offer selection » comporte des risques politiques pour les deux parties. Dans ce genre de jeu, une partie gagne tout et l'autre perd tout ; il n'y a pas de possibilité de sauver la face pour le perdant et l'on sait combien il est parfois important pour un syndicat de retourner devant ses membres avec au moins quelques gains particuliers même si la bataille a été perdue dans l'ensemble. Bref comme le dit le professeur Gilroy, même si cette procédure mérite d'être étudiée plus attentivement, elle semble se présenter davantage comme un jeu plutôt que comme un processus rationnel de prise de décision et elle pourrait fort bien être inacceptable à long terme à cause de sa trop grande rigidité.

Le dernier article de Morris Slavney, directeur de la Commission des relations du travail et l'Etat du Wisconsin, « Representation and Bargaining Unit issues », est le résultat d'une étude extensive des pratiques en vigueur aux Etats-Unis en ce qui a trait à la détermination des unités de négociation et du choix de

l'agent négociateur pour les employés visés. L'auteur discute de questions telles la reconnaissance exclusive, l'extension au personnel de cadres des droits syndicaux et de l'étendue de la juridiction des unités de négociation.

Enfin, il est bon de souligner que le volume *Dispute Settlement in the Public Sector* contient également une bibliographie sélective concernant la médiation, le « fact finding » et l'arbitrage et qui compte plus de 60 références.

Jean BOIVIN

*City Employee Bargaining with a Divided Management*, by Thomas A. Kochan, Monograph Series. Wisconsin, Industrial Relations Research Institute, University of Wisconsin, 1971, 75 pp.

The transposition of private sector practices to public employment relations has created problems for the bargaining process. In this book, Thomas A. Kochan explores the impact of one of the unique features of the public sector which is often cited as a source of confusion in collective bargaining relationships: the divided authority structure found in public sector management.

Underlying all of collective bargaining theory is the assumption that two identifiable organizations, one representing the interests of management and the other representing the interests of the employees, interact in a bilateral relationship. In the private sector the employer presents a monolithic front. Private employer representatives have broad discretion to negotiate and commit the organization on almost all matters. This is not true in the public sector. There is a diffusion of decision-making authority to a much greater extent than in private industry and there is even confusion over determining just who is the « employer », i.e. where the authority lies to make an agreement conclusive on behalf of the government. According to Kochan, and he is certainly right, the core of the problem is the historical dependence, mainly in the United States, on the concept of the separation of powers within government. The result is the existence of a public employer that is characterized by a composite of voices which often speak independently of one another and respond to different constituencies.