ECONOMIC COUNCIL OF CANADA

A Declaration on Manpower Adjustments to Technological and Other Change

November ★ 1966

HD
5728
.E25
1967

c.1
tor mai

PROVINCE OF ONTARIO
CENTRAL LIBRARY
TREASURY DEPARTMENT

CHIEF ECONOMIST'S OFFICE
FEB 23 1967
LIBRARY

ECONOMIC COUNCIL OF CANADA

ECONOMICS AND DEVELOPMENT
FEB 3 1967
CENTRAL LIBRARY
BRANCH LIBRARY

A Declaration on Manpower Adjustments to Technological and Other Change

Ont. Ministry of Treasury, Economics & Intergovernmental Affairs
SEP 2 - 1975
75-2833
LIBRARY

November 1966

99547—1

CHIEF ECONOMIST'S OFFICE
FEB 23 1967
LIBRARY

PROVINCE OF ONTARIO
CENTRAL LIBRARY
TREASURY DEPARTMENT

© Crown Copyrights reserved

Available by mail from the Queen's Printer, Ottawa,
and at the following Canadian Government bookshops:

OTTAWA
Daly Building, Corner Mackenzie and Rideau

TORONTO
221 Yonge Street

MONTREAL
Æterna-Vie Building, 1182 St. Catherine St. West

WINNIPEG
Mall Center Building, 499 Portage Avenue

VANCOUVER
657 Granville Street

or through your bookseller

A deposit copy of this publication is also available
for reference in public libraries across Canada

Price 75 cents Catalogue No. EC22-866

Price subject to change without notice

ROGER DUHAMEL, F.R.S.C.
Queen's Printer and Controller of Stationery
Ottawa, Canada
1967

INTRODUCTION

The rapid advancement of technology is perhaps the most important single factor underlying current economic and social change throughout much of the world. It is now universally recognized that technological change is essential for the achievement of the basic economic and social goals of full employment, a high rate of economic growth, and rising standards of living. Canada, with its open economy, must be ever conscious of the need to ensure that no impediments stand in the way of change. To prevent change from taking place would be not only to deny ourselves the benefits which result from the process of change but would undermine our competitive position in the international economy and eventually result in our slipping behind the rest of the industrialized world. This would not be in the interest of any Canadian whether he be labour, management or from any other segment of our society.

At the same time, however, it must be recognized that technological change can have serious disruptive effects on individuals and groups of workers. One of the costs of a changing and dynamic economy is that some people can be adversely affected through no fault of their own. No society, enjoying the benefits of advancing technology through rising incomes, can ignore the interest of individuals who become victims of change. To ignore them would not only be an injustice, but would also deprive Canada of necessary manpower in the achievement of this country's economic and social goals. Nothing is more important to our economic and social progress than ensuring the wise and maximum use of all of our manpower resources.

The Economic Council of Canada, whose members are drawn from various important areas of economic life—labour, industry, finance and commerce, agriculture and other primary industries, and the general public—is acutely aware of the need to solve manpower adjustment problems arising from technological and other change. The Council believes that a high degree of co-operation between labour and management, as well as full co-operation of labour and management with public authorities responsible for manpower programmes, are indispensable to the solution of manpower problems. The Council believes that the satisfactory solution of manpower problems would

99547—1½

also contribute significantly to the improvement of labour-management relations. Nothing is more certain than that problems arising out of continuous change, if not satisfactorily solved, will increase tensions between labour and management.

With the object of contributing to the solution of these problems, and to facilitate the achievement of Canada's economic and social goals, the Council has agreed upon a basic approach to change and to its manpower implications. The Council also recommends a range of adjustment methods and procedures which have been successfully tested in many situations involving change. These are contained in the following *Declaration on Manpower Adjustments to Technological and Other Change*. The Council is fully aware that an effective application of this basic approach and of the adjustment methods and procedures which it advances depends on the willingness of the three parties concerned—labour, management and government—to co-operate and consult with each other to the greatest possible degree. The Council hopes that this Declaration will command broad acceptance and application on the part of all those who are involved in and responsible for solving manpower adjustment problems.

JOHN J. DEUTSCH
Chairman

Declaration on Manpower Adjustments to Technological and Other Change

1. Ours is an era of technological change. All advanced countries are seeking through a rapid improvement of their science and technology, to raise their standards of living. For Canada, with its open economy and heavy dependence on exports, it is particularly necessary to keep pace with these developments. If we fall behind technologically, the whole Canadian economy will suffer; we will be unable to maintain our competitive position and achieve full employment and strong economic growth.

2. This applies not only to an economy as a whole but also to its individual industries and companies. Both employers and employees will suffer if a company loses its competitiveness through a failure to take advantage of the kind of technological and other change that will reduce its costs and expand its markets.

3. History shows that in the long run technological development increases employment, incomes and living standards. It creates new jobs and new occupations through new processes and new products. It offers the possibility of shorter working hours with more leisure time and easier work.

4. However, the broad economic benefits of change which accrue to society as a whole must not be allowed to obscure its responsibility to those individuals who, in the process of change, have their own livelihoods threatened. Technological and other changes can and do disrupt the lives of many employees through job dislocation. We must recognize that everything humanly possible must be done to ensure that individuals will not become hapless victims of such change.

5. Employers, trade unions and governments all have important roles to play in devising, improving and applying measures to assist individual adjustments to change. Success in this endeavour will require a high degree of co-operation among the three parties. It is equally important to achieve full co-ordination between public and private programmes in this area.

A Basic Role of Government

6. A basic role of government is to contribute through appropriate policies to a high level of over-all demand in the economy. This is

necessary if we are to achieve full employment. Without these conditions, it would be difficult if not virtually impossible—even with the best of adjustment measures—for labour and management to effectively assist employees displaced by technological and other innovations. Thus, government's role of promoting a favourable economic climate is indispensable in the manpower adjustment process.

The Role of Labour and Management

7. Even under full-employment conditions, the smooth flow of displaced manpower to alternative job opportunities cannot be assured without adequate adjustment measures. In this respect labour and management have important responsibilities to apply specific adjustment measures to the displacement problem. These measures, such as the counselling, training and retraining of the employees affected and their transfer to other jobs within or without the plant, require the closest co-operation between labour and management. Both parties must also co-operate fully with the public authorities concerned with manpower and labour market policies.

8. The successful solution of displacement problems would also contribute to an improvement in labour-management relations generally. The pace of technological and other changes in recent years has tended to increase the difficulties of achieving accommodation between the degree of flexibility required by management on the one hand, and job security of workers on the other. Historically, there have always been problems in working out a suitable accommodation between what management regarded as its prerogatives in running its business and what the union regarded as its rights and duties in protecting the interest of its members. This problem has become much more difficult today under conditions of rapid change. It is clearly apparent that the problems arising out of continuous change will increase tensions and impose undue strains in the labour-management relationship, unless adequate approaches are developed. The likelihood of such conflicts arises in the absence of agreed-upon measures and procedures that are appropriate and effective in coping with the effects of technological and other change.

9. A new approach must be devised to broaden the collective bargaining process. The problems of adjustment to change may arise at any time; they may prove to be too complex to be satisfactorily resolved during the typical bargaining period, which is normally conducted over a relatively short time and often in an atmosphere of crisis. The nature of technological and other change and the con-

sequential impact of such change on individuals require flexible procedures which permit continuous and objective study and action on the problems involved.

10. Joint labour-management committees, functioning throughout the year, could undertake such a role. These committees normally would comprise all or some of the representatives of the parties engaged in collective bargaining and include other labour and management personnel. They might also draw on such technical assistance as might be required. Such a procedure would improve the ability of labour and management to solve intricate manpower problems as they arise.

Manpower Planning

11. There is generally a considerable time lag between the intent to introduce technological and other changes, and their actual implementation. This time lag offers the opportunity to appraise the manpower implications, and elaborate a programme of adjustment measures to accommodate the needs of workers affected by such change.

12. The success of these measures will depend to a large extent on forward manpower planning. Failure to keep under continuous review and study the manpower implications of anticipated change will frustrate the carrying out of these measures.

13. Manpower planning could be among the functions of joint labour-management committees. The objectives of these joint committees would be to review impending changes with a view to assessing the manpower implications, and agree on programmes for dealing with the adjustment problems resulting from such change. Recommendations regarding contractual provisions would be made, if necessary.

14. The choice of actual methods of adjustment will depend of course on the circumstances; no two situations having manpower implications are likely to be identical. It is important, therefore, to have available a range of flexible adjustment measures that could be adapted to any impending displacement effects arising from technological or other change. In some cases a combination of several measures will be clearly required.

15. The following adjustment measures have been tested for practical experience in many situations involving technological and other change. They are recommended to labour and management for general application as basic and concrete methods of approach for helping to solve manpower adjustment problems. The specific application of

these measures in any particular enterprise and the detailed procedures for dealing with them could be incorporated in formal agreements as desired and agreed upon between labour and management in the particular enterprise.

16. The adjustment measures recommended deal with the manpower consequences of technological and other change. We are convinced that if these measures had been applied more widely, the effects of change would have been much less disruptive.

17. Some believe that discussions or negotiations between the parties should not be limited to the consequences of change but should also concern change itself. However, this question of negotiating change does not come within the framework of this Declaration. In this respect, as in others, the Declaration leaves it to the wishes of the parties concerned.

AGREED METHODS OF ADJUSTMENT TO CHANGE

Advance Notice of Change

18. The provision of information as early as possible about anticipated change and its manpower implications is basic and preliminary to the carrying out of any manpower adjustment programme. Such advance notice from employers must be informative about change having manpower implications, and should be as specific as possible in identifying those who are likely to be involved in such change.

19. Advance notice, to be effective as an initial step prior to the selection of actual programmes of adjustment, must be given to the local union or unions, to the joint labour-management committee where it exists, and to the employees affected. Only then can the adjustment process be arranged through the co-ordinated efforts of the employer and the union or unions. When the adjustment to change requires the use of public programmes, advance notice should also be given to such public authorities as required. Then, if necessary, steps can be taken in developing placement, training or retraining, mobility assistance, and other programmes to ensure that employees receive whatever aid is required for their adjustment to other employment.

20. Although it is impossible to stipulate for all industrial situations what the period of advance notice should be, since so many varying factors are involved, there should be as much advance notice as possible, with a minimum of not less than three months where changes of material significance are involved. The longer the period of advance notification, the easier it will be to arrange any adjustment

measures that may be necessary. Equally important is the provision of new information as it becomes available.

21. While it may be difficult to apply such minimum advance notice to change arising from a sudden curtailment in the production of an enterprise due to market conditions, it should definitely apply to all changes, with manpower implications, resulting from technological innovations or changes in production or administration methods.

Attrition

22. One of the proven methods of adjustment to change is that of attrition—that is, allowing voluntary separations, normal retirements and deaths to reduce the work force before a change takes place. This is, singly, the most helpful way of minimizing or regulating displacements. It is the least complicated method of avoiding hardships to workers who otherwise would suffer job dislocation as a result of technological or other change.

23. The object of attrition, properly used, is to bring about an equilibrium between anticipated job displacement and the normal turnover of the labour force by restricting the entry of new employees as replacements for those who have left. Vacancies created by attrition are then filled by members of the existing work force who might otherwise face layoff as a result of technological or other change. If this use of attrition should contribute at any time to a temporary shortage of workers in the plant, the most common solutions include placing existing personnel on overtime work, or hiring employees on a temporary basis.

24. Another form of attrition which might be feasible under certain conditions is early retirement. This could be a useful device, especially in the case of workers who, for health or other reasons, find it difficult to continue working until normal retirement age.

Transfer to Other Jobs

25. An important element in advance manpower planning is the use of transfers within the same firm to prevent loss of employment due to technological or other change. Effecting smooth transfers is highly dependent upon sound manpower management, since various aspects of adjustment may be involved: job training, mobility assistance, placement, transfer rights, and seniority practices.

26. The transfer of employees may be impeded by the lack of qualifications for vacant jobs elsewhere in the plant. However, with sufficient advance notice and adequate training or retraining facilities, much can be done to overcome this obstacle. Seniority rules may also hinder transfers, particularly when an entire operation or department

is affected by technological change. Where the departmental seniority system is a serious hindrance to transfers, labour and management should seek a change to a form of plant-wide seniority. The problems attaching to seniority should be solved by revising the seniority system to allow workers greater mobility to take up new jobs.

27. In case of multi-plant companies, the problem of transfer may be alleviated by interplant mobility. Interplant transfers can, however, become complicated when different unions represent workers in different plants and where one union holds separate contracts for different plants. Problems may arise concerning transfer rights, integration of the transferees' seniority rights within the new work force, and seniority practices that would interfere with efficient operations. Consequently, agreements providing for interplant transfers must be carefully worked out. There must be a high degree of co-operation among different unions and between unions and management in order to modify the seniority structure and thus permit the necessary degree of flexibility.

Training and Retraining

28. The most critical problem in facilitating the adjustment of manpower is the lack of sufficient basic education and technical training of many workers, which makes their adaptability to a changing work environment unduly difficult. Although provision for various kinds of training programmes has been greatly expanded in recent years, especially on the part of government, it is apparent that opportunities to upgrade existing members of the labour force are not being sufficiently exploited.

29. Too many workers, unions, and managements are unaware of, or do not know how to take advantage of, the availability of public funds and other facilities which exist for setting up training programmes in industry. In addition, too many lack an understanding of the close relationship between employment and education and training. This is partly a problem of inadequate information about the programmes and insufficient counselling of those in need of training or retraining. It is equally important to attune the training programmes more closely to the needs of both workers and the labour market.

30. Labour and management must play a much more active role, together with educational and labour market authorities, in ensuring that the workers affected by change will not be prevented from making the necessary adjustments because of a lack of appropriate educational and training opportunities.

Portability of Pension Rights

31. There is a vital need to increase pension portability in order to increase the potential mobility of workers in an age when technological and other change is making mobility more important than ever before. Pension plans can be a significant deterrent to labour mobility, especially in the case of older workers who have accumulated substantial pension credits. They can have the effect of holding a worker to a declining occupation or industry when he should be looking elsewhere for employment. In other words, the lack of pension portability may hinder many workers from moving at a time when circumstances indicate the need for voluntary job changes.

32. Vesting of pension rights, which is a guarantee to the worker of an equity in his pension plan based on all or part of his accrued pension credits should he leave his job prior to the time that he becomes eligible for retirement, tends to make the pension structure more flexible, thus increasing the potential mobility of a worker.

33. It is imperative that both labour and management carefully study how pension portability among workers can be increased, taking into account the provisions of the new government-administered universal pension plans.

Financial Measures

34. It is, of course, desirable that wherever possible the adjustment measures outlined above be used. But where this is not possible—where separation from the firm is the only feasible alternative—then financial measures to ease such separation are required. These may take the form of severance pay to soften the economic impact on employees who are unable to obtain re-employment within the firm, or supplementary unemployment benefits for those who are separated from the firm for a relatively long period of time before recall, or financial assistance to assist those who need to move to another job.

(a) Severance Pay

The purpose of severance pay is to provide a lump-sum cash benefit to workers who become permanently separated from their firms due to technological or other changes. The displaced employee would not qualify for severance pay if he accepted a transfer to alternative employment in another department or in another plant of the same firm. Severance pay can help tide the displaced worker over financially until he has found another job. However, if severance pay is to be a useful adjustment device, it must be reasonably substantial and there should be effective counselling on its use.

(b) Supplementary Unemployment Benefits

Supplementary unemployment benefits are provided out of a fund financed by employers. They are intended primarily to supplement unemployment insurance benefits as well as to provide some income after those benefits have been exhausted. They can serve as a useful device in aiding workers who may be unemployed for long periods before recall.

(c) Mobility Allowances

In recent months a governmental mobility allowances programme has been in operation. Workers who are laid off, or who are to be laid off permanently within 30 days, can qualify for mobility assistance under this programme. Labour and management have a responsibility to see that workers are fully informed on how to get such assistance. In the case of interplant transfers, where it is the intention of the employer to transfer workers to another plant within the same firm, such workers could qualify under this programme provided that certain specified conditions are met. However, should the worker not qualify for assistance under this governmental programme, the firm which desires to transfer the worker would finance the expenses involved.

CO-ORDINATION OF PRIVATE AND PUBLIC MEASURES

35. It has already been stated that the government has an obligation to maintain, within its power to do so, a high level of employment. The federal government, together with provincial governments, must also play an important role in developing more effective manpower and labour market programmes. With improving placement facilities, the provision of training and retraining programmes, and mobility assistance, governments have at their disposal the means to support and complement those adjustment measures that are within the compass of labour and management. Co-ordination of all these activities is essential.

36. The increasing availability of and improvements in public labour market programmes through the new Canada Manpower Division of the Federal Department of Manpower and Immigration, and provincial government programmes, should considerably reduce adjustment burdens on the private parties. However, to ensure that adjustment problems will not be dealt with in piecemeal fashion, but

in their totality, it is necessary that governments, labour and management establish effective consultation and co-operation so that an appropriate mix of private and public measures will be available for use when and where necessary to facilitate the solution of manpower adjustment problems.

John J. Deutsch	Chairman, Economic Council of Canada, Ottawa, Ontario.
Louis Couillard	Vice-Chairman and Director, Economic Council of Canada, Ottawa, Ontario.
Arthur J. R. Smith	Director, Economic Council of Canada, Ottawa, Ontario.
R. R. Atkinson	President, National Farmers' Union, Saskatoon, Saskatchewan.
W. J. Bennett	President, Iron Ore Company of Canada, Montreal, Quebec.
François E. Cleyn	President, Cleyn and Tinker Ltd., Huntingdon, Quebec.
Yves Dubé	Director, Department of Economics, Faculty of Social Sciences, Laval University, Quebec, Quebec.
J. B. Estey	Director and Assistant General Manager, National Sea Products Limited, Halifax, Nova Scotia.
Robert M. Fowler	President, Canadian Pulp and Paper Association, Montreal, Quebec.
Arthur R. Gibbons	Vice-President, National Legislative Representative, Brotherhood of Locomotive Firemen and Enginemen, Ottawa, Ontario.
Fernand Girouard	President, Volcano Ltd., Montreal, Quebec.
Claude Jodoin	President, Canadian Labour Congress, Ottawa, Ontario.
David L. Kirk	Executive Secretary, Canadian Federation of Agriculture, Ottawa, Ontario.
Walter C. Koerner	Chairman, Rayonier Canada Ltd., Vancouver, British Columbia.
W. Ladyman	International Vice-President, International Brotherhood of Electrical Workers, Toronto, Ontario.

Stanley A. Little	National President, Canadian Union of Public Employees, Ottawa, Ontario.
Ian M. MacKeigan	Partner, Rutledge, MacKeigan, Cox and Downie, Barristers and Solicitors, Halifax, Nova Scotia.
Maxwell W. MacKenzie	Chairman of the Board, Chemcell Ltd., Montreal, Quebec.
William Mahoney	National Director for Canada, United Steelworkers of America, Toronto, Ontario.
Hugh A. Martin	President, Marwell Construction Limited, Vancouver, British Columbia.
J. R. Murray	Managing Director, Hudson's Bay Company, Winnipeg, Manitoba.
Marcel Pepin	President, Confederation of National Trade Unions, Montreal, Quebec.
Roger Perreault	Director of the Rural Economy Service, Union Catholique des Cultivateurs, Montreal, Quebec.
A. F. W. Plumptre (Mrs.)	Immediate Past President, Consumers' Association of Canada, West Hill, Ontario.
André Raynauld	Director, Department of Economic Sciences, University of Montreal, Montreal, Quebec.
William O. Twaits	President, Imperial Oil Limited, Toronto, Ontario.
Francis G. Winspear	Senior Partner, Winspear, Hamilton, Anderson and Company, Winspear, Higgins, Stevenson and Doane, Edmonton, Alberta.
R. J. Lachapelle	Secretary, Economic Council of Canada, Ottawa, Ontario.

CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA

Une déclaration au sujet de l'adaptation de la main-d'oeuvre aux changements technologiques et autres

Novembre ★ 1966

PROVINCE D'ONTARIO
CENTRE DE RECHERCHE
TRÉSOR

CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA

Une déclaration au sujet de l'adaptation de la main-d'oeuvre aux changements technologiques et autres

Date Due

23-236

HD/5728/.E25/1967
Economic Council of Canada
A declaration on
manpower adjustments
c.1 tor mai

f Canada
Manpower
echnological

99547—1

© Droits de la Couronne réservés

En vente chez l'Imprimeur de la Reine à Ottawa,
et dans les librairies du Gouvernement fédéral
dont voici les adresses:

OTTAWA
Édifice Daly, angle Mackenzie et Rideau

TORONTO
221, rue Yonge

MONTRÉAL
Édifice Æterna-Vie, 1182 ouest, rue Ste-Catherine

WINNIPEG
Édifice Mall Center, 499, avenue Portage

VANCOUVER
657, rue Granville

ou chez votre libraire.

Des exemplaires sont à la disposition des intéressés
dans toutes les bibliothèques publiques du Canada.

Prix 75 cents N° de catalogue EC22-866

Prix sujet à changement sans avis préalable

ROGER DUHAMEL, M.S.R.C.
Imprimeur de la Reine et Contrôleur de la Papeterie
Ottawa, Canada
1967

INTRODUCTION

De tous les facteurs contribuant à l'évolution économique et sociale qui se poursuit actuellement dans la majeure partie du monde, le plus puissant peut-être est le rapide progrès de la technologie. Il est aujourd'hui universellement reconnu que les changements technologiques sont essentiels à la réalisation des grands objectifs économiques et sociaux du plein emploi, d'une forte croissance économique et d'un relèvement du niveau de vie. A cause de la nature ouverte de son économie, le Canada doit être toujours de plus en plus conscient de la nécessité d'éviter toute entrave au progrès. S'opposer aux changements serait non seulement se priver des avantages qui résultent de l'évolution, mais aussi affaiblir sa position concurrentielle sur le plan international et, éventuellement, se laisser distancer par les autres pays industrialisés. Ces résultats désserviraient les intérêts de tous les Canadiens, tant ouvriers que patrons ou membres de quelque autre secteur de la société.

D'autre part, il faut reconnaître que le progrès technique peut créer de graves perturbations chez les particuliers et les groupes de travailleurs. Le malheur, dans le cas d'une évolution économique forte et rapide, est que certaines personnes en subissent des préjudices sans qu'il en soit de leur faute. Aucune société, profitant des progrès de la technologie sous forme d'un accroissement de ses revenus, ne peut se désintéresser des victimes des changements. Le faire serait plus que commettre une injustice; ce serait priver le pays d'une main-d'œuvre nécessaire à la réalisation de ses objectifs économiques et sociaux. Rien n'est plus important pour le progrès économique et social qu'une utilisation judicieuse et intégrale des ressources humaines.

Le Conseil économique du Canada, dont les membres représentent les principaux secteurs de la vie économique—le monde du travail, l'industrie, la finance, le commerce, l'agriculture et les autres industries primaires ainsi que le public en général—est vivement conscient de la nécessité de résoudre les problèmes d'adaptation de la main-d'œuvre provoqués par les changements d'ordre technologique et autres. Une étroite collaboration des ouvriers et des patrons entre eux ainsi qu'avec les autorités publiques chargées des programmes de main-d'œuvre lui apparaît comme indispensable à la solution de ces problèmes. Il pense aussi que le règlement satisfaisant de ces problèmes contribuerait sensiblement à une amélioration des relations

99547—1½

patronales-ouvrières. Il est absolument certain qu'en l'absence d'une solution convenable aux problèmes provoqués par les changements continuels, les tensions s'accroîtront entre le salariat et le patronat.

Afin de contribuer à cette solution et de faciliter la réalisation des objectifs économiques et sociaux du Canada, le Conseil s'est entendu sur certains principes fondamentaux à suivre pour faire face aux changements et à leurs répercussions sur la main-d'œuvre. Il recommande une série de méthodes et de pratiques d'adaptation qui ont fait leurs preuves dans plusieurs cas de changements. Ces méthodes et pratiques sont exposées dans le texte suivant intitulé «Déclaration au sujet de l'adaptation de la main-d'œuvre aux changements technologiques et autres». Le Conseil sait parfaitement bien que l'application efficace de ces principes de base et des méthodes et pratiques d'adaptation qui en découlent dépend de la volonté de trois parties en cause—le monde ouvrier, le patronat et l'État—de collaborer et de se concerter le plus possible. Il espère que cette Déclaration sera acceptée et appliquée de façon générale par tous ceux qui ont à affronter et à résoudre les problèmes d'adaptation de la main-d'œuvre.

Le président,
JOHN J. DEUTSCH

Déclaration au sujet de l'adaptation de la main-d'oeuvre aux changements technologiques et autres

1. Nous vivons dans une ère de changements technologiques. Tous les pays évolués cherchent, par de rapides progrès scientifiques et technologiques, à relever le niveau de vie de leurs citoyens. Pour le Canada, à cause de son économie ouverte et fortement tributaire des exportations, la nécessité d'avancer de pair avec ces progrès est tout particulièrement impérieuse. S'il se laisse devancer sur le plan technologique, toute son économie en souffrira; il lui deviendra impossible de maintenir sa position concurrentielle ainsi que de réaliser le plein emploi et une rapide croissance économique.

2. Cette nécessité s'impose non seulement à l'ensemble de l'économie, mais aussi aux industries et aux entreprises particulières. Si une société perd de sa puissance concurrentielle faute d'avoir su tirer parti des changements technologiques et autres qui lui auraient permis de réduire ses frais et d'agrandir ses marchés, les patrons et les employés en subiront à la fois les malheureuses conséquences.

3. L'histoire nous démontre qu'à la longue les progrès technologiques contribuent à un accroissement de l'emploi et des revenus et à un relèvement du niveau de vie. Par la mise au point de nouveaux procédés et de nouveaux produits, ils tendent à créer de nouveaux emplois et de nouvelles professions. Ils offrent la possibilité de réduire les heures de travail, de rendre la tâche plus facile et d'accroître les loisirs.

4. Cependant, parce que les changements lui sont économiquement avantageux de façon générale, la société ne doit pas oublier ses responsabilités envers les particuliers qui, dans ce processus de changements, sont menacés de perdre leurs moyens de subsistance. Par la dislocation des emplois qu'ils provoquent, les changements technologiques et autres peuvent désorganiser, et désorganisent effectivement, la vie de nombreux travailleurs. Nous devons donc reconnaître la nécessité de faire tout ce qui est humainement possible pour éviter que des particuliers ne deviennent les malheureuses victimes de ces changements.

5. Les patrons, les syndicats et les gouvernements ont, chacun, un important rôle à jouer dans l'élaboration, l'amélioration et l'application de mesures propres à aider les particuliers à s'adapter aux changements. Dans cette tâche, le succès exige un haut degré de collaboration entre les trois parties; une étroite coordination des programmes publics et privés est également très importante.

Rôle fondamental du gouvernement

6. Un des rôles fondamentaux du gouvernement consiste à contribuer, par des politiques appropriées, à un haut niveau général de la demande au sein de l'économie. Une forte demande est une condition essentielle à la réalisation du plein emploi. En son absence, il sera difficile, sinon virtuellement impossible pour les syndicats et les patrons—même en dépit des meilleures mesures d'adaptation—d'assurer une aide efficace aux employés victimes des innovations technologiques et autres. Ainsi, l'action du gouvernement dans la promotion d'un climat économique favorable est indispendable au processus d'adaptation de la main-d'œuvre.

Rôle des syndicats et des patrons

7. Même dans une situation de plein emploi, le transfert ordonné des travailleurs licenciés vers d'autres emplois qui peuvent s'offrir à eux ne saurait être assuré sans de bonnes mesures d'adaptation. A cet égard, les syndicats et les patrons ont l'obligation grave d'appliquer des mesures d'adaptation spéciales au problème des licenciements. Ces mesures, notamment l'orientation, la formation et la reconversion des employés en cause et leur affectation à d'autres emplois à l'intérieur ou à l'extérieur de l'usine, exigent la plus étroite collaboration entre les syndicats et les patrons. Les deux parties doivent aussi collaborer sans réserve avec les autorités publiques chargées des politiques de la main-d'œuvre et du marché du travail.

8. Une heureuse solution du problème des licenciements contribuera aussi à une amélioration des relations patronales-ouvrières en général. Depuis quelques années, la rapidité des changements technologiques et autres a eu tendance à accroître les difficultés d'un juste rapport entre les besoins d'une flexibilité administrative, d'une part, et ceux de la sécurité de l'emploi, d'autre part. Il a toujours été difficile de concilier convenablement ce que les patrons considèrent comme leur prérogative d'administrer leurs affaires et ce que les syndicats considèrent comme leur droit et devoir de protéger les intérêts de leurs membres, mais cette difficulté est encore plus grande de nos jours par suite de la rapidité des changements. Il est évident que, sans des mesures appropriées, les problèmes suscités par les changements constants augmenteront les tensions et susciteront des malaises exagérés dans les relations patronales-ouvrières. Les dangers de conflit de ce genre se présentent surtout en l'absence de mesures et de moyens efficaces et appropriés convenus d'avance pour faire face aux effets des changements technologiques et autres.

9. La nécessité s'impose aussi d'élargir le champ de la négociation collective. Des problèmes d'adaptation aux changements peuvent sur-

gir à tout moment; ces problèmes peuvent se révéler trop complexes pour être réglés de façon satisfaisante durant le temps accordé à la négociation ordinaire, qui se déroule habituellement dans un délai assez court et souvent dans une atmosphère de crise. La nature des changements technologiques et autres et leurs répercussions sur les particuliers exigent des méthodes flexibles permettant une étude objective constante des problèmes en cause et le recours aux moyens d'y remédier.

10. C'est là une tâche qui pourrait être confiée à des comités mixtes patronaux-ouvriers fonctionnant de façon permanente. Ces comités seraient normalement formés de chacun ou de quelques-uns des représentants des parties à la négociation collective et pourraient comprendre d'autres membres du personnel des syndicats et du patronat. Ils pourraient aussi faire appel aux services techniques dont ils auraient besoin. De la sorte, les travailleurs et les patrons seraient mieux en mesure de résoudre les problèmes complexes de main-d'œuvre au fur et à mesure qu'ils pourraient se présenter.

Planification de la main-d'œuvre

11. En général, il s'écoule, entre le moment où l'on forme l'intention d'appliquer une innovation technologique ou autre et celui où ce changement est effectivement mis en œuvre, un laps de temps assez considérable. Ce délai fournit l'occasion de déterminer les implications de cette innovation du point de vue de la main-d'œuvre et d'élaborer un ensemble de mesures d'adaptation de nature à répondre aux besoins des victimes éventuelles.

12. Le succès de ces mesures dépendra, pour une large part, de la planification ou de la prévision des besoins de main-d'œuvre. Sans une étude et un examen constants des répercussions que les changements prévus peuvent avoir sur la main-d'œuvre, ce succès sera gravement compromis.

13. La planification de la main-d'œuvre pourrait devenir une des tâches des comités mixtes patronaux-ouvriers. Ceux-ci devraient alors examiner les changements à venir afin d'en déterminer les implications pour la main-d'œuvre, et s'entendre sur des programmes de nature à résoudre les problèmes pouvant découler de ces changements. Au besoin, ils formuleraient des recommandations au sujet des dispositions contractuelles.

14. Le choix des méthodes d'adaptation dépendra, évidemment, des circonstances. Il n'y aura probablement pas deux cas où les implications du point de vue de la main-d'œuvre seront identiques. Il est donc important d'avoir à sa disposition une série de mesures flexibles,

adaptables à tous les cas imminents de licenciements provoqués par des changements technologiques ou autres. Dans certaines circonstances, un ensemble de mesures diverses sera évidemment nécessaire.

15. Les mesures suivantes d'adaptation ont fait leurs preuves dans divers cas pratiques de changements technologiques et autres. Nous y voyons des moyens concrets, de base, dont nous recommandons aux patrons et aux syndicats de faire une application générale afin de les aider à résoudre leurs problèmes d'adaptation de la main-d'œuvre. Leur application pratique dans une entreprise particulière et leurs diverses modalités peuvent faire l'objet d'ententes formelles si la direction et les travailleurs de cette entreprise le désirent ou s'entendent à cette fin.

16. Ces mesures ont trait aux conséquences pour la main-d'œuvre des changements technologiques et autres. Nous sommes convaincu que si elles avaient été appliquées de façon plus générale, les bouleversements provoqués par ces changements auraient été beaucoup moins prononcés.

17. D'aucuns estiment que les discussions ou négociations entre les parties ne devraient pas se limiter aux conséquences des changements mais devraient porter aussi sur les changements mêmes. Toutefois, cette question de la négociation des changements n'entre pas dans le cadre de la présente déclaration. Sur ce point, comme sur d'autres, nous nous en remettons aux désirs des parties en cause.

MÉTHODES CONVENUES D'ADAPTATION AUX CHANGEMENTS

Préavis de changement

18. La mise en œuvre de tout programme d'adaptation de la main-d'œuvre exige la communication aussi hâtive que possible des renseignements au sujet des changements prévus et de leurs implications pour les travailleurs. Ce préavis de la part des patrons doit fournir tous les détails disponibles à propos des changements de nature à influer sur la main-d'œuvre et, autant que possible, indiquer nommément les victimes prévues.

19. Pour être efficace comme mesure préalable au choix des programmes d'adaptation, le préavis doit être communiqué au syndicat ou syndicats locaux, au comité mixte patronal-ouvrier, là où il est établi, et aux employés en cause. C'est alors seulement que le processus d'adaptation peut être mis en œuvre par les efforts coordonnés du patron et du ou des syndicats. Dans les cas où l'adaptation exige le recours à des programmes publics, le préavis doit être également donné aux services officiels compétents. Dès lors, si la chose s'impose,

il sera possible d'aviser aux moyens d'assurer le placement, la formation ou la reconversion ainsi que l'aide à la mobilité des futurs licenciés, et de recourir aux autres programmes requis pour faire en sorte qu'ils reçoivent toute l'aide dont ils auront besoin pour s'adapter à d'autres emplois.

20. Il est évidemment impossible de prévoir la durée du préavis pour toutes les situations qui peuvent se produire dans l'industrie. Toutefois, comme un grand nombre de facteurs divers sont en cause, disons qu'il doit être donné aussitôt que possible, avec un minimum d'au moins trois mois dans le cas de changements d'importance notable. Plus long est ce préavis, plus il est facile de prendre les dispositions nécessaires. Il est également important que les nouveaux renseignements soient communiqués au fur et à mesure qu'ils deviennent disponibles.

21. Ce minimum de préavis peut être difficile à observer dans les cas où les conditions du marché imposent une réduction soudaine de la production de l'entreprise, mais il devrait sûrement être la règle chaque fois qu'il s'agit de changements comportant des implications pour les travailleurs, provoqués par des innovations ou des modifications d'ordre technologique dans les méthodes de production ou d'administration.

Réduction naturelle des effectifs

22. Un moyen d'adaptation aux changements, qui a fait ses preuves, est celui de la réduction naturelle des effectifs. Il consiste à profiter des départs volontaires, de l'arrivée de travailleurs à l'âge de la retraite et des décès pour réduire le nombre des effectifs avant qu'un changement rende cette réduction nécessaire. De tous les moyens employés pour réduire ou régulariser les licenciements, c'est le plus utile. C'est aussi le moyen le moins compliqué d'éviter des difficultés financières aux travailleurs qui autrement devraient être licenciés par suite de changements technologiques ou autres.

23. Bien employée, la réduction naturelle des effectifs vise à assurer l'équilibre entre les licenciements prévus et les départs naturels des travailleurs, par le non-remplacement de certains employés qui quittent leur emploi. Pour combler les vacances créées par les départs on fait plutôt appel à des employés déjà en place qui autrement seraient menacés de licenciement par suite de changements technologiques et autres. Si, à l'occasion, l'emploi de cette méthode crée une rareté passagère de main-d'œuvre dans l'entreprise, la solution habituelle consiste à faire travailler le personnel en surtemps ou à embaucher des travailleurs à titre temporaire.

24. Une autre forme de réduction naturelle des effectifs qui peut être employée dans certaines circonstances est la retraite avant l'âge réglementaire. Ce moyen peut être utile spécialement dans le cas des travailleurs qui, pour des raisons de santé ou autres, trouvent difficile de continuer de travailler jusqu'à l'âge normal de la retraite.

Mutation vers d'autres emplois

25. Un grand moyen à la dispostion des planificateurs de la main-d'oeuvre est la mutation au sein d'une même entreprise pour prévenir les pertes d'emploi par suite de changements technologiques ou autres. Un régime efficace de mutation exige une bonne administration de la main-d'œuvre, puisque de nombreux éléments de l'adaptation peuvent entrer en ligne de compte: la formation en usine, l'aide à la mobilité, le placement, les droits à la mutation et les pratiques en matière d'ancienneté.

26. La mutation des employés peut être entravée par le manque de qualités requises pour occuper des emplois vacants dans d'autres secteurs de l'usine. Toutefois, cette difficulté peut être surmontée dans une large mesure lorsqu'il y a eu préavis suffisant et qu'il existe des services appropriés de formation et de reconversion. Les règles d'ancienneté peuvent aussi devenir des entraves à la mutation, surtout dans les cas où les changements technologiques atteignent tout un secteur d'exploitation ou tout un département. Lorsque les mutations sont gravement compromises parce que chaque département a son propre régime d'ancienneté, les syndicats et l'administration devraient chercher à établir un système pour toute l'usine. Les problèmes découlant de l'ancienneté devraient être résolus par des modifications du régime de nature à accroître la mobilité des travailleurs et à faciliter leur mutation vers de nouveaux emplois.

27. Dans le cas des sociétés qui exploitent plusieurs usines, le problème des mutations peut être atténué au moyen de la mobilité interusines. Toutefois, ces mutations peuvent aussi devenir assez compliquées lorsque les travailleurs des diverses usines sont représentés par des syndicats différents ou qu'un même syndicat a obtenu des contrats distincts pour chacune de ces usines. Il peut alors se poser, au sujet des droits à la mutation, de la reconnaissance des droits d'ancienneté au sein des nouveaux effectifs ainsi que des pratiques d'ancienneté, des difficultés de nature à nuire à la bonne administration de l'entreprise. Par conséquent, les accords au sujet des mutations interusines doivent être préparés avec beaucoup de soin. Un bel esprit de collaboration s'impose entre les divers syndicats et entre ceux-ci et l'administration pour modifier la structure du régime d'ancienneté et y introduire le degré de flexibilité nécessaire.

Formation et reconversion

28. Dans tout effort pour faciliter l'adaptation de la main-d'oeuvre, le principal obstacle est l'insuffisance de connaissances générales et de formation technique chez un grand nombre de travailleurs qui se trouvent ainsi incapables de s'adapter à un milieu de travail différent sans des difficultés extraordinaires. Bien que les dispositions visant divers genres de programmes de formation aient été considérablement élargies au cours des dernières années, surtout de la part du gouvernement, il est manifeste qu'on ne tire pas suffisamment parti des possibilités ainsi offertes de relever le degré de compétence des travailleurs.

29. Trop de travailleurs, de syndicats et de patrons ne sont pas au courant ou ne savent pas comment tirer parti des fonds publics et des autres moyens disponibles pour l'établissement de programmes de formation dans l'industrie. Un trop grand nombre aussi ne savent pas apprécier les étroites relations qui existent entre l'emploi, d'une part, et l'instruction et la formation, d'autre part. Cela vient, en partie, d'un manque de renseignements au sujet des programmes et de conseils à ceux qui auraient besoin de formation ou de reconversion. Il est important aussi d'adapter davantage les programmes aux besoins des travailleurs et du marché du travail.

30. Les syndicats et les patrons doivent aussi, de concert avec les autorités de l'enseignement et du marché du travail, travailler davantage à faire en sorte que les travailleurs visés par des changements ne soient pas entravés dans leur adaptation par l'insuffisance de services d'enseignement et de formation.

Transférabilité des droits à la pension

31. Il est également indispensable d'augmenter la transférabilité des droits à la pension, afin d'accroître la mobilité des travailleurs, à une époque où les changements technologiques et autres confèrent à cette mobilité une importance sans précédent. Les régimes de pension peuvent constituer une forte entrave à la mobilité des travailleurs, surtout des plus âgés qui ont accumulé des crédits considérables. Ils peuvent avoir pour effet de retenir une personne attachée à une profession ou à une industrie périclitante alors qu'elle devrait chercher du travail ailleurs. En d'autres termes, la non-transférabilité des droits à la pension peut empêcher des travailleurs de se déplacer alors que les circonstances indiquent le besoin d'un changement volontaire d'emploi.

32. La reconnaissance de droits personnels à la pension, garantissant aux travailleurs un droit réel à la totalité ou à une partie de la

pension gagnée, même s'ils abandonnent leur emploi avant l'âge réglementaire d'admissibilité, tend à rendre la structure de la pension plus flexible et ainsi à accroître la mobilité des travailleurs.

33. Il est impérieux pour les associations ouvrières et les patrons d'étudier soigneusement les moyens de rendre le droit à la pension plus facilement transférable, en tenant compte des dispositions des nouveaux régimes universels de pension administrés par les gouvernements.

Mesures d'ordre financier

34. Chaque fois que la chose est possible, il y a lieu évidemment de recourir aux mesures décrites plus haut. Cependant, lorsque ce n'est pas possible, lorsqu'un départ est inévitable, alors des mesures d'ordre financier de nature à atténuer les conséquences de ce licenciement deviennent nécessaires. Ces mesures peuvent prendre la forme d'une indemnité de licenciement, permettant d'amortir le choc économique chez les employés incapables d'obtenir un autre emploi dans la même entreprise, de prestations supplémentaires de chômage aux personnes réduites à une période relativement longue de chômage avant d'être rappelées, ou d'une aide financière à ceux qui doivent se déplacer pour aller occuper un autre emploi.

(a) Indemnité de licenciement

L'objet de l'indemnité de licenciement est d'assurer une somme globale aux travailleurs supplantés de façon permanente dans une entreprise par quelque changement technologique ou autre. Un employé n'est pas admissible à l'indemnité s'il a accepté une mutation à un autre emploi dans un autre département ou une autre usine de la même société. L'indemnité de licenciement peut aider le travailleur licencié à s'en tirer financièrement en attendant de trouver un autre emploi. Cependant, pour être efficace comme moyen de réadaptation, cette indemnité doit être assez considérable et il faut que la personne en cause puisse être bien conseillée quant à l'emploi des fonds ainsi reçus.

(b) Prestations supplémentaires de chômage

Les prestations supplémentaires de chômage sont puisées à une caisse alimentée par les employeurs. Elles ont pour principal objet de complémenter les prestations versées par la caisse d'assurance-chômage et d'assurer un certain revenu après l'épuisement des droits à ces dernières prestations. Elles peuvent être un moyen utile d'aider les travailleurs réduits à une période assez prolongée de chômage avant d'être rappelés.

(c) Allocation de mobilité

Depuis quelques mois, il existe au Canada un programme gouvernemental d'allocations de mobilité. Les travailleurs qui ont été licenciés ou qui doivent l'être de façon permanente dans les trente jours peuvent faire valoir leurs droits à cette allocation. Les syndicats et les patrons ont le devoir de s'assurer que les travailleurs sont au courant de cette allocation et des moyens de l'obtenir. Dans le cas de mutations interusines, quand un patron désire transférer des travailleurs d'une de ses usines à une autre, les travailleurs en cause peuvent obtenir l'allocation, sous réserve de certaines conditions. Cependant, si un travailleur ne remplit pas ces conditions, si la société désire l'affecter à une autre usine, elle se chargera de ses frais de déplacement. Par ailleurs, il semble que dans les cas de mutations interusines, l'entreprise finance le déplacement.

COORDINATION DES MESURES PRIVÉES ET PUBLIQUES

35. Nous avons déjà mentionné que le gouvernement a, dans les limites de ses pouvoirs, l'obligation de maintenir un haut niveau d'emploi. Le gouvernement fédéral doit aussi, de concert avec les gouvernements provinciaux, jouer un rôle important dans la mise en œuvre de programmes plus efficaces de main-d'œuvre et de marché du travail. Grâce à de meilleurs services de placement, aux programmes de formation et de reconversion ainsi qu'à l'aide à la mobilité, les gouvernements ont à leur disposition les moyens nécessaires pour complémenter et appuyer toutes les mesures de réadaptation qui sont du ressort des associations ouvrières et des patrons. La coordination de toutes ces activités est essentielle.

36. L'augmentation du nombre et l'amélioration de la qualité des programmes publics de marché du travail, par l'entremise de la nouvelle Division canadienne de la main-d'œuvre du ministère fédéral de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, et des programmes des gouvernements provinciaux, devraient réduire sensiblement pour les organismes privés le fardeau de la réadaptation. Cependant, pour faire en sorte que les problèmes de réadaptation ne soient pas traités de façon fragmentaire mais dans leur ensemble, il faudra que les gouvernements, les syndicats et les patrons établissent entre eux des moyens efficaces de consultation et de collaboration, de façon qu'ils puissent disposer au besoin d'un bon ensemble de mesures publiques et privées pour aider à la solution des problèmes d'adaptation de la main-d'œuvre.

John J. Deutsch	Président, Conseil économique du Canada, Ottawa (Ontario)
Louis Couillard	Vice-président et directeur, Conseil économique du Canada, Ottawa (Ontario)
Arthur J. R. Smith	Directeur, Conseil économique du Canada, Ottawa (Ontario)
R. R. Atkinson	Président, Union nationale des agriculteurs, Saskatoon (Saskatchewan)
W. J. Bennett	Président, Iron Ore Co. of Canada, Montréal (Québec)
François-E. Cleyn	Président, Cleyn et Tinker Ltée. Huntingdon (Québec)
Yves Dubé	Directeur du Département d'économique, Faculté des Sciences sociales, Université Laval, Québec (Québec)
J. B. Estey	Administrateur et directeur général adjoint, National Sea Products Limited, Halifax (Nouvelle-Écosse)
Robert M. Fowler	Président, Association canadienne des pâtes et papiers, Montréal (Québec)
Arthur R. Gibbons	Vice-président, Comité législatif national, Fraternité internationale des cheminots, Ottawa (Ontario)
Fernand Girouard	Président, Volcano Ltée, Montréal (Québec)
Claude Jodoin	Président, Congrès du travail du Canada, Ottawa (Ontario)
David L. Kirk	Secrétaire administratif, Fédération canadienne de l'agriculture, Ottawa (Ontario)
Walter C. Koerner	Président, Rayonier Canada Ltd., Vancouver (Colombie-Britannique)
W. Ladyman	Vice-président international, Fraternité internationale des travailleurs de l'électricité, Toronto (Ontario)
Stanley A. Little	Président national, Syndicat canadien de la fonction publique, Ottawa (Ontario)
Ian M. MacKeigan	Associé, Rutledge, MacKeigan, Cox et Downie, avocats, Halifax (Nouvelle-Écosse)
Maxwell W. Mackenzie	Président du conseil, Chemcell Ltd., Montréal (Québec)

William Mahoney	Directeur national pour le Canada, Travailleurs unis de l'acier d'Amérique, Toronto (Ontario)
Hugh A. Martin	Président, Marwell Construction Ltd., Vancouver (Colombie-Britannique)
J. R. Murray	Directeur-administrateur, Hudson's Bay Company, Winnipeg (Manitoba)
Marcel Pepin	Président, Confédération des syndicats nationaux, Montréal (Québec)
Roger Perrault	Directeur du Service de l'économie rurale, Union catholique des cultivateurs, Montréal (Québec)
A. F. W. Plumptre (Mme)	Ex-présidente nationale, Association canadienne des consommateurs, West Hill (Ontario)
André Raynauld	Directeur du Département des sciences économiques, Université de Montréal, Montréal (Québec)
William O. Twaits	Président, Imperial Oil Ltd., Toronto (Ontario)
Francis G. Winspear	Membre principal des maisons d'experts-comptables, Winspear, Hamilton, Anderson et Compagnie, Winspear, Higgins, Stevenson et Doane, Edmonton (Alberta)
R.-J. Lachapelle	Secrétaire, Conseil économique du Canada, Ottawa (Ontario)