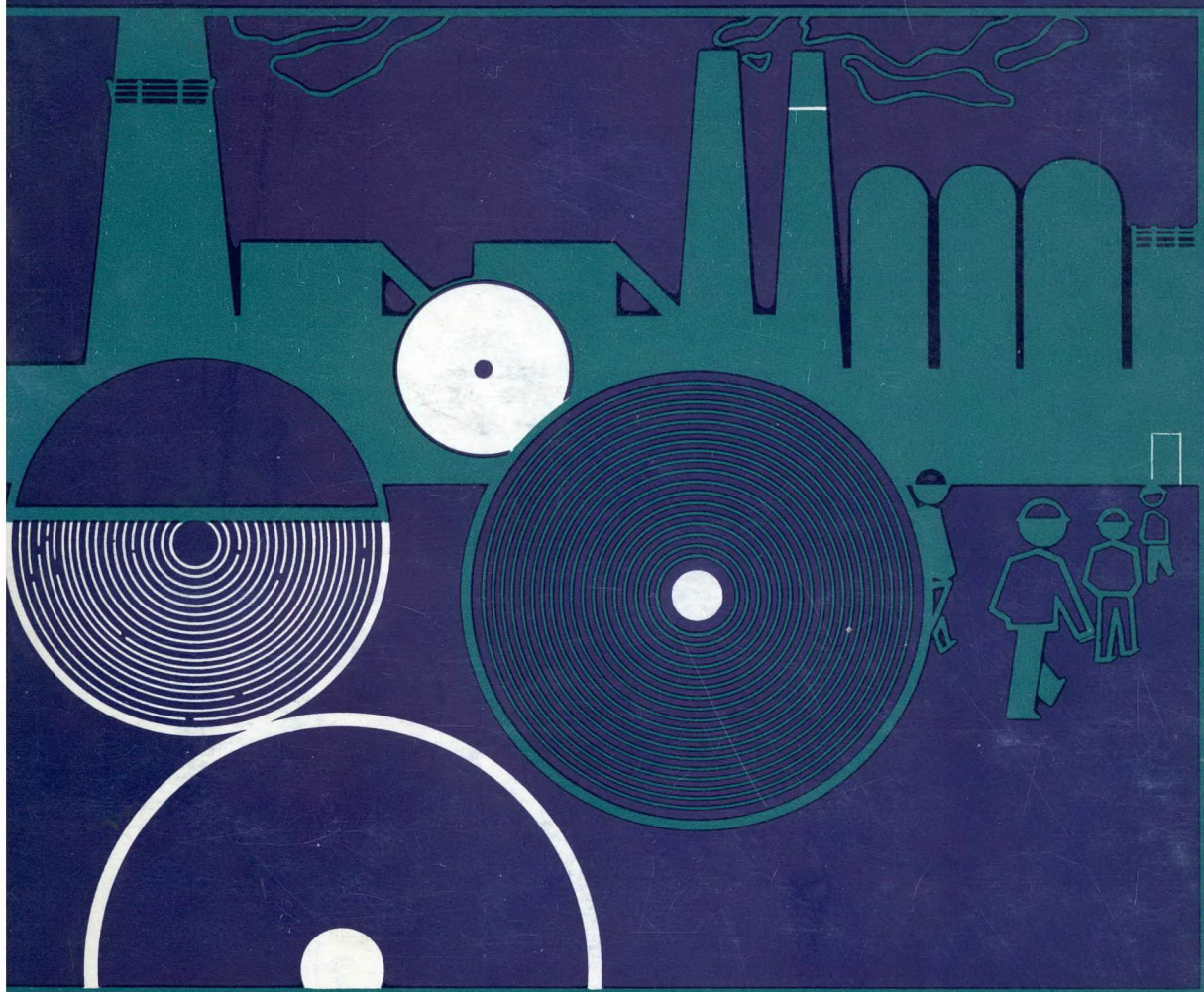
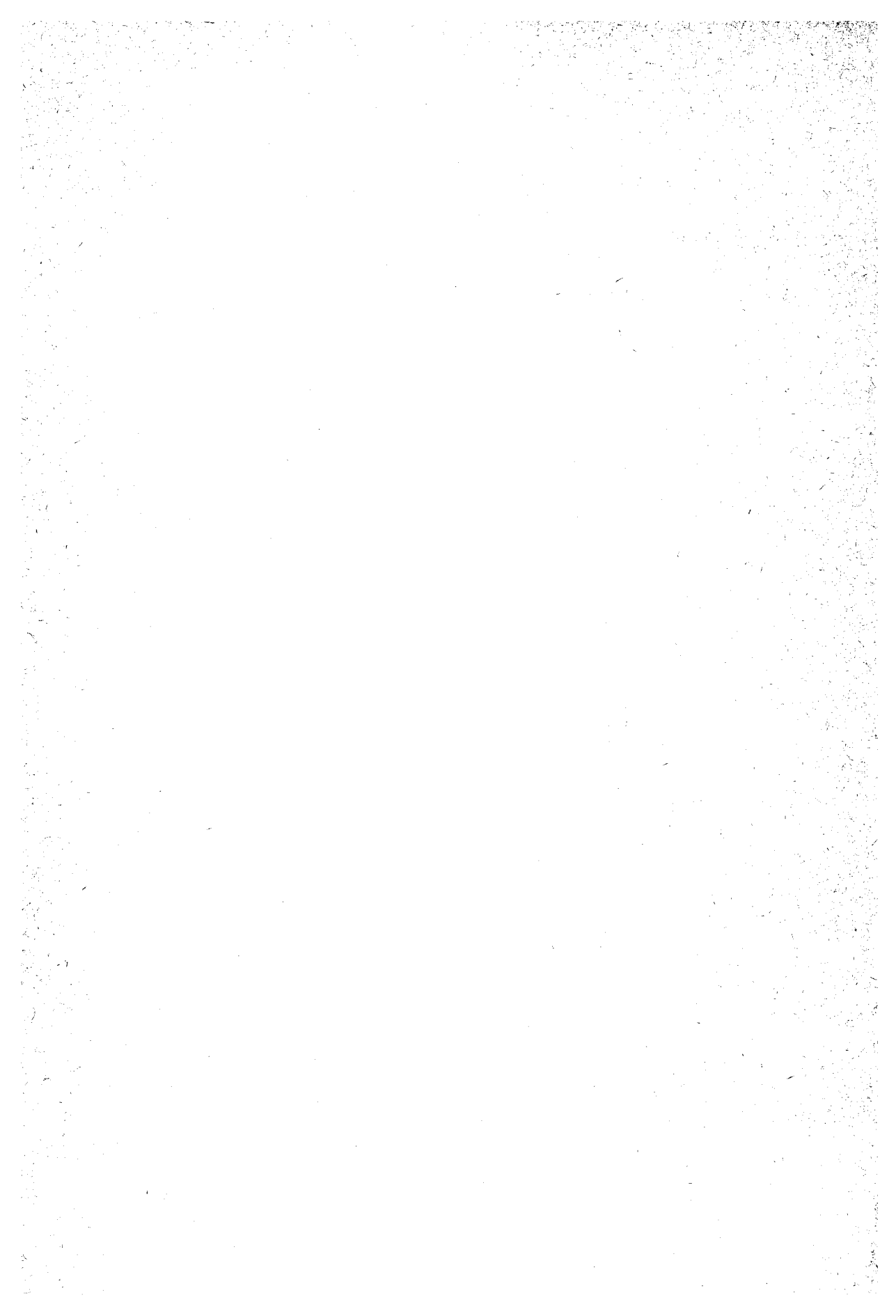


A11D6
A29
O27
1966
Ex. 2
QL
Magasin

Rapport
de la Commission d'enquête
sur l'observance du dimanche
dans les usines
de pâtes et papiers
du Québec



Public
Inquiry Commission
concerning
Sunday Observance
in Québec
Pulp & Paper Mills



**Rapport
de la commission d'enquête
sur l'observance du dimanche
dans les usines
de pâtes et papiers
du Québec**



Commissaires

**Richard Alleyn, J.D.
Jean-Paul Geoffroy,
Robert M. Fowler.**

Secrétaire

Me Ross Goodwin.

1966

711000

A29

027

1966

EX.2

DL

Magasin

Québec, 28 mars 1966


Le Lieutenant-gouverneur en conseil
de la Province de Québec.

Nous les soussignés, membres de la Commission formée par l'arrêté en conseil numéro 1611 le 26 août 1964, pour enquêter sur l'observance du dimanche dans les usines de pâtes et papiers, avons l'honneur de vous présenter notre rapport.

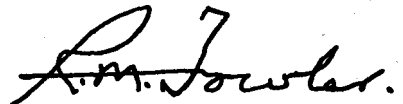
Nous vous prions, Monsieur le Gouverneur, de bien vouloir agréer ce rapport que nous vous soumettons respectueusement.



RICHARD R. ALLEYN



JEAN PAUL GEOFFROY



ROBERT M. FOWLER



ROSS GOODWIN

Table des matières

1. Introduction.....	8
2. Le mandat de la Commission.....	12
3. Législation concernant l'observance du dimanche.....	16
Origine.....	17
Au Canada.....	17
Au Québec.....	18
La législation et le mandat de la Commission	19
4. L'Industrie de la Pâte et du Papier.	22
La production au point de vue technique...	24
La production ailleurs qu'au Québec.....	28
5. Résumé des mémoires présentés.....	32
Le problème vu par l'industrie.....	33
Le problème vu par les groupements ouvriers	38
Autres opinions.....	41
6. Répercussions sociales.....	44
Conclusion de l'étude sociologique.....	51

7. Nécessité et avantage économique.....	52
L'économie de la production sur une grande échelle et la loi des rendements décroissants	55
Rentabilité.....	57
Le marché existant pour les pâtes et papiers canadiens.....	58
Position de l'industrie des pâtes et papiers du Québec.....	60
Coût du travail du dimanche.....	61
Nombre d'employés dans la production du dimanche.....	61
Conclusion de l'étude des conseillers économiques.....	62
8. Conclusion.....	64
L'intérêt public.....	65
Le travail du dimanche et les travailleurs	66
Nécessité technique du travail le dimanche	67
Nécessité économique.....	67
Le développement économique de la Province et le caractère particulier de l'industrie	68
Recommandation.....	71
Annexe: Liste des mémoires présentés.....	74

Introduction

1

PAR l'arrêté en conseil numéro 1611 du 25 août 1964, nous avons été nommés commissaires en vertu des dispositions de la Loi des Commissions d'enquête (Statuts refondus 1941, chapitre 9, et aujourd'hui Statuts refondus, 1964, chapitre 11) pour étudier le problème de la nécessité de la production le dimanche dans les usines de pâtes et papiers.

Dès notre nomination nous avons fait publier dans 21 journaux de la province, plus particulièrement dans les régions où se trouvent des usines de pâtes et papiers, un avis invitant toutes les personnes intéressées à informer le Secrétaire de la Commission de leur intention de présenter un mémoire avant le 15 septembre 1964 et à transmettre ce mémoire au plus tard le 20 octobre 1964.

Vingt-huit groupements, associations, corporations ou individus manifestèrent une telle intention, et l'occasion leur fut offerte de se faire entendre à Québec ou à Montréal, les deux villes où les commissaires avaient convenu de tenir des audiences publiques¹. Conformément à la Loi des Commissions d'enquête un nouvel avis fut donné précisant la date, l'heure et l'endroit des séances. Celles-ci furent tenues du 2 au 5 novembre 1964, à Montréal, et les 9 et 10 décembre 1964 à Québec. Au total, 24 mémoires furent présentés. Les commissaires permirent en outre à ceux qui en exprimèrent le désir de présenter des mémoires complémentaires. À cette fin, les commissaires siégèrent à Montréal le 21 décembre 1964 et le 21 janvier 1965.

Lors de notre première audience, les associations ouvrières ayant exposé que leur contribution aux travaux de la Commission serait facilitée par l'étude préalable des mémoires soumis, nous avons accédé à leur demande et nous avons donné instruction de leur transmettre des exemplaires des mémoires dès leur présentation. La date de cette présentation fut d'abord fixée au 14 décembre 1964, puis reportée au 21 du même mois alors qu'un mémoire conjoint fut soumis par la Fraternité Internationale des Travailleurs des Pâtes et Papiers et l'Union des Papetiers et Travailleurs du Papier. La Confédération des Syndicats Nationaux et la Fédération Nationale des Travailleurs de Pâtes et Papiers réclamèrent un nouveau délai. Leur mémoire fut présenté le 21 janvier 1965. À cette séance, la Commission permit aux autres intéressés de formuler leurs observations et elle termina ses audiences publiques.

1. Voir la liste des groupements entendus devant la Commission, page 74.

Pour mieux se familiariser avec l'industrie les commissaires ont visité à deux reprises l'usine de l'Anglo Canadian Pulp and Paper Mills Company à Québec et ils se sont rendus à l'usine de la Compagnie Price Limitée à Kénogami un dimanche soir pour constater sur place le travail effectué lorsque débute la production à minuit.

Après une étude approfondie des mémoires soumis et des témoignages recueillis à l'audience les commissaires ont jugé à propos de faire effectuer des recherches spécialisées. À cette fin, les professeurs Bertrand Belzile, Marcel Dagenais et H. E. English furent invités à préparer des études économiques fondamentales sur la question. Les travaux de ces trois économistes ont servi de base à une recherche en profondeur et très détaillée effectuée par P.S. Ross & Associés, conseillers en administration. Le rapport qui en a résulté sera analysé dans un autre chapitre.

Nous avons aussi jugé essentiel de faire effectuer des recherches sociologiques afin d'évaluer les répercussions du travail dominical sur la vie familiale, la vie communautaire et la vie religieuse du travailleur. Mademoiselle Jacqueline C. Massé, Ph.D., professeur-assistant au Département de Sociologie à l'Université de Montréal, a été chargée de cette étude et sa collaboration a été vivement appréciée. Une analyse de son rapport fera l'objet d'un chapitre subséquent.

Ces recherches effectuées par des spécialistes indépendants ont duré plusieurs mois et ont exigé la prolongation de notre mandat, d'abord au 1er décembre 1965 (arrêté en conseil numéro 319 du 23 février 1965) ensuite au 1er avril 1966 (arrêté en conseil numéro 2293 du 24 novembre 1965).

Au cours de notre délibéré, nous avons donné préséance à deux cas particuliers pour lesquels, dans l'intérêt public une décision était urgente avant la présentation de notre rapport final. Après étude de chacun de ces cas ainsi que des plans du projet du Lac Quévillon et du projet de Portage du Fort, nous avons présenté des rapports intermédiaires concluant qu'il y avait nécessité technique que ces deux papeteries produisent de façon continue.

D'autres cas furent soumis à l'attention des commissaires, par requêtes spéciales demandant la permission de produire de façon continue pendant un bref délai. Après étude approfondie, nous avons recommandé au Gouvernement de la Province d'accéder à certaines de ces requêtes vu qu'on avait établi l'urgence et la nécessité temporaire de la production. Ajoutons que dans chacun de ces cas, les représentants des employés ont manifesté leur appui et leur approbation à la demande formulée par l'employeur. Pour en arriver à ces décisions nous avons tenu compte, entre autres choses, de renseignements recueillis au cours de nos séances publiques à l'effet que dans des cas présentant une certaine analogie avec ceux soumis, le caractère à la fois temporaire et urgent de la situation avait été reconnu et qu'une production continue avait été tolérée ou autrement permise. Par contre, certaines requêtes ont été repoussées parce que nous avons été d'avis qu'elles ne présentaient pas le caractère de nécessité et d'urgence immédiate requis.

Les commissaires sont heureux de souligner la collaboration de hauts fonctionnaires des Ministères de la Justice, des Terres et Forêts et de l'Industrie et du Commerce de la Province qui leur ont fourni des renseignements utiles au cours de leurs recherches. Ils remercient aussi l'Imprimeur de la Reine et ses employés de la coopération qu'ils leur ont accordée pour l'impression de ce rapport.

Finalement, nous croyons devoir souligner l'excellent travail de Me Ross Goodwin, notre secrétaire, qui s'est chargé de l'organisation de nos audiences publiques ainsi que de toute la correspondance pendant la durée de l'enquête et qui a rempli la fonction de conseiller juridique. Il a été pour nous d'une aide précieuse dans la préparation de ce rapport.

**Le mandat
de la Commission**

2

LA Commission a été instituée pour obtenir des informations sur la production le dimanche dans les usines de pâtes et papiers, pour faire une étude approfondie de la question et pour proposer des normes d'application de la Loi du dimanche qui tiennent compte du contexte économique actuel, en établissant des distinctions valables entre *nécessité économique* et *avantage économique* d'une part, et *nécessité technique* et *avantage technique* d'autre part.

Notre enquête s'est limitée au travail du dimanche dans les usines de pâtes et papiers de la Province. Pour cette raison, nous n'avons pas eu à examiner les opérations forestières le dimanche par des compagnies de pâtes et papiers ou autres dans les forêts du Québec, ni le problème de production que rencontrent d'autres industries ou d'autres usines.

Nous nous permettons de souligner que nos recommandations ne concernent que l'industrie de pâtes et papiers du Québec et ne peuvent être considérées comme un précédent applicable à d'autres industries. Chaque industrie diffère par la nature de son produit, ses méthodes de production, son marché, ainsi que par la pratique des concurrents dans les pays qui desservent ce même marché. Nos recherches nous ont permis de formuler des recommandations après étude de tous ces facteurs et elles n'ont pu porter ni ne peuvent s'appliquer à d'autres industries.

Dès le début de notre enquête nous avons cru nécessaire de préciser notre définition des termes: *Usines de pâtes et papiers* et, le Président de la Commission l'exprima en ces mots:

« D'après l'interprétation des commissaires, notre mandat a trait à cette première opération qui consiste dans la fabrication même de la pâte et du papier mais non à leur transformation subséquente en d'autres produits. Ainsi, l'enquête couvrira la fabrication de ce que, en anglais, on appelle le « boxboard » qui est le carton à revêtement mais non celle des boîtes et des contenants qui servent à l'expédition des marchandises ».

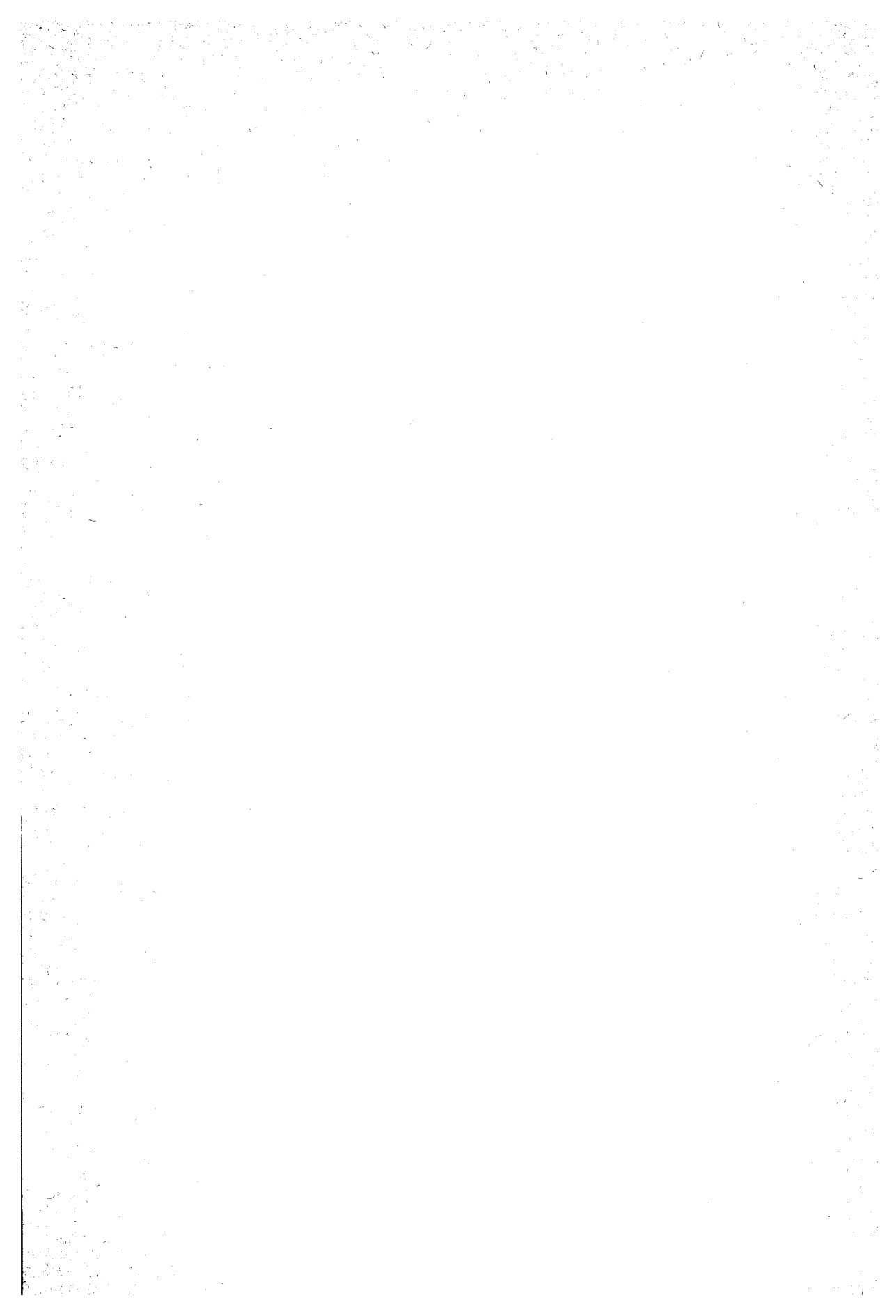
Cette définition s'appuie sur les classifications statistiques généralement suivies au Canada et dans la Province de Québec.

Ainsi que le mentionne l'arrêté en Conseil numéro 1611, vos commissaires ont été requis d'établir des distinctions valables entre les expressions *nécessité économique* et *avan-*

tage économique d'une part, et *nécessité technique* et *avantage technique* d'autre part. Ce problème a requis de la part des commissaires des recherches considérables pour tenter de fixer un point à partir duquel un avantage important devient une nécessité. En effet, faut-il attendre qu'une entreprise soit en difficultés financières avant de dire qu'il s'agit d'un cas de nécessité économique ? Faut-il examiner chacun des procédés de fabrication individuellement pour déclarer que dans un cas ou dans l'autre il y a nécessité technique de produire de façon continue ?

Cette étude a été rendue plus ardue par la variété de la production dans chacune des usines du Québec, par la variété de l'équipement utilisé, par les modifications apportées aux procédés plus anciens, par les procédés nouveaux dans les usines actuellement en voie de construction ainsi que par les développements technologiques prévisibles.

Nous n'avons pas cru être limités par notre mandat à l'examen du problème de la production du dimanche dans les usines de pâtes et papiers comme le serait un tribunal appelé à interpréter et à appliquer la Loi de l'observance du dimanche (Statuts refondus du Québec 1964, chapitre 302) ou la Loi concernant le Jour du Seigneur (Statuts révisés du Canada 1952, chapitre 171). Notre mandat, croyons-nous, va au delà d'un examen de cette nature. Nous avons cru, en conséquence, devoir envisager les développements techniques de l'industrie, sa situation économique, sa participation au progrès de l'économie du Québec et au bien commun, de même que les répercussions sociales du travail dominical, et faire les recommandations qui nous semblaient appropriées dans les circonstances.



**Législation
concernant
l'observance du
dimanche**

3

ORIGINE

LA première législation que l'on retrouve concernant le dimanche, a été promulguée, en l'an 321 de notre ère, par l'empereur Constantin. Elle décrétait que tous les juges, les citoyens et les artisans devaient se reposer « le jour vénérable du soleil ». L'on peut croire qu'il s'agissait d'une décision à la fois politique et religieuse, puisqu'elle satisfaisait ceux qui vouaient un culte au dieu soleil ainsi que les premiers chrétiens qui eux, observaient le dimanche comme anniversaire de la résurrection du Christ. Cependant, à cette même occasion, on formula, en faveur du cultivateur, une exception à cette prohibition du travail le dimanche.

Depuis cette législation les gouvernants et les peuples ont eu à faire face à un dilemme: comment concilier un jour de repos hebdomadaire en commun avec les progrès de la technologie, les aléas de la nature et les exigences du bien commun? Comment permettre, par exemple, à une industrie qui requiert le fonctionnement ininterrompu de sa machinerie, de faire bénéficier une communauté de son développement et, en même temps, de permettre à ses employés de jouir d'un jour commun de congé?

AU CANADA

La première loi générale concernant l'observance du dimanche fut adoptée par le Parlement canadien en 1906 (Acte concernant l'observance du dimanche, 6 Ed. VII, chapitre 27). Il semble que deux facteurs principaux influencèrent cette législation. Le premier était d'un caractère religieux et il venait surtout de l'Ontario; c'était le désir de faire observer strictement le jour du Seigneur; l'autre à caractère social était le désir d'améliorer, au moins en partie, le sort des travailleurs. Ces derniers, en effet, au début du 20^{ième} siècle, ne jouissaient pas de toute la protection de groupement ouvriers qui revendiquent aujourd'hui les meilleures conditions de travail possibles et d'une législation assurant leurs droits fondamentaux. Il est assez intéressant de noter qu'un chroniqueur politique de l'époque nous rapporte qu'un député du Québec s'était violemment opposé à une telle législation, expliquant qu'on tentait d'implanter en notre Province toute la « tristesse d'un dimanche de Toronto ».

L'article 91, paragraphe 27 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique (1867) confie au Parlement fédéral la juridiction sur « la loi criminelle ». . . Ce paragraphe a reçu de la part des tribunaux une interprétation des plus larges: « It is criminal law in its widest sense that is reserved » à l'autorité exclusive du Parlement fédéral¹. De plus, la jurisprudence a été constante à reconnaître qu'une législation sur l'observance du dimanche était une loi criminelle au sens large du mot, donc du ressort du Parlement fédéral².

La loi concernant le jour du Seigneur (S.R.C. 1952 chapitre 171) est entrée en vigueur le 1er mars 1907 et elle réglemente par des mesures prohibitives l'observance du dimanche dans tout le Canada.

Elle semble prohiber tout travail sauf quelques exceptions très précises comme celles du service des chemins de fer, télécommunication, etc. et les 24 exceptions groupées sous un titre général de *Travaux nécessaires et oeuvres de charité*, allant du travail se rapportant au culte divin jusqu'aux opérations se rattachant à la fabrication du sucre et du sirop d'érable en forêt.

Toutefois, à cause de l'étendue de notre pays, des habitudes et coutumes diverses qu'on y observe et des croyances religieuses auxquelles adhère la population, le Parlement a cru bon d'autoriser les législatures provinciales à permettre de faire le dimanche ce que la loi fédérale prohibe³. Ainsi, les activités permises le dimanche peuvent varier dès que l'on traverse la frontière d'une province. Au surplus cette loi est d'ordre public puisqu'on ne peut intenter de poursuite sans la permission du procureur général ou de son délégué pour la province où une contravention est censée avoir été commise.

AU QUÉBEC

On ne peut prétendre que la législature provinciale ait obtenu du Parlement le pouvoir de légiférer généralement sur l'observance du dimanche. Le Parlement fédéral a établi une législation générale et prohibitive, applicable à tout le Canada et il laisse à chaque province le pouvoir de permettre ce qui serait autrement défendu. Une loi provinciale qui

1. A.-G. Ont. v. Hamilton Street Ry. (1903) A.C. 524

2. In re Jurisdiction of a Province to Legislate Respecting Abstention from labour on Sunday (1905) S.C.R. 58. St-Prospier - vs - Rodrigue (1917) 56 S.C.R. 157.

3. Ouimet - vs - Bazin 1912, 46 S.C.R. 502.

respecte ce principe est en soi *intra vires*; cependant si elle a un caractère prohibitif, elle devient *ultra vires*.

On note que la loi fédérale, bien que sanctionnée en 1906, ne devait entrer en vigueur que le 1er mars 1907. On serait porté à croire que le Parlement de l'époque a voulu donner aux législatures l'occasion d'édicter leurs propres lois. De fait, la loi de notre Province a été sanctionnée le 28 février 1907. C'est la Loi concernant l'observance du dimanche (9 Ed. VII chapitre 42 devenu S.R.Q. 1964 chapitre 302).

Le titre même de cette loi pourrait faire douter de sa constitutionnalité, et sa rédaction nous laisse sous la fausse impression que la Province a juridiction complète en la matière. La législature a conservé ou adopté certaines lois particulières faisant exception à la loi fédérale, permettant par exemple, aux notaires d'instrumenter le dimanche, aux huissiers de faire des annonces et d'effectuer des ventes.

LA LÉGISLATION ET LE MANDAT DE LA COMMISSION

On ne discute plus le fait qu'une législation sur l'observance du dimanche fait partie du droit criminel au Canada, et est, comme telle, de la compétence exclusive du Parlement fédéral, mais comme nous l'avons rappelé plus haut, il appartient aux législatures des provinces d'édicter les exceptions qu'elles jugent à propos et de préciser les « permissions » qu'elles désirent accorder.

Il n'existe aucune loi provinciale du Québec touchant la question du travail industriel le dimanche et, par conséquent, dans l'état actuel de la législation, seule la loi fédérale est à considérer. C'est donc en regard de cette dernière que nous avons envisagé l'exécution du mandat qui nous a été confié; ce dernier se limite aux usines de pâtes et papiers.

Le sous-paragraphe (d) de l'article 11 de la loi fédérale décrit que l'expression *travaux nécessaire* comprend:

« l'allumage ou l'entretien des feux, la réparation des fourneaux et les réparations d'urgence, et l'exécution de tout autre travail lorsque ces feux, ces réparations ou ce travail sont nécessaires à une industrie ou à un procédé de fabrication d'une telle continuité qu'il ne peut être suspendu »

sans un préjudice sérieux à cette industrie, à sa production, à son outillage ou au matériel employé dans ce procédé ».

À plusieurs reprises les tribunaux ont étudié ce sous-paragraphe en relation avec le travail du dimanche dans les usines de pâtes et papiers. Sans discuter chacune de ces décisions en détail, on constate qu'elles reconnaissent toutes comme nécessaire un certain travail le dimanche, sans toutefois aller jusqu'à dire que l'opération générale ou complète d'une usine de pâtes et papiers est un « travail nécessaire ».

On a permis le travail du dimanche dans un cas de nécessité commerciale ou économique lorsqu'il a été démontré qu'il fallait profiter d'une situation climatique particulière afin de préparer de la pâte qui serait utilisée durant le reste de l'année ¹. Pour éviter un préjudice sérieux à l'entreprise on a permis, de façon générale, la production d'une quantité suffisante de pâte pour permettre aux moulins de commencer la production du papier à bonne heure le lundi matin ².

Un comité d'enquête institué par le Gouvernement de la Province de Québec présenta, en 1926, un rapport reconnaissant qu'il était nécessaire d'effectuer certaines réparations le dimanche pour assurer une production ininterrompue les autres jours de la semaine ³.

La dernière cause rapportée à ce sujet fut plaidée en 1942. Il nous est impossible de dire si les conditions économiques actuelles et les améliorations techniques réalisées depuis, permettraient à un tribunal de décider que l'opération continue est un « travail nécessaire » suivant l'article 11 (d).

La plupart des pays du monde ont édicté une législation concernant soit l'observance du dimanche ou le repos hebdomadaire. Cependant, nous nous sommes attardés à étudier plus particulièrement la législation des pays où l'on exploite des usines de pâtes et papiers. Nous examinerons ces législations étrangères en même temps que les habitudes de travail dans les autres provinces du Canada.

1. R. vs New Pulp and Paper Co 28 C.C.C. 77

2. Lake St-John Power and Paper Co. vs Otis 79 C.C.C. 398

3. Rapport des commissaires chargés de s'enquérir de la nature et l'étendue des travaux permis, dans les usines pour la fabrication de la pulpe et du papier par la loi concernant l'observance du dimanche (19 mai 1926)

**L'industrie
de la pâte
et du papier**

4

DANS l'industrie manufacturière canadienne, les usines de pâtes et papiers offrent la plus considérable contribution au commerce extérieur de notre pays. En 1963 il existait 126 usines au Canada dont 53 dans la province de Québec. À l'heure actuelle nous pourrions ajouter à ces chiffres quatorze autres usines construites depuis lors ou actuellement en voie de construction, dont quatre se trouvent au Québec.

Il convient de mentionner que plusieurs usines opérant au Canada ont ajouté des machines additionnelles à celles qui existaient; d'autres ont modifié leur équipement de façon à le moderniser et à augmenter le volume de la production. De telles modifications ou transformations impliquent des investissements de plusieurs millions de dollars.

L'industrie de la pâte et du papier est l'entreprise la plus importante de la Province de Québec. La valeur de sa production en 1963 (année la plus récente pour laquelle une compilation officielle existe) ¹ s'élevait à 665 millions de dollars. On y employait 25,780 travailleurs tant dans les moulins que dans des postes administratifs, et leurs salaires et leurs traitements se chiffraient à \$144 millions annuellement. D'après des estimés préparés par l'Association Canadienne de pâtes et papiers cette production serait passée à \$717 millions en 1964 et à \$753 millions en 1965. La même source fixerait pour l'année 1965 le nombre de travailleurs à près de 30,000 recevant en salaires plus de \$160 millions. Ces chiffres n'incluent pas les travailleurs forestiers qui, au nombre de près de 54,000, ont travaillé à un moment ou l'autre au cours de l'année, et à qui on a versé des salaires s'élevant à un montant additionnel de \$115 millions.

L'industrie québécoise utilise d'énormes quantités de pouvoir électrique et de combustible (\$49 millions en 1962). Pour acquérir de la matière première, elle dépense annuellement environ \$268 millions. En 1965 on a estimé que ces sommes allaient atteindre respectivement \$55 millions et plus de \$300 millions. Ces estimés ont été préparés en considérant que la production du Québec a augmenté de 1% en 1963, de 9% en 1964, et de 5% en 1965. Au surplus, des sommes considérables sont affectées au transport et autres services nécessaires, et sont versées en taxes municipales, scolaires, provinciales et fédérales.

En plus de l'emploi direct qu'elle crée, l'industrie des pâtes et papiers contribue dans une multitude d'autres domaines à l'économie de la Province.

1. Bureau Fédéral de la statistique, les usines de pâtes et papiers 1963.

Au Québec plusieurs usines sont situées dans des centres assez éloignés des villes plus importantes, et, dans plusieurs cas, l'usine de pâtes et papiers est la seule industrie dans une région qui en dépend presque uniquement pour son existence et sa survie.

La production de ces usines est très variée. Dans le plus grand nombre d'usines, le procédé débute avec du bois à pâte provenant de forêts concédées par le Gouvernement provincial ou de terres à bois exploitées par des cultivateurs.

LA PRODUCTION AU POINT DE VUE TECHNIQUE

Le bois à pâte est flotté aux usines ou transporté par route, par chemin de fer ou par bateau. À son arrivé, il est coupé en billes d'une longueur de 4 ou 8 pieds. Celles-ci sont dirigées dans des tambours roulants, munis à l'intérieur de crocs et par l'effet de jets d'eau à haute pression, l'écorce en est arrachée. Les billes ainsi nettoyées sont ensuite empilées à des hauteurs considérables pour former des « montagnes de pitoune » qui représentent souvent un investissement de plusieurs millions de dollars. Ce bois ainsi amassé est utilisé durant les saisons au cours desquelles on ne peut faire le transport.

Les billes sont ensuite acheminées vers l'usine pour séparer les fibres des matières qui les retiennent ensemble dans le bois. Ces fibres, une fois trempées, adhèrent par contact les unes aux autres quand l'eau en a été retirée. C'est là le phénomène fondamental de la fabrication du papier.

On fait donc du papier en mélangeant les fibres avec de l'eau, en versant une couche de ce mélange sur un tamis, en enlevant la plus grande partie de l'eau par égouttage et le reste par pression et chaleur. Les fibres se feutrent et forment une feuille compacte.

Il existe deux espèces principales de pâtes: la pâte mécanique et la pâte chimique. La première représente exactement ce que suggère son nom. Le bois est d'abord broyé en pâte que l'on passe au crible pour en enlever les déchets. Les fibres de la pâte mécanique sont plutôt courtes, et l'addition de pâte chimique est nécessaire pour en accroître la résistance.

Pour obtenir de la pâte chimique, le bois est d'abord déchiqueté en copeaux d'une dimension d'environ $\frac{3}{4}$ de pouce que l'on cuit sous pression à une température très élevée dans une

solution que l'on appelle lessive. Cette cuisson dissout pratiquement tous les éléments constitutifs du bois sauf les fibres cellulosiques et en réduit le volume de moitié environ.

Nous fabriquons au Canada trois espèces principales de pâtes chimiques: au bisulfite, au sulfate (pâte kraft) et à la soude.

Dans le procédé de fabrication au bisulfite la cuisson constitue une opération considérable. Il faut d'abord brûler de grandes quantités de soufre. Le gaz ainsi produit traverse une chaîne de refroidisseurs et est injecté par le bas d'une tour qui peut mesurer jusqu'à 100 pieds de hauteur et est remplie de pierre à chaux broyée. Un courant d'eau descend du haut de cette colonne à travers de la pierre écrasée. Le gaz ascendant, en contact avec l'eau descendante, décompose cette pierre pour en faire du bisulfite de calcium qui devient la lessive de cuisson. Les copeaux de bois sont versés dans d'énormes cylindres appelés lessiveurs, d'une telle hauteur qu'ils traversent souvent plusieurs étages. On en compte deux variétés: ceux qui produisent de la pâte en cuinée séparée et ceux qui la fabriquent par procédé continu. La cuisson dure plusieurs heures au cours desquelles les éléments du bois, à l'exception de la cellulose, sont dissous par la lessive qui devient très foncée.

Dans un lessiveur à procédé continu, la pâte est produite d'une façon ininterrompue. Par contre, lorsqu'il s'agit d'un procédé non continu, après la cuisson, la cuinée toute entière est déchargée dans une fosse spéciale où la pâte est blanchie et d'où elle s'égoutte. Des lavages ainsi répétés à l'eau fraîche la débarrassent du liquide épuisé, ne laissant que la pâte et quelques particules grossières qu'on enlève par tamisage.

Les procédés employés pour fabriquer la pâte au sulfate sont semblables à ceux qu'on utilise pour produire la pâte au bisulfite. Mais, alors que dans celle-ci, le bois est désagrégré par un acide, c'est un alcali qu'on utilise pour la pâte au sulfate ou pâte kraft.

Contrairement au procédé au bisulfite, les produits chimiques employés pour la production de la pâte au sulfate sont récupérés après chaque cuisson. On emploie à cette fin un procédé de recouvrement pour utiliser à nouveau les coûteux produits chimiques et diminuer ainsi la pollution des cours d'eau et de l'atmosphère environnante.

Dans le procédé de fabrication de la pâte à la soude on emploie de la cendre de soude comme produit chimique. Sous tous les autres rapports le procédé est semblable au précédent. Toutefois, une bonne quantité de pâte à la soude est fabriquée avec du bois dur qui donne une pâte épaisse à fibres courtes.

En général, la pâte au bisulfite produit un papier plus fin qui permet une meilleure qualité d'impression. La pâte sulfate produit un papier plus rugueux mais dont les fibres sont plus longues et en conséquence plus solides. Son emploi donne un imprimé d'une qualité peut-être moindre, mais il permet l'utilisation de presses d'une plus grande vitesse.

On combine ces pâtes entre elles et quelquefois on y ajoute d'autres matières telles que chiffons, guenilles ou papier de rebut pour obtenir le papier ou le cartonnage désirés. Ainsi, pour le papier-journal ordinaire, on utilise environ 80% de pâte mécanique et 20% de pâte chimique. Alors que durant plusieurs années, la pâte au bisulfite fut utilisée presque uniquement pour le papier-journal, l'on emploie de plus en plus depuis quelque temps la pâte sulfate pour convenir à des presses plus rapides qui nécessitent une feuille plus solide.

D'autres espèces de papier et de cartonnage utilisent des proportions différentes de pâtes ou de matières premières. Par exemple, le papier qui est employé pour les revues peut comprendre une plus grande proportion de pâtes chimiques. Par ailleurs le papier plus fin utilisé pour l'impression de livres ou comme papier à écrire, peut être composé presque uniquement de pâtes chimiques. Le papier à écrire de meilleure qualité se compose additionnellement de guenille. Selon le produit fini que l'on veut manufacturer, on combine ces différents procédés pour atteindre la qualité désirée.

Toutes ces variétés de papier ou de cartonnage sont manufacturées grâce à d'énormes machines qui requièrent des investissements considérables. Une machine à papier-journal, qui est une merveille d'ingéniosité, peut coûter à elle seule plus de \$4 millions et mesurer au delà de 300 pieds de longueur. Elle peut produire un ruban continu de papier de 25 pieds de largeur, à des vitesses allant jusqu'à un demi-mille à la minute. Par contre, elle est capable d'une précision allant jusqu'à un millième de pouce.

Une fois la cuisson terminée ou la pâte préparée, celle-ci est amenée sur une toile métallique oscillante et à mouvement circulaire continu. Au fur et à mesure que la toile se déplace une grande partie de l'eau s'égoutte par gravité. Pour accélérer le séchage, la toile passe au-dessus de plusieurs caisses aspirantes. Le dessus de ces caisses est perforé et l'on crée à l'intérieur un vide partiel. La succion qui en résulte presse la feuille de pâte contre la table de fabrication et ainsi une autre partie de l'eau en est extraite. Déjà, nous avons une feuille lorsqu'elle quitte la toile métallique. Elle a suffisamment de consistance pour se tenir mais

se compose encore d'une partie de cellulose contre cinq parties d'eau. Ensuite, soutenue par un épais tapis de feutre, elle traverse un jeu de presses circulaires qui expulsent encore une certaine quantité d'eau. La feuille court sur une série de cylindres sécheurs en fonte dont l'intérieur est chauffé à la vapeur. Il s'évapore une tonne d'eau à la minute pendant cette partie de l'opération. Le papier atteint ensuite la calandre où il reçoit sa finition par l'effet de la friction contre plusieurs cylindres superposés.

Avec des machines rapides, dix secondes à peine s'écoulent entre le moment où la solution quitte le cuvier d'alimentation et celui où elle émerge sous forme de ruban de papier 100 verges plus loin.

Il est difficile d'établir que le travail le dimanche est techniquement nécessaire quand on sait, d'une part, que l'industrie opère dans la province de Québec depuis plusieurs années sans que ce travail de production soit permis, et d'autre part, qu'au point de vue purement technique, tous les procédés de fabrication quels qu'ils soient, peuvent toujours, à la rigueur, être interrompus. Mais, bien qu'au sens strict du mot, la nécessité technique soit pratiquement inexistante, elle peut exister dans le cas d'une industrie précise afin de lui permettre de faire face à la concurrence et d'être rentable dans le contexte actuel. La fréquence des interruptions peut entraîner pour cette industrie un désavantage sérieux puisque la qualité et l'uniformité du produit peuvent en être grandement affectées. Au surplus, l'aspect technique est étroitement relié à l'aspect économique.

Les manufacturiers de machines de pâtes et papiers tendent à rendre le procédé de plus en plus continu puisque dans la plupart des pays, la production ininterrompue est la règle et l'usage. Le développement de cette industrie implique la continuité dans les opérations afin de permettre la récupération de coûteux produits chimiques, la diminution du coût des opérations ainsi que de la pollution des cours d'eau. On parle même de l'établissement de pipelines pour le transport de copeaux de bois. A mesure que l'industrie se modernisera au Québec, les machines plus anciennes seront modifiées ou remplacées par de l'équipement plus nouveau. Alors, l'opération continue aura tendance à devenir techniquement nécessaire.

LA PRODUCTION AILLEURS QU'AU QUÉBEC

La concurrence est un facteur très important de l'économie de cette industrie à cause des exportations des produits du Québec vers l'Europe ou les États-Unis. Nous avons en conséquence jugé essentiel d'étudier à la fois la législation des autres pays où existent des usines de pâtes et papiers ainsi que la pratique courante dans ces mêmes pays et dans les autres provinces du Canada qui vendent souvent leurs produits sur le même marché que les entreprises québécoises.

En République fédérale allemande on a promulgué une ordonnance particulière visant le travail le dimanche et les jours de fête dans les usines de pâtes et papiers¹. Cette réglementation permet la production continue dans les usines semblables à celles qui nous concernent. Toutefois on a jugé bon de préciser certaines conditions dont la principale requiert que plus de la moitié des machines d'une même usine soient alors en opération. De fait, on produit le dimanche en Allemagne et l'ordonnance de juillet 1963 a eu un effet rétroactif.

En 1961 on a formé en Grande-Bretagne un comité pour étudier la législation concernant le dimanche en Angleterre et au Pays de Galles. Le mandat de ce comité et son rapport, publié en décembre 1964, nous permettent de constater qu'on n'avait pas à étudier le travail industriel qui nous intéresse plus particulièrement². Toutefois, des témoignages recueillis au cours de nos séances publiques nous ont appris qu'il n'existait aucune loi prohibant la production continue dans les usines de pâtes et papiers et que de fait on y produisait le dimanche.

Aux États-Unis presque tous les États ont édicté des lois restreignant les activités dominicales d'une façon ou d'une autre (Sunday Blue laws). Cependant, il semble qu'il n'y aurait aucune législation concernant spécifiquement le travail industriel et plus spécialement aucune loi prohibant le genre de production qui nous intéresse. Plus particulièrement dans les états où se trouvent des usines de pâtes et papiers, l'on n'y a jamais considéré une telle forme d'activité comme illégale et les usines produisent sept jours par semaine.

Une loi finlandaise de 1946 permet la production le dimanche et toutes les usines produisent de façon ininterrompue sauf à l'occasion de certaines fêtes spéciales.

1. Federal law Gazette numéro 40 (20 juillet 1963)

2. Report of the departmental Committee of the law on Sunday Observance (décembre 1964)

La réglementation du travail en France prescrit qu'il est interdit d'occuper un même employé plus de six jours par semaine. Le repos hebdomadaire doit avoir une durée minima de 24 heures consécutives et doit être accordé le dimanche. Toutefois, des dérogations à la règle du repos dominical sont prévues pour certains établissements admis au régime du repos par roulement accordé à différents jours de la semaine. Cette dérogation s'applique en vertu d'un décret du 14 août 1907, aux usines de pâtes et papiers, papiers et cartons et aux usines à feu continu. En principe les entreprises papetières fonctionnent le dimanche pour des raisons d'ordre technique et économique.

Le Gouvernement néerlandais permet maintenant la production ininterrompue et les fabricants ont récemment conclu avec leurs employés une entente la prévoyant.

Une loi du repos hebdomadaire édictée en Italie, en 1934, prévoit une exception lorsqu'il s'agit, entre autres choses, d'utilité publique, de besoins techniques et de travail saisonnier. L'industrie de pâtes et papiers y est considérée comme l'une de celles où le repos par roulement est autorisé. En 1958, on a précisé le permis autorisant le travail du dimanche dans ces usines.

Il existe en Norvège une loi limitant les heures de travail mais prévoyant comme exception que « s'il est particulièrement désirable dans l'intérêt public ou général ou pour d'autres raisons importantes, le Ministère peut autoriser le travail le dimanche ou les jours de fêtes selon que les circonstances le requièrent »¹. En conséquence les usines de pâtes et papiers qui ne rencontrent pas les conditions générales permettant le travail dominical ont obtenu l'autorisation spéciale accordée par le Conseil d'Inspection du Travail.

En Suède il n'existe aucune loi prohibant le travail du dimanche; toutefois, une loi prévoit qu'on doit accorder un repos hebdomadaire de 24 heures consécutives, de préférence le dimanche. Ceci étant impossible dans une industrie à opération continue, la loi y permet le travail le dimanche. On peut même obtenir une exemption de cette stipulation de congé et les usines produisent de façon continue.

En Australie et en Nouvelle-Zélande l'on produit de façon continue depuis déjà quelques années.

1. Workers' Protection Act 1956

Dans les autres provinces du Canada, bien que celles-ci soient soumises à la même loi fédérale avec les mêmes stipulations qu'au Québec, on n'a pas jugé à propos d'édicter une permission spéciale autorisant le travail le dimanche dans les usines de pâtes et papiers. Au surplus, les témoignages recueillis lors de nos audiences publiques nous permettent de conclure que dans toutes les provinces du pays où il existe des usines de pâtes et papiers, celles-ci produisent de façon continue lorsque la nécessité s'en fait sentir et lorsque la demande l'exige. Pour ce qui est de l'Ontario, il semble que la production ininterrompue dépende en plus d'une entente entre les employeurs et les employés.

Les usines dans certaines autres provinces, notamment en Colombie Britannique, sont généralement dotées d'une machinerie plus moderne rendant ainsi l'opération continue plus nécessaire au point de vue technique. L'addition d'un septième jour de production ainsi qu'une plus grande continuité dans la qualité du produit apportent des avantages marqués.

Il est nécessaire de mentionner, dès maintenant, que les usines au Québec jouissent de certains avantages importants au point de vue de la concurrence, telle que la proximité des ports de mer pour la livraison des produits en Europe et dans certains États du Nord Est des États-Unis.

C'est ici que devient important l'analyse des avantages et des désavantages de certains facteurs qui peuvent d'abord sembler des éléments purement techniques mais dont la répercussion est évidente sur le plan économique.

**Résumé
des mémoires
présentés
à la Commission**

5

COMME nous l'avions mentionné précédemment 26 groupements, associations, corporations ou individus se sont présentés devant la Commission et ont été interrogés par les commissaires. Leurs exposés peuvent se partager en trois groupes: ceux des producteurs et des compagnies fabriquant de la pâte et du papier; ceux des groupements ouvriers et ceux des associations ou des individus qui, sans être directement touchés par la fabrication de la pâte et du papier, ont tout de même voulu exposer leur point de vue aux commissaires.

Notons que le présent chapitre ne reflète pas nécessairement l'opinion des commissaires et ne constitue pas une analyse de la preuve présentée. Il résume simplement les principes de base de la question au point de vue tant économique que technique et social. Au surplus, certaines affirmations ou certains chiffres qui nous ont été fournis lors de nos audiences publiques sont aujourd'hui devenus inexacts par suite du délai écoulé entre la date de présentation des textes et la rédaction du présent rapport. D'ailleurs, les commissaires ont analysé certaines affirmations et ont dû les nuancer ou les accepter sous réserve.

LE PROBLÈME VU PAR L'INDUSTRIE

Presque la moitié des mémoires présentés devant la Commission l'ont été par des compagnies productrices. Parmi ces mémoires, celui du Conseil des Producteurs de pâtes et papiers du Québec a servi, en quelque sorte, d'introduction aux autres. On a voulu par cet exposé faire connaître aux commissaires les problèmes et les faits qui sont communs à toutes les compagnies de l'industrie.

On nous a représenté comme essentiel l'examen de la concurrence à laquelle les usines ont à faire face afin de saisir l'amplitude des difficultés à affronter. Ainsi, on a souligné les avantages immédiats et lointains qui devraient résulter de l'acceptation par le Gouvernement du Québec du principe de la production ininterrompue. Les opérations continues, dit-on, favorisent d'une façon importante la rentabilité des entreprises et si aucune d'entre elles ne les pratique, il s'ensuit un équilibre concurrentiel qui est acceptable pour toutes. Pour autant que dans les autres provinces et aux États-Unis, le régime des opérations continues est adopté par un nombre important de concurrents, les entreprises qui ont des installations au Québec sont placées dans une position très défavorable. Ceci est de nature à entraîner,

tôt ou tard, un déplacement des nouveaux investissements vers les autres provinces. La situation pourrait devenir particulièrement grave advenant la réduction des tarifs douaniers qui actuellement protègent l'industrie des pâtes et papiers au Canada.

On s'est inquiété du fait que le Québec recule dans l'acquisition de nouvelle capacité de production et du fait que les usines du Québec ne maintenaient pas leur position sur les marchés du monde. Le progrès accompli, notamment en Colombie Britannique et en Ontario, montre que ce problème est propre à notre province. De plus, le Québec n'attire pas de nouvelles industries de pâtes et papiers essentielles au redressement de cette situation.

Selon les mémoires, plusieurs facteurs affectent la position concurrentielle des usines de pâtes et papiers du Québec et jouent de façon à placer les autres régions dans une position très avantageuse sur les principaux marchés du monde. Plusieurs de ces facteurs ne concernent pas la Commission mais on a cru bon d'en faire ressortir les points saillants pour placer la nécessité de la production continue dans sa véritable perspective. Parmi ces facteurs qui jouent au détriment du Québec, on a mentionné :

- Le coût du bois,
- Le coût de la construction,
- Le coût de transport,
- Le coût du combustible et de l'énergie,
- La qualité des produits,
- La production continue.

De façon générale on ne se rend pas compte que dans les régions de l'Amérique du Nord qui témoignent de la croissance la plus rapide dans la production de la pâte et du papier (le sud des États-Unis et la Colombie Britannique), les usines obtiennent leur bois à bien meilleur compte que celles du Québec.

Dans le sud des États-Unis, pour chaque mille carré de forêt, il y a un mille de chemin amélioré construit et entretenu à même les deniers publics. Un tel avantage, s'il existait ici, équivaldrait à \$6.00 la corde de bois coupé. La croissance plus rapide des arbres est un autre avantage marqué; une usine du Québec qui s'alimente à même une forêt où l'on applique le principe de rendement à perpétuité, doit pouvoir compter sur un territoire forestier de trois à quatre fois plus grand que celui d'une usine du sud des États-Unis. De plus, une corde

de bois à pâte du sud produira sensiblement plus de papier qu'une corde du Québec. Enfin, le climat du sud permet l'exploitation forestière à l'année longue, éliminant le coût de l'entreposage du bois à pâte.

En prenant comme base les chiffres du Bureau fédéral de la statistique pour l'année 1961, l'on a établi les coûts comparatifs du bois par tonne de papier-journal en Colombie Britannique et dans le Québec à \$19.08 et \$31.67 respectivement.

On nous a aussi représenté que le coût de la construction, vu le besoin de protection contre un climat plus rigoureux, ainsi que le coût plus élevé de la machinerie entraînent une dépense plus élevée d'environ un sixième dans notre Province.

Selon les mémoires, les taux moins élevés du transport par rail et l'exploitation des forêts à proximité des grandes régions consommatrices du papier réduisent le facteur du coût de transport dans le prix de livraison du produit fini. Au surplus, durant bon nombre d'années, on a pu dire avec raison que les usines de pâtes et papiers du Québec jouissaient de l'avantage des tarifs d'énergie électrique les plus bas au monde. Ceci n'est plus vrai car les usines du sud des États-Unis sont situées à proximité de nappes de gaz naturel qui leur fournissent à la fois combustible et énergie, proprement, commodément et économiquement.

On a affirmé que les usines canadiennes de pâtes et papiers ne jouissent plus de la suprématie d'autrefois pour ce qui est de la qualité des produits. Grâce à des améliorations techniques dans les méthodes de fabrication, les producteurs de pâtes et papiers des États-Unis et de la Scandinavie ont pu corriger certaines déficiences de leurs produits.

Le dernier avantage mentionné, dont jouissent les producteurs de l'extérieur, est celui de pouvoir poursuivre leurs opérations sans interruption quand les conditions du marché le justifient. De plus, selon les mémoires des compagnies, le Québec est la seule région de pâtes et papiers au monde où la législation empêche les opérations continues.

À la production des pâtes et papiers sont inhérents des frais généraux élevés qui demeurent relativement constants ainsi que des charges fixes, que l'usine fonctionne ou non à pleine capacité. Il s'ensuit que les variations dans le niveau de production feraient fluctuer le coût unitaire de production avec plus de force et plus de désavantages. De fait, quand les usines peuvent fonctionner de façon continue sept jours par semaine, elles évitent, semaine après semaine, les frais onéreux de la fermeture, du nettoyage et de la réouverture.

On a même comparé une usine fonctionnant six jours et une autre sept jours par semaine, pour établir que les avantages se chiffrent à une réduction de \$3.13 par tonne de production en immobilisation seulement, sans compter les autres charges fixes comme les salaires, la taxe foncière et aussi une partie importante des frais de vente.

On nous a exposé également que le Québec est la seule région du monde dont la production ne paraît pas augmenter de volume et où les investissements demeurent relativement faibles. Tout en soulignant que plusieurs des problèmes ci-haut mentionnés relèvent de l'industrie et du domaine des recherches technologiques, on a dit qu'il est un désavantage auquel il serait relativement facile de remédier, mais qui échappe à l'action de l'industrie: c'est celui dont souffrent les producteurs en étant privés de l'efficacité découlant des opérations continues.

Les mémoires soumis ont admis le fait que si les entreprises concurrentes n'opèrent pas sept jours par semaine, la prohibition de produire le dimanche n'offre pas de difficulté majeure. Il va de soi cependant que si dans une région, les opérations continues sont admises, ou encore, si un concurrent fait accepter le travail continu, toutes les données de la concurrence s'en trouvent faussées. La situation actuelle provoque, au dire du Conseil des Producteurs de pâtes et papiers, un déséquilibre très sérieux qui au bout de quelques années, aura des effets particulièrement nocifs sur le développement industriel du Québec.

Les mémoires soulignent ensuite les effets bienfaisants qu'apporterait la décision de permettre l'exploitation continue des usines de pâtes et papiers du Québec. La capacité de production utilisable se trouverait d'abord automatiquement augmentée de 320 mille tonnes de papier-journal par année; les entreprises directement intéressées verraient s'améliorer immédiatement leur perspective, ce qui donnerait probablement naissance à une politique plus ample de ventes et de commercialisation; de plus, avec l'utilisation de la capacité de production supplémentaire dans les usines actuelles, le nombre de travailleurs augmenterait dans les usines et en forêt et les fournisseurs d'énergie électrique et de matière première verraient leurs affaires augmenter; enfin, les revenus du Gouvernement seraient accrus du montant de l'impôt sur le revenu perçu sur le supplément de salaire des employés et le supplément de bénéfices des compagnies.

On expose que dès que les limites physiques des usines actuelles auront été atteintes, les investissements dans des installations nouvelles seraient davantage attrayants; que la diminution du coût unitaire de production et le rendement plus élevé des capitaux engagés soutiendraient mieux la comparaison avec le rendement que l'on peut obtenir dans d'autres régions; qu'une rémunération plus satisfaisante du capital dans l'industrie québécoise des pâtes et papiers entraînerait à coup sûr un accroissement des capitaux utilisés ici.

Outre les effets sur la production elle-même, l'accroissement de la capacité de la production, de l'emploi, de l'achat de matières premières et des revenus du Gouvernement, on prévoit que le régime de production continue aurait d'autres résultats moins tangibles. Au point de vue de la main d'oeuvre on n'obligerait pas tous les employés des usines à travailler tous les dimanches. Les heures de travail des employés continueraient d'être réparties en cinq périodes de huit heures par semaine et l'on embaucherait évidemment plus d'employés pour avoir le nombre de travailleurs nécessaire à chaque période de chaque jour de la semaine. On a aussi affirmé que la production pourrait être organisée de façon à ce que le travail le dimanche soit réparti aussi également que possible entre tous les membres du personnel.

Avec la semaine de production de six jours, beaucoup de travail de réparation et d'entretien est exécuté le dimanche pour assurer 144 heures de production les autres jours. En général, ce travail retombe semaine après semaine sur le même groupe d'hommes, ceux qui constituent l'équipe de réparation. Par contre, dit-on, avec la production ininterrompue, les travaux de réparation et d'entretien seraient effectués dès qu'ils seraient nécessaires; ils ne seraient pas remis à un dimanche ou exécutés un dimanche avant même qu'ils ne deviennent nécessaires. Au surplus, les horaires de travail qui peuvent être organisés seraient plus avantageux pour tous les employés. Par exemple, il deviendrait possible d'accorder à chacun au moins deux jours de suite de congé et aussi de prévoir ces congés plusieurs mois à l'avance, ce qui ne se produit guère à l'heure actuelle.

Les mémoires mentionnent encore que dans les autres provinces, il semble être entendu que le travail du dimanche n'est généralement pas interdit dans le cas où la nécessité de la production continue est admise par les deux parties immédiatement intéressées, soit les employés et la compagnie. Au Québec, par ailleurs, plusieurs conventions collectives intervenues entre employeurs et employés comportent l'acceptation par ceux-ci du principe de la

production continue. Elles prévoient cependant que les dispositions définitives ayant trait à cette production ne seront appliquées que si le même principe est accepté dans une déclaration précise de l'autorité compétente.

On a souligné que le nombre total d'hommes requis pour le travail le dimanche serait augmenté sous le système de la production ininterrompue. Il aurait toutefois pour effet de réduire le nombre d'employés travaillant de jour.

Même si le taux moyen d'exploitation des usines du Québec est assez souvent inférieur à leur capacité de production, les mémoires insistent sur l'importance d'une décision relative au travail le dimanche puisqu'une permission influencerait sur les investissements des producteurs au Québec et permettrait à notre Province de participer pleinement à l'expansion de l'industrie des pâtes et papiers.

LE PROBLÈME VU PAR LES GROUPEMENTS OUVRIERS

Les mémoires soumis par les associations des travailleurs ou par certains travailleurs eux-mêmes dénotent qu'on a étudié de façon concrète le problème soumis. Loin de vouloir uniquement rappeler leur opposition traditionnelle au travail le dimanche, les travailleurs ont désiré être plus pratiques et ont manifesté leur désir de collaboration et leur volonté de participer au progrès économique de la Province.

Selon les représentations qui ont été faites, le problème de la production continue doit être considéré du point de vue de la société dans son ensemble et non seulement du point de vue des actionnaires des entreprises. Il est donc plus significatif de considérer la rentabilité totale de l'entreprise comme telle, qui conditionne en partie son expansion plutôt que d'envisager uniquement le taux de rendement du capital investi.

Comme nous l'avons exposé au début du présent rapport, les groupements ouvriers ont étudié la demande des corporations afin de pouvoir approfondir le problème et de préparer une critique ou un exposé plus objectif et plus complet. On a considéré qu'au point de vue technique et économique il y aurait bien des facteurs que l'industrie pourrait elle-même améliorer.

Par contre, en répondant aux affirmations des corporations on a tenu à souligner l'importance de conserver un jour de repos en commun. On a souligné, entre autres choses, l'embarras causé et les problèmes soulevés par l'absence du père de famille en ce jour, la difficulté d'assister aux offices religieux, etc.

On a rappelé aux commissaires la Convention du Bureau International du Travail tendant à faire consacrer à travers le monde un jour commun de congé coïncidant avec le jour de la semaine reconnu jour de repos par la tradition et les usages du pays concerné. La Convention expose aussi qu'il est nécessaire de respecter les traditions et les usages des minorités religieuses dans la mesure du possible. Par ailleurs, le dimanche est ce jour presque universellement reconnu.

Au point de vue technique les ouvriers ont reconnu que des travaux importants de réparation et d'entretien s'effectuaient le dimanche mais que, malgré tout, et même sous un régime de production continue, ces mêmes réparations et ce même entretien devraient s'effectuer, mais, à la fois le dimanche et les autres jours de la semaine. Pour ce qui est de l'augmentation ou la création de nouveaux emplois ils ne partagent pas le même optimisme que les producteurs; ils admettent qu'il y aurait une certaine augmentation mais ils ajoutent qu'elle ne serait pas aussi considérable que le prétendent les compagnies. On a invité la Commission à être prudente dans l'analyse des considérations concernant l'augmentation d'investissements puisque automatiquement, il y aurait sur le marché une capacité additionnelle considérable. En conséquence, cela n'impliquerait pas, du moins pour le moment ou automatiquement, de nouveaux investissements ou l'établissement de nouvelles entreprises. Enfin, on a fait à la Commission certaines suggestions tendant à atténuer la gravité des conséquences du travail dominical au moyen, par exemple, de l'entreposage d'une production additionnelle durant les périodes mortes de l'industrie afin de pallier au chômage occasionnel.

Par contre, un des groupements ouvriers entendus devant la Commission a pu faire part à celle-ci de l'expérience pratique de certains de ses membres dans d'autres pays ou dans d'autres provinces du Canada. Elle a pu constater que certaines compagnies importantes, opérant des usines au Québec et ailleurs, soit dans d'autres provinces ou dans d'autres pays, y produisaient de façon continue.

Un groupement important représentant les travailleurs, a porté à l'attention de la Commission une certaine tendance à confondre *travail dominical* et *production dominicale*. Ceci, dit-on, amènerait beaucoup de gens à tirer des conclusions hâtives et erronnées en ce qui concerne les usines de pâtes et papiers. Ainsi, certains seraient sous l'impression que le travail du dimanche est en cause plutôt que la fabrication du produit fini ce jour-là. On ignorerait trop souvent, prétend-on, que pour assurer une production hebdomadaire de 144 heures, sans arrêt ou presque, il est nécessaire qu'un nombre considérable de tâches soient exécutées durant 24 heures du septième jour. S'objecter dans ces circonstances à la continuité du travail serait, dit-on, supprimer définitivement la possibilité de produire six jours par semaine, ce qui ne serait sûrement pas l'intention de la plupart de ceux qui réclament le maintien de la prohibition du travail le dimanche dans l'industrie papetière. Pourtant, ajoute-t-on, si l'on juge que les nombreux travaux d'entretien et de réparation sont indispensables dans les usines le dimanche, on est amené à créer une distinction bien peu économique entre ces travaux d'une part et les travaux de production d'autre part. Il serait difficile, ajoute-t-on, de conclure que ceux-ci sont repréhensibles, si l'on admet que ceux-là sont nécessaires, compte tenu de leur importance relative dans le processus de la fabrication. Leur différence essentielle ne peut être alors que technique et non morale.

Les groupements ouvriers ont jugé bon de ne pas se prononcer sur la valeur ou la qualité des arguments économiques avancés par les industries à l'appui de leur thèse sur la production dominicale. Toutefois, ils ont formulé plusieurs réserves qu'il faut prendre en considération.

On a expliqué que si on reconnaît que c'est la production du dimanche et non le travail dominical qui est en jeu, la question à trancher est d'abord de savoir dans quelle mesure l'énumération des avantages réels est suffisante pour convaincre que la prohibition doit être modifiée. Ce serait trop exiger, dit-on, que de demander que soit démontrée hors de tout doute la nécessité de produire le dimanche. Le problème est beaucoup trop complexe et embrasse trop de variables pour que l'on cherche à l'étudier ainsi.

Pour un groupe important de représentants des travailleurs la question s'est posée comme suit: puisque quantité de travaux doivent être accomplis le dimanche dans les usines, même sous les restrictions légales actuelles, y a-t-il des avantages économiques indiscutables à

réaménager l'horaire de production de façon à permettre la fabrication du produit fini le dimanche ?

Au sujet de la prétention de l'industrie qu'une semaine de production de sept jours augmenterait l'emploi, l'on a fait observer que l'embauchage n'augmente pas rapidement dans les papeteries et les usines de pâtes du pays. En effet, malgré une hausse considérable de la production au Canada, les nouvelles techniques permettent d'appliquer un système de fabrication de plus en plus automatique; en conséquence, dit-on, on ne peut s'attendre à ce que le nombre d'employés augmente à un rythme plus rapide dans l'avenir. De même, dans l'exploitation forestière, la mécanisation progressive entraîne une augmentation rapide et plus considérable de la productivité alors que l'emploi diminue sensiblement.

Au point de vue pratique, on nous a exposé que les employés sont individuellement opposés au travail le dimanche, mais que, dans certains endroits où on l'avait accepté, les gens qui travaillaient sous ce régime ne voulaient pas revenir à une semaine de production de six jours. On a souligné aussi que depuis l'existence d'une semaine de sept jours de production le nombre de plaintes concernant la répartition des heures de travail et les congés a diminué considérablement.

Enfin, on a exprimé une certaine appréhension à l'effet que le travail continu créerait une surproduction causant des problèmes considérables dans l'industrie et que les compagnies propriétaires de plusieurs moulins dans différentes provinces seraient portées à faire travailler de façon continue à certains endroits quitte à produire au ralenti ailleurs.

AUTRES OPINIONS

Comme nous l'avons exposé au début du présent chapitre d'autres associations, individus ou groupements, non directement intéressés à la fabrication de la pâte et du papier, ont quand même tenu à faire valoir leur point de vue et à exposer leur opinion devant la Commission.

Les quelques mémoires qu'ils ont présentés ont surtout voulu rappeler aux commissaires la valeur du repos hebdomadaire et celle du respect du dimanche tant au point de vue social qu'au point de vue religieux. On a désiré souligner le conflit entre deux ordres de valeur qui,

l'un et l'autre, intéressent vivement l'Église: l'observance du dimanche et les impératifs de la vie économique. On a opposé aux impératifs de la vie économique, les valeurs que le dimanche représente pour un chrétien.

Ces mémoires ont exposé que l'observance du dimanche implique des valeurs à la fois religieuse, familiales et sociales.

La cessation hebdomadaire de tout travail permet à l'homme de mieux vivre en union avec Dieu et cette expression du culte se réalise principalement le dimanche. Pour le chrétien, le repos dominical est essentiellement destiné à rendre un culte communautaire et à libérer l'homme des servitudes de la matière. Dans un monde où l'on se consacre sans trêve à l'amélioration de la technique il est dangereux que l'homme devienne esclave de cette technique et de la machine en oubliant Dieu.

Pour ce qui est des valeurs familiales du dimanche, l'on souligne que l'unité de la famille exige que ses membres se retrouvent ensemble périodiquement. Le respect du dimanche favorise de telles réunions et permet en particulier au père de famille de maintenir des liens étroits avec son épouse et ses enfants. La collaboration des conjoints à l'oeuvre de l'éducation des enfants est largement favorisée par la cessation du travail le dimanche.

Un des mémoires importants présentés dans ce groupe a posé le problème comme suit: les travailleurs n'ont pratiquement pas l'occasion de rencontrer leur famille au complet durant la semaine à des heures favorables. Peut-on enlever au père de famille l'occasion la plus favorable (consacrée par une longue coutume) sans un motif d'une exceptionnelle gravité?

Cette question, sérieusement formulée, a été longuement examinée par les commissaires en regard du mandat qui leur avait été confié et elle est plus spécifiquement analysée en d'autres parties du présent rapport.

Une troisième valeur qui se rattache au respect du dimanche: c'est la valeur sociale. On nous a exposé qu'il est important pour la vie sociale d'une communauté que la plus grande partie possible des agents de la vie économique cessent leur labeur en même temps et à jour fixe. Le repos hebdomadaire n'a pas la même signification s'il est pris par chacun à un jour différent de la semaine. La fin de semaine chômée en commun par la majorité de la population est, dit-on, un trait caractéristique de notre époque.

Les mémoires soumis ont aussi examiné les impératifs de la vie économique, en soulignant que l'enseignement de l'Église sur le repos dominical ne méconnaît pas les réalités économiques. Au contraire, la pensée sociale chrétienne verrait dans ces réalités un facteur essentiel de la vie humaine et voudrait qu'on leur accorde une attention particulière. L'Église permet le travail le dimanche en vue d'éviter un dommage d'une exceptionnelle gravité. Elle reconnaît que certains secteurs de l'industrie ou certains genres de fonctions exigent, par leur nature même, une attention ou un service qui ne peut être interrompu sans détriment grave pour la société elle-même. On a souligné ensuite la responsabilité spéciale qu'ont les gouvernements, les entreprises et les groupements ouvriers de rechercher une solution autre que celle de l'abandon du respect du dimanche et de ses obligations. Il faut voir s'il n'y a pas un moyen autre de participer quand même au développement économique tout en sauvegardant le repos dominical.

Un autre mémoire important présenté dans cette catégorie a reconnu comme nécessaire le travail d'entretien et de réparation qui se fait actuellement le dimanche. Toutefois, en rappelant le nombre d'employés qui aujourd'hui doivent travailler le dimanche, on a signalé aux commissaires que la production continue dérangerait peu de choses si le nombre d'employés qui y seraient affectés était sensiblement égal à celui de ceux qui travaillent actuellement.

Le respect du dimanche intéresse au plus haut point certains groupements et associations qui se sont toujours opposés à l'extension des permissions existant actuellement. Toutefois leur participation aux travaux de la Commission n'a pas été strictement négative. Il faut souligner que tous les mémoires présentés ont souligné le caractère économique de la question et mentionné que certains facteurs pourraient rendre économiquement nécessaire une dérogation à la règle du respect du dimanche.

Répercussions sociales

6

L'OBLIGATION d'observer un jour commun de repos, jour universellement reconnu comme étant le dimanche, a été acceptée depuis longtemps, avant même que le législateur ne la sanctionne dans des textes de loi. Tel que nous l'avons mentionné dans un chapitre précédent, la législation existante possède à la fois un caractère religieux et social.

En Israël, par exemple, la loi prévoit que si les membres d'une même communauté adhèrent à une religion, ils peuvent, chaque semaine, respecter le jour de repos que reconnaît leur croyance. Ceci implique que les musulmans ne travaillent pas le vendredi, les juifs le samedi, les chrétiens le dimanche. En France, après la Révolution, on tenta d'établir une semaine de dix jours. On revint rapidement à la semaine qu'on connaissait auparavant et qui existe encore aujourd'hui. Même en Russie, alors qu'en 1929, on tenta d'instaurer une semaine de travail continu au cours de laquelle un septième des employés devrait être en congé par rotation, on a rétabli le dimanche comme jour de repos en commun. Le dimanche est quasi universellement reconnu même dans des pays qui, pour des motifs religieux, pourraient préférer un autre jour.

Afin de pouvoir établir la valeur qu'on attachait à ce jour de repos et sonder l'opinion des travailleurs eux-mêmes sur la question, les commissaires ont jugé à propos de faire effectuer des recherches sociologiques par une équipe dirigée par Mademoiselle Jacqueline C. Massé, Ph.D., professeur-assistant au Département de Sociologie à l'Université de Montréal. On lui a confié le mandat d'examiner les répercussions du travail le dimanche chez les travailleurs en considérant plus particulièrement les domaines religieux, social et familial.

Dans son contexte sociologique, le problème à l'étude pouvait relever du domaine de la sociologie du travail, de la sociologie des loisirs, de la sociologie de la famille et enfin, de la sociologie religieuse. On risquerait de ne pas saisir l'ampleur et la complexité du problème en l'étudiant sous un seul de ces angles et en négligeant les autres. En conséquence, Mademoiselle Massé a tenu compte à la fois de tous ces aspects, car l'individu appartient tout autant à son milieu de travail qu'à différents groupes familiaux, sociaux et religieux, qui sont en interaction les uns avec les autres. S'il existe au sein de ces groupes un système d'organisation interne, ils n'en restent pas moins indépendants et ils subissent toujours l'influence des groupes externes avec lesquels ils sont en contact et vice versa. Toutefois, l'étude de tous ces aspects dépasserait par son ampleur le cadre de la présente enquête.

Disons tout de suite que le travail continu ou de sept jours n'implique pas que le travailleur serait à son poste plus de 40 heures par semaine. Les cédules de travail y pourvoient.

Il faut ajouter, en second lieu, que le problème soumis à l'étude de la Commission a trait à cette activité de l'industrie qui consiste dans la production plutôt que dans celle plus vaste que comprend dans son sens générique le mot « travail » qui embrasserait, par exemple, la réparation et l'entretien de l'équipement. En effet, le travail de réparation et d'entretien se fait depuis des années dans les usines de pâtes et papiers pour la raison mentionnée plus haut.

Les entreprises choisies et où l'enquête a été tenue, l'ont été en fonction de leur production industrielle. Tout en présentant quelques similitudes au point de vue industriel, deux systèmes différents de production s'y côtoient. De plus, l'une des entreprises s'occupe de fabrication de pâtes et papiers. Ces régions ont été choisies dans des coins bien différents de la Province. Deux parmi celles-ci sont habitées presque exclusivement par des Canadiens de langue française et la troisième compte un nombre appréciable de Canadiens de langue anglaise vivant à côté d'une majorité francophone. Ce sont : la région du Saguenay (au nord de la Province), la région de la Mauricie (au centre) et la région de l'Outaouais (à l'extrémité ouest). D'autres régions auraient probablement pu tout aussi bien être adoptées mais l'échantillonnage produit par les enquêtes dans ces régions a été suffisant et satisfaisant pour les besoins de la Commission. Dans ces trois centres, les noms de 368 sujets furent choisis, la moitié travaillant dans des usines de pâtes et papiers et l'autre moitié dans l'industrie de l'aluminium ou dans celle du contreplaqué.

La collaboration de tous les travailleurs mérite d'être soulignée. En effet, 67% des travailleurs ont accepté de subir des entrevues très longues au cours de l'été 1965; plusieurs des absents se trouvaient soit en vacances, malades ou dans l'impossibilité de se présenter au local des entrevues.

Le rapport de Mademoiselle Massé explique que le travail du dimanche a des incidences sur les activités personnelles du travailleur. Pour vérifier dans quelle mesure il affecte les activités actuelles du travailleur, on leur a demandé d'indiquer leurs activités ce jour-là lorsqu'ils travaillent et lorsqu'ils sont en congé. Le tableau A.1 à la page qui suit donne une idée générale des activités de la journée du dimanche congé pour tous les travailleurs.

On remarque d'abord que la plupart des gens assistent à la messe régulièrement et que près de la moitié restent à la maison et s'y reposent, du moins une partie de la journée.

À ce sujet, il appert des rencontres qui ont eu lieu avec les ministres du culte, dans les régions concernées, que l'assistance à la messe n'est pas sensiblement affectée par le travail continu. Ceux qui ont charge des fidèles y ont ajusté les heures des offices religieux à ce qui convient à la fois à ceux qui travaillent le dimanche et à ceux qui sont alors en congé. Ceux qui assistent régulièrement à l'office divin trouvent ainsi le temps ou la facilité d'adapter cette activité au travail dominical. Il est intéressant de noter, cependant, que trois quarts des travailleurs interviewés mentionnent que le travail du dimanche les entraîne à négliger la pratique de la religion, mais que, par contre, si on leur demande s'ils assistent à la messe, ils nous répondent qu'ils le font quand même. Les ministres du culte sont toutefois portés à s'interroger sur les effets à long terme d'une telle mesure.

TABLEAU A.1

Distribution pourcentuelle des ouvriers selon la fréquence des activités personnelles le dimanche-congé (Nombre d'interviewés: 248).

	Régulièrement %	A l'occasion %	Jamais %
Absence d'activité			
Rester à la maison.....	47	47	6
Repos - sieste.....	33	54	13
Activités individuelles			
Télévision.....	29	58	13
Lecture.....	28	53	19
Réparation - maison.....	11	13	76
Bricolage sur auto.....	4	26	70
Cinéma.....	2	30	68
Cours.....	2	9	89
Activités familiales			
Promenade en auto.....	42	49	9
Surveillance des devoirs.....	34	41	25
Camp (chalet).....	16	41	43
Garde des enfants.....	10	44	46
Magasinage.....	6	20	74
Camping.....	4	18	78
Activités sociales			
Rencontre avec parents.....	27	66	7
Rencontre avec amis.....	14	75	11
Pêche, chasse (en saison).....	14	45	41
Jeu de cartes.....	13	53	34
Joutes sportives (asst).....	10	49	41
Rencontre avec voisins.....	8	61	31
Sports.....	7	40	53
Bowling (équipe).....	6	16	78
Club (danse).....	4	32	64
Activité religieuse			
Assistance à la messe.....	88	10	2

TABLEAU A.2

Distribution pourcentuelle des ouvriers selon la fréquence des activités personnelles du dimanche-congé de ceux qui ont toujours congé le dimanche (Nombre d'interviewés: 93) et de ceux qui n'ont qu'occasionnellement leur congé le dimanche (Nombre d'interviewés: 155).

	Régulièrement			À l'occasion			Jamais		
	6 jours %	7 jours %	Dif. ¹ %	6 jours %	7 jours %	Dif. %	6 jours %	7 jours %	Dif. %
Absence d'activité									
Rester à la maison.....	55	42	-13	40	51	+11	5	7	+ 2
Repos - sieste.....	39	29	-10	48	58	+10	13	13	0
Activités individuelles									
Télévision.....	33	27	-6	56	59	+3	11	14	+4
Lecture.....	28	27	-1	48	56	+8	24	17	-7
Réparation - maison.....	9	12	+3	9	15	+6	82	73	-9
Bricolage sur auto.....	4	5	+1	28	24	-4	68	71	+3
Cinéma.....	3	0	-3	25	36	+11	72	64	-8
Cours.....	1	2	+1	5	12	+7	94	86	-8
Activités familiales									
Promenade en auto.....	49	37	-12	39	56	+17	12	7	-5
Surveillance des devoirs.....	41	29	-12	32	46	+14	27	25	-2
Garde des enfants.....	13	8	-5	48	42	-6	39	50	+11
Camp (chalet).....	17	15	-2	39	43	+4	44	42	-2
Magasinage.....	11	4	-7	19	20	+1	70	76	+6
Camping.....	4	3	-1	17	19	+2	79	78	-1
Activités sociales									
Rencontre avec parents.....	29	25	-4	67	66	-1	4	9	+5
Jeu de cartes.....	17	10	-7	46	58	+12	37	32	-5
Rencontre avec amis.....	14	13	-1	72	77	+5	14	10	-4
Joutes sportives (asst).....	14	8	-6	45	51	+6	41	41	0
Pêche, chasse (en saison).....	14	14	0	44	46	+2	42	40	-2
Rencontre avec voisins.....	9	8	-1	58	63	+5	33	29	-4
Sport.....	7	7	0	40	40	0	53	53	0
Club.....	4	3	-1	39	28	-11	57	69	+12
Bowling.....	4	7	+3	16	16	0	80	77	-3
Activité religieuse									
Assistance à la messe.....	88	85	-3	8	10	+2	1	2	+1

1. Les chiffres indiqués dans cette colonne « différence » indiquent en pourcentage le nombre de personnes qui ne pratiquent plus la même activité au même rythme le dimanche lorsqu'elles sont en congé et le dimanche lorsqu'elles sont au travail. Un signe négatif à « régulièrement » et à « à l'occasion » indique une baisse de l'activité, alors qu'un signe positif à « jamais » veut dire qu'il y a plus de gens qui n'exercent pas l'activité en question.

Le tableau A.2 illustre un autre aspect de la question: il permet de comparer les activités du dimanche-congé d'ouvriers qui ne travaillent jamais ce jour-là avec celles d'ouvriers intégrés à un système de production continue. Ce tableau indique de façon précise que les travailleurs en production continue ont tendance à avoir moins d'activités le dimanche lorsqu'ils ont congé que les travailleurs en production non continue. Cette différence est plus marquée pour deux formes d'activité familiale, soit *la promenade en auto* et *la surveillance des devoirs*. L'analyse générale des résultats de ce tableau indique que le travail du dimanche est accompagné d'une baisse générale des activités régulières.

De ces deux tableaux, il ressort que la production continue affecte généralement la vie sociale du travailleur de production. Elle affecte aussi à un niveau plus ou moins élevé sa vie religieuse et familiale. On le constate même le dimanche où il ne travaille pas lorsqu'on établit des comparaisons avec celui qui a toujours congé ce jour-là.

D'après les résultats de l'enquête, il semble que le travail dominical entraîne une forme de vie tout à fait spéciale qui singularise le travailleur en continu lorsqu'il travaille le dimanche et même lorsqu'il est en congé ce jour-là. Étant donné l'absence de relations entre la baisse de différents types d'activités et les années d'expérience en travail continu, on peut supposer que le travail dominical a, entre autres résultats, celui d'isoler le travailleur toute la durée de sa vie.

On a constaté que le degré d'appartenance aux associations ne différenciait pas le groupe travail continu du groupe semi-continu, mais il est intéressant de noter que de tous les facteurs en relation avec cette appartenance, seul le salaire s'est avéré important: plus le salaire est élevé, plus grand est le nombre d'associations auxquelles adhère le travailleur.

On a observé que la très grande majorité des travailleurs considèrent que le travail dominical entraîne des inconvénients au point de vue individuel, familial, religieux, social et culturel.

L'opinion générale des travailleurs sur les avantages provenant du travail dominical (augmentation des emplois, cumul des congés, travail en usine plus facile, augmentation des promotions, capacité de faire face à la concurrence, attrait des compagnies au Québec, congés prévisibles) est plus diversifiée: certains acceptent ces arguments en faveur du travail dominical, un certain nombre les rejettent, d'autres ne se prononcent pas.

On a observé au cours de l'enquête que de toutes les conditions de travail proposées à l'évaluation des travailleurs, le dimanche-congé occupe la première place, sur un pied d'égalité avec l'emploi stable. Toute l'importance que les travailleurs en général accordent au dimanche-congé en ressort clairement.

Le résultat des recherches démontre que les activités de l'ouvrier en dehors des heures de travail sont affectées par le travail dominical. Quelle que soit l'expérience du travail continu, les ouvriers sont presque unanimes à reconnaître ces inconvénients même lorsqu'ils en reconnaissent les avantages, la tendance générale est de rejeter les arguments en faveur du travail du dimanche. Cet attachement au dimanche-congé n'a rien de surprenant puisqu'on peut le considérer comme l'expression de l'importance accordée aux groupes de la famille et des amis qui constituent des valeurs primordiales dans le milieu québécois.

CONCLUSION DE L'ÉTUDE SOCIOLOGIQUE

Après une analyse détaillée des études, des recherches, des tests et des entrevues, Mademoiselle Massé note en terminant :

« Étant donné les résultats de cette recherche, nous sommes d'avis que le système de travail continu, tel que conçu actuellement, ne saurait être recommandé, sauf s'il y a nécessité économique, au point de vue du bien-être des travailleurs ».

Mademoiselle Massé suggère de poursuivre les recherches sur cette question afin de déterminer les facteurs susceptibles de minimiser les effets du travail continu. On pourrait également songer à une action sociale auprès des institutions, groupes ou organismes à l'intérieur de la communauté, afin que celle-ci s'adapte mieux aux conditions de travail d'une partie de sa population.

Nécessités et avantages économiques

7

AFIN d'établir une distinction fondée entre ce qui est *avantage économique* et ce qui est *nécessité économique*, comme le requiert le mandat de la Commission, des études ont été entreprises par plusieurs économistes, et une analyse plus détaillée a été poursuivie par la maison P.S. Ross & Associés. Cette aide a été vraiment précieuse, et on tentera dans ce chapitre de résumer les études économiques qui en ont résulté.

On ne trouve pas, en science économique de définition précise de la *nécessité économique*, ni de distinction précise entre ce qui est *nécessité économique* et ce qui est *avantage économique*. Le mot *nécessité* peut évidemment être interprété restrictivement ou largement, selon l'objectif qu'on cherche à atteindre. Il est difficile d'établir la nécessité au sens strict, c'est-à-dire dans le sens que l'objectif ne peut être atteint d'aucune autre façon. Au sens large, la *nécessité économique* existe quand l'objectif visé est considéré comme primordial et que la mesure dont il s'agit facilite grandement la poursuite d'un tel objectif.

Quand l'objectif entrevu est secondaire ou quand la mesure en question est avantageuse, sans l'être suffisamment pour paraître nécessaire, même au sens large, on parlera d'*avantage économique*.

En étudiant la nécessité de la production dominicale en rapport avec les lois sur l'observance du dimanche, les commissaires ont constaté que les législations examinées qui établissent des exceptions au repos hebdomadaire en commun sont toutes basées sur le concept de nécessité au sens large. Le problème doit être envisagé dans le contexte économique actuel, en tenant compte de la situation de l'industrie des pâtes et papiers du Québec et de celle des usines des autres provinces et pays qui peuvent desservir les mêmes marchés que les usines québécoises. Il faut aussi considérer l'attrait qu'a l'industrie à investir au Québec, afin de promouvoir la croissance économique rapide de la Province, de stimuler le développement de régions moins fortunées et d'utiliser de façon plus complète les ressources forestières de la Province.

Bien que les objectifs de l'industrie, qui sont le maintien à long-terme d'un niveau donné de profit, le maintien d'une part donnée du marché et la croissance à longue haleine de l'entreprise, soient louables et justifiables, la Commission est d'avis que ce sont des facteurs d'importance secondaire. Nous croyons que le principal intérêt ne devrait être que la santé économique de la Province.

On tentera de résumer dans ce chapitre les faits concernant l'industrie des pâtes et papiers du Québec rapportés par les conseillers économiques de la Commission, mais ces faits doivent toujours être étudiés au regard de l'effet qu'ils produisent sur l'économie provinciale qui reste la préoccupation première.

Les objectifs économiques mentionnés dans le premier rapport annuel du Conseil Économique du Canada peuvent également s'appliquer au Québec, notamment:

- a) le plein emploi;
- b) la croissance économique rapide;
- c) la stabilité raisonnable des prix;
- d) la situation viable de la balance des paiements;
- e) la juste répartition des revenus croissants.

Que le développement économique de la Province soit évalué du point de vue du développement régional ou de celui de la croissance des secteurs industriels majeurs, il reste que l'avenir de l'industrie des pâtes et papiers du Québec est important. Cette industrie est une composante majeure de l'économie provinciale et les usines sont surtout situées dans des régions de grand chômage où le développement industriel est essentiel.

L'État, par l'entremise du Ministère des Terres et Forêts, est responsable de l'utilisation efficace des ressources forestières du Québec, en vue de promouvoir le bien public. Malheureusement, il n'y a pas d'inventaire systématique et complet des forêts québécoises, et par conséquent il est difficile d'évaluer avec précision la quantité de bois qui se perd chaque année par manque d'utilisation totale. Cependant les professeurs Lussier et Maheux ont estimé, dans une étude récente ¹, qu'un total de 25 millions de cordes de bois pourraient être extraites des forêts québécoises chaque année, ce qui représente deux fois et demie la récolte actuelle. Environ 15 millions de cordes sont inutilisées et se déprécient graduellement sans profiter à personne. Souhaiter une meilleure utilisation des forêts québécoises est évidemment un des premiers objectifs de la Province.

Cet objectif a récemment été énoncé comme suit dans « Exposé sur l'Administration et la Gestion des Terres et Forêts du Québec », publié par le Ministère des Terres et Forêts en décembre 1965 :

1. La forêt du Québec en 1964.

« La forêt étant l'une des richesses les plus importantes de notre territoire, il appartient . . . à l'État de prendre les mesures nécessaires pour en assurer la conservation et l'exploitation rationnelle . . . Du point de vue social et économique, il est important aujourd'hui d'assurer la permanence de cette richesse en vue:

- a) d'une utilisation optimum des stocks de bois parvenus à maturité;*
- b) d'une utilisation optimum des terres à vocation forestière pour la production de matière ligneuse pour toute autre fin (utilisation polyvalente).*

Le ministère n'a donc d'autre but que celui de tirer des ressources territoriales et forestières du Québec le maximum d'avantages pour le plus grand bien du plus grand nombre possible de ses habitants ».

Il va aussi de soi que le développement industriel de la Province ait un objectif primordial pour élever le niveau de vie de la population. Pour atteindre cet objectif, il faut concentrer les efforts du côté de la production des marchandises manufacturées et semi-manufacturées à travers la Province, aussi bien dans les régions éloignées que dans les centres urbains. Les entreprises existantes doivent croître et la création de nouvelles entreprises doit être encouragée. Dans ce but, il est nécessaire de créer un climat économique favorable et de stimuler les affaires. Entre les objectifs de l'état et ceux de l'industrie, il n'y a en ce domaine aucun conflit. D'une part, l'état désire promouvoir une saine exploitation des ressources forestières et le développement de l'industrie manufacturière; d'autre part, l'industrie désire maintenir sa croissance et son profit à longue portée.

L'ÉCONOMIE DE LA PRODUCTION SUR UNE GRANDE ÉCHELLE ET LA LOI DES RENDEMENTS DÉCROISSANTS

Les conseillers économiques de la Commission ont fourni des commentaires précieux sur l'économie de la production sur une grande échelle dans l'industrie des pâtes et papiers. Ils ont signalé que, dans ce contexte, il est difficile de distinguer entre les aspects économiques et techniques puisqu'ils sont intimement liés. À mesure que l'échelle de production grandit, il devient économiquement désirable et possible de mécaniser les opérations, ce qui a pour

résultat de créer un avantage technique sur une autre usine produisant sur une plus petite échelle. Plus les procédés sont mécanisés plus les investissements requis sont importants, et plus il faut atteindre à l'utilisation optimale de la machinerie.

La production des pâtes et papiers a toujours été une industrie à capitalisation intensive, et il y a eu, ces dernières années, une tendance marquée vers l'augmentation des dépenses en immobilisation. Avec des machines plus grosses et plus coûteuses, une usine peut faire des économies de multiples façons et plus particulièrement grâce à une spécialisation de la production, à l'acquisition de la matière première en plus grande quantité, à la répartition des dépenses administratives sur une quantité plus grande de produits. En même temps, plus la dépense en immobilisation pour la machinerie est élevée, plus les désavantages sont considérables dans les périodes de non-production. La diminution du coût unitaire pour l'installation de machines énormes et coûteuses devient un avantage économique qui ne peut être atteint d'aucune autre façon. Ces machines dispendieuses doivent cependant absorber les dépenses en immobilisation encourues pendant les sept jours de la semaine, et leur utilisation pendant seulement six jours devient de plus en plus difficile à justifier du point de vue économique.

L'inquiétude grandissante au sujet de la pollution de l'eau et de l'atmosphère constitue un facteur additionnel: on aura besoin d'investissements importants afin de réduire cette pollution au moyen de procédés qui, de plus en plus, exigent une production ininterrompue.

Les conseillers de la Commission soulignent qu'il y a deux théories économiques applicables au problème qui intéresse la Commission, en ajoutant qu'à première vue ces théories semblent contradictoires. La première est celle de l'économie de la production sur une grande échelle, en vertu de laquelle la production de masse provoque des économies qui augmentent en proportion du volume. La seconde est la loi des rendements décroissants en vertu de laquelle on atteint une certaine limite dans le procédé de production lorsqu'une augmentation de volume a comme résultat des dépenses unitaires supérieures plutôt que moindres. La production sur une grande échelle réalise des économies jusqu'à un certain point, au delà duquel la loi des rendements décroissants commence à s'appliquer.

Le point où joue l'application de la loi des rendements décroissants varie d'une industrie à l'autre. Après une étude approfondie de l'industrie des pâtes et papiers, les conseillers

économiques de la Commission ont conclu que lorsqu'une usine obtient un taux d'opération de 90% de production sur une base de six jours par semaine, les économies de la production sur une grande échelle s'arrêtent et la loi des rendements décroissants commence à jouer. À leur avis, il devient nécessaire à ce moment, d'augmenter le volume de la production par l'opération ininterrompue pendant les sept jours de la semaine, de même que par de nouvelles constructions afin de maintenir les profits unitaires. Quand un producteur arrive à un taux d'opération d'environ 90% de rendement pour six jours, il doit songer sérieusement à développer un rendement supérieur, et pendant le tracé des plans et la construction, il doit faire fonctionner son usine sans interruption de façon à rencontrer la demande variable de ses clients.

RENTABILITÉ

Les conseillers de la Commission affirment que plusieurs facteurs influencent la décision d'investir lorsqu'il s'agit de nouvelle capacité de production, mais que la rentabilité est un facteur d'importance dans la décision de mettre un projet sur pied, et de choisir l'endroit où il sera développé.

Dans l'industrie des pâtes et papiers, la première considération qui entre en jeu est la demande. La décision d'étendre les opérations est prise si l'on prévoit un manque d'un produit en fonction de la demande. Le choix d'un emplacement pour un développement nécessaire dépend en grande partie de la rentabilité qu'offre un endroit par rapport à un autre. À un endroit particulier, la rentabilité dépend à son tour de plusieurs facteurs, dont le coût et la qualité de la matière première, le coût de distribution du produit fini selon les marchés envisagés, les taxes et réduction de taxes accordées à l'entreprise, le coût de la main-d'oeuvre et autres dépenses de production.

La dépense de capital par unité de production est un élément déterminant dans la décision d'investir, à cause de l'envergure et de la nature de l'investissement de capital que requiert l'industrie des pâtes et papiers. Pour illustrer l'influence qu'a la production continue sur les décisions d'investissement, les conseillers ont donné en exemple une usine de pâtes et papiers ayant une capacité quotidienne de 600 tonnes, exigeant un investissement de \$60

millions, et fournissant un revenu quotidien de \$84,000, si l'on suppose que le prix du produit est \$140. par tonne. Si cette usine est en opération sept jours par semaine, elle produira 340 jours par année, pour un total de 204,000 tonnes rapportant \$28,560,000. Si l'opération est sur une base de six jours, l'usine produira pendant 308 jours par année, et son rendement sera de 184,000 tonnes donnant un revenu de \$25,872,000. L'investissement de capital de \$60 millions est constant dans les deux cas.

La production ininterrompue a pour effet la réduction du coût unitaire de capital et l'augmentation de la rentabilité de l'investissement. Les conseillers ont conclu que si la demande permet l'opération continue de l'usine, et si la production dominicale est autorisée lorsqu'une telle demande existe, cela aura certainement un effet favorable sur l'établissement de nouveaux investissements dans la Province.

LE MARCHÉ EXISTANT POUR LES PÂTES ET PAPIERS CANADIENS

Les conseillers économiques ont procédé à une étude approfondie du marché actuel pour les produits canadiens de pâtes et papiers et ont établi des prévisions pour l'avenir. Cette industrie est la plus importante au Canada pour ce qui est des emplois, des salaires payés et de la valeur ajoutée par la manufacture. Elle est fortement orientée vers l'exportation, la demande domestique ne consommant que 25% de la production totale. Le marché le plus important se trouve aux États-Unis et il absorbe 80% de l'exportation canadienne, alors que 10% va en Grande-Bretagne, et le reste à d'autres pays à travers le monde. Le papier-journal forme 63% de l'exportation totale, les pâtes de bois 33%, tandis que d'autres papiers et cartons forment les derniers 4%.

À l'avenir, la demande totale des pâtes et papiers canadiens continuera de s'accroître, autant par l'influence de facteurs historiques comme l'augmentation de population, un niveau de vie plus élevé et une éducation supérieure, que par celle de facteurs externes touchant la demande au Canada. D'après des sondages mondiaux effectués par la F.A.O. plusieurs régions où actuellement ou potentiellement, la demande est élevée, s'approchent de la limite de leur capacité de production à cause de la pénurie du bois à pâtes nécessaire à leurs besoins grandissants. Ces facteurs externes devraient avoir comme résultat un

accroissement de la demande des pâtes et papiers au Canada, et cela à un taux plus rapide que les taux d'accroissement dans le passé. Il semble raisonnable de présumer que la demande pour les pâtes et papiers canadiens qui, pendant les quarante dernières années, s'est augmentée en moyenne de 4 1/3% par année, continuera de croître au moins au même taux dans l'avenir. Cette demande pourra même progresser plus rapidement à cause de l'augmentation constante pour les pâtes et papiers dans des régions du monde où les ressources forestières sont inadéquates à rencontrer cet accroissement.

On prévoit que la demande pour le papier-journal canadien augmentera substantiellement, et que celle pour les pâtes de bois s'élèvera encore plus rapidement. Il est possible que les exportations de pâtes de bois atteignent celles du papier-journal d'ici 1975 et les dépassent considérablement en 1980.

La destination des exportations changera également. Tout en maintenant la part canadienne sur le marché américain, les exportations vers les autres pays augmenteront de façon encore plus rapide, ce qui aura comme résultat un pourcentage plus bas d'exportations vers les autres marchés du monde. En outre, on prévoit que dans un avenir plus éloigné, la demande peu élevée pour les autres papiers et cartons devrait s'accroître substantiellement, afin de combler le besoin grandissant de fibre de bois outre-mer.

Les conseillers ont comparé leurs estimés sur la demande future pour les pâtes et papiers du Canada avec la capacité actuelle et celle qui est prévue. Ils ont conclu que cette dernière semble adéquate pour rencontrer l'augmentation de la demande, du moins jusqu'en 1970. Par conséquent, il ne peut être démontré que la production le dimanche est nécessaire, sous ce seul aspect. Il faudrait cependant faire remarquer que quelques mois après la fin de l'étude effectuée par les conseillers, dans laquelle ils déclaraient que la capacité était adéquate pour rencontrer les demandes de papier-journal, plusieurs producteurs québécois ont découvert que les demandes élevées et inusitées faites par leurs clients ne pouvaient être satisfaites avec leur capacité actuelle de six jours. Ils ont démontré une nécessité économique temporaire de production dominicale que la Commission a reconnue dans une série de rapports intérimaires.

Les conseillers ont souligné également que le travail de production du dimanche ne créerait pas un excès de capacité de production important au Canada ou au Québec. Si ce

travail était autorisé, on aurait, par exemple, une augmentation de la capacité de production de papier-journal d'environ 300,000 tonnes, ce qui représente moins de 4% de la capacité totale au Canada, chiffre sans grande influence sur l'approvisionnement mondial. Ils ont constaté cependant que le travail de production continue pourrait influencer certains facteurs internes tels que la qualité, l'uniformité et les coûts unitaires, et que ces facteurs pourraient favoriser la position concurrentielle du Québec.

POSITION DE L'INDUSTRIE DES PÂTES ET PAPIERS DU QUÉBEC

Les conseillers économiques de la Commission ont examiné ensuite la place qu'occupe l'industrie des pâtes et papiers du Québec au sein de l'ensemble de l'industrie canadienne. Le Québec a été le producteur de pâtes et papiers le plus important du Canada mais son pourcentage dans la production canadienne a diminué régulièrement depuis les dernières années, allant de 46% en 1952 à 39% en 1962. Pendant ce temps, l'industrie canadienne s'accroissait au taux de 3½% par année tandis que le taux du Québec n'était que 1½% par année. Les pays d'outre-mer dont les ressources de bois sont inadéquates ont investi en Colombie-Britannique et au Nouveau-Brunswick sans venir, jusqu'à maintenant, au Québec.

Les conseillers ont étudié les avantages et désavantages que connaît le Québec au point de vue de la concurrence par rapport aux autres régions productrices, et ils ont conclu que les principaux avantages du Québec consistaient dans ses grandes ressources forestières et sa proximité d'accès aux importants marchés des États-Unis et de l'ouest de l'Europe. Depuis toujours, le coût du bois a été plus élevé au Québec qu'en Colombie-Britannique et dans le sud des États-Unis mais il a été plus bas qu'en Scandinavie. Certains indices laissent cependant croire qu'il y aura une diminution appréciable de cette différence dans le prix du bois, d'ici les prochains dix ans, grâce à la mécanisation des opérations forestières au Québec, et la hausse des prix ailleurs. L'effet conjugué de d'autres facteurs de concurrence (coût de la main-d'oeuvre, coût de la matière première, transport, effets du climat et coût de construction) indique que le Québec est comparable à l'Ontario et aux autres provinces et pays pour ce qui est de la rencontre de la concurrence sur les marchés naturels du Québec. Donc, pour autant qu'on envisage ces facteurs, l'investissement dans l'industrie des pâtes

et papiers du Québec est aussi attrayant que dans la plupart des autres régions. Selon les conseillers économiques de la Commission, le seul autre désavantage principal qui pourrait empêcher les investissements pour des usines modernes dans la Province est celui de l'interdiction de la production continue.

COÛT DU TRAVAIL DU DIMANCHE

Les conseillers économiques de la Commission ont effectué un examen détaillé du coût du travail dominical et ont conclu comme suit :

- pour l'ensemble de l'industrie, le coût unitaire de la production interrompue est 103.19% du coût unitaire de la production continue,
- le coût unitaire de la production interrompue de papier-journal est 103.2% du coût unitaire de la production continue,
- le coût unitaire d'autres papiers et cartons sur une base d'intermittence est 103.38% du coût unitaire de la production continue,
- le coût unitaire des pâtes sur une base d'intermittence est 103.14% de celui de la production continue.

NOMBRE D'EMPLOYÉS DANS LA PRODUCTION DU DIMANCHE

Pour la Commission, la question à l'étude n'était pas celle du choix entre le travail dominical et l'inactivité dominicale dans les usines de pâtes et papiers du Québec. Il s'effectue actuellement dans l'industrie une somme considérable de travail couvrant surtout les réparations et l'entretien. La question à débattre est plutôt le choix entre la production le dimanche et la non-production le dimanche.

Les conseillers ont mentionné les effets qu'aurait un changement de production de six jours à sept jours sur le nombre d'employés du dimanche et sur leurs heures de travail. D'après leur étude, environ 7,000 employés travaillent actuellement le dimanche dans les usines de pâtes et papiers du Québec et ils fournissent en moyenne 7.1 heures de travail par dimanche. Si la production du dimanche existait à travers l'industrie, il y aurait environ 11,000 employés, travaillant en moyenne 8 heures chaque dimanche. De plus, il y aurait

une augmentation d'environ 400 employés sur semaine, soit 2% à cause de travaux de réparations et d'entretien s'effectuant la semaine et l'on conserverait quand même une moyenne de 7.9 heures de travail par jour de semaine. Si toutes les usines produisaient de façon continue, il y aurait, selon les conseillers, 2,500 nouveaux emplois disponibles dans l'industrie actuelle. En outre, si ce fait favorisait la construction de nouvelles usines au Québec, chacune de ces grandes usines offrirait à son tour 500 nouveaux emplois. Si 10 nouvelles usines étaient ainsi construites d'ici quelques années, afin d'utiliser plus pleinement les ressources forestières de la Province, elles fourniraient du travail à 5,000 nouveaux employés. D'après cette hypothèse, l'effet d'emploi total qu'aurait alors le travail continu dans l'industrie serait de fournir 7,500 nouveaux emplois dans les usines, avec en même temps des augmentations substantielles de travail dans les forêts et dans les industries connexes.

CONCLUSION DE L'ÉTUDE DES CONSEILLERS ÉCONOMIQUES

À la fin de leur examen approfondi de la situation, les conseillers économiques de la Commission ont fait les recommandations suivantes:

« Nous concluons donc qu'à moins d'inconvénients sociologiques très sérieux, le travail de production le dimanche devrait être permis dans l'industrie des pâtes et papiers de la Province de Québec. Le travail de production le dimanche est économiquement avantageux et pour la Province et pour l'industrie parce que pour l'un, il crée des emplois dans des régions qui ont souvent un taux élevé de chômage et pour l'autre, il réduit les coûts d'opération. De plus, afin d'attirer de nouvelles usines, ce qui aura pour effet de stimuler le développement économique de la Province et d'assurer une meilleure utilisation des ressources forestières, l'abolition de la présente restriction devient impérative ».

Conclusion

8

AINSI que l'indiquent les chapitres précédents, la Commission a d'abord étudié les mémoires présentés par les compagnies et les syndicats lors des auditions publiques. Elle a, par la suite, demandé à des spécialistes de faire des recherches sur les aspects économiques et sociaux du problème. La Commission a tenu plusieurs séances d'étude avec ces spécialistes relativement aux méthodes qu'ils avaient suivies et aux conclusions auxquelles ils étaient parvenus. Au cours des délibérations qui ont suivi, certains points essentiels ont fixé leur attention et ont servi de point de départ à leur réflexion pour les amener à une conclusion qui leur paraît équitable et fondée en regard des aspects économiques, techniques et humains du problème qui leur était soumis. La Commission a dû également tenir compte du développement économique de la Province: cet aspect lui a paru fondamental, tant à cause de l'importance pour la Province de l'exploitation de ses richesses naturelles que des répercussions de l'implantation et du progrès de l'industrie des pâtes et papiers sur l'ensemble de l'économie.

L'INTÉRÊT PUBLIC

Au problème technique que nous avons à décider s'ajoutait cette gravité particulière que la solution mettait en cause l'intérêt public ou le bien commun ou encore, en d'autres termes, les conditions concrètes jugées essentielles à l'épanouissement de la personne humaine. L'obligation d'observer un jour de repos en commun, ce jour étant universellement reconnu comme étant le dimanche, a été acceptée depuis très longtemps, avant même que le législateur ne la sanctionne dans un texte de droit pénal. L'Organisation Internationale du Travail en a fait l'objet de l'une des premières conventions internationales (Convention no 14, 1921). Toutefois, cette mesure a souffert des exceptions. Dans l'industrie même des pâtes et papiers on a décidé qu'il était nécessaire que *les travaux de réparation, d'entretien et de mise en ordre* soient effectués le dimanche afin d'assurer aux entrepreneurs une production de six jours entiers par semaine et les mettre ainsi en état de faire face à la concurrence des autres provinces et des pays étrangers.

Les raisons motivant une exception à la règle commune doivent être proportionnellement graves: à une mesure d'intérêt public doit correspondre une exigence d'un même ordre.

De même, étendre la durée hebdomadaire du travail au-delà des cadres coutumiers et légaux, c'est modifier le statut social des travailleurs, et un tel changement est de nature à provoquer, à long terme, des effets sur leur comportement individuel et social.

C'est pourquoi, n'ayant pas été pleinement satisfait des représentations faites au cours des séances publiques, nous avons décidé de demander à des spécialistes des enquêtes approfondies, d'une part sur les conséquences du travail le dimanche sur la vie religieuse, familiale et sociale des travailleurs et d'autre part sur l'importance économique et technique du travail continu en regard des entreprises, de l'industrie et du développement économique de la Province.

LE TRAVAIL DU DIMANCHE ET LES TRAVAILLEURS

Les travailleurs en général sont fortement opposés au travail le dimanche. Ils sont également très peu sensibles aux arguments qu'on leur soumet en faveur d'une telle pratique: le plus grand nombre n'y accordent pas foi. Ils choisiront le dimanche comme jour de congé de préférence à toute autre condition de travail: même l'assurance d'un emploi stable n'a pas à leurs yeux une valeur supérieure.

L'enquête sociologique nous révèle des faits extrêmement graves. Les activités personnelles et d'interaction de ceux qui travaillent le dimanche sont différentes de celles de leurs concitoyens qui ne travaillent pas ce jour-là. Et même lorsqu'ils ont congé le dimanche, leur participation aux diverses activités est moindre. Le travail dominical tend à créer une forme de vie spéciale qui singularise ceux qui s'y adonnent même lorsqu'ils ont congé un dimanche. Le travail le dimanche isole le travailleur de son milieu. La vie sociale est tout entière organisée en fonction d'une semaine régulière de travail qui exclut le dimanche. Les activités familiales et religieuses trouvent également ce jour-là leur pleine expression.

Ces constatations soulèvent des problèmes sérieux en regard des objectifs fondamentaux que poursuit une société démocratique: non seulement tous les citoyens doivent-ils être égaux devant la loi mais aussi doivent-ils pouvoir vivre selon les normes communes et pouvoir participer pleinement aux activités des différentes communautés auxquelles ils appartiennent.

NÉCESSITÉ TECHNIQUE DU TRAVAIL LE DIMANCHE

En général, on ne peut prétendre qu'il y ait nécessité à l'heure actuelle de produire le dimanche pour des raisons techniques. Certains procédés, peu nombreux, exigent la continuité d'opération. Cependant, nous devons, pour l'avenir, réserver notre jugement. Il ne fait aucun doute que le progrès technologique dans cette industrie tend vers la mise au point de procédés qui, dans leur conception et leur nature, seront des procédés continus. Le coût fort élevé de l'équipement incite à une utilisation optimum; le fait que partout dans le monde, sauf au Québec, le travail du dimanche est permis dans cette industrie, amène les fabricants d'équipement à concevoir celui-ci en fonction d'une production continue. De plus, dans la mesure où les usines modernes s'accroissent en dimension, leurs procédés deviennent de plus en plus intégrés et leur efficacité exige la production ininterrompue. Celle-ci est nécessaire également pour certaines opérations accessoires exigées par la technologie comme les systèmes de recouvrement des produits chimiques ou ceux mis au point pour réduire la pollution de l'air et de l'eau. Pour ces raisons, bien que nous n'ayons pas trouvé que de façon générale il y ait nécessité technique de produire de façon continue, nous avons, au cours de notre enquête, trouvé que deux nouvelles usines de pâtes de dimensions très vastes devraient pouvoir produire le dimanche pour des raisons techniques.

NÉCESSITÉ ÉCONOMIQUE

Nous avons retenu la définition de nécessité au sens large. Dans cette optique, est nécessaire ce qui est essentiel à l'épanouissement et au développement d'une entreprise. En d'autres termes, est nécessaire ce qui facilite grandement l'atteinte des objectifs promordiaux d'une entreprise, d'une industrie ou de la société. Au terme des analyses que nous avons demandées et de notre propre réflexion, nous ne croyons pas que le travail le dimanche est essentiel à l'industrie des pâtes et papiers pour lui permettre d'atteindre les objectifs normaux que poursuit nécessairement une entreprise.

L'industrie des pâtes et papiers dans la province de Québec a pu maintenir sa position concurrentielle sur le marché international. Le retour sur les investissements y est aussi

élevé qu'en Ontario où le travail le dimanche est permis. En Colombie britannique, les retours sont plus élevés mais l'industrie est jeune, dotée d'un équipement récent et la forêt, exploitée depuis peu, fournit le bois à meilleur compte.

Les ressources forestières de la Province sont considérables et, bien que le coût du bois soit actuellement plus élevé qu'en d'autres endroits (Colombie-Britannique, sud des États-Unis), il est acquis que par l'introduction de la mécanisation et une meilleure utilisation des ressources il est appelé à diminuer au point d'annuler ce désavantage.

La prohibition de travailler le dimanche ne constitue pas pour l'industrie des pâtes et papiers dans la Province un empêchement à maintenir, à long terme, un niveau de profit raisonnable, une part sans cesse accrue de marché et la croissance des entreprises, sauf dans un cas particulier, de nature temporaire, dont il sera question plus loin.

Cependant, depuis une quinzaine d'années, l'industrie des pâtes et papiers au Québec ne s'est pas développée au même rythme que dans les autres provinces. Ainsi, de 1952 à 1962, alors que le taux de croissance était respectivement de 9%, 3½% et 3% pour la Colombie-Britannique, l'Ontario et l'ensemble du Canada, il n'était que de 1½% pour le Québec.

Nous savons par ailleurs que les pays européens, où la demande pour les pâtes et papiers est en hausse, épuisent graduellement leurs réserves de bois. Déjà, de nombreux producteurs européens, en collaboration avec des compagnies canadiennes, projettent d'investir dans des entreprises canadiennes. Aucun de ces projets, à date, ne sera réalisé dans la province.

LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DE LA PROVINCE ET LE CARACTÈRE PARTICULIER DE L'INDUSTRIE

La croissance économique est une exigence essentielle du bien commun surtout dans une société à prédominance industrielle. Aucun des retards dont souffre la Province ne pourra être comblé, aucun des objectifs qu'elle se propose ne pourra être atteint à moins d'un accroissement des activités productives qui sont la source des revenus publics et privés. Le développement économique est devenu la préoccupation première de tous les états modernes. S'il n'est pas en lui-même un objectif premier en qualité, il est la condition de tous les autres.

La Province dispose d'immenses ressources forestières sises, presque en totalité, sur un territoire impropre à tout autre usage. Le bois lorsqu'il n'est pas utilisé dépérit, est sujet à des maladies, meurt et retarde le renouvellement de la forêt. Il y a urgence et grand profit à ce que cette ressource naturelle soit exploitée sinon elle est perdue.

Cette nécessité apparaît plus pressante quand on songe que la coupe et la transformation du bois s'opèrent dans des régions éloignées des centres urbains et économiquement sous-développées, là où l'industrie manufacturière répugne à s'établir. L'industrie des pâtes et papiers dans la plupart des cas est la seule qui puisse assumer la fonction de devenir pour ces régions le facteur principal de développement économique. Toute politique de développement, pour de vastes régions de la Province ne peut se concevoir que par l'expansion de l'industrie des pâtes et papiers.

La situation privilégiée, qui fut celle de la forêt québécoise pendant de longues années, n'existe plus. D'abord, les progrès technologiques permettent d'utiliser une très grande variété d'essences. Même le bois dur peut être utilisé. Ensuite, les boisés les plus accessibles dans la Province ont depuis longtemps été concédés de sorte que les nouveaux moulins devront s'établir en des endroits éloignés annulant un des avantages décisifs de l'industrie québécoise, le coût comparativement peu élevé du transport de ces produits, de l'usine au marché de consommation américain ou européen.

Nous avons constaté au cours de nos recherches que l'industrie des pâtes et papiers présente certaines caractéristiques propres. Si l'on considère la demande et l'offre on s'aperçoit que la première présente trois caractères: la demande suit de près la croissance démographique, la hausse du niveau de vie et l'élévation du niveau d'éducation. Elle s'accroît de façon régulière sauf lorsque surviennent les variations brusques liées à ces facteurs. D'autre part, de façon très marquée pour le papier-journal mais moins pour les autres produits, deux fois l'an, à l'automne et au printemps, la demande fait des sauts brusques et prononcés. Enfin, pour le papier-journal, qui est le principal produit de l'industrie québécoise, les contrats s'étendent sur une période de 10 ou 15 ans et le contrat lui-même ou la coutume veulent que l'acheteur s'engage à prendre une quantité minimum et l'entreprise à livrer sur demande une quantité maximum.

L'offre est conditionnée par le genre d'équipement propre à cette industrie. Cet équipement est constitué d'unités de production d'un coût très élevé (environ \$10 à \$15 millions), d'une capacité de production aussi très élevée (environ 2,000 pieds à la minute pour le papier-journal, moins pour les autres). Par ailleurs, la loi des rendements décroissants s'applique à compter du moment où l'entreprise utilise 90% de sa capacité de production.

Nous devons définir le terme *capacité* d'une façon précise. L'expression *capacité d'une machine* ou *d'une usine* peut avoir plusieurs sens. L'industrie elle-même pour ses propres statistiques utilise ce terme habituellement pour décrire le meilleur comportement d'une machine ou d'une usine sur une longue période. Ainsi, une machine pourrait produire sans arrêt pendant 6 jours, à un rythme normal, des produits usuels, et les quantités ainsi produites pourraient représenter moins que 100% de sa capacité. Pour le papier-journal, qui est un produit standard, la capacité mesurée en terme d'utilisation horaire à vitesse normale, rejoint d'assez près la notion de capacité maximum mesurée en quantité produite. Pour les pâtes, les autres papiers et les cartons, les usines et les machines produisent diverses qualités et, pour une même période, les quantités produites peuvent varier. Nous avons retenu le terme *capacité* pour désigner l'utilisation ou l'opération en temps d'une usine ou d'une machine. Lorsqu'une usine ou une machine est en opération de façon continue, à vitesse normale pendant 6 jours d'une semaine, nous disons que cette fabrique ou cette machine est utilisée à 100% de sa capacité. La machine peut être arrêtée pendant une heure pour passer de la fabrication d'un produit à un autre ou parce que des réparations usuelles doivent y être effectuées, mais cette heure d'arrêt doit être calculée comme heure d'opération pour établir la capacité. La somme, dans une semaine, des heures de réparation et de production à vitesse normale divisée par 144 (6 x 24) donne un pourcentage qui sera la capacité pour cette semaine. C'est ainsi que nous utiliserons l'expression *90% de capacité normale en 6 jours*.

À partir de ces données nous en sommes venus aux constatations suivantes:

- a) les usines québécoises, lorsque la demande excède 90% de leur capacité, doivent, pour honorer leurs engagements, produire à des coûts unitaires plus élevés que leurs concurrents des autres provinces et des pays étrangers;

- b) à compter du moment où l'usine utilise 90% de sa capacité il devient avantageux pour elle d'accroître ses facilités de production ou son équipement. Toutefois, cette décision, à cause de la somme énorme requise par l'investissement et aussi à cause de l'accroissement subit et considérable de capacité qui en résulte et qui risque pour un certain temps de n'être que partiellement utilisé, exige une période plus ou moins longue de réflexion et d'étude. La mise en place du nouvel équipement exigera aussi des délais. Pendant ce temps, l'entreprise doit être en mesure d'honorer ses engagements;
- c) la prohibition de travailler le dimanche a entre autres les effets suivants:
- 1) l'entreprise risque de perdre une partie de la demande qui sera satisfaite ailleurs;
 - 2) les pertes sont élevées, variables selon le volume de production et pouvant atteindre plusieurs millions, dans les entreprises de grande dimension;
 - 3) cet inconvénient peut rebuter les investisseurs nouveaux et inciter même les entrepreneurs locaux à investir ailleurs plutôt qu'à accroître localement leur capacité.

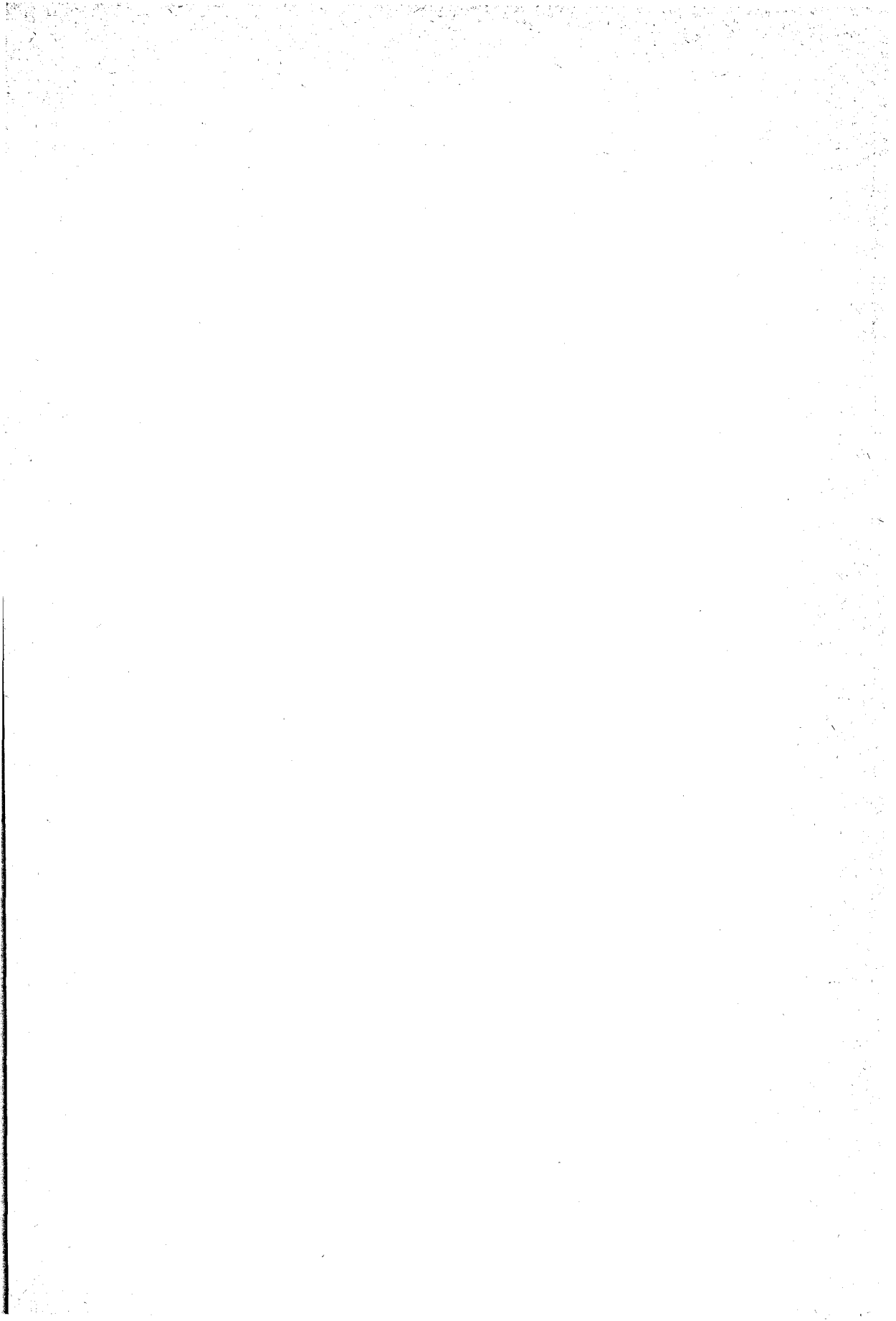
RECOMMANDATION

En conséquence, nous sommes amenés à faire la recommandation suivante: quand toutes les usines d'une compagnie de pâtes et papiers au Québec, dans une catégorie de produits, utilisent 90% de leur capacité normale de six jours, cette compagnie pourra poursuivre ses opérations le dimanche aussi longtemps que cette condition sera maintenue, pourvu que les employés y consentent et que l'autorité publique ne s'y oppose pas. Car, nous croyons qu'à ce moment, la production le dimanche devient une nécessité.

Les compagnies et les syndicats sont les mieux placés pour déterminer si 90% de la capacité de 6 jours a été atteint. Ils doivent aussi s'entendre sur les conditions qui devront s'appliquer au travail le dimanche et pourront s'entendre sur les mesures à prendre pour atténuer les conséquences pénibles, pour les salariés, du travail le dimanche que nous avons soulignées plus haut.

Quand une compagnie et les syndicats que représentent ses employés ont reconnu qu'en fait l'utilisation de 90% de la capacité de 6 jours a été atteinte et qu'ils ont convenu égale-

ment des conditions qui régiront le travail du dimanche, la compagnie pourra commencer à produire ce jour-là. Toutefois, la compagnie devra immédiatement informer le Ministre de la Justice de cette entente. Comme la prohibition du travail le dimanche est d'intérêt public, le Ministre de la Justice au nom de l'état pourra intervenir, sur réception de l'avis et en tout temps, pour vérifier si l'exception est bien fondée. Dans tous les cas où les parties (employeur et syndicats) ne pourront s'entendre sur le fait que la compagnie utilise 90% de sa capacité de 6 jours ou davantage, l'une ou l'autre partie, à sa discrétion, pourra soumettre le différend au Ministre de la Justice, en donnant avis à l'autre partie et le Ministre, après enquête sur les faits, rendra sa décision.



Liste des mémoires présentés par ordre de leur audition

Building Products of Canada Limited.

Le Conseil des Producteurs de Pâtes et Papiers
du Québec.

La Ligue du Dimanche.

Dominion Tar and Chemical Company Limited.

The E.B. Eddy Company.

La Compagnie de Papier Rolland Limitée.

The Lord's Day Alliance of Canada.

Ste. Anne Paper Company Limited.

Consolidated Paper Corporation Limited.

Scott Paper Limited.

Barthurst Power & Paper Company Limited.

Canadian International Paper Company.

Richmond Pulp & Paper Co. Limited.

La Fraternité Internationale des Travailleurs des
Pâtes et Papiers et l'Union des Papetiers et Travail-
leurs du Papier.

Anglo Canadian Pulp and Paper Mills Company
Limited.

Monsieur A. B. Paterson.

Gaspésia Pulp and Paper Company Limited.

Price Brothers and Company Limited.

Canadian Glassine Co. Limited.

Fraternité Internationale des Travailleurs de l'Industrie de Pâtes et Papiers, local 137.

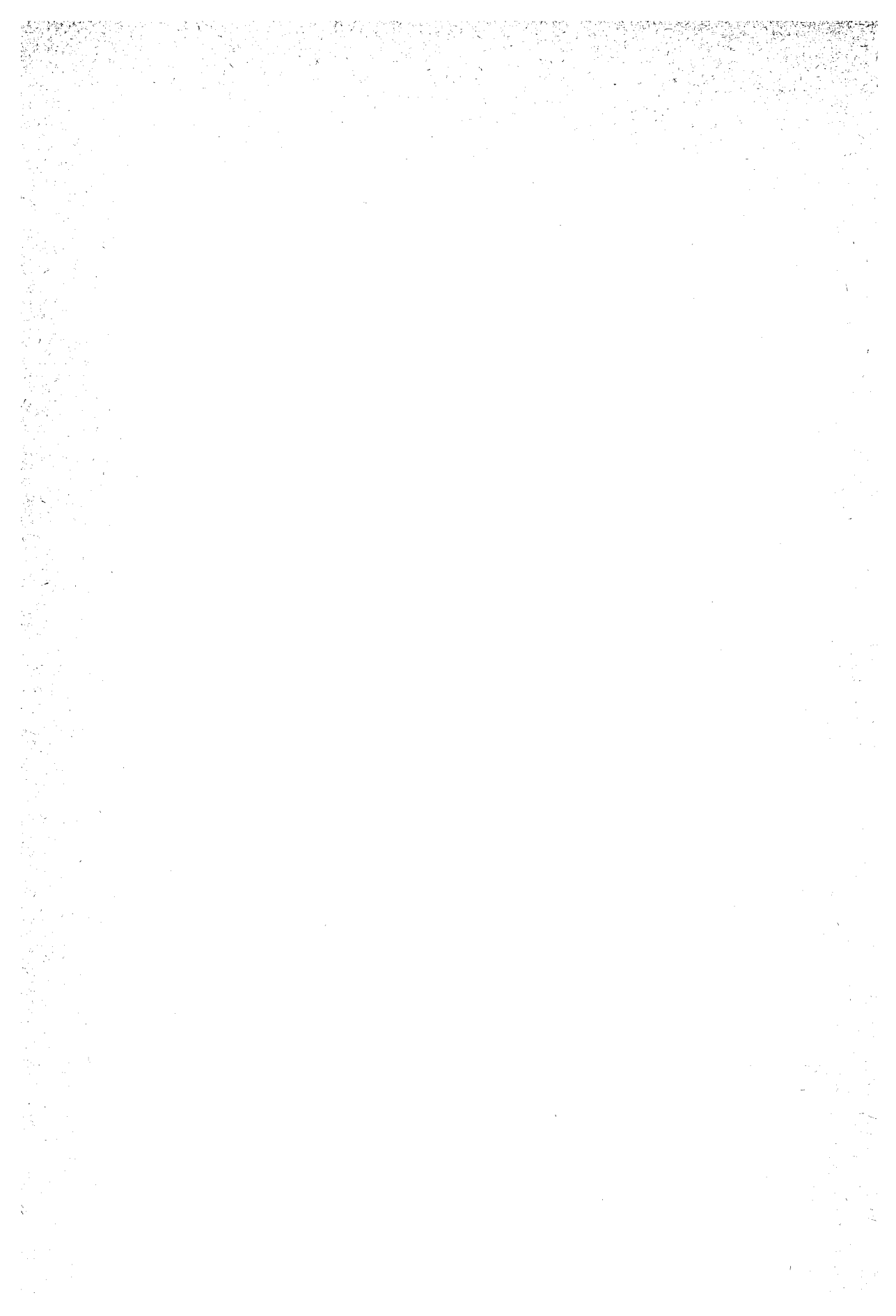
L'Union des Papetiers et des Ouvriers du Papier, Local 163.

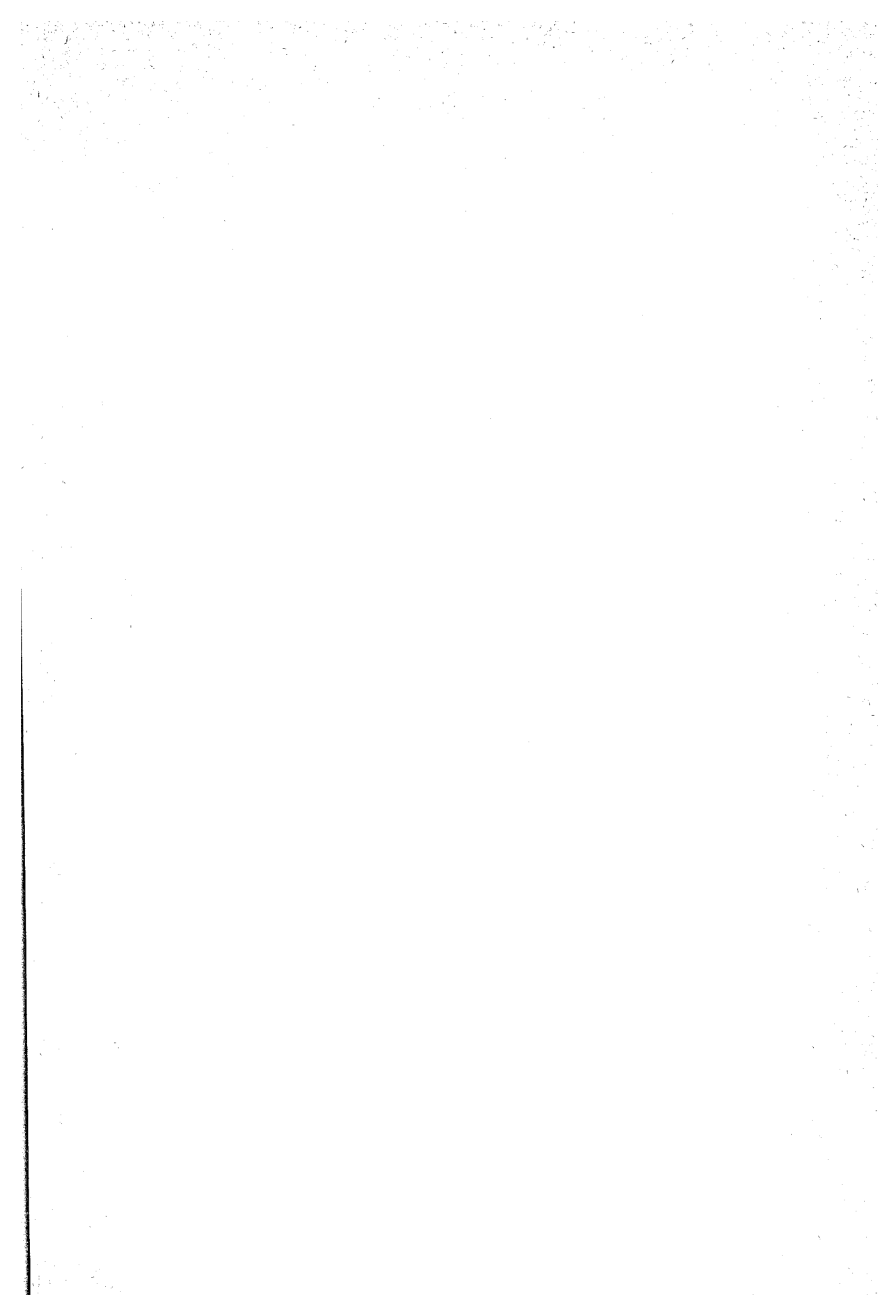
The Quebec North Shore Paper Company.

Confédération des Syndicats Nationaux et la Fédération Nationale des Travailleurs des Pâtes et Papiers Inc.

Le Conseil Sacerdotal d'Études Sociales.

Note : D'autres mémoires, résolutions ou lettres furent reçus par le secrétaire. Dans quelques cas les intéressés ne se présentèrent pas à l'audition. D'autres représentations écrites furent transmises après les audiences publiques. Cependant, malgré l'expiration des délais, les commissaires ont pris connaissance de ces textes et les ont considérés pendant l'étude du problème.





**Public
Inquiry Commission
concerning
Sunday Observance
in Quebec
Pulp & Paper Mills**



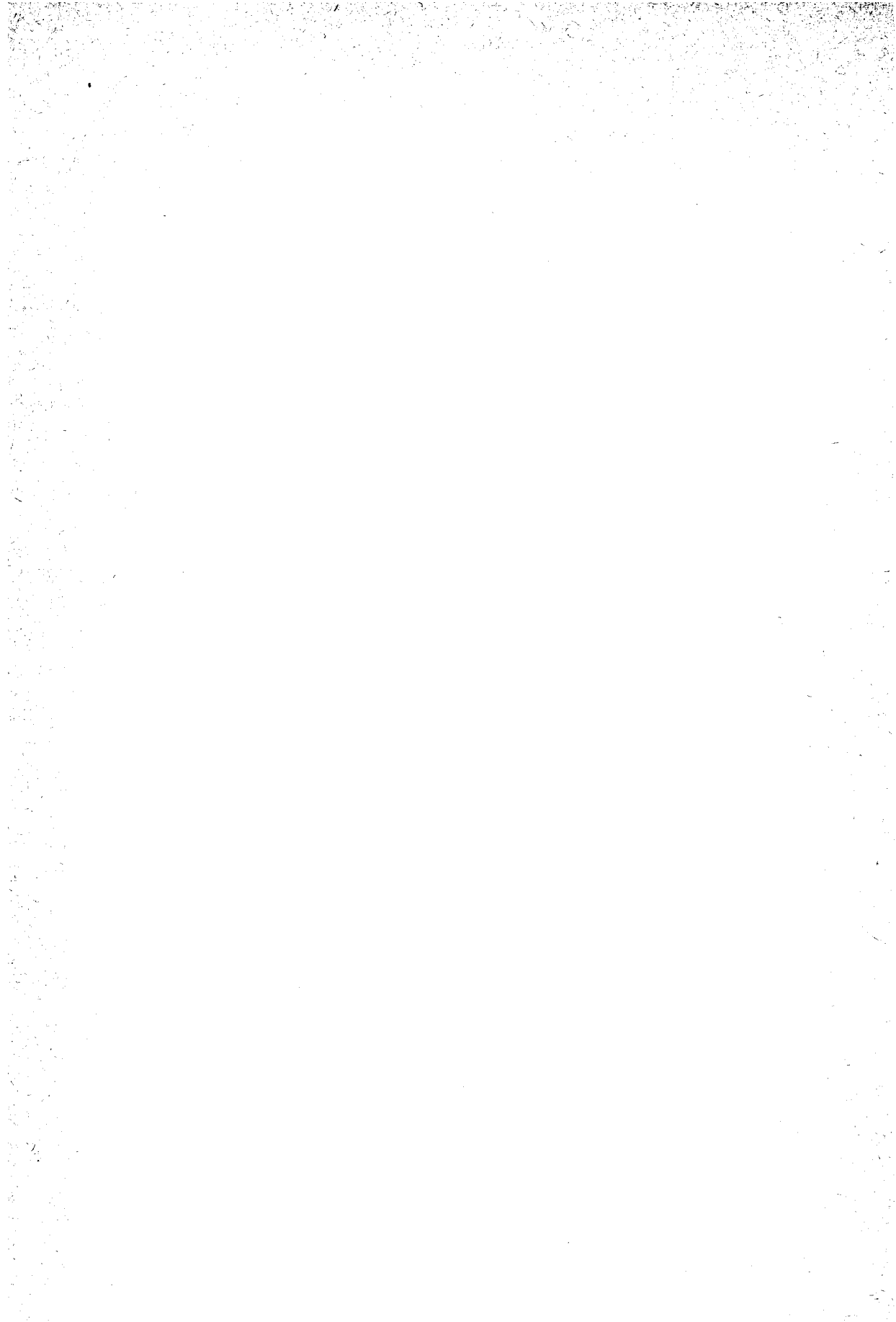
Members

**Richard Alleyn, J.D.,
Jean-Paul Geoffroy,
Robert M. Fowler.**

Secretary

Ross Goodwin.

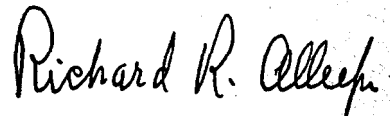
1966



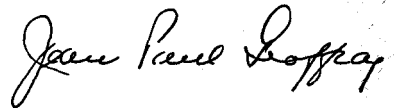
Quebec, March 28, 1966.

His Honour the Lieutenant Governor
of the Province of Quebec in Council,

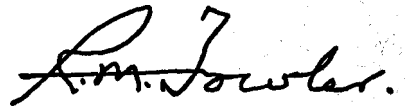
We the undersigned members of a Commission
appointed by Order in Council numbered 1611 dated
August 26, 1964, to study the question of Sunday
Observance in Pulp and Paper mills, have the
honour of respectfully submitting this report.



RICHARD R. ALLEYN



JEAN PAUL GEOFFROY



ROBERT M. FOWLER



ROSS GOODWIN

Table of contents

1. Introduction	84
2. Scope of the inquiry	88
3. Legislation concerning Sunday observance	92
Origin	93
In Canada	93
In Quebec	94
Legislation and the Commission's mandate	95
4. The Pulp and Paper Industry	98
Technical aspects of Production	100
Production outside of Quebec	103
5. Summary of the briefs presented to the Commission	106
The Problem as seen by the Industry	107
The Problem as seen by the Labour Group	112
Other Opinions	114
6. Social Repercussions	118
Conclusion of the Sociological Study	125

7. Economic necessity and advantage.....	126
The Economic of Large-Scale Production and the Law of Diminishing Returns.....	129
Profitability.....	131
The Market for Canadian Pulp and Paper..	132
The Position of the Quebec Pulp and Paper Industry.....	133
The Cost of Sunday Work.....	134
Conclusion of Economic Consultants Study.	135
8. Conclusions.....	136
Public interest.....	137
Sunday Work and the Workers.....	138
Technical Necessity for Sunday Production	138
Economic Necessity.....	139
The Economic Development of the Prov- ince and the Particular Character of the Industry.....	140
Recommendation.....	143
Annex: list of the briefs presented.....	144

Introduction

1

BY order in council dated 26 August 1964 and numbered 1161, we were appointed as a Commission under the authority of the Public Inquiry Commission Act, Revised Statutes of Quebec (1941) chapter 9, (now R.S.Q. 1964 chapter 11) to study the question of "the necessity for Sunday work in the pulp and paper mills" of Quebec.

Immediately after its appointment the Commission published a notice in 21 newspapers throughout the Province and especially in regions where pulp and paper mills are located which stated that every person wishing to submit a brief to the Commission should give notice of such intent to the Secretary before the 15th of September 1964, and should forward their brief on or before the 20th of October 1964.

Twenty-eight groups, associations, corporations or persons gave notice of intent, and each person or organization that was submitting a brief was given a choice to be heard at either Montreal or Quebec City, where the Commission had decided to hold its public hearings.¹ In accordance with the Public Inquiry Commission Act a second notice was published stating the hour, the date and the location of these hearings.

Public hearings were held at Montreal between the 2nd and the 5th November 1964, and in Quebec City on the 9th and 10th December 1964. In all, 24 briefs were submitted; furthermore, the Commission permitted supplemental submissions, and these were made at hearings in Montreal on December 21st 1964 and January 21st 1965.

To this general procedure there was one exception. At the first public hearing, the labour organizations stated that they would be able to make a more useful contribution to the work of the Commission if they could first consider the submitted briefs.

The Commission agreed that copies of all such briefs should be made available immediately to the labour organizations who all agreed that they would be ready to express their views at the final hearings in Montreal on December 14th (subsequently fixed for December 21st).

At the hearings on December 21st, a joint brief was received from the International Brotherhood of Pulp, Sulphite and Paper Mill Workers and the United Paper-Makers and Paperworkers. The brief of the Confederation of National Trade Unions and the National Federation of Pulp and Paper Workers Inc. was not ready for presentation on December

1. See list of groups heard before the Commission, page 00.

21st 1965 and was postponed for hearing on January 21st 1965. An opportunity was then given the other interested parties to comment on this brief. The public hearings of the Commission were then closed.

To familiarize itself with the industry, the Commission visited the Anglo Canadian Pulp and Paper Mills Limited in Quebec on two occasions, and went to the Price Company mill in Kenogami on a Sunday evening, to ascertain the amount of work accomplished for the beginning of production at midnight.

After an extensive study of the submitted briefs and of the evidence received at the hearings, the Commission felt it was desirable and necessary to have specialized research carried out. To this end, Professors Bertrand Belzile, Marcel Dagenais and H. E. English were asked to provide the Commission with short basic studies of the question from the economic viewpoint. The work submitted by the three economists served as a starting point for a very detailed research in depth carried out by P.S. Ross and Partners, Management Consultants. Their report will be summarized and analysed in a later chapter.

The Commission also thought it essential to have sociological research carried out in order to estimate the repercussions of Sunday work on the worker's family life, community life and religious life. Miss Jacqueline C. Massé, Ph.D., assistant professor at the Department of Sociology at the University of Montreal, was put in charge of this study, and her collaboration was deeply appreciated. An analysis of her report will be found in a later chapter.

Several months were required for these studies by independent specialists, and this called for the prolongation of the Commission's mandate first to December 1st 1965, (order in council No 319, dated 23rd February 1965) then to April 1st 1966 (order in council No 2293 November 1965).

During the course of its deliberation, the Commission was asked to consider two individual cases in which the urgency of a decision before the publication of the final report appeared to be of public interest. After studying each one of these cases as well as the plans for the Lac Quévillion and the Portage du Fort projects the Commission published interim reports in which it decided that continuous production in these two pulp-mills was a technical necessity.

Other cases were brought to the Commission's attention, by special requests, asking permission for continuous production for short periods. After careful study, the Commission advised the Government of the Province that it should comply with some of these requests, owing to their proven urgency and temporary necessity. The Commission would like to add that in each one of these cases, the employer's request met with unanimous approval and support from representatives of the employees. The Commission's decisions were based, in part, on evidence received at the public hearings stating that in cases similar to the ones submitted, the urgent and temporary character of such a situation had been recognized and that continuous production had been tolerated or otherwise permitted. On the other hand, some of these requests were not approved because the Commission judged that the required urgency and necessity were not present.

The commissioners desire to acknowledge the assistance and advice of numerous officials of government departments whom we consulted on various aspects of the inquiry during our studies. We also acknowledge the efficient cooperation and excellent assistance of the Queen's Printer in the preparation and printing of this report.

Finally, we wish to record the excellent help and advice of our Secretary, Mr. Ross Goodwin, who handled the arrangements for our hearings, the extensive correspondence throughout the inquiry and acted as legal counsel. He also was of great assistance in the preparation of this report.

Scope of the inquiry

2

THE Commission was appointed for the specific purpose of gathering pertinent information, doing a thorough study of the question and setting up standards of application for the Sunday Law which would respect the actual economic context, while drawing up valid distinctions between, on the one hand, "economic necessity" and "economic advantage", on the other hand, "technical necessity" and "technical advantage".

Our inquiry is restricted under our terms of reference to Sunday work in the pulp and paper mills of the Province. We are not concerned with the production of pulpwood on Sundays by pulp and paper companies and others in the forests of Quebec. Nor are we authorized to consider the question of Sunday production in other type of mills or industries of the Province.

We must emphasize that our recommendation as to the necessity of Sunday work in the pulp and paper mills cannot be taken as precedent for what should be done in other industries. The situation in each industry is different as to the nature of its productive processes, the nature of its products and where they are sold, and the practices of competitors in other countries that also serve those markets. We have looked only at the pulp and paper industry and have received in evidence only the facts applicable to it. Upon this evidence we have based our recommendations; they cannot be applied to other industries at least until such factors have been thoroughly examined.

It was necessary at the outset of the inquiry to define what we regarded as being "the pulp and paper mills". At the first public hearing the Chairman made the following statement:

"The terms of reference refer to the 'manufacture of pulp and paper' and we should define the meaning we give to that term for the purpose of this enquiry. We regard the manufacture of pulp and paper as including all pulps and papers up to the point of first manufacture but not the subsequent conversion of papers or paperboards into other products. For example, the inquiry covers the manufacture of boxboard and linerboard but not the manufacture of boxes and shipping containers."

This definition follows the well established statistical classifications generally applied in the Province of Quebec and throughout Canada.

As mentioned in order in council No. 1161, the Commission was asked to establish valid distinctions between "economic necessity" and "economic advantage" and between "technical necessity" and "technical advantage". This problem required considerable research, for the Commission had to try and determine the point where an important advantage becomes a necessity. Must an enterprise encounter financial difficulties before one can say that here is a case of economic necessity? Must each one of the manufacturing processes be individually examined before deciding that the technical necessity of continuous production exists in one case or another?

This study was complicated further by the variety of production in each of these Quebec mills, the variety of machinery utilized, the modifications brought to older processes, the introduction of new processes in the mills now being built and by foreseen future technological developments.

The Commission does not think that it is required by its mandate to examine the problem of Sunday production in the pulp and paper mills only as if it were a court asked to interpret the Sunday observance Act, (Revised Statutes of Quebec, 1964, chapter 302) or the Lord's Day Act (Revised Statutes of Canada 1952, chapter 171).

We believe our mandate stretches further than an analysis of that nature. We have thought it best, consequently, to consider the technical developments of this industry, its economic situation, and its share in Quebec's progress and in promoting the common good, while taking into account the sociological repercussions of Sunday work. On this basis we have tried to make appropriate recommendations.

**Legislation
concerning
sunday observance**

3

ORIGIN

THE first legislation regarding Sunday was promulgated in 321 A.D. by the emperor Constantine the Great. It decreed that all judges, citizens and craftsmen should rest on "the venerable day of the sun". It may have been both a political and religious decision since it satisfied those who worshipped the sun god as well as the first Christians for whom Sunday was the anniversary of Christ's resurrection. Yet, at the same time there was an exception to this Sunday work prohibition in favor of the farmer.

Since this legislation, governments and people have faced a dilemma: how to reconcile a weekly day of rest for all with the progress of technology, the hazards of nature and the demands of the common weal? For example, how do you allow an industry requiring uninterrupted functioning of its machinery to be profitable to a community by its development, while at the same time allowing its employees a common day of rest?

IN CANADA

The first general law concerning Sunday observance was adopted by Parliament in 1906 (6 Ed. VII Chapter 27). It would seem that two leading factors influenced this legislation. One, of a religious character, pertaining to the wish to have the Lord's Day strictly observed; the other of a social character aiming to improve, partially at least, the worker's lot. At the beginning of the 20th century workers did not generally enjoy the protection of labour unions who now demand the best possible working conditions and the legislation ensuring the workers' fundamental rights. It is interesting to note that a political commentator of that time reports the violent opposition to this legislation by a Quebec member of Parliament who thought this was an effort to implant in the Province "all the sadness of a Toronto Sunday".

Article 91 paragraphe 27 of the British North America Act (1867) entrusts "criminal law" to Parliament¹. This article has been given a broad interpretation by the courts: "It is criminal law in its widest and fullest sense that is reserved to the authority of Parliament"².

1. A.S. Ont. - vs - Hamilton Street Ry (1903) A.C. 524.

2. In re Jurisdiction of a Province to legislate Respecting Abstinence from Labour on Sunday (1905) S.R.C. 58. St-Prosper - vs - Rodrigue (1917) 56 S.C.R. 157.

The Lord's Day Act (R.S.C. 1952 chapter 171) came into effect on March 1st 1907 with the intention of regulating Sunday observance throughout Canada by way of prohibitory legislation.

It seems that this statute prohibits everything save some very specific exceptions, like the railroad and telecommunications systems etc. . . and a series of 24 exceptions found under the general title of "works of necessity and mercy", stretching from work in connection with divine worship to operations connected with the making of maple sugar and maple syrup in the maple groves.

Yet, because of the size of our country, the different habits, customs, religious beliefs, Parliament saw fit to give the provincial legislatures authority to permit what the federal law prohibits on Sunday¹. Thus, activities permitted on Sunday can vary when one crosses a provincial border. Furthermore, this is an act of public order, since no prosecution can be commenced without the leave of the Attorney-General or his deputy for the Province in which the offence is alleged to have been committed.

IN QUEBEC

Clearly the provincial legislature did not receive from Parliament the power to legislate generally on Sunday observance. Parliament enacted legislation which is general, prohibitory, applicable throughout Canada, but it left each Province the power to permit what would otherwise be prohibited. A provincial law respecting this principle is in itself *intra vires*; yet if the law has a prohibitory character, it becomes *ultra vires*.

The federal law, came into force on March 1st, 1907 after having been sanctioned in 1906. This would lead one to believe that the Parliament of that time wanted to give the legislatures an opportunity of enact their own law. In fact the Sunday Observance Act R.S.Q. 1964 chapter 302 (7 Ed. VII chapter 42 now) was sanctioned on February 28, 1907.

This law's constitutionality could be questioned from the title given to it, and its wording gives the false impression that the Province has total jurisdiction in the matter. The legislature has kept or adopted some particular laws making exceptions to the federal law, permitting, for example, notaries to order proceedings on Sunday, bailiffs to publish and make sales, etc. . .

1. *Ouimet - vs - Bazin*, 1912, 46 S.C.R. 502.

LEGISLATION AND THE COMMISSION'S MANDATE

It is now an established fact that legislation on Sunday observance is part of Canada's criminal law and falls within the Federal parliament's exclusive jurisdiction. However it falls to the Provincial legislatures to enact the exceptions they judge appropriate and to specify the "permissions" they wish to grant.

There is no Quebec statute permitting industrial operations on Sunday, and, therefore, the federal law only must be borne in mind at the present time. The Commission's mandate must then be carried out with this one law in mind. Even then, the mandate is limited to pulp and paper mills.

Subsection (d) of section II of the Lord's Day Act reads as follows:

"starting or maintaining fires, making repairs to furnaces and repairs in cases of emergency, and doing any other work, when such fires, repairs or work are essential to any industry or industrial process of such a continuous nature that it cannot be stopped without serious injury to such industry or its product or the plant or property used in such process."

There have been several legal decisions that deal with the application of this sub-section to Sunday operations in pulp and paper mills. We need not discuss these decisions in detail except to say that they recognized limited work on Sundays in pulp and paper mills without recognizing that the general operation of a paper mill on Sunday was a "work of necessity".

Work on Sunday was permissible as a commercial or economic necessity where it was shown that there was need to take advantage of certain climatic conditions to manufacture a pulp supply to be used in a paper mill later in the year.¹ Manufacture on Sunday of sufficient pulp to enable the mill to commence manufacture of paper early on Monday was likewise permissible generally, to avoid creating serious injury to the industry².

A committee of inquiry appointed by the Government of the Province of Quebec decided in its 1926 report that it was necessary to make a certain amount of repair work on Sunday, to ensure the continuous operation of the mill over the next six days³.

1. R. vs New Pulp and Paper Co 28 C.C.C. 77.

2. Lake St-John Power and Paper Co vs Otis C.C.C. 398.

3. Rapport des commissaires chargés de s'enquérir de la nature et l'étendue des travaux permis, dans les usines pour la fabrication de la pulpe et du papier, par la loi concernant l'observance du dimanche (May 19, 1926).

The last case on the subject was decided in 1942 and it is impossible to say whether or not present economic conditions and changes in technology over the past 23 years would lead a court to decide that continuous operation is a "work of necessity" under section 11 (d).

Most countries of the world have enacted legislation regarding either Sunday observance or weekly rest. The Commission studied more specifically the legislation of those countries in which pulp and paper mills are operated. This foreign legislation will later be examined in comparison with the working practices found in other countries and in other provinces of Canada.

The pulp and paper industry

4

THE pulp and paper mills make the largest contribution of any manufacturing industry to the export trade of our country. In 1963, there were 126 mills in Canada, of which 53 were in the Province of Quebec. To this number can be added 14 other mills completed since then or actually being built, four of which are in Quebec.

In addition several of the mills operating in Canada have added machines to those existing, while others have modernized their equipment and increased their volume of production. Such improvements usually involve the investment of millions of dollars.

The Quebec pulp and paper industry is the largest industrial enterprise in the Province. The value of its production in 1963 (the last year for which official information is available) ¹ totalled \$665 millions. It employed 25,780 people in its mills and offices, and salary and wages paid to these employees totaled approximately \$144 millions a year. According to estimates prepared by the Canadian Pulp and Paper Association, this production reached, \$717 millions in 1964, and \$753 millions in 1965. The same source estimates the number of workers, for the year 1965, as nearing 30,000, and over \$160 millions as salaries received. Not included in these statistics are approximately 54,000 woods workers who were employed, at some time or other during the year, and received an additional \$115 millions in wages.

The Quebec industry uses large quantities of fuel and power in its mills (valued at \$49 millions in 1962) and its purchases of raw materials have a total value of about \$268 millions annually. It is estimated that in 1965 these sums will reach \$50 millions and over \$300 millions respectively. These estimates were prepared with the increase of the Quebec production in mind, this increase being 1% in 1963, 9% in 1964, and 5% in 1965. Also, large sums are paid for transportation and other necessary services, and as taxes to all levels of government.

In addition to the direct employment it provides, the Quebec pulp and paper industry makes important contributions to employment in other industries and to the whole economy of the province.

In Quebec, several mills are situated in areas quite far from the more important urban centers, and in many cases, the pulp and paper mills are the sole industry in a substantial community which is almost entirely dependent on it for its economic existence.

1. Dominion Bureau of Statistics.

The products made in these mills are many and varied. In most mills, the process starts with pulpwood, harvested on forest lands leased from the provincial government or purchased from wood-farmers who cut wood on privately owned lands or leased limits.

TECHNICAL ASPECTS OF PRODUCTION

The pulpwood harvest is moved by stream, by road, or by rail to the mills. When it reaches the mill, the logs are cut in four or eight-foot lengths in a slasher-mill and then their bark is removed. The most common method of barking is a revolving drum where the bark is torn away by high-pressure water. The logs are then placed on the great piles that are a landmark of pulp and paper production, and which often represent an investment of several million dollars. This barked wood is used in the seasons during which transportation is impossible.

The logs are then moved to the mill where the fibres have to be separated from the materials which hold them together in the wood. The fundamental phenomenon of papermaking is that cellulose fibres, when wet and in contact with each other, will adhere one to the other as the water is removed. Hence, paper is made by mixing the fibres with water, placing a layer of the mixture on a screen, draining much of the water, and then removing the remainder by pressure and heat. The fibres mat or felt, and become a compact sheet.

There are two principal types of pulp: mechanical or groundwood pulp and chemical pulps. Groundwood pulp is exactly what its name suggests; the wood is ground into a pulp, which after cleaning goes into the mixture which is used to make the finished paper or paperboard. Groundwood pulp is short-fibred and requires added strength, which is supplied by the addition of chemical pulp.

In chemical pulping, chippers convert the whole wood to chips, each about $\frac{3}{4}$ inches in length. The chips are then cooked at high temperature and under pressure, in a chemical liquor. This dissolves virtually everything in the wood except the cellulose fibres. The yield of chemical pulp is therefore, about half the weight of the original wood. In Canada, three chemical pulping methods are chiefly employed. They produce sulphite, sulphate or kraft, and soda pulp.

In the sulphite pulping process, preparation of the liquor is a substantial undertaking. Large quantities of sulphur must be burned to produce sulphur dioxide gas. After passing through a series of coolers, this is run to the bottom of a tower perhaps 100 feet high and filled with crushed limestone. From the top of the tower down through the rock trickles a stream of water. The rising gas meets the descending water in the presence of limestone, decomposes the stone, and forms calcium bisulphite which is used as the cooking medium. The wood chips are poured into a tall cylindrical kettle called a digester which is lined with acid resisting brick. Digesters are several storeys high, and are essentially of two kinds, those that produce pulp in batches, and those that produce it as a continuous process.

In a continuous digester, the pulp moves continuously. By contrast, in a batch digester, following the cook, the valve at the bottom is opened and the whole mass blown through a pipe into a "blowpit". Repeated washings with fresh water remove the cooking liquor, leaving only the pulp, and some occasional coarse particles which are removed by screening.

The methods employed in manufacturing sulphate pulp are similar to those of the sulphite process. But whereas with sulphite, acid is used to digest the wood, with sulphate the cooking liquor is an alkali.

Unlike the sulphite process, the chemicals used for the production of sulphate pulp are recovered and re-used after each cook. A recovery process is added in order to conserve the expensive chemicals for re-use and to avoid extensive pollution of streams and of the atmosphere.

The soda pulping process differs from the kraft in that soda ash (sodium carbonate) is used as the replacement chemical at the furnace. In other respects the processes are similar. Soda pulp is often made from hardwoods, which yield a short fibred, bulky pulp.

Generally speaking, the sulphite pulps are finer and papers using them have good printing qualities; the sulphate pulps are somewhat rougher and longer-fibred, with great strength, and papers using them run easily on modern high-speed presses, but may have slightly poorer printing qualities.

These different pulps are combined together, and sometime other materials like rags or waste paper are added, according to the paper or paperboard being manufactured. For instance newsprint uses about 80% groundwood and 20% chemical pulps. Historically, sulphite

pulp was used in the newsprint furnish almost exclusively, but in recent years, sulphate pulp has been used increasingly in newsprint manufacture, because of the need for greater strength in the sheet when printed on modern highspeed presses.

Other papers and paperboards use different combinations of pulps and other raw materials. Magazines papers may use larger percentages of chemical pulps mixed with groundwood. Finer grades of book and writing papers may be made almost entirely from chemical pulps. The highest grades of writing papers use a substantial proportion of rags and textile waste. Depending on the finished product being manufactured, the different processes are combined to obtain the required quality.

All types of papers and boards are manufactured on very large machines, which involve heavy capital investments. A newsprint machine, for example is a marvel of mechanical ingenuity. It may cost \$4 millions, and measure over 300 feet in length. It can run a continuous sheet of paper more than 25 feet wide at speeds up to half a mile per minute. Yet it will be controlled to tolerances of a thousandth of an inch.

Once the cook is completed or the pulp is prepared, it flows into an oscillating wire screen which has a continuous circular motion. As the screen carries the mixture onward, much of the water drains off by gravity. To hasten the drying, the screen passes over several flat-top suction boxes. Their tops are perforated, and a partial vacuum created inside. The difference in pressure forces the sheet of pulp down on the wire and draws out more water. When the felted sheet leaves the screen, it is already strong enough to support its own weight but is still only about one-sixth fibre and five-sixths water. Next, on top of a heavy felt blanket, the pulp moves between a series of circular presses, where more water is forced out. The sheet is then carried over a series of cast iron drying cylinders heated internally by steam. A ton of water may be evaporated every minute, during this part of the operation. Then the paper receives its finish on the calender, by the friction incurred in passing through stacked cylinders.

On a fast machine, only ten seconds may pass from the time the stock moves onto the screen until it emerges as a ribbon of paper one hundred yards away.

It is difficult to establish a technical necessity for Sunday production when it is known that the industry has been operating for a number of years in the Province of Quebec

without production being permitted on Sundays, and that, technically speaking, all the manufacturing processes can be interrupted, if need be. But even if, strictly speaking, technical necessity is practically non-existent, it can arise in an industry that must face competition and be profitable under existing conditions. The frequency of interruptions can cause serious disadvantages to such an industry, since the quality and uniformity of the product may be greatly affected. The technical aspect is closely related to the economic aspect.

Since uninterrupted production is the rule and practice in most producing countries there is a tendency for manufacturers of pulp and paper machinery to develop equipment to operate continuously. Moreover, there is an increasing need to recover expensive chemicals and to reduce stream pollution, both of which objectives call for continuity of production. There even is talk of establishing pipelines for the transportation of woodchips. With the modernization of this industry in Quebec, older machines will be modified or replaced by newer equipment. Then continuous operation will tend to become a technical necessity.

PRODUCTION OUTSIDE OF QUEBEC

Because of the large percentage of Quebec pulp and paper exported, especially to the United States and Europe, competition with other producers is an important factor in this industry's economy. Consequently the Commission thought it essential to study the legislation in other countries where pulp and paper mills are established, and also the current practices in those countries and in other Canadian provinces who often sell their products on the same market as Quebec companies.

A special regulation was promulgated in the Federal Republic of Germany concerning Sunday and holiday labour in the pulp and paper mills¹. This regulation allows continuous production in mills similar to those with which we are concerned. Certain conditions were specified, of which the main one required that more than one half of a mill's machines be in operation. In fact, Sunday production exists in Germany and the July 1963 regulation had a retroactive effect.

1. Federal law Gazette No. 40 (July 20 1963)

In Great Britain, a committee was formed in 1961 for the purpose of studying Sunday legislation in England and Wales. This committee's mandate, and its December 1964 report indicate that the industrial labour which concerns this Commission was not a part of the study¹. However, evidence received during the Commission's public hearings stated that there was no law prohibiting continuous production in pulp and paper mills and that Sunday production was a fact.

In most of the United States, there are laws restricting Sunday activities in one way or another (Sunday Blue Laws). However, it seems that there is no legislation specifically concerning industrial labour, and no law prohibiting such production. In the states where pulp and paper mills exist, Sunday production is not regarded as illegal.

A 1964 Finnish law permits Sunday production, and all the mills have continuous production except on some special holiday.

Labour laws in France forbid the employment of a worker more than six days a week. The weekly rest must have a minimum duration of 24 consecutive hours, and must be granted on Sunday. However, some derogations to this Sunday rule are provided in the case of certain factories adopting the system of rest by rotation granted on different days of the week. This derogation applies under a decree of August 14, 1907 to pulp and paper mills, paper and cardboard factories and industries with processes of a continuous nature. As a rule, paper mills operate on Sundays for technical and economic reasons.

The Netherlands government now authorizes uninterrupted production and the manufacturers recently came to an agreement with their employees which provides for it.

A 1934 Italian law on weekly rest foresees an exception where public utility, technical needs and seasonal work are concerned. The pulp and paper industry is considered as one of those for which rest by rotation is permitted. The permit authorizing Sunday work in Italian pulp and paper mills was granted in 1958.

In Norway the statute limits working hours but provides that "if it is particularly desirable for the public or general interest or other important reasons, the Department can authorize Sunday and Holiday work if the circumstances demand it"². Consequently,

1. Report of the departmental committee of the law on Sunday Observance (December 1964)
2. Workers' Protection Act 1956

the pulp and paper mills which do not meet the general conditions allowing Sunday work have obtained special permission granted by the Labour Inspection Council.

In Sweden, there is no law prohibiting Sunday work; however, there is a law stating that a weekly rest of 24 consecutive hours must be granted, preferably on Sunday. As this is impossible in an industry with continuous operation, the law allows Sunday work and an exemption to this holiday stipulation can even be obtained.

There has been continuous production in Australia and New-Zealand for several years.

Although in other Canadian provinces the same federal law applies as in Quebec, they have not thought it necessary to grant special permission for Sunday work in pulp and paper mills. From the evidence received at the public hearings, the Commission finds that in all other provinces where there are pulp and paper mills, these mills operate on a continuous basis whenever necessity and demand require it. It seems that in Ontario continuous production also depends on an agreement between employers and employees.

In some provinces, especially British-Columbia, the mills are generally equipped with more modern machinery which technically makes continuous production more necessary. There is a decided advantage in the addition of a seventh day of production and in the greater uniformity of quality achieved.

I should be noted at this point that the establishment of mills in Quebec confers some important competitive advantages, such as access to ocean ports for shipment to Europe and northeastern states of the United States.

It thus becomes important to analyse the advantages and disadvantages of Sunday production; certain factors which may at first sight appear to be purely technical clearly have repercussions at the economic level.

**Summary
of the briefs
presented
to the Commission**

5

AS mentioned previously, 26 groups, associations, corporations or individuals came before the Commission and were questioned by its members. Their statements can be divided into three groups: those coming from pulp and paper producers and companies, those from labour groups, and finally those from associations and individuals who, without being directly concerned in pulp and paper production still wanted to give their opinions to the Commission.

It must be noted that the present chapter does not necessarily reflect the opinion of the members of the Commission nor does it constitute an analysis of the evidence heard. It simply summarizes the basic views expressed on economic, technical and sociological questions. Certain statements and statistics which were produced at the public hearings have since become inaccurate because of the time elapsed between the date of the hearings and the writing of the present report. Moreover, the members of the Commission analyzed some of the statements and had to adjust some slight differences or accept the statements with reservations.

THE PROBLEM AS SEEN BY THE INDUSTRY

Nearly half of the briefs submitted to the Commission were from producing companies. The brief of the Council of Pulp and Paper Producers of Quebec served as a sort of introduction to the others. The purpose of this brief was to acquaint the members of the Commission with the problems and facts common to all of the industry's companies.

The Council concluded that an examination of the competition facing Quebec mills was essential to understand the difficulties they faced. The short-term and long-term advantages that would result from acceptance by the Quebec government of the principle of continuous production were pointed out. It was said continuous operation would promote, in an important manner, the profitability of these enterprises. If all competitors did not adopt continuous operation, a competitive equilibrium would result, acceptable to all. However, as the system of continuous operations is adopted by an important number of competitors in other provinces and in the United States, companies with mills in Quebec are placed in a very unfavorable position, Sooner or later, this tends to result in a shifting of new invest-

ments to the other provinces. The situation could worsen significantly if there was a reduction of the customs tariffs which now protect some pulp and paper products in Canada.

Worry was expressed over the fact that Quebec lagged in the acquisition of new productive capacity, and the fact that Quebec mills have not maintained their position in world markets. The progress achieved notably in British Columbia and Ontario shows that this problem is peculiar to our province. Furthermore, Quebec does not attract new pulp and paper industries which are essential to the correction of this situation.

The briefs state that several factors influence the competitive position of the Quebec pulp and paper mills and place other regions in a very favorable position on the leading markets of the world. Several of these factors do not concern the Commission but their salient points were brought out in order to put the necessity of continuous production in its proper perspective. Among these factors which act to the detriment of Quebec are:

- wood costs,
- construction costs,
- transportation costs,
- fuel and energy costs,
- quality of the products,
- continuous production.

It is not generally realized that in the North American regions which show the quickest growth in pulp and paper production (Southern United States and British Columbia), the mills purchase their wood at much better prices than the Quebec mills.

In the southern United-States, there is for each square mile of forest one mile of good road built and maintained by public funds. If such an advantage applied here it would be equivalent to \$6.00 per cord of wood cut. The faster growth of trees is also a real advantage; a mill in Quebec supplied by a forest where the principle of perpetual yield is applied, must have woodlands three or four times larger than those of a southern United States mill. Furthermore, a cord of southern pulpwood will produce appreciably more paper than a Quebec cord. Finally, the southern climate permits a year-long exploitation of the forests, thus eliminating the cost of pulpwood inventories.

Based on the statistics of the Dominion Bureau of Statistics for 1961, it was stated that the comparative cost of wood per ton of newsprint was \$19.08 in British Columbia and \$31.67 in Quebec.

It was also stated that construction costs, because of the need for greater protection against a harsher climate, and the higher cost of machinery, involve investments which are greater by a sixth in our Province.

According to the briefs, lower rates of rail transportation and the exploitation of forests near the important regions of paper consumption, reduce for competition in the United States, the factors of transportation costs in the delivery price of the finished product. Furthermore, it was rightly said, for a good number of years, Quebec pulp and paper mills enjoyed the advantage of the lowest electrical energy tariffs in the world. This is no longer true because the southern United States mills now have access to natural gas which provides them with fuel and energy, cleanly, easily and economically.

It was asserted that Canadian pulp and paper mills no longer enjoy their former supremacy in the quality of their products. Owing to technical improvements in manufacturing methods, United States and Scandinavian pulp and paper producers have been able to improve their quality.

The last advantage pointed out, which is enjoyed by outside producers, is that they can produce without interruption when market conditions justify it. According to the companies' briefs, Quebec is the only pulp and paper region in the world where continuous operations are forbidden by legislation.

Inherent in pulp and paper production are high capital costs and fixed charges which remain relatively constant, whether the mill operates or not at full capacity. It follows that variations in the production level cause wide fluctuations in the unit cost of production. Also, when the mills can operate continuously seven days a week, they avoid, week after week, the onerous costs of closing, cleaning and re-opening.

A mill operating six days and another seven days a week were compared, to show an advantage to the latter of \$3.13 per ton of production in capital costs only, without counting other fixed charges such as salaries, land taxes and other overhead costs.

It was also stated that Quebec is the only region in the world whose volume of production does not seem to increase, and where investments stay relatively light. While pointing out that several of the above-mentioned problems might be answered by the industry and by technological research, it was said that there is one disadvantage which could be corrected in a relatively easy way, but which is not susceptible to industry action: it is the disadvantage from which the producers suffer by being deprived of the efficiency brought by continuous operations.

The briefs admitted the fact that if the competing mills do not operate seven days a week, then the Sunday production prohibition does not cause any major difficulty. However, if in one region continuous operations are allowed, then competitive conditions are altered. According to the Council of Pulp and Paper Producers, the present situation creates a very serious disability which will, after a few years, have particularly damaging effects on the industrial development of Quebec.

The briefs then point out the salutary effects which would be brought about by the decision to allow continuous use of Quebec pulp and paper mills. The productive capacity utilized would automatically be increased by 320 thousand tons of newsprint per year: prospects of existing mills would immediately be improved, and this would probably bring forth a more vigorous sales and merchandising effort; furthermore, with the utilization of the additional productive capacity in the present mills, the number of workers would increase in the factories and forests, and the business of suppliers of electrical energy and raw materials would increase; finally, the Government's revenues would grow by the amount of income-tax received on the additional employees' salaries and increases in company profits.

It is said that as soon as the physical limits of the present mills had been reached, investments in new plants would be more attractive; that the reduction of the unit cost of production and the higher yield of invested capital would compare more favourably with yields obtainable in other regions; that a more satisfactory remuneration of capital in Quebec's pulp and paper industry would surely bring about an increase in the capital employed here.

Beyond the effects on production itself, the increase in productive capacity, employment, purchase of raw materials and Government revenues, it is forecast that the system of continuous production would have other less tangible results. From the labour point of view,

all the employees of the mills would not have to work every Sunday. Employees' working hours would still be divided in five periods of eight hours per week, and more employees would obviously be hired to provide the workers necessary for each period of each day of the week. It was also stated that production could be organized in such a way that Sunday work would be distributed as evenly as possible between all members of the personnel.

With the six day production week, much of the repair and maintenance work is done on Sunday, to insure 144 hours of production on the other days. In general, this work falls on the same group of men, week after week, those making up the repair team. On the other hand, it is stated that with uninterrupted production, maintenance and repair work would be done as soon as necessary; it would not be postponed to a Sunday nor done on a Sunday before it became necessary. Furthermore, the work schedules would be more advantageous to all the employees. For instance, it would become possible to allow each of them at least two consecutive days off, and also to foresee these days of leave several months in advance, which is rarely possible at the moment.

The briefs also mention that in the other provinces, Sunday production is generally not prohibited when the necessity of continuous production has been recognized by the two parties directly involved, the employees and the companies. In Quebec, on the other hand, several collective agreements reached between employers and employees accept the principle of continuous production but will be applied only if the principle of Sunday production is definitively accepted by the competent authority.

It was pointed out that the total number of men required for Sunday work would be increased under the system of uninterrupted production. It would however reduce the number of day-workers.

Even if the average rate of operation of Quebec mills is quite often below their productive capacity, the briefs insist on the importance of a decision concerning Sunday production, since a permission would influence the investments of producers in Quebec, and would allow our Province to participate fully in the expansion of the pulp and paper industry.

THE PROBLEM AS SEEN BY THE LABOUR GROUPS

The briefs submitted by workers' associations or by some individual workers indicate that they gave serious study and attention to the problem. Far from merely repeating their traditional opposition to Sunday work, the workers in their briefs showed their desire to cooperate in a practical way and their willingness to participate in the Province's economic development.

According to the representations which were made, the problem of continuous production must be considered from the point of view of society as a whole, and not solely from that of the companies' shareholders. It is therefore more significant to consider the profitability of the venture as a whole, which conditions its expansion in large part, than simply to consider the profit rate on the invested capital.

As stated at the beginning of the present report, the labour groups studied the corporations' briefs in order to go thoroughly into the problem and prepare a more objective and complete criticism or statement. It was contended that from an economic and technical point of view, there were many factors which could be improved by the industry itself.

On the other hand, in the answer to the corporations' statements, the importance of keeping a common day of rest was stressed. Among other things the embarrassment and the problems caused by the absence of the head of the family on that day and the difficulty to attend religious services were pointed out.

The Commission was reminded of the International Labour Organization convention advocating throughout the world a common day of rest which would coincide with the day that a country's traditions and customs recognize as day of rest. The convention also states that it is necessary to respect the traditions and customs of religious minorities as far as possible, but Sunday is the day which is almost universally recognized.

Technically speaking, the workers admitted that important repair and maintenance work was done on Sunday, but that nevertheless even under a system of continuous production, this same repair and maintenance work would have to be done either on Sundays or on week-days. As far as the increase or the creation of new jobs concerned, they were not as optimistic as the producers; they admitted that a certain increase would take place, adding that it

would not be as important as the companies predict. They asked that the Commission be careful in analysing the estimates of increase in investments, since there would automatically be a considerable additional capacity on the market. Consequently this would not imply, at least for the moment or automatically, new investments or the setting up of new plants. Finally, certain suggestions were made to the Commission aiming to lessen the consequences of Sunday work, by means, for instance, of storing additional production during the industry's slack seasons, in order to reduce occasional unemployment.

One of the labour groups heard before the Commission was able to acquaint us with the practical experience of some of its members in other countries and Canadian provinces. The Commission ascertained that some important companies operating mills in Quebec and elsewhere, either in other provinces or other countries, had continuous production there.

An important workers' group called the Commission's attention to the tendency to confuse "Sunday work" and "Sunday production". This has caused many people to reach quick and erroneous conclusions as to Sunday operations in pulp and paper mills. Many people have the impression that Sunday work is involved, rather than the manufacture of the finished product on that day. The brief contends that the fact is too often ignored that to insure a weekly production of 144 hours, without interruption, it is necessary to carry out an important number of tasks during the 24 hours of the seventh day. In these circumstances, to object to Sunday work would be to endanger six day production, and that would surely not be the intention of those who call for maintaining the Sunday work prohibition in the paper industry. If one concludes that the numerous maintenance and repair tasks are indispensable in the mills on Sunday, then one is making a not very economic distinction between these tasks on the one hand, and production tasks on the other. It would be difficult, it is added, to conclude that the latter are reprehensible if it is admitted that the former are necessary, considering their relative importance in the manufacturing process. Their essential difference can only be technical, not moral.

The labour groups saw fit not to express an opinion on the value or the quality of the economic arguments brought forth by the industries to support their thesis on Sunday production. However they formulated several reservations which must be taken into consideration.

It was explained that if it is recognized that Sunday production and not Sunday work is at stake, the main issue is to be convinced that the real advantages will justify a modification of the prohibition. It would be too much to ask that the necessity of Sunday production be demonstrated beyond all possible doubt; the problem is far too complex and contains too many variables to be answered in this way.

For an important group of worker's representatives, the question was put as follows: since numerous tasks must be done on Sunday in the mills, even with the present legal restrictions, are there unquestionable economic advantages in the reorganization of the production timetable in order to allow manufacturing of the finished product on Sunday?

Regarding the industry's claim that a seven day production week would increase employment, it was observed that employment does not increase rapidly in the paper and pulp industry in Canada. In spite of a considerable rise in Canadian production, the new techniques permit the application of a manufacturing system which is more and more automated. Consequently, it is said, one cannot expect the number of employees to increase at a faster rate in the future. Likewise, in the exploitation of the forests, the progressive mechanization leads to a faster and larger increase in productivity while employment is appreciably reduced.

From the practical point of view, it was stated that individually, the employees are opposed to Sunday work, but that in certain places where it had been admitted, people working under this system did not want to come back to a production week of six days. It was also pointed out that since the introduction of a seven day production week, the number of complaints concerning the distribution of working hours and holidays has lessened considerably. Finally, some fear was expressed that continuous work would create some over capacity which would cause considerable problems in the industry and that companies owning several mills in different provinces would be inclined to have continuous production in some places, and perhaps, slow down production elsewhere.

OTHER OPINIONS

As was stated at the beginning of the present chapter, other groups, associations and individuals not directly interested in pulp and paper manufacturing, wanted to express their points of view and opinions before the Commission.

The briefs they prepared were especially concerned with reminding the Commission of the value of weekly rest and the value of Sunday observance from the social as well as the religious viewpoint. They pointed out the conflict between two scales of value, both of which deeply interest the Church: Sunday observance and the imperatives of economic life. These imperatives were often in conflict with the values Sunday represents for a Christian.

It was stated in these briefs that Sunday observance involves religious, social and family values.

The weekly cessation of all work allows man to live in better union with God, and this expression of worship is mainly realized on Sunday. For the Christian, Sunday rest is mainly aimed at permitting common worship and liberating man from material tyranny. In a world where technical improvements are continually sought, it is dangerous for man to become a slave of technology, forgetful of God.

As far as Sunday family values are concerned, it is pointed out that family unity requires that its members be together at regular times. Sunday observance favors such reunions and allows the father to maintain close contacts with his wife and children. Assistance in the education of the children is made much easier when the father does not work on Sunday.

One of the important briefs submitted in this group stated the problem as follows: workers cannot generally meet the entire family at favourable hours during the week. Can one take away this most favorable opportunity from the head of the family, which is established by long custom, except for an extremely serious reason?

This serious question was examined at length by the Commission in view of the mandate which it received, and it is analysed in greater detail in other parts of this report.

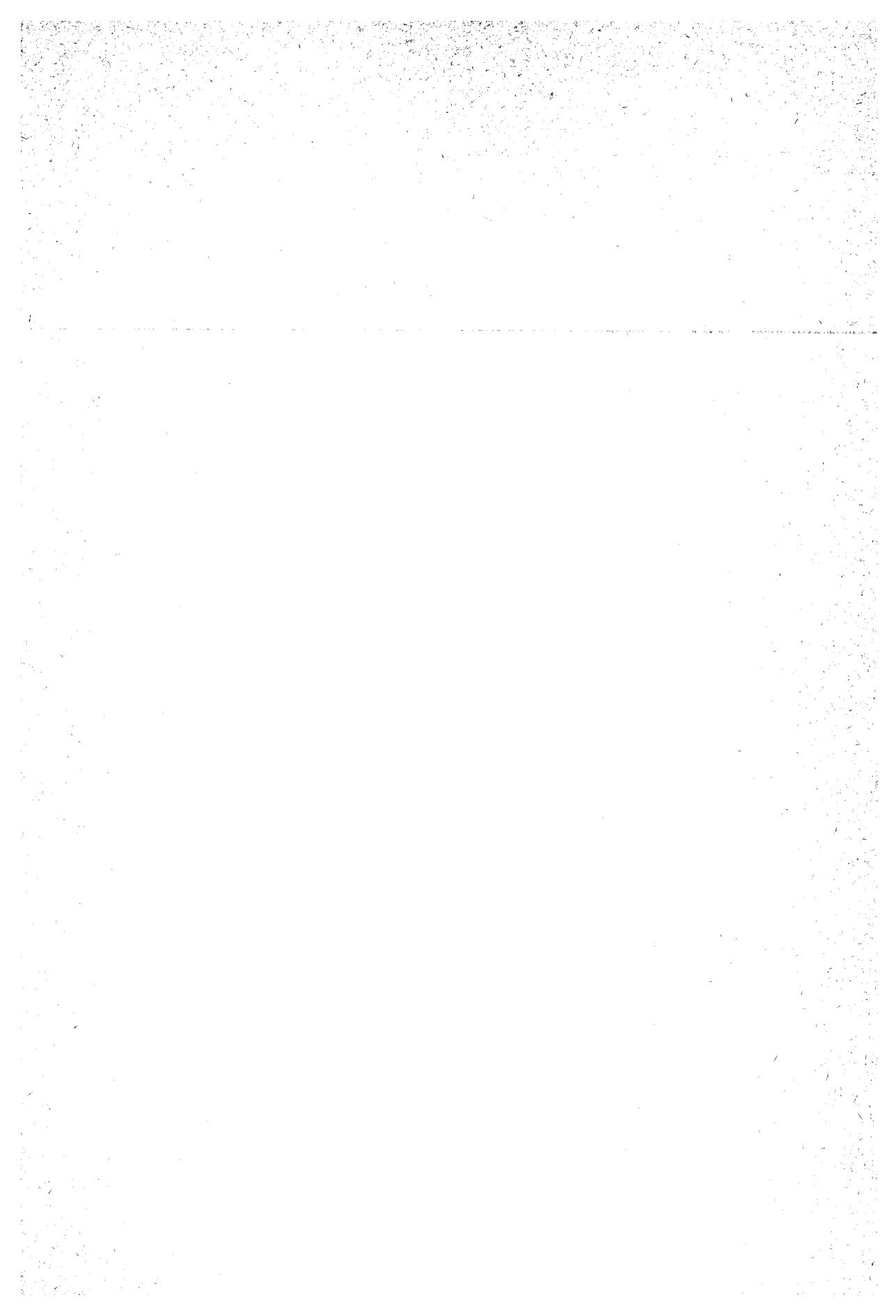
Social value is a third value attached to Sunday observance. It was stated before the Commission that it is important for the social life of a community that the greatest possible part of the agents of economic life stop work at the same time and on a specific day. Weekly rest does not have the same meaning if everyone takes it on a different day of the week. The weekend as a common holiday for the majority of the population is said to be a characteristic of our age.

The briefs submitted also examined the imperatives of economic life, pointing out that the Church's teaching concerning Sunday rest does not ignore the economic realities. On the

contrary, Christian social thinking recognized an essential factor of human life in these realities and would like to see them awarded special attention. The Church allows Sunday work in order to avoid exceptionally serious damage. It recognizes that some sectors of industry or some kinds of functions require, by their very nature, attention or service which cannot be interrupted without serious prejudice to society itself. The emphasis was then put on the special responsibility of governments, business and labour to search for a solution other than the surrender of Sunday observance and its obligations. One must see if another means exists which would permit the participation in economic development while protecting Sunday rest.

Another important brief submitted in this category recognized as necessary the maintenance and repair work which is presently done on Sunday. The Commission was reminded of the number of employees who now work on Sunday, and it was pointed out that continuous production would have few disturbing effects if the number of employees assigned to it would remain almost the same as the number presently-employed on Sunday.

Some groups and associations which have always been opposed to the extension of existing permissions are highly interested in Sunday observance. Still, their participation in the Commission's work was not entirely negative; it must be stressed that all the briefs emphasized the economic character of the question, and mentioned that certain factors could make a derogation of the Sunday observance rule an economic necessity.



Social Effects

6

THE obligation to observe a common day of rest, with Sunday being universally recognized as that day, has been accepted for a long time, even before it was sanctioned into law by the legislator. As mentioned in an earlier chapter, the existing legislation has both a religious and a social character.

In Israel, for example, the law provides that members of a religious community may observe each week the day of rest recognized by their faith. This suggests that Moslems do not work on Friday, Jews on Saturday and Christians on Sunday. In France, there was an effort after the Revolution to establish a ten day week. The change did not last and the usual week, which still exists, was brought back. Even in Russia, where there was an attempt in 1929 to set up a week of continuous work during which one-seventh of the workers would be on leave by rotation, Sunday has been re-established as a common day of rest. Sunday is almost universally recognized, even in countries which could prefer another day for religious reasons.

In order to be able to establish the value attached to this day of rest, and to probe the opinion of the workers themselves on the question, the Commission decided to have sociological research carried out by a team under the direction of Miss Jacqueline C. Massé, Ph.D., assistant-professor at the Department of Sociology of Montreal University. Her mandate was to investigate the repercussions of Sunday work on the workers, with special consideration of the religion, social and family aspects.

In its sociological context, the problem under study involves the fields of work sociology, leisure sociology, family sociology and religious sociology. There would be a risk of ignoring the extent and complexity of the problem if it were to be studied solely from one of these angles and not from the others. Consequently, Miss Massé kept all these points of view in mind and studied the individual both in his working environment and in his different family, social and religious groups, which are in interaction with each other. Even if there is within these groups a system of internal organization, they nevertheless remain interdependent, and they are always influenced by the external groups which come in contact with them, and vice versa. However, a complete study of all these aspects would exceed the limits of the present inquiry.

It must be said immediately that continuous or seven-day production does not imply that the worker would be at his job more than 40 hours per week. Work schedules provide otherwise.

It must also be added that the problem submitted to the Commission concerns the activity of the industry in production rather than the broader one generically included in the term "work" which would include, for instance, the repair and maintenance of machinery. This repair and maintenance work has been going on for years in the pulp and paper mills, for the reasons mentioned earlier.

The plants where the survey took place were chosen by reason of their industrial production. There were two different production systems in operation, with a few industrial similarities. In each case, one of the ventures was concerned with pulp and paper manufacturing. The regions chosen were situated in different parts of the Province. Two of these are almost exclusively inhabited by French-speaking Canadians and the third includes an appreciable number of English-speaking Canadians living next to a French-speaking majority. The regions chosen were: the Saguenay region (north of the Province), the St-Maurice region (middle of the Province) and the Ottawa region (at the western end). Other regions could probably equally well have been chosen, but the samples produced by the surveys in these regions proved sufficient and satisfied the needs of the Commission. In these three centers, the names of 368 workers were selected; half of whom worked in pulp and paper mills and the other half in the aluminum industry or the plywood industry.

The cooperation of all the workers should be emphasized. In fact, 68% of them agreed to submit themselves to some very long interviews during the summer of 1965; most of those absent were either on holiday, ill, or found it impossible to report to the place where the interviews were conducted.

Miss Massé's report explains that Sunday work has an effect on the personal activities of the worker. In order to measure this effect, her questionnaire asked those interviewed to indicate their activities on that day, when they are working and when they are on holiday. Table A1 on the following page gives a general idea of the activities of a Sunday when it is a holiday for all the workers. It must first be observed that most of the people regularly attend Mass, and that nearly half of them stay at home and rest at least part of the day.

On this subject, it appears, from discussions with ministers of religion in the chosen regions, that attendance at religious services is not perceptibly affected by continuous work. They have adjusted the schedules for religious services so that they are available for workers who work on Sunday as well as those who are then on holiday. Those who attend religious services regularly can thus find the time and the opportunity to adapt this activity to Sunday work. However it is interesting to note that three quarters of the interviewed workers state that Sunday work leads them to neglect religious practice, but that on the other hand, when they are questioned on their attendance at Mass, they answer that they do attend anyway. The religious authorities are nevertheless inclined to question the long-range effects of such a measure.

TABLE A. 1

Percentage distribution of the workers according to the frequency of personal activities on Sunday-holiday. (Workers interviewed: 248)

	Regularly %	Occasionally %	Never %
Absence of activity			
Stay at home.....	47	47	6
Rest - sleep.....	33	54	13
Individual activities			
Television.....	29	58	13
Reading.....	28	53	19
Repairs on house.....	11	13	76
Tinkering on car.....	4	26	70
Movies.....	2	30	68
Lectures.....	2	9	89
Family activities			
Ride in the car.....	42	49	9
Supervising homework.....	34	41	25
Cottage.....	16	41	43
Baby-sitting.....	10	44	46
Shopping.....	6	20	74
Camping.....	4	18	78
Social activities			
Meeting with relatives.....	27	66	7
Meeting with friends.....	14	75	11
Fishing, hunting (in season).....	14	45	41
Card-playing.....	13	53	34
Sport matches (asst).....	10	49	41
Meeting with neighbors.....	8	61	31
Sports.....	7	40	53
Bowling (team).....	6	16	78
Club (Dance).....	4	32	64
Religious activities			
Assistance at Mass.....	88	10	2

TABLE A. 2

Percentage distribution of the workers according to the frequency of personal activities on Sunday-holiday of those always on leave on Sunday (Workers interviewed: 93) and of those who are occasionally on leave on Sunday (Workers interviewed: 155)

	Regularly			Occasionally			Never		
	6 days %	7 days %	Dif. %	6 days %	7 days %	Dif. %	6 days %	7 days %	Dif. %
Absence of activity									
Stay at home.....	55	42	-13	40	51	+11	5	7	+ 2
Rest - sleep.....	39	29	-10	48	58	+10	13	13	0
Individual activities									
Television.....	33	27	- 6	56	59	+ 3	11	14	+ 4
Reading.....	28	27	- 1	48	56	+ 8	24	17	- 7
Repairs on house.....	9	12	+ 3	9	15	+ 6	82	73	- 9
Tinkering on car.....	4	5	+ 1	28	24	- 4	68	71	+ 3
Movies.....	3	0	- 3	25	36	+11	72	64	- 8
Lectures.....	1	2	+ 1	5	12	+ 7	94	86	- 8
Family activities									
Ride in the car.....	49	37	-12	39	56	+17	12	7	- 5
Supervising homework.....	41	29	-12	32	46	+14	27	25	- 2
Baby-sitting.....	13	8	- 5	48	42	- 6	39	50	+11
Cottage.....	17	15	- 2	39	43	+ 4	44	42	- 2
Shopping.....	11	4	- 7	19	20	+ 1	70	76	+ 6
Camping.....	4	3	- 1	17	19	+ 2	79	78	- 1
Social activities									
Meeting relatives.....	29	25	- 4	67	66	- 1	4	9	+ 5
Card-playing.....	17	10	- 7	46	58	+12	37	32	- 5
Meeting friends.....	14	13	- 1	72	77	+ 5	14	10	- 4
Sport Matches(assist.).....	14	8	- 6	45	51	+ 6	41	41	0
Fishing, hunting (season).....	14	14	0	44	46	+ 2	42	40	- 2
Meeting neighbors.....	9	8	- 1	58	63	+ 5	33	29	- 4
Sport.....	7	7	0	40	40	0	53	53	0
Club.....	4	3	- 1	39	28	-11	57	69	+12
Bowling.....	4	7	+ 3	16	16	0	80	77	- 3
Religious activities									
Attendance at Mass.....	88	85	- 3	8	10	+ 2	1	2	+ 1

1. The numbers indicated in the "difference" column show in percentage the number of people who do not indulge in the same activity at the same rhythm on Sunday when they are on holiday, and on Sunday when they are working. A negative sign affixed to "regularly" and "occasionally", indicates a drop of the activity, whereas a positive sign affixed to "never" means that there are more people who do not indulge in the activity concerned.

Table A.2 illustrates another aspect of the question: it permits a comparison between the Sunday-holiday activities of workers who never work on that day and the activities of workers integrated in a continuous production system. This table indicates that continuous production workers tend to have fewer activities on Sunday when they are on holiday than the non-continuous production workers. This difference is more pronounced for two kinds of family activities, the "ride in the car" and "the supervision of homework". An analysis of this table indicates that Sunday work is accompanied by a general drop in normal activities.

It is evident from these two tables that continuous production generally affects the social life of the production worker. It also substantially affects his religious and family life. This is shown even on the Sunday when he is on leave, when comparisons are made with the worker who is always on leave on that day.

According to the survey, it seems that Sunday work leads to a very special way of life which distinguishes the continuous production worker when he is working on Sunday, and even when he is on leave on that day. Inasmuch as there is no relationship between the drop in different types of activity and the years of experience in continuous production, it may be assumed that Sunday work has, among other results, that of isolating the workers throughout their lives.

The survey found that membership in associations is not different for continuous production workers than for those not working on Sunday. For this activity income level is the governing factor; the higher the income, the greater the number of associations to which the worker belongs.

It was found that a very large majority of workers consider that Sunday work involves some disadvantages from the individual, religious, family, social and cultural points of view.

The general opinion of the workers on the advantages arising from Sunday work (an increase in the number of jobs, accumulation of holidays, easier work in the mills, greater opportunity for promotion, ability to meet competition, the attraction of companies to Quebec, foreseen holidays) is more diversified; some of them accept these arguments in favour of Sunday work, others reject them and others do not express their opinion.

It was established during the survey that the Sunday-holiday holds the first place among all the working conditions proposed to the workers for appraisal, on equal terms with stable employment. This clearly emphasizes the importance attached by workers in general to the Sunday-holiday.

The results of the research show that the worker's activities outside of working hours are affected by Sunday work. Whatever their experience of continuous work, the workers are nearly unanimous in recognizing its inconveniences and even when they admit the advantages, the general tendency is to reject the arguments in favour of Sunday work. This attachment to the Sunday-holiday is hardly surprising, since it can be regarded as the expression of the importance attached to family life and contact with friends, which have a primary value in the Quebec environment.

CONCLUSIONS OF THE SOCIOLOGICAL STUDY

After a thorough analysis of the studies, research, tests and interviews, Miss Massé concludes:

"As a result of this research, we believe that the system of continuous work, as it is presently conceived, cannot be recommended, from the point of view of the workers' welfare, except if there is economic necessity".

Miss Massé suggests that research on this question be carried on, in order to determine the factors liable to minimize the effects of continuous work. Social action could also be contemplated in the institutions, groups or organisms within the community, so that the community may be better adapted to the working conditions of a part of its population.

**Economic necessity
and advantage**

7

TO establish a valid distinction between economic advantage and economic necessity, as required by our terms of reference, we received great assistance from the special studies provided by several economists and from the detailed study by P.S. Ross & Associates. In this chapter, we will seek to summarize these economic studies.

In economic science, there is no clear definition of economic necessity, nor any clear distinction between economic necessity and economic advantage. The word "necessity" can obviously be given a strict or a broad meaning in relation to the objective or the goal sought to be attained. Necessity in the strict sense that the objective cannot be attained in any other way is very difficult to establish. In the broad sense, economic necessity exists when the objective is a primary one and when the measure under consideration greatly facilitates the attainment of that objective. When the objective is secondary or when the measure is advantageous but not sufficiently so to be a necessity even in the broad sense, it is a case of economic advantage.

In considering the necessity for Sunday production in relation to legislation concerning Sunday observance, we find that in all the statutes we have examined which establish exceptions to the prohibitions imposed, it is the concept of necessity in the broad sense that is applied. The question must be examined in the context of existing economic conditions, the situation of the pulp and paper industry of Quebec, the situation of producers in other provinces and countries who may serve the same markets as Quebec mills and the attractiveness of Quebec to investment in the industry in order to promote the rapid economic growth of the province, to stimulate the development of less prosperous regions and to utilize more completely the forest resources of the province.

While the objective of the industry to maintain a reasonable level of profits, to hold its share of world markets and to have long-term growth are worthy of consideration, we believe that these factors are of secondary importance. We consider that the economic health of the province should be the primary concern. We will endeavour to summarize in this chapter the facts concerning the pulp and paper industry of Quebec, as reported to us by our economic consultants, but these facts should always be considered in relation to their effect on the economy of the province, which is the overriding consideration.

The economic objectives stated by the Economic Council of Canada in its first annual report are equally applicable to Quebec; namely

- a) full employment,
- b) rapid economic growth,
- c) reasonable stability of prices,
- d) a viable balance of payments situation and,
- e) an equitable distribution of rising incomes.

Whether the economic development of the province is considered from the standpoint of regional development or from that of the growth of major industrial sectors, the future of the Quebec pulp and paper industry is important; it is both a major component of the provincial economy and is mainly situated in regions of high unemployment where industrial development is essential.

The state, acting through the Ministry of Lands and Forests, is responsible for the efficient utilization of Quebec's forest assets to promote the common good. Unfortunately, no systematic and complete inventory of Quebec's forests has been prepared, and it is therefore difficult to estimate accurately the amount of wood lost each year for lack of full utilization. However Professors Lussier and Maheux, in a recent study¹ estimate that a total of 25 million cords of wood could be harvested each year from Quebec forests, which is two and a half times the present harvest. The balance of approximately 15 million cords are not utilized and depreciate gradually without profit to anyone. It is clearly a primary objective of the province to achieve a better utilization of Quebec's forests. This objective was recently stated in "Exposé sur l'administration et la gestion des terres et forêts du Québec" published by the Department of Lands and Forests in December 1965 as follows:

"The forest being one of the most important resources of our territory, . . . it rests with the state to take the necessary measures to ensure its preservation and rational exploitation. . . From the social and economic point of view, it is important to assure immediately the permanence of this wealth with a view to:

1. La forêt du Québec en 1964.

- a) *an optimum use of nature wood stocks.*
- b) *an optimum use of forest-land for the production of ligneous matter for every other purpose (polyvalent use).*

The Department's only aim is to draw the maximum advantage from Quebec's land and forest resources for the greater good of the largest possible number of its inhabitants''.

Similar to the industrial development of the province is also a primary objective in order to raise the standard of living in Quebec. To attain this objective, efforts must be concentrated on the production of manufactured and semi-manufactured goods throughout the province, in more remote regions as well as in the urban centres. There must be growth of existing enterprises and also the encouragement of new enterprises. To do so, public policy must create a favourable economic climate and stimulate business vitality. Thus there does not seem to be any conflict between the objectives of the state and those of the industry. On the one hand the state wishes to promote a sound exploitation of forest resources and the development of manufacturing industry, and on the other hand, the industry wishes to maintain its long-term growth and profit.

THE ECONOMICS OF LARGE-SCALE PRODUCTION AND THE LAW OF DIMINISHING RETURNS

Our economic consultants gave us valuable comments on the economies of large-scale production in the pulp and paper industry. They point out that, in this context, it is difficult to distinguish between economic and technical aspects which are inter-related. As the scale of production becomes larger, it becomes economically desirable and possible to mechanize operations and, in the result, a technical advantage is created over another mill producing on a smaller scale. Alternatively, the more the processes are mechanized, the greater the investment required and the greater the need to achieve the optimum use of machinery.

Pulp and paper production has long been a capital intensive industry and, in recent years, there has been a marked tendency towards increasing capital costs. With larger and more expensive machines, a mill can achieve economies through specialization of production,

through purchase of raw materials in larger volume, through the distribution of administrative costs over a greater quantity of product and in various other ways. At the same time, the higher the capital cost of machinery, the greater the penalty caused by periods when it is not producing. The reduction in unit costs from the installation of large and expensive machines is an economic advantage which can be achieved in no other way; but these costly machines must absorb capital costs for all seven days a week and their use for only six days a week becomes, from an economic standpoint, increasingly difficult to justify. A further collateral factor is the increasing concern about water and air pollution which will necessitate large investments to reduce pollution by processes which more and more require continuous production.

Our consultants point out that there are two economic theories applicable to our problem, which may, at first sight, seem to be contradictory. One is the theory of economies from large scale production, under which mass production produces economies that increase in relation to volume. The other is the law of diminishing returns where a point is reached in the productive process when an increase in volume results in added rather than reduced unit costs. The economies of large scale production are realised up to a certain point and then the law of diminishing returns begins to apply.

The point at which the law of diminishing returns comes into play varies from one industry to another. On the basis of an extensive study of the pulp and paper industry, our economic consultants concluded that when a mill achieves a rate of operation of 90% of production on a six day per week basis, the economies of large scale production come to an end and the law of diminishing returns begins to operate. They advise that, at this point, it becomes necessary to increase the volume of production, by continuous operation seven days a week, and by the construction of new capacity, in order to maintain unit profits. When a producer reaches an operating rate of approximately 90% of existing six day capacity, it is necessary for him to think seriously of developing additional capacity, and pending the planning and construction of such additional capacity to operate his mill continuously to meet the fluctuating demands of his customers.

PROFITABILITY

Our consultants state that there are many factors which influence the decision to invest in new productive capacity, but profitability is an important factor affecting both the decision to invest and the location of new facilities.

In the pulp and paper industry, the first consideration affecting the decision to invest in new facilities is the demand for the product. When a company can foresee a continuing demand for more of its products than it can presently produce it will contemplate an expansion of its capacity. The decision as to where the expansion will be undertaken depends largely on the comparative profitability of one location over another. The profitability in a particular location depends on many factors, including the costs and quality of raw materials, the costs of distribution of the finished product in serving the contemplated markets, taxes and tax concessions accorded to the enterprise, labour and other production costs as well as many other factors.

Because of the size and nature of capital investment required in the pulp and paper industry, the capital cost per unit of production is an important determinant of an investment decision. To illustrate the influence of continuous production on investment decisions, our consultants gave an example of a pulp and paper mill with a daily capacity of 600 tons, requiring an investment of \$60 millions, and an assumed price for the product of \$140. per ton, providing a daily revenue of \$84,000. If such a mill operates seven days a week, it will produce during 340 days per year, a total of 204,000 tons yielding a revenue of \$28,560,000. If it operates on a six-day basis it will produce during 308 days per year, a total of 184,800 tons yielding a revenue of \$25,872,000. In both cases, the capital investment of \$60 million is constant.

The effect of continuous production is to reduce the unit cost of capital and to increase the profitability of the investment. Our consultants concluded that if demand will support continuous operation of the mill and if Sunday production is permitted when such demand exists, it will definitely have a favourable effect on new investments in the province.

THE MARKET FOR CANADIAN PULP AND PAPER

Our consultants made an extensive analysis of the existing market and the probable trends of future demands for Canadian pulp and paper products. This is the most important industry in Canada from the standpoint of employment, salaries paid, and value added by manufacture. It is heavily oriented towards exports, as domestic demand consumes only 25% of total production. The principal market is the United States which takes 80% of Canadian exports, with 10% going to the United Kingdom and the balance to other countries throughout the world. Newsprint accounts for 63% of total exports, and pulps for 33%, while other papers and boards make up the balance of 4%.

In the future, total demand for Canadian pulp and paper will continue to grow both by the influence of historical factors such as increased population, higher living standards and higher levels of education, and also because of external factors affecting demand on Canada. According to world surveys made by the Food and Agriculture Organization of the United Nations, several regions of actual and potential high demand for pulp and paper notably western Europe and Japan, are nearing the limits of their productive capacity because of shortage of pulpwood resources to meet their growing needs. These external factors should result in a growth of demand for Canadian pulp and paper at a faster rate than historical rates of growth would produce. It seems reasonable to assume that the demand for Canadian pulp and paper products which has increased over the past 40 years at an average compound rate of 4 1/3% a year, will continue to grow at least as fast in the future. It may even increase at a somewhat faster rate because of the steady rise in demand for pulp and paper in regions of the world where forest resources are inadequate to meet such higher demands.

It is probable that while the demand for Canadian newsprint will increase substantially, the demand for Canadian pulps will rise even more rapidly. It is possible that pulp will approximately equal newsprint exports by 1975 and will considerably exceed them by 1980. The destination of exports will also change. While maintaining the Canadian share of the American market, exports to other countries will increase even more rapidly and result in a lower percentage of Canadian exports of pulp and paper going to the United States in

favour of exports to other world markets. In addition, over the long-range future, export demand for other papers and paperboards, which is presently small, is likely to increase substantially to meet growing overseas needs for wood fibre.

Our consultants compared their estimates of future demand for Canadian pulp and paper with existing and projected capacity. They concluded that capacity now in sight seemed adequate to meet the increase in demand, at least to 1970, and therefore that Sunday production in Quebec mills could not be shown to be strictly necessary on this account. However, we should point out that a few months after the consultants had completed their study indicating that there was adequate capacity to meet demands for newsprint, several Quebec producers of newsprint found that their existing six-day capacity was insufficient to meet unexpected higher demands from their customers and they were able to show a temporary economic necessity to produce on Sundays which we recognized in a series of interim reports.

They also point out that Sunday production would not create a substantial excess of capacity in Canada or in Quebec. If it was permitted in Quebec it would increase newsprint capacity, for example, by approximately 300,000 tons, which is less than 4% of total Canadian capacity and would not greatly influence world supply. However, they note that continuous production would affect internal factors such as quality, uniformity and unit costs and these factors could strengthen the competitive position of Quebec.

THE POSITION OF THE QUEBEC PULP AND PAPER INDUSTRY

Our economic consultants examined the position of the Quebec pulp and paper industry within the whole Canadian industry. Quebec has been the most important producer of pulp and paper in Canada but the province's percentage of Canadian production has diminished steadily in recent years, dropping from 46% in 1952 to 39% in 1962. In this period the Canadian industry grew at a rate of $3\frac{1}{2}\%$ a year while the growth rate in Quebec was only $1\frac{1}{2}\%$ a year. Investment by overseas countries, whose wood resources are inadequate, has come to British Columbia and New Brunswick but not, up to the present time, to Quebec.

The consultants examined the competitive advantages and disadvantages of Quebec in comparison with other producing regions and concluded that the main advantages of Quebec were its large wood resources and its accessibility to major markets in the United States and western Europe. Historically, wood costs have been higher in Quebec than in British Columbia and the southern United States, but lower than in Scandinavia. However, there are indications that this difference in wood costs will be reduced appreciably over the next decade, by mechanization of wood operations in Quebec and by rising costs elsewhere. Other competitive factors in their combined effect (labour costs, other raw material costs, transportation, climatic effects and construction costs) indicated that Quebec is comparable to Ontario and to other provinces and countries in meeting competition in Quebec's natural markets, so that as far as these factors are concerned investment in the Quebec pulp and paper industry is as attractive as in most other regions. According to our economic consultants the only other major disadvantage that would inhibit investments in modern mills in the province is the prohibition of continuous operation,

THE COST OF SUNDAY WORK

Our economic consultants made a detailed survey of the costs of Sunday Work and concluded as follows:

- for the whole industry, the unit cost of interrupted production is 103.19% of the unit cost of continuous production,
- the unit cost of interrupted production of newsprint is 103.2% of the unit cost of continuous production,
- the unit cost of other papers and board on an interrupted basis is 103.38% of the unit cost of continuous production
- the unit cost of pulps on an interrupted basis is 103.14% of that of continuous production.

NUMBERS OF WORKERS ON SUNDAY PRODUCTION

The issue before the Commission was not a choice between work on Sunday and no work on Sunday in Quebec's pulp and paper mills. There is considerable work now done on Sun-

days throughout the industry, mainly for repairs and maintenance. The issue facing us concerned the choice between Sunday production and no Sunday production.

Our consultants reported on the effects of moving from 6 day to 7 day production on the number of Sunday workers and the hours they would work. The results of their studies showed that currently about 7,000 employees now work on Sunday in the pulp and paper mills of Quebec and they average 7.1 hours of work each Sunday. If Sunday production occurred throughout the industry, there would be about 11,000 employees, working an average of 8 hours each Sunday. In addition, the number of employees on week-days would increase by about 400 which is 2% of the present week-day employment, by reason of additional repairs and maintenance that would be done during the week, but the average hours worked on week-days would remain at 7.9 hours. The consultants estimate that, if all mills produced continuously, it would create about 2,500 new jobs in the present industry. Furthermore if it encouraged new mills to build in Quebec each new large mill would provide 500 new jobs in these mills. Thus, if 10 new mills were erected in Quebec over the next few years, to utilize more fully the forest resources of the province, they would provide employment for 5,000 new employees and, on this assumption, the total employment effect of continuous employment in the expanded industry would be 7,500 new jobs in the mills, as well as substantial increases in the woods and in allied industries.

CONCLUSION OF ECONOMIC CONSULTANTS STUDY

After their extensive examination, our economic consultants advised as follows:

"Thus we conclude that barring very serious sociological disadvantages, Sunday production should be allowed in Quebec's pulp and paper industry. Sunday production is economically advantageous for the province as well as the industry since for the former it creates jobs in regions which often have a high unemployment rate, and for the latter it reduces operating costs. Furthermore the abolition of the present restriction becomes imperative in order to attract new mills which will stimulate the economic development of the Province and ensure a better use of forest resources."

Conclusion

8

AS stated earlier, the Commission first studied the briefs presented at the public hearings and then asked experts to undertake research into the economic and social aspects of the problem. The Commission had several sessions with the experts to study their research methods and the conclusions they had reached. In the deliberations that followed certain essential points emerged and provided a starting point leading to a conclusion that we believe is equitable and takes due account of the economic, technical and human factors applicable to the problem submitted to us. The Commission has also considered the economic development of the province; this aspect appears to us to be fundamental to our enquiry both because of the importance to the province of the exploitation of its natural resources and because of the effects on the whole economy of the development and expansion of this industry.

THE PUBLIC INTEREST

In addition to the technical questions we had to answer, we were faced with a very serious issue involving the public interest, or the common good or, in other words, the essential conditions for the development of the human personality. The obligation to observe a common day of rest, such day being universally recognized as Sunday, has been long accepted, even before the legislator dealt with it in penal law. The International Labour Office made it an objective in one of its first conventions. (Convention No. 14, 1921).

However, there have been exceptions. In the pulp and paper industry, it has been decided that it was necessary for "works of repair and maintenance" to be done on Sunday so as to assure the enterprise a production of six full days per week and thus to put it in a position to compete against producers in other provinces and foreign countries.

The reasons justifying an exception to the general rule must be proportionately serious; a degree of public interest must be matched by a requirement of the same order of importance. Clearly, the length of the work-week, as established by custom and law, affects the social status of workers, and a material change will cause long-term effects on individual and social behaviour.

That is why, not having been fully satisfied with the information given during our public hearings, either in favour of, or against, Sunday work in this industry, we decided to ask

for special studies in depth, concerning both the effects of Sunday work on the religious, family and social life of the workers and the economic and technical importance of continuous production to the companies, the industry, and the economic development of the province.

SUNDAY WORK AND THE WORKERS

In general, the workers are strongly opposed to Sunday work. They are little impressed by the arguments made in favour of this practice; a large number do not accept these arguments. They will choose a common day of rest on Sunday in preference to any other working condition, even ranking it ahead of the assurance of steady employment.

The sociological study revealed some very important facts. The personal and social activities of those who work on Sundays are different from others who do not work that day. Even when the former have a holiday on Sunday, their participation in various activities is less. Sunday work tends to create a special pattern of living which applies even on a free Sunday. It isolates the worker from his environment. Social life is organized around a normal work-week which excludes Sunday. On that day, family and religious activities have their full expression.

These established facts raise serious issues involving the fundamental objectives of a democratic society; not only must all citizens be equal before the law but they must also be able to live according to the common norms and be able to participate fully in the activities of the different communities to which they belong.

TECHNICAL NECESSITY FOR SUNDAY PRODUCTION

Generally, at the present time, necessity for Sunday work cannot be established for technical reasons. Only certain processes, few in number, require continuity of operation. However, for the future we must reserve judgment. There is no doubt that technological progress in this industry is tending towards processes which in their conception and nature will be continuous processes; the very high cost of equipment presses in the direction of

optimum utilization; the fact that throughout the world, save in Quebec, Sunday production is permitted in this industry leads the manufacturers of equipment to design equipment for continuous production. Moreover as the size of modern economic mill units increases they become more and more integrated and for efficient operation require the rhythm of continuous production. Certain ancillary operations involved in modern technology, such as chemical recovery systems, and measures to reduce water and air pollution to be effective should operate continuously.

For these reasons, while we cannot find that continuous operation is generally a necessity for technical reasons, we did during the course of our enquiry find that two new, very large pulp mills should be permitted to operate continuously because of technical necessity.

ECONOMIC NECESSITY

We have adopted the definition of necessity in the broad sense. From this standpoint what is essential to the expansion and development of an enterprise is necessary. In other words, something that greatly facilitates the attainment of the basic objectives of an enterprise, an industry, or society is necessary. From the economic analyses we obtained and from our own consideration, we do not think that Sunday work is essential to the pulp and paper industry to permit it to attain normal objectives that an enterprise necessarily pursues.

The Quebec pulp and paper industry has been able to maintain its competitive position in international markets. Its return on investment is as high as in Ontario where Sunday work is permitted. In British Columbia, the return is higher but the industry there is younger, its equipment is modern and its forests, more recently exploited, provide wood at lower costs.

The forest resources of Quebec are considerable and, even though the cost of wood is presently higher than in other places (British Columbia and Southern United States) it is likely that mechanization of wood production and better utilization of resources will reduce and even eliminate this disadvantage.

The prohibition of Sunday work does not create for the pulp and paper industry of the province an obstacle to its maintaining over the long term a level of reasonable profit, an

increasing share of the market and the growth of the companies — save in a particular sense, of a temporary nature, which will be defined later.

However, for the past fifteen years, the Quebec pulp and paper industry has not developed at the same rhythm as in other provinces. Between 1952 and 1962, although the rate of growth was respectively 9%, 3½% and 3% in British Columbia, Ontario and the whole of Canada, it was only 1½% in Quebec.

We know, moreover, that in Europe, the demand for pulp and paper is expanding, and is approaching the limits of local wood resources. Already, a number of European producers, in collaboration with Canadian companies are undertaking investments in Canadian enterprises. None of these projects have so far been undertaken in Quebec.

THE ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE PROVINCE AND THE PARTICULAR CHARACTER OF THE INDUSTRY

Economic growth is an essential requirement for the common good especially in a predominantly industrial society. No backwardness suffered by the province can be made up, no objectives it seeks can be attained, unless there is a growth of productive activity which is the source of all public and private revenues. Economic development has become a primary preoccupation of all modern states. If it is not itself an objective of the first rank, it is a basic condition of all others.

The province possesses immense forest resources, situated almost entirely in areas unsuitable for any other use. The trees, when they are not used, go to waste, are subject to diseases, die and retard the renewal of the forest. It is urgent and profitable to exploit this natural resource, if it is not to be lost.

This necessity becomes more pressing when one remembers that the cutting and conversion of the wood takes place in regions, far distant from urban centres and in economically under-developed areas, where manufacturing industry is unlikely to go. In most cases, the pulp and paper industry is the only one that can undertake the essential task of developing the economy of these regions. Any development policy for vast areas of the province must rely on the expansion of the pulp and paper industry.

The privileged position, which the Quebec forests enjoyed for many years, no longer exists. First, technological progress now allows the use of a great variety of species; even hardwood can be used. Also, the more accessible stands in the province have long since been granted on concession, so that new mills must be established in distant areas, thus cancelling the major advantages of the Quebec industry and raising the cost of transportation of the product from the mill to the consuming markets in the U.S. and Europe.

We have established in the course of our research that the pulp and paper industry presents certain special characteristics. If one considers demand and supply, it is apparent that the former has three characteristics; demand closely follows population growth, the standard of living and the level of education. It increases steadily except when sharp changes in these factors occur. Secondly, markedly for newsprint and somewhat less for other products, demand increases sharply in the autumn and the spring. Thirdly, for newsprint which is the principal product of the Quebec industry, contracts with customers may extend over a period of ten to fifteen years and either by the contract itself or by custom the buyer may be required to take a minimum quantity and the seller required to deliver a maximum quantity on demand.

Supply is influenced by the kind of equipment suitable to this industry. This equipment consists of units of production that are very costly (about \$10 to \$15 millions) with also a very large capacity to produce (about 2,000 feet a minute for a newsprint machine, less for other grades). The law of diminishing returns begins to apply when the mill utilizes 90% of its capacity to produce.

We should define the term "capacity" precisely. The term "capacity of a machine" or "capacity of a mill" can have several meanings. For statistical purposes within the industry, the term is usually applied to the best productive performance that a machine or mill has shown over a lengthy period. As such, it may be operating continuously for six days each week, at normal speeds, to produce grades currently required by customers, and the total tonnage so produced may represent less than 100% of its maximum or rated capacity. For newsprint, which is a single standard commodity, subject only to gradual changes in quality, the capacity measured in terms of operating time at normal speeds bears a reasonably close relationship to maximum or rated capacity in terms of tonnage produced. For

pulps and other papers and paperboards, the mills and machines produce several different grades and the tonnage produced in a given time vary according to the grades produced. We apply the term "capacity" to designate the utilization or the operation in time of a mill or machine. When a mill or machine operates at normal speeds continuously for a six day week, that mill or machine is operating at 100% of its capacity. It may not be producing paper for an hour when the machine is changing from one grade to another, or because normal operating repairs to it are necessary but that hour is to be counted as an operating hour in the calculation of the operating rate. The total in any week of such hours together with the hours that the machine is actually producing at normal operating speeds, divided by 144 (being 6 x 24) yields a percentage which is the operating rate for that week. We will use the phrase "90% of normal 6-day capacity" in this sense.

Based on these facts we have reached the following conclusions:

- a) The Quebec mills, when demand exceeds 90% of their capacity must, to honour their contracts produce at unit costs higher than their competitors in other provinces and foreign countries.
- b) Starting when a mill is using 90% of its capacity, it becomes advantageous for it to increase its productive facilities or its equipment. However, because of the enormous investment required and also because the sudden and considerable resulting increase in capacity may for a time be only partially utilized, this decision requires a considerable period for reflection and study. The installation of the new equipment also causes delays. During this time, the company must be in a position to honour its contracts.
- c) The prohibition of Sunday production has among others the following results:
 - 1) the company risks loss of a part of the demand which will be satisfied by others,
 - 2) these losses are high, depending on the volume of production and can, in large companies reach many millions,
 - 3) this obstacle can repel new investors and even induce existing companies to invest elsewhere rather than to increase their local capacity.

RECOMMENDATION

Therefore, we make the following recommendation: When all the mills in Quebec of a pulp and paper company in a product category are employing 90% of their normal 6-day capacity, that company can produce on Sundays as long as this condition continues, provided that the employees consent and the public authority does not oppose. This exception appears necessary for the reasons given above.

The company and its unions are in the best position to determine if, in fact, 90% of normal 6-day capacity is presently being employed. They must also agree as to the terms to be applied if Sunday production is instituted and they may also agree on provisions to minimize the undesirable consequences to the workers of Sunday production, which we have indicated in this report.

Whenever a company and its unions have reached agreement that the company is, in fact, operating at 90% or more of its normal 6-day capacity and have settled the terms on which Sunday production will be governed, the company may begin Sunday operations. However, notification of the agreement reached must be sent immediately to the Attorney-General by the company. Since the prohibition of Sunday work is a matter of public interest, the Minister of Justice on behalf of the state may, on receipt of such notification, intervene to require proof that the exception is well founded. In any case where the interested parties (employer and unions) have failed to agree on the fact that the company is operating at or above 90% of its normal six day capacity, either party may, if it wishes, bring the matter before the Minister of Justice with notice to the other party, and the Minister of Justice shall then ascertain if the fact has been established and issue a formal directive accordingly.

List of the Briefs in Order of Submission

Building Products of Canada Limited.
Council of Pulp and Paper Producers of Quebec.
La ligue du Dimanche.
Dominion Tar and Chemical Company Limited.
The E.B. Eddy Company.
La Compagnie de Papier Rolland Limitée.
The Lord's Day Alliance of Canada.
Ste. Anne Paper Company Limited.
Consolidated Paper Corporation Limited.
Scott Paper Limited.
Bathurst Power & Paper Company Limited.
Canadian International Paper Company.
Richmond Pulp and Paper Co. Limited.
International Brotherhood of Pulp, Sulphite and
Paper Mill Workers and the United Paper Makers
and Paperworkers.
Anglo Canadian Pulp and Paper Mills Company
Limited.

Mr A.B. Paterson.

Gaspesia Pulp and Paper Company Limited.

Price Brothers and Company Limited.

Canadian Glassine Co. Limited.

International Brotherhood of Pulp, Sulphite and
Paper Mill Workers, local 137.

United Paper Makers and Paper Workers, local 163.

The Quebec North Shore Paper Company.

Confederation of National Trade Unions and the
National Federation of Pulp and Paper Workers Inc.

Le Conseil Sacerdotal d'Études Sociales.

Note: Other memoranda, resolutions or letters were received by the Secretary. In certain instances, the interested parties did not appear at the hearings. Other written representations were forwarded after the public hearings. The Commission examined these documents while studying the question, even though the time for presentation had expired.

