

Editorial

A COMMENTARY UPON ... SURVIVAL OR EXCELLENCE?: A STUDY OF INSTRUCTIONAL ASSIGNMENT IN ONTARIO COLLEGES OF APPLIED ARTS AND TECHNOLOGY

JOHN D. DENNISON, *The University of British Columbia*

Under the chairmanship of Michael Skolnik of O.I.S.E., a committee established by the then Conservative government investigated and reported upon instructional assignments, the issue which appeared to initiate the withdrawal of services by teaching faculty in all colleges in Ontario in the fall of 1984. This publication, referred to popularly as the Skolnik Report, was released in July 1985, and from that date has attracted a good deal of comment, both critical, from management at various levels, and laudatory, from the instructional component of the college sector.

Little needs to be stated regarding the original context of the committee's assignment. Ontario college faculty organizations and their collective bargaining adversary, the Council of Regents, have long been embroiled in inconclusive debate over working conditions, and more particularly, instructional assignments. The labor dispute of 1984 was merely the culmination of unsatisfactory protracted discussion of the issue. But the impact of twenty-two colleges withdrawing instruction from over 100,000 full-time and many more part-time students, for the first time since the inception of the college system in Ontario, was sufficient to provoke "back to work" legislation, conditioned by an agreement from the Minister of Education to establish a committee of enquiry. Skolnik headed that enquiry and titled his report, "Survival or Excellence."

To any observer, sympathetic to the particular form of postsecondary education conducted in community colleges it is apparent that working conditions are intricately linked with much wider issues and the committee had little option but to expand its terms of reference. Not to have done so would have ignored the very essence of the college concept, the philosophical framework which sustains college education, and the ultimate realities of government's assumptions about and relations with colleges as social organizations.

It is not the intent of this essay to review the Report, nor is it deemed appropriate to make comment specific to the Ontario context. Of far greater consequence is the need to analyse the issues raised which have much wider application. The Skolnik focus is really a microcosm of many issues, yet unresolved in most provinces, which remain integral to the continuing health of the community college phenomenon.

The College “Identity”

While not explicitly referring to the issue of “identity”, many of the observations in the Report are symptomatic of a long standing problem which has plagued colleges in this country since their inception, i.e., to interpret effectively to society their role and function. Colleges have often argued identity on the bases of what they are not. They are *not* universities, junior or otherwise; they are *not* upward extensions of the secondary schools; they are *not* relabelled vocational schools! Just what they *are*, however, is somewhat less defined. Colleges have been projected as unique postsecondary educational institutions, providing a wide range of programs to a broad segment of the community. While their case for innovation is defensible, twenty years of less than serene growth has been insufficient to allow Canadian society, with its conservative conception of tertiary education, to fully comprehend a new and essentially unconventional model.

If colleges are not universities then in which ways, apart from the “level” of the programs they offer, are they unlike? Is expectation of faculty performance to be different? Are college teachers to be excused from any activities which may be construed as research or scholarly? Should relatively heavy student contact hours reflect an assumption that teaching is the first and only required activity of college instructors? Is any notion of the “academic community”, with its implications for faculty involvement in critical management decisions and institutional policy, reserved for a “university” model, from which colleges are to be excluded?

Conversely, must it follow that if colleges, particularly the Ontario variety, are to be integral elements in the production of a trained workforce, should such institutions be simply extensions of government’s economic planning strategies? If so, the most extreme consequences are that colleges will be funded primarily for activities identified by government, will respond to specific policy directives from the same source, will function at a level of autonomy not greatly dissimilar from other ministerial departments, and will be governed within an “industrial” model, with its attendant dependence upon line authority.

In similar vein, if colleges are primarily, if not exclusively to be engaged in occupational training, it must be acknowledged that they will maintain intimate links with the industrial and business sectors, respond to the short and long term demands of the marketplace and emphasize “relevance”, productively and employability of graduates as among the prime measures of quality. It is this conflict between two essentially different roles of a college which underlies much of the Skolnik Report.

The Role of Instructional Staff

It follows that if colleges are to be viewed as operating within a traditionally industrial model, the roles of administration and teaching faculty become quickly definable. Administration is management, instructors are employees – although the practical identification of the “employer”, the government or the college board, is not quite as clear! Management becomes an occupational function in

which its personnel, divorced from the instructional team, are entrenched in their positions. Conversely, instructional staff should have no direct involvement in governance and policy determination, nor will need for their consultative advice be assumed. The instructors role is to perform the "work" as assigned and work becomes virtually synonymous with student contact in a "teaching-learning" context.

Notwithstanding the above, instructors in colleges in all provinces normally carry impressive credentials. Most have benefited from advanced academic study, retain professional experience from business, industry and education, and more importantly, have absorbed characteristics of the professional, quite inconsistent with "employee" traditions. While teaching is their primary responsibility, instructors also recognize the need for activities complementary to instruction, which are essential to continuing effectiveness. These activities include reading, writing and reflection, and a variety of involvement with professional organizations within their field. In addition, college instructors, to a much greater degree than colleagues in other educational settings, are expected to maintain contact with the occupational scene through clinical and field supervision and ongoing exposure to technological advances.

To dismiss Skolnik's conclusions on the grounds that colleges are not universities, and hence any comparisons which follow are irrelevant, is to ignore the role of professionals in educational contexts. Colleges are organizations which, by their dependence upon the teaching-learning process, are in many respects comparable to universities. This is not to deny the existence of certain differences, by level and by function, which in turn vary by province.

Professional Development

Another issue addressed in the Skolnik report relevant to colleges as teaching institutions is the matter of professional development of instructional staff. There are really two aspects to this issue. The first, already noted, is the requirement for those involved in teaching technical and professional skills to remain current with the varieties of change in their particular technology.

The second aspect relates to classroom instructional competencies. As evidenced in the Report, students in community colleges are a heterogeneous group. In age, background of experience and personal motivation, college students in Ontario, and in college systems generally, comprise a learning group which is a challenge to even the most expert of teachers. But of equal concern is the somewhat dramatic evidence that several college students perform at educational levels often well below accepted postsecondary standards. Again, the level of basic skills of some college students is a matter of common concern in many provincial systems.

Clearly, the challenge for the college teacher is considerable, and the accompanying need for development of instructional skills, particularly for those from industrial backgrounds, is equally evident. All of this argument eventually

devolves to the long defined thesis that colleges are essentially teaching institutions. As such, perhaps college instructors, even more so than their university colleagues, require professional development experiences, smaller classes, and moderate teaching loads which allow more time for attention to instructional problems.

The Quality Questions

As Skolnik notes, high quality of education appears to be universally sought, inconsistently defined, and difficult to measure. As a consequence of the last, quality is usually the product of perception and, as the observers change, be they in government, administration, faculty or students, agreement on what constitutes quality varies accordingly.

It must be acknowledged that many college systems in Canada, British Columbia, Manitoba and Quebec, for example, have long wrestled with the challenge of quality assessment. Not unexpectedly, empirical measures such as attrition rates, placement of graduates, and student performance, coupled with systematic attempts to quantify perceptions of college activities held by various stakeholders, have constituted such evaluations. Rarely have attempts been undertaken to assess the impact of class size or teaching loads upon student learning. Even more rare are any concerted efforts to evaluate college education from changes, intellectual or affective, which accrue from the participation of learners in college environments.

Concern over assessment of quality is heard in all provinces from all elements in the college sector. When concerns are entangled with issues of productivity, cost effectiveness, and relevance, on one side, and faculty morale and student frustration with overcrowded classes and reductions in class time, on the other, the debate grows more acrimonious.

One aspect of the problem, common in all jurisdictions, is a fundamental conflict over the purposes of evaluation. To some, evaluation is prompted by accountability and requires that institutions document their performance to government and the wider community. To others, the primary purpose of evaluation is to improve performance, and to do so an institution must identify its strengths and weaknesses through a systematic internal review. Unfortunately, those two purposes of quality assessment may be perceived as being in conflict. Revelation of any weakness becomes, in the minds of the insecure, an invitation to funding agencies to withdraw financial support and subsequent program discontinuation.

Until this particular problem is addressed, and until the real effects of workload factors are established, the confused debate over quality of college education in Ontario and other provinces will not dissipate.

Colleges as Comprehensive Institutions

The concept of curricular comprehensiveness has long been associated with the college idea. Much of the early history of college movements in Canada refers to

the need to bring academic, technological, vocational and adult learning programs within one institutional structure. The reasons ranged from the philosophical to the financially pragmatic, but the result was often a "melding" of several disparate institutions.

With this arrangement came the additional challenge of "melding" teaching faculty from educational, occupational and business/industrial backgrounds and, in most jurisdictions, the creation of a single bargaining unit. From the beginning, various predispositions about working conditions, instructional loads and professional development time for teachers in different curriculum areas obstructed the search for new solutions to equity questions. As Skolnik reveals, the working conditions of postsecondary versus vocational instructors in Ontario colleges prove to be a continuing source of dispute. In British Columbia, Alberta and Quebec the inclusion of "university-equivalent" programs only exacerbates the difficulties.

It may be argued that "a college teacher is a college teacher", and hence expectations of performance from instructors with different responsibilities and different students are comparable – a master's degree is equivalent to a seven year journeyman's certificate, etc. – all of which imply the need for equivalent working conditions and professional benefits. Does a postsecondary mathematics instructor require more time with his books and journals than a teacher of adult basic mathematics? Although student assignments may be at different academic levels, do they demand different lengths of time for assessment? Does a confused learner in computer assisted design require greater instructor support than a nervous student in E.S.L.? Is instruction easier with a class of highly motivated, academically competent technology students in a complex subject than with a diverse group of adults in Basic English, whose achievement level is at the 8th grade?

Such questions illustrate the complexity of defining "equity", so much a focus of the Ontario report, but of no less consequence in other provincial college systems.

Labor Relations in the College Sector

As a final issue emerging from the Skolnik Report it is appropriate to return to the essence of the original dispute – the collective agreements which determine working conditions in the community colleges. All colleges and college systems in Canada engage in labor relations under a variety of arrangements. Bargaining structures may be centralized or decentralized, within or independent of the provincial labor code, under separate legislation or covered by public sector master agreements. The degrees of effectiveness of such bargaining arrangements also vary widely. At the same time it must be recognized that collective agreements have a profound influence not only upon the day-to-day operations of colleges but on their ability to accommodate the ever changing policies imposed by governments.

It is arguable that the decision by faculty associations to seek protection within a collective bargaining framework contributed in large part to the difficult labor-management relationships which now dominate many college systems. Perhaps instructors would play a different role in college governance had they chosen a professional association agreement rather than one under the Labor Code. It is also possible that union militancy has contributed to the current perception of instructors which governments appear to hold.

While all of the foregoing is not only conjecture it is not particularly relevant. The real issue centres on an understanding of community colleges as unique educational organizations, differing in part from universities, but even more different from departments of government. If this thesis is accepted it would seem logical that labor relations on the college sector should be negotiated under legislation designed specifically to recognize the character of the community college. Collective bargaining in Alberta's colleges is conducted under such legislation with some degree of success.

Similarly, if colleges are to retain a "community" orientation, it should follow that institutional bargaining should be conducted at a local level between the boards and the faculty organizations. Under such a format it would be possible to recognize in a practical way the very real differences in working conditions which arise from diverse geographic locations, student needs, and regional expectations.

Decentralized bargaining might well weaken the voice of instructor organizations but would certainly alleviate one major concern raised in the Skolnik Report, namely the problem of administering the collective agreement by an agency excluded from its negotiation. Parenthetically, it is interesting to note that the bargaining arrangements in other Canadian constituencies, referred to as "models" by Skolnik, include both centralized formats, as in Quebec, and decentralized, as in British Columbia and Alberta.

A Final Comment

It must again be emphasized that this essay was not designed to either summarize nor analyse the Skolnik Report of 1985. Rather, the intent was to use the issues raised in that Report as a basis for commenting upon the general condition of Canada's community colleges.

The writer has heard much comment to the effect that the Skolnik Report is the product of a "university-perspective" on educational issues, which fails to recognize the realities of Ontario's colleges. Judgment of this kind is too simple, too easy, and will do little to bring real resolution to the problems which were identified in the Report.

There is no question that certain differences exist between the community college and the university as components of postsecondary education. At the same time there is a type and level of professionalism within the teaching staff of colleges which has been either lost or ignored, or perhaps never really existed, as the institutions have developed as essentially occupational training enterprises. It

is also possible that the labor relations issue has dominated the attention of both instructors and management to the exclusion of more critical matters.

The recommendations in the Skolnik Report may not prove to be a panacea for Ontario's colleges, but they deserve serious and unbiased review by all stakeholders in the system. Of greater consequence is the lesson for college communities in all provinces to re-examine institutional missions and the operational consequences of these statements, and review their assumptions about the current purposes of college systems which have grown over time. And in doing so, perhaps to recapture some of the optimism and idealism which dominated the colleges' earliest days.

UN COMMENTAIRE SUR ...

LA SURVIE OU L'EXCELLENCE? : UNE ÉTUDE SUR LES TÂCHES D'ENSEIGNEMENT DANS LES COLLÈGES D'ARTS APPLIQUÉS ET DE TECHNOLOGIE EN ONTARIO

JOHN D. DENNISON, *University of British Columbia*

Sous la présidence de M. Michael Skolnik de l'O.I.S.E., un comité, établi par le dernier gouvernement conservateur de cette époque, a préparé un rapport sur les tâches d'enseignement, question qui, apparemment, a mené au retrait des services dispensés par le personnel enseignant des collèges en Ontario en automne 1984. Ce texte, connu par le grand public sous le nom de "Skolnik Report" (Rapport Skolnik), est sorti en juillet 1985 et a fait depuis l'objet de beaucoup de commentaires à la fois critiques, de la part de différents échelons de la direction, et élogieux, de la part du personnel enseignant des collèges communautaires.

Il n'y a pas grand chose à dire sur le contexte original qui a motivé le mandat du comité. Les organisations de personnel enseignant des collèges de l'Ontario, et leur adversaire lors des négociations de convention collective, le Conseil des Régents, se battent depuis longtemps sans résultat à propos des conditions de travail et plus particulièrement sur les charges d'enseignement. Le conflit de travail de 1984 était la conclusion inévitable de discussions prolongées sur la question qui n'avaient abouti à rien. Cependant, l'effet du retrait des services d'enseignement dans les 22 collèges, qui comptent plus de 100,000 étudiants à temps plein, et un nombre beaucoup plus élevé d'étudiants à temps partiel, pour la première fois depuis la création du système des collèges en Ontario, a été suffisant pour provoquer l'adoption d'une loi de "retour au travail" après que le ministre de l'Éducation eut consenti à établir une commission d'enquête. C'est M. Skolnik qui a dirigé cette enquête et a intitulé son rapport "La survie ou l'excellence".

Pour tout observateur favorable à la forme particulière que prend l'enseignement postsecondaire dans les collèges communautaires il est clair que les

conditions de travail sont étroitement liées à des questions beaucoup plus générales; et la Commission ne pouvait faire autrement que d'élargir son mandat. A défaut de cela, elle n'aurait pas pu prendre en considération l'essence même du concept des collèges, c'est-à-dire, le cadre philosophique qui sous-tend l'enseignement dans les collèges, ainsi que les ultimes réalités que constituent les hypothèses du gouvernement concernant les collèges en tant qu'organismes sociaux et les rapports de celui-là avec ceux-ci.

Notre propos n'est pas de passer en revue ce rapport, et nous ne nous permettrons pas davantage de commenter le contexte ontarien. Il est beaucoup plus important d'analyser les questions soulevées qui touchent à un domaine beaucoup plus vaste. Le sujet du Rapport Skolnik constitue un vrai microcosme de nombreux problèmes, qui n'ont pas encore été résolus dans la plupart des provinces, et qui demeurent au centre des perspectives d'avenir des collèges communautaires.

L' "identité" des collèges

Bien que, nombre des commentaires contenus dans le rapport ne portent pas explicitement sur la question de l' "identité", ils sont symptomatiques d'un problème qui existe depuis longtemps et qui hante les collèges de ce pays depuis leur création, c'est-à-dire, celui d'interpréter, de façon claire et précise, pour le compte de la société, leur rôle et leur fonction. Les collèges ont souvent discuté la question de leur identité en se basant sur ce qu'ils ne sont pas.

Ils ne sont *pas* des universités, même de deuxième ordre; ils ne sont *pas* le prolongement des écoles secondaires; ils ne sont *pas* des écoles professionnelles qu'on aurait rebaptisées. Toutefois, ce qu'ils *sont* en réalité est un peu moins clair. Les collèges ont été conçus pour être des établissements d'enseignement postsecondaire uniques offrant toute une gamme de programmes à l'ensemble de la collectivité. Bien que leurs arguments prônant le changement soient solides, 20 ans d'expansion économique mouvementée n'ont pas suffi pour permettre à la société canadienne, dont la vision de l'enseignement supérieur demeure conservatrice, de comprendre à fond un nouveau modèle qui rompt avec la tradition.

Si les collèges ne sont pas des universités, alors de quelle façon, outre le "niveau" des programmes offerts, en diffèrent-ils? Est-ce qu'on s'attend à un rendement différent de la part du personnel enseignant? Devrait-on dispenser les professeurs des collèges de toute activité que l'on pourrait qualifier de savante ou de recherche? Le nombre assez élevé d'heures de classe devrait-il refléter l'hypothèse que l'enseignement est la première, voire l'unique responsabilité des professeurs de collège? Réserve-t-on la notion de "communauté universitaire", avec tout ce que cela comporte en matière de participation du personnel enseignant aux décisions administratives clés et à l'élaboration de la politique de l'établissement?

En revanche, faut-il conclure que, si les collèges, notamment ceux de l'Ontario, doivent être des instruments indispensables à la formation d'une main-d'oeuvre qualifiée, ces établissements ne devraient être que le simple prolongement des stratégies de planification économique du gouvernement? Si

c'est le cas, les conséquences les plus graves seraient que les collèges seront financés essentiellement en fonction des activités définies par le gouvernement, devront aligner leurs politiques sur les instructions émises par ce même gouvernement, qu'ils jouiront d'une autonomie comparable à d'autres départements ministériels, et seront gérés comme l'entreprise industrielle, rigoureusement hiérarchisée.

Dans le même ordre d'idées, si le mandat principal, sinon exclusif, des collèges est de fournir une formation technique, il faut reconnaître qu'ils devront demeurer étroitement liés aux secteurs de l'industrie et des affaires, répondre aux demandes à court et à long terme du marché et, comme principaux critères de qualité, ils devront mettre l'accent sur la pertinence en matière de production de diplômés et de leur accès au marché du travail. C'est ce conflit entre deux conceptions essentiellement différentes du rôle d'un collège qui est à la base d'une grande partie du Rapport Skolnik.

Le rôle du personnel enseignant

Il s'ensuit que si on considère que les collèges se conforment au modèle "industriel" traditionnel, les rôles respectifs de l'administration et du personnel enseignant sont faciles à définir. L'administration, c'est la direction, les professeurs sont les employés – encore qu'en pratique il n'est pas toujours aussi facile d'identifier l'employeur, est-ce le gouvernement ou le conseil du collège? La direction devient une fonction professionnelle dont le personnel, séparé de l'équipe d'enseignants, est retranché dans ses fonctions.

En revanche, le personnel enseignant ne devrait pas participer directement à la gestion et à la planification, ni pouvoir prétendre avoir le droit de consultation.

Le rôle du professeur est d'effectuer le travail qui lui est assigné et ce travail devient virtuellement synonyme de travail avec les étudiants dans le contexte "enseignement-apprentissage".

Nonobstant ce qui précède, les professeurs de collèges de toutes les provinces ont généralement de très bonnes références. La plupart ont bénéficié d'une formation universitaire supérieure, possèdent de l'expérience professionnelle dans les affaires, dans l'industrie, dans l'éducation, et surtout, ont les caractéristiques du professionnel qui ne coïncident pas avec les traditions de l'"employé". Bien que l'enseignement soit leur responsabilité principale, les professeurs doivent également reconnaître le besoin d'activités complémentaires à l'enseignement nécessaires au maintien de l'efficacité pédagogique, telles que lire, écrire et réfléchir, et participer aux activités d'organisations professionnelles de leur spécialité. De plus, on s'attend à ce que les professeurs de collèges, beaucoup plus que leurs collègues d'autres milieux scolaires, maintiennent le contact avec le milieu du travail en participant à l'encadrement pratique et sur le terrain de leurs étudiants, ainsi qu'en se tenant au courant des progrès technologiques.

Faire fi des conclusions de M. Skolnik en donnant comme argument que les collèges ne sont pas des universités et de là, que toutes les comparaisons qui suivent sont hors de propos, serait ne pas tenir compte du rôle des professionnels

dans le contexte de l'enseignement. Les collèges sont des organisations qui, parce qu'elles dépendent de la méthode d'"enseignement-apprentissage", sont à beaucoup d'égards comparables aux universités. Il faut néanmoins reconnaître qu'il existe certaines différences dans le niveau et la fonction d'enseignement qui varient d'ailleurs d'une province à l'autre.

Le perfectionnement professionnel

Une autre question abordée dans le Rapport Skolnik, qui a trait aux collèges en tant qu'établissements d'enseignement, concerne le personnel enseignant. De fait, c'est une question à deux volets. D'abord, comme nous l'avons déjà mentionné, on exige que ceux qui assurent une formation technique et professionnelle se tiennent au courant des différents changements qui ont lieu dans leur spécialité respective.

Le deuxième aspect touche la compétence pédagogique. Comme le Rapport le montre, les étudiants des collèges communautaires constituent un groupe hétérogène. La diversité des âges, des formations et des motivations des étudiants des collèges en Ontario et des systèmes collégiaux en général fait qu'ils constituent un groupe hétéroclite qui met à l'épreuve même le professeur le plus compétent. Mais ce qui nous préoccupe tout autant ce sont les statistiques assez frappantes qui montrent que plusieurs étudiants des collèges ont souvent un rendement scolaire inférieur aux normes postsecondaires reconnues. Là encore, le niveau des aptitudes de base chez certains étudiants des collèges est un sujet d'inquiétudes pour les responsables de beaucoup de systèmes provinciaux.

La tâche du professeur de collège est manifestement très délicate, ce qui rend d'autant plus pressant le besoin de perfectionnement pédagogique, notamment pour ceux qui ont une formation industrielle, et non universitaire. Tout ceci pour dire, comme on l'affirme depuis longtemps déjà, que les collèges sont essentiellement des établissements d'enseignement. En tant que tel, les professeurs des collèges ont peut-être plus besoin que leurs homologues universitaires, d'expériences de perfectionnement professionnel, de plus petites classes, et de charges d'enseignement moyennes qui leur donneraient plus de temps pour s'occuper de problèmes d'enseignement.

Les questions de qualité

Comme l'a noté M. Skolnik, tout le monde semble rechercher un enseignement de qualité mais ne sait pas exactement en quoi cela consiste et comment le mesurer. De ce fait, la qualité est généralement une notion subjective et, lorsque les observateurs changent, qu'ils soient fonctionnaires, administrateurs, professeurs ou étudiants, les opinions sur la question varient.

Il faut reconnaître qu'un nombre de systèmes d'enseignement collégial au Canada, en Colombie britannique, au Manitoba et au Québec, par exemple, débattent depuis longtemps la question du problème de l'évaluation de la qualité. Il n'est pas étonnant que ces évaluations aient consisté en des mesures empiriques comme les taux d'attrition, le placement des diplômés, le rendement des étudiants,

assorties de tentatives systématiques visant à mesurer la perception qu'ont des activités collégiales les diverses parties. Il est rare qu'on ait tenté d'évaluer l'effet du nombre d'étudiants par classe ou celui de la charge d'enseignement sur l'apprentissage de l'étudiant. Encore plus rares ont été les efforts concertés visant à évaluer l'enseignement collégial en fonction des changements intellectuels ou affectifs, que subissent les étudiants plongés dans des milieux collégiaux.

Tous les échelons du secteur collégial dans les provinces ont exprimé leurs inquiétudes face à cette évaluation de la qualité. Et le débat s'envenime lorsque les inquiétudes se mêlent à des questions de productivité, de rentabilité et de pertinence, d'une part, et d'autre part, de moral des professeurs et de frustration des étudiants dont les classes sont trop grandes et les périodes de cours raccourcies.

Un aspect du problème, qui est commun à toutes les juridictions, est celui du conflit fondamental concernant les objets de l'évaluation. Certains croient que cette évaluation est une obligation qui requiert que les établissements rendent des comptes au gouvernement et au grand public. D'autres croient que l'objet principal de l'évaluation est d'améliorer le rendement, et pour ce faire, un établissement doit identifier ses points forts et ses faiblesses au moyen d'un examen interne systématique. Malheureusement, ces deux conceptions de l'évaluation de la qualité pourraient faire croire qu'elles sont en conflit. Pour ceux qui douteraient d'eux-mêmes, la découverte d'une faiblesse serait comme une invitation aux organismes de financement à retirer leur soutien, ce qui pourrait entraîner la suppression du programme.

Jusqu'à ce qu'on s'attaque à ce problème, et qu'on s'entende sur les vrais facteurs de la charge d'enseignement, le débat confus sur la qualité de l'enseignement des collèges en Ontario et dans d'autres provinces se poursuivra.

Les collèges en tant qu'établissements d'enseignement général

Il y a longtemps que l'on associe la notion de diversité de programmes aux collèges. Une bonne partie de l'historique des collèges au Canada porte sur le besoin de rassembler des programmes universitaires, techniques, professionnels et d'éducation permanente dans une même structure d'enseignement. Les raisons allaient du philosophique au pragmatisme financier; cependant on aboutissait souvent à la fusion de plusieurs établissements disparates. A cet arrangement s'est ajoutée la difficulté supplémentaire de "combinaison" le personnel enseignant formé dans les divers secteurs éducatifs, professionnels, commerciaux et industriels et dans la plupart des juridictions, la création d'une seule unité de négociation. Dès le début, diverses dispositions sur les conditions de travail, les charges d'enseignement et le temps de perfectionnement professionnel des professeurs opérant dans des programmes d'enseignement différents ont contrarié les efforts visant à trouver des solutions aux questions d'équité. Comme l'indique le Rapport Skolnik, les conditions de travail des enseignants du niveau postsecondaire par rapport à celles des responsables de la formation professionnelle des collèges de l'Ontario s'avèrent être une source de conflit continu. En Colombie britannique,

en Alberta et au Québec, l'intégration de programmes "équivalents" à ceux offerts dans les universités ne fait qu'aggraver les problèmes.

On pourrait soutenir qu' "un professeur de collège est un professeur de collège" et donc qu'on est en droit d'attendre un rendement comparable de la part de professeurs qui ont des responsabilités différentes et des étudiants différents – une maîtrise est équivalente au certificat de travail d'un ouvrier pendant une période de 7 ans, etc., ce qui implique l'établissement de conditions de travail et d'avantages professionnels équivalents. Un professeur de mathématiques du niveau post-secondaire doit-il passer plus de temps dans les livres et les revues spécialisées qu'un professeur de mathématiques élémentaires pour adultes? Bien que les tâches assignées aux étudiants ne soient pas toutes de même niveau, la durée de l'évaluation qu'elles exigent est-elle différente? Un débutant qui comprend difficilement le dessin automatisé requiert-il plus souvent l'aide du professeur qu'un étudiant d'anglais-langue seconde qui n'est pas sûr de lui? Est-il plus facile d'enseigner à une classe d'étudiants en technologie, zélés, compétents, qui suivent un cours difficile qu'à un groupe d'adultes qui étudient l'anglais fondamental et dont la formation scolaire ne dépasse pas la huitième année?

De telles questions montrent comment il est difficile de définir l' "équité", le vrai point focal du Rapport touchant l'Ontario mais qui est tout aussi important pour les autres systèmes collégiaux provinciaux.

Les relations de travail dans le secteur des collèges

Etant donné qu'il s'agit du dernier point traité dans le Rapport Skolnik, il convient de revenir sur l'essence du problème initial – les conventions collectives qui déterminent les conditions de travail dans les collèges communautaires. Tous les collèges et les systèmes collégiaux au Canada traitent les relations de travail de façons diverses. Les structures de négociation peuvent être centralisées ou décentralisées, agir indépendamment ou selon les termes du code de la main-d'oeuvre provinciale, être régies par une législation séparée ou par une entente-cadre du secteur public. L'efficacité de ces structures différentes de négociations varie considérablement. On doit également reconnaître que les conventions collectives ont une influence marquée non seulement sur les opérations quotidiennes des collèges mais aussi sur leur capacité de s'adapter aux fréquents changements de politique imposés par les gouvernements.

Il n'est pas exclu que la décision prise par les syndicats d'enseignants de rechercher la protection d'un cadre de négociations collectives soit pour beaucoup dans les difficiles relations employés-administration qui existent actuellement dans nombre de systèmes de collèges. Les professeurs joueraient peut-être un rôle différent dans la gestion des collèges s'ils avaient opté pour une entente négociée par l'Association professionnelle plutôt qu'une entente provenant du Code de la main-d'oeuvre. Il est également possible que l'esprit militant des syndicats ait contribué à l'impression actuelle que les gouvernements semblent avoir des professeurs.

Bien que tous les points mentionnés ci-dessus soient plus que des conjectures, ils ne sont pas particulièrement pertinents au sujet. La vraie question se rapporte à une compréhension des collèges communautaires en tant qu'organisations uniques d'enseignement, qui se distinguent en partie des universités, et encore plus des ministères gouvernementaux. Si on accepte cette thèse, il paraît logique que les relations de travail dans le secteur collégial soient négociées conformément à des lois adoptées précisément pour reconnaître les caractéristiques du collège communautaire. Dans les collèges de l'Alberta, les conventions collectives sont négociées selon une telle loi et ce système marche assez bien.

De la même façon, si les collèges veulent conserver une orientation "communautaire", il faudrait que les négociations d'institutions se fassent au niveau local entre les conseils et les organisations de personnel enseignant. Selon un tel modèle, on pourrait observer de façon pratique les vraies différences de conditions de travail qui tiennent à la variété des régions géographiques, aux besoins des étudiants et aux attentes régionales.

Les négociations décentralisées pourraient affaiblir l'influence des organisations de professeurs mais elles atténueraient sans doute une inquiétude importante traitée dans le Rapport Skolnik, notamment le problème de l'administration de la convention collective par un organisme qui ne participe pas aux négociations. Soit dit en passant, il est intéressant de remarquer que les formes de négociations d'autres organismes canadiens, qualifiés de "modèles" dans le Rapport Skolnik, comprennent à la fois les modèles centralisés, comme au Québec, et les modèles décentralisés, comme en Colombie britannique et en Alberta.

Le mot de la fin

On doit souligner à nouveau que cet essai ne vise pas à résumer ni à analyser le Rapport Skolnik de 1985. Il a plutôt pour but de faire des questions abordées dans ce Rapport la base de commentaires sur l'état général des collèges communautaires au Canada.

L'auteur a entendu beaucoup de remarques à l'effet que le Rapport Skolnik est le résultat d'une "perspective universitaire" sur des questions d'enseignement, qui néglige de reconnaître l'état actuel des collèges en Ontario. Ce genre d'appréciation est trop simpliste, trop facile et n'apporte pas vraiment de solutions valables aux problèmes signalés dans le Rapport.

Il ne fait aucun doute qu'il existe certaines différences entre les collèges communautaires et l'université, comme composantes de l'enseignement post-secondaire. Il y a également un certain niveau de professionnalisme parmi le personnel enseignant des collèges dont on n'a pas tenu, ou voulu tenir compte, ou qui n'a peut-être jamais vraiment existé, étant donné que ces établissements se sont développés comme des entreprises de formation essentiellement professionnelle. Il se peut également que la question des relations de travail préoccupe les professeurs et la direction à l'exclusion de questions plus critiques.

Les recommandations du Rapport Skolnik ne constituent pas nécessairement une panacée pour les collèges de l'Ontario; cependant elles méritent d'être révisées de manière sérieuse et impartiale par les personnes concernées du système. Ce qui est plus important, c'est la leçon que devraient tirer les collèges communautaires de toutes les provinces qui les amènerait à réexaminer les missions institutionnelles et les conséquences opérationnelles des déclarations concernant le but des systèmes collégiaux qui se sont développés au cours des années. Ce faisant, peut-être ont-ils retrouvé l'optimisme et l'idéalisme qui prévalaient dans les premières années des collèges.

CANADA'S COMMUNITY COLLEGES

A Critical Analysis

John D. Dennison and Paul Gallagher

Provocative and timely, this book is the first major study of a remarkable Canadian phenomenon—the community college. The authors trace the development of colleges during the “golden years” 1960-1975, report on their status today, and identify key issues that must be resolved to meet future needs. The book also contains a massive bibliography of published and unpublished sources in English and French. **\$18.95**

THE UNIVERSITY OF BRITISH COLUMBIA PRESS
303-6344 Memorial Road, Vancouver, B.C. V6T 1W5