

February 12, 2020

Le 12 février 2020

To members of the Standing Committee on
Public AccountsAux membres du Comité permanent des
comptes publicMr. Roger Melanson, Chair
Standing Committee on Public accounts
Roger.L.Melanson@gnb.caM. Roger Melanson, président
Comité permanent des comptes publics
Roger.L.Melanson@gnb.caMr. John-Patrick McCleave
Clerk Assistant and Clerk of Committees
JP.McCleave@gnb.caM. John-Patrick McCleave
Greffier adjoint et greffier aux comités
JP.McCleave@gnb.ca**Subject: Auditor General's Report (2019) –
Public Universities****Objet : Rapport de la vérificatrice générale
(2019) – universités publiques**

Dear members of the Committee,

Chères, chers membres du comité,

The Federation of New Brunswick Faculty Associations (FNBFA) wishes to reply and offer much-needed context to the report released at the end of last year by the Office of the Auditor General (AG): *Volume II-Performance Audit*, in particular its chapter 2: "Department of Post-secondary Education, Training and Labour – Provincial Funding to Universities and Maritime College of Forest Technology".

La Fédération des associations de professeures et professeurs d'université du Nouveau-Brunswick (FAPPUNB) souhaite répondre et offrir un contexte grandement nécessaire au rapport rendu public à la fin de l'année dernière par le bureau de la vérificatrice générale (VG) : *volume II-audit de performance*, plus particulièrement son chapitre 2 : « Financement provincial accordé aux universités et au Collège de technologie forestière des Maritimes – ministère de l'Éducation postsecondaire, de la Formation et du Travail ».

The FNBFA welcomes the input of the AG with regard to the funding of the province's public universities because we do agree that many changes and clarifications are long overdue in our sector. Still, there are indispensable considerations that need to be brought to the fore to fully understand and appreciate the entire context in which public universities operate.

La FAPPUNB accueille favorablement la contribution de la VG en ce qui concerne le financement des universités publiques de la province parce que nous convenons que de nombreux changements et clarifications sont attendus depuis longtemps dans notre secteur. Néanmoins, des considérations indispensables doivent être mises en évidence pour comprendre et apprécier pleinement le

Let us address, first, some of the key findings of the AG, in particular the “lack of accountability” of the universities and the “‘hands-off’ approach to university funding” demonstrated by the Department of Post-secondary Education, Training and Labour (PETL). These findings appear to stem from the extremely problematic MOUs signed by the universities and the Government of New Brunswick (GNB) in 2018 and 2019, in particular the MOUs’ objective no. 2 (p. 2):

Develop and publish provincial and institutional key performance indicators related to mutually agreed-upon subjects which may include quality of education, administrative efficiency, enrolments, graduation rates, labour market outcomes, research and innovation, and other criteria related to [the university’s] specific mandate.

It is on that basis that the AG recommended in her report (recommendation no. 2.32, pp. 16, 32) that such key performance indicators be established and reported upon. Performance indicators, i.e., conditions to be met by an institution in order to receive the corresponding funds, are terribly ill-advised for public universities. Universities are not, and cannot be, under the direct control of impulsive ambitions stemming from the specific political agenda of any government. In other words, public universities do not, and cannot, work for the Department of Post-secondary Education, Training and Labour.

contexte dans lequel les universités publiques fonctionnent.

Examinons d’abord quelques-unes des principales conclusions de la VG, en particulier le « manque de reddition de comptes » des universités et « l’approche ‘non-interventionniste’ du financement universitaire » démontré par le ministère de l’Éducation postsecondaire, de la Formation et du Travail (ÉPFT). Ces constatations semblent découler des protocoles d’entente extrêmement problématiques signés par les universités et le gouvernement du Nouveau-Brunswick (GNB) en 2018 et 2019, en particulier l’objectif n° 2 (p. 2) :

Concevoir et publier des indicateurs de rendement clés provinciaux et institutionnels liés à des sujets qui ont fait l’objet d’une entente mutuelle. Ces indicateurs pourraient inclure la qualité de la formation, l’efficacité administrative, les inscriptions, le taux d’obtention de diplôme, les taux de placement, la recherche et l’innovation, et d’autres critères liés au mandat précis de l’Université de Moncton.

C’est sur cette base que la VG a recommandé dans son rapport (recommandation n° 2.32, pp. 17, 35) que de tels indicateurs de rendement soient établis et fassent l’objet d’un rapport. Les indicateurs de rendement, c’est-à-dire les conditions à respecter par un établissement pour recevoir les fonds correspondants, sont très malavisés pour les universités publiques. Les universités ne sont pas et ne peuvent pas être sous le contrôle direct des ambitions impulsives découlant de buts politiques spécifiques de tout gouvernement. Autrement dit, les universités publiques ne travaillent pas et ne doivent pas travailler pour le ministère de l’Éducation postsecondaire, de la Formation et du Travail.

Public universities operate under two basic, interrelated principles: academic freedom and institutional autonomy. Simply put, academic freedom entails the capacity to teach, study, and pursue knowledge and research without unreasonable interference or restriction from the State, institutional regulations, or public pressure. Institutional autonomy entails the independence from external interference that universities require with regard to their organization and governance, the internal distribution of financial resources, the recruitment of staff, the setting of the conditions of study, and the freedom to conduct teaching and research. The fundamental teaching and research missions entrusted to public universities cannot be adequately pursued if the latter are required to focus on areas which are of the choosing of the government or private-sector interests.

Insofar as the AG admitted being “surprised at the lack of monitoring” (p. 37) by PETL of the funds provided to public universities, we are led to conclude, based on the tenor of the entire report, that no one at PETL saw fit to clarify with her Office the mandate of public universities, nor explain the concepts of academic freedom or institutional autonomy. On the contrary, PETL seems to agree wholeheartedly with the AG’s recommendation that it implement the exact kinds of measurements we are denouncing (p. 16).

Adding to the misunderstandings addressed above is the fact that the numerous ways in which universities already are accountable have not been taken into consideration by the

Les universités publiques fonctionnent selon deux principes fondamentaux interdépendants : la liberté académique et l’autonomie institutionnelle. En termes simples, la liberté académique implique la capacité d’enseigner, d’étudier et de poursuivre les connaissances et la recherche sans ingérence ou restriction déraisonnable de l’État, des réglementations institutionnelles ou des pressions publiques. L’autonomie institutionnelle implique l’indépendance vis-à-vis des ingérences extérieures dont les universités ont besoin en ce qui concerne leur organisation et leur gouvernance, la répartition interne des ressources financières, le recrutement du personnel, l’établissement des conditions d’études et la liberté de mener l’enseignement et la recherche. Les missions fondamentales d’enseignement et de recherche confiées aux universités publiques ne peuvent être poursuivies de manière adéquate si celles-ci sont obligées de se concentrer sur des domaines qui relèvent du choix du gouvernement ou des intérêts du secteur privé.

Dans la mesure où la VG a reconnu être « surpris par le manque de surveillance » (p. 40) exercée par l’ÉPFT des fonds accordés aux universités publiques, nous sommes amenés à conclure, sur la base de la teneur de l’ensemble du rapport, que personne à l’ÉPFT n’a jugé opportun de clarifier avec son Bureau le mandat des universités publiques ni d’expliquer les concepts de liberté académique ou d’autonomie institutionnelle. Au contraire, l’ÉPFT semble approuver sans réserve la recommandation de la VG de mettre en œuvre les mesures mêmes que nous dénonçons (p. 17).

Pour ajouter aux malentendus abordés ci-dessus, la VG n’a pas pris en considération les nombreuses manières dont les universités rendent déjà des comptes. Les universités

AG. Public universities are accountable through, to name just a few mechanisms, the periodic external reviews of their academic departments, the oversight of the boards of governors, and the annual audit of their financial statements by an independent accounting firm.

Yet another problematic MOU objective must be pointed out if we are to properly understand the context in which public universities operate. The last part of objective no. 6 states the following, where both the GNB and the universities agreed to:

continued investments in student support services such as but not limited to student accessibility, student health, counselling services and positive mental health, career development and employment, writing and study skills, co-op and other experiential learning programs, and international student advising and support.

We certainly recognize the need for such services; they have become expected staples of the university education experience. But these services all come at significant costs, costs which universities did not have to factor in just a few years ago. It is our experience that successive governments have not been as forthcoming as they should have with respect to the adequate and sustained funding of those services. Universities are quickly left to assume the costs entailed once the start-up funds, if they ever were available, run out. This is where the shortfalls end up being recovered by universities through tuition and/or other ancillary fees charged to students and their families.

rendent des comptes, pour ne citer que quelques mécanismes, par l'entremise des examens externes périodiques de leurs départements universitaires, de la surveillance des conseils des gouverneurs et de l'audit annuel de leurs états financiers par un cabinet comptable indépendant.

Un autre objectif problématique du protocole d'entente doit être souligné si nous voulons bien comprendre le contexte dans lequel les universités publiques fonctionnent. La dernière partie de l'objectif n° 5 stipule ce qui suit, où le GNB et les universités se sont engagés à :

investir de façon continue dans les services de soutien aux étudiants, y compris, sans toutefois s'y limiter, l'accessibilité étudiante, la santé des étudiants, les services de counseling et une santé mentale positive, le développement de carrière et l'emploi, des compétences en rédaction et en études, des programmes d'alternance études-travail et d'autres programmes d'apprentissage expérientiel, et des conseils et du soutien aux étudiants internationaux.

Nous reconnaissons certainement la nécessité de tels services; ils sont devenus des incontournables de l'expérience universitaire. Mais ces services ont tous un coût important, coûts que les universités n'avaient pas à prendre en compte il y a quelques années seulement. D'après notre expérience, les gouvernements successifs n'ont pas été aussi ouverts qu'ils auraient dû en ce qui concerne le financement adéquat et durable de ces services. Les universités doivent rapidement prendre les coûts occasionnés à leur compte lorsque les fonds de démarrage, s'ils ont été disponibles, sont épuisés. C'est là que les déficits finissent par être récupérés par les universités grâce aux droits de scolarité et/ou autres frais accessoires

There are times when PETL should be acting based on evidence and waiting patiently for results before deciding on a course of action. Disappointingly, it was not the case in a very important instance. The MOUs objective no. 6 (p. 2) reads: "Continue to make post-secondary education more accessible and affordable to students. Government will do this through programs such as Free Tuition, Tuition Relief for the Middle Class and NB Bursary". The FNBFA was glad to see the implementation of the Free Tuition (formerly Tuition Access Bursary - 2016) and the Tuition Relief for the Middle Class programs in 2017. We wholeheartedly encouraged the GNB at the time to wait for tangible results, i.e., results only available after, at the very least, one full cohort of students has passed through university (i.e., 5-6 years), before making any changes to the programs. Alas, with the change in government following the 2018 provincial elections, the programs were amended to include private universities, in a "cost-neutral" fashion, thus removing the free tuition option altogether from the equation for the students from low-income families. This was a most unfortunate decision, in our opinion. University students in New Brunswick graduate with the highest student loan debt in Canada. The original tuition reduction programs introduced in 2016 were a relatively bold attempt at reducing that burden and making university education less daunting as a life-changing opportunity in a province which has the lowest percentage of population holding a university diploma in the whole country.

facturés aux étudiantes et étudiants et à leurs familles.

Il y a des moments où l'ÉPFT devrait agir sur la base de preuves et attendre patiemment les résultats avant de décider d'une ligne de conduite. Malheureusement, ce ne fut pas le cas dans un cas très important. L'objectif n° 5 (p. 2) se lit : « Poursuivre les efforts visant à rendre l'éducation postsecondaire plus accessible et abordable pour nos étudiants. Le gouvernement compte y parvenir par l'entremise de programmes comme le Programme des droits de scolarité gratuits, le Programme d'allègement des droits de scolarité pour la classe moyenne et la Bourse d'entretien du Nouveau-Brunswick. » La FAPPUNB était heureuse de voir la mise en œuvre du Programme des droits de scolarité gratuits (anciennement Programme d'aide aux études - 2016) et le Programme d'allègement des droits de scolarité pour la classe moyenne en 2017. Nous avons sans réserve encouragé le GNB à ce moment-là à attendre des résultats tangibles, c'est-à-dire des résultats uniquement disponibles après au moins qu'une cohorte complète d'étudiantes et d'étudiants soit passée par l'université (c.-à-d. 5-6 ans) avant d'apporter des changements aux programmes. Hélas, avec le changement de gouvernement à la suite des élections provinciales de 2018, les programmes ont été modifiés pour inclure les universités privées, d'une manière « neutre en termes de coûts », supprimant ainsi complètement l'option de scolarité gratuite de l'équation pour les étudiants issus de familles à faible revenu. Ce fut une décision des plus regrettables à notre avis. Les détentrices et les détenteurs d'un diplôme universitaire au Nouveau-Brunswick terminent leurs études avec la dette d'emprunt la plus élevée au Canada. Les programmes initiaux pour la réduction des droits de scolarité introduits en 2016 ont été une tentative relativement

Furthermore, on numerous occasions over the past decade or so, the GNB ordered the universities to limit their tuition fee increases, sometimes forbidding boards of governors from approving any increases. All this was done under the threat that money from the university funding envelope would be held back as a penalty. Some years, a tuition freeze was decreed with an increase in funding provided to the universities in compensation, but that compensation never amounted to the loss of revenue suffered by the universities. Other years, a tuition freeze would be decreed by the GNB without any compensation at all. This meddling by the GNB into the financial management of the public universities only had the effect of setting them further back, having to catch up once allowed to set their tuition fees at an adequate level again.

In the final analysis, the current discourse about public universities in New Brunswick and the necessity for wide-ranging and probing accountability measurements suggests that these institutions are failing. On the contrary, in spite of the lack of commitment by successive New Brunswick governments to adequately fund universities in order for them to fulfill their fundamental educational and research missions, and to make university education affordable for students and their families, the evidence shows that the public universities of New Brunswick manage to achieve a lot in terms of quality teaching and research, significant social and economic

audacieuse de réduire ce fardeau et de rendre l'enseignement universitaire moins intimidant en tant qu'occasion de changer la vie dans une province qui a le plus faible pourcentage de la population détenant un diplôme universitaire dans tout le pays.

En outre, à de nombreuses reprises au cours de la décennie, le GNB a ordonné aux universités de limiter leurs augmentations de droits de scolarité interdisant parfois aux conseils des gouverneurs d'approuver toute augmentation. Tout cela a été fait sous la menace que l'argent de l'enveloppe de financement de l'université soit retenu comme pénalité. Certaines années, un gel des droits de scolarité a été décrété avec une augmentation du financement accordé aux universités en compensation, mais cette compensation n'a jamais équivalu à la perte de revenus subie par les universités. D'autres années, un gel des droits de scolarité serait décrété par le GNB sans aucune compensation. Cette ingérence du GNB dans la gestion financière des universités publiques n'a eu pour effet que de les faire reculer, ayant à rattraper le manque à gagner une fois permis de fixer à nouveau leurs droits de scolarité à un niveau adéquat.

En dernière analyse, le discours actuel sur les universités publiques au Nouveau-Brunswick et la nécessité de mesures de reddition de comptes de grande envergure et approfondies suggèrent que ces établissements échouent. Au contraire, étant donné le manque d'engagement des gouvernements successifs du Nouveau-Brunswick à financer adéquatement les universités afin qu'elles puissent remplir leurs missions fondamentales d'éducation et de recherche et à rendre l'enseignement universitaire abordable pour les étudiantes et les étudiants et leurs familles, les données montrent que les universités publiques du Nouveau-Brunswick parviennent à réaliser

contributions to the province of New Brunswick, and exceptionally high employment rates of students post-graduation, among other examples.

In closing, we invite the members of the committee to acquaint themselves with the document attached to this letter: *Position Paper on the Implementation of Performance-based Funding in New Brunswick Public Universities*. This document was recently released by the FNBFA. It provides further explanations and evidence that will be of use to the members of the committee and help them understand the context in which the public universities of New Brunswick operate. It clearly demonstrates how the implementation of performance indicators, as recommended by the AG, are detrimental to universities and to the population they serve.

Respectfully,

p.p. Lise Robichaud

Jean Sauvageau
Interim President

Encl.

beaucoup de choses en matière d'enseignement et de recherche de qualité, d'importantes contributions sociales et économiques à la province du Nouveau-Brunswick et des taux d'emploi exceptionnellement élevés des étudiantes et étudiants après l'obtention du diplôme, entre autres.

En terminant, nous invitons les membres du comité à prendre connaissance du document joint à cette lettre: *Exposé de position concernant la mise en œuvre du financement fondé sur le rendement dans les universités publiques du Nouveau-Brunswick*. Ce document a récemment été rendu public par la FAPPUNB. Il fournit des explications et des preuves supplémentaires qui seront utiles aux membres du comité et les aideront à comprendre le contexte dans lequel les universités publiques du Nouveau-Brunswick fonctionnent. Il montre clairement comment la mise en œuvre des indicateurs de rendement, comme recommandé par la VG, est préjudiciable aux universités et à la population qu'elles desservent.

Veillez agréer, chères, chers membres du comité, l'expression de nos sentiments respectueux.

Le président intérimaire,

Lise Robichaud (pour)

Jean Sauvageau

p. j.

Federation of New Brunswick Faculty Associations



**Position Paper on the Implementation of Performance-based Funding
in New Brunswick Public Universities**

Fredericton
January 2020

Introduction

The very essence of the university in Canada is at risk of changing in ways that undermine the best of what the academic tradition has to offer. In postwar Canada, higher education was the essential public service enabling veterans to return to civilian life and contribute to the modern economy. It was understood that governments would adequately fund public universities with the aim of increasing student participation and thus democratizing post-secondary education. In return, the university would assume the institutional autonomy and the academic freedom necessary to carry out its fundamental teaching and research missions.¹

The concept of performance-based funding (PBF) is one significant way in which the integrity of universities is threatened. PBF involves allocating resources based upon the achievement of selective targets, i.e., performance indicators (PIs). It has been used in many jurisdictions around the world.² Theoretically, organizational behavior is expected to respond to the actions of external agents who control the resources; changes in resource availability should lead to adaptation to ensure organizational viability.³ PBF is rooted in the belief that institutions are rational actors who will maximize rewarded outcomes.⁴

This is problematic on many levels. With this document, the Federation of New Brunswick Faculty Associations wishes to explain its position on the implementation of PBF in the public universities of the province.

This position paper addresses the following issues: a) the public universities' current accountability structures, b) the reasons behind the push for PBF, c) the problems with PBF, and d) what are we to do instead of PBF.

Performance-based funding:

PBF in higher education is a funding system whereby a portion of a government's higher education budget is allocated according to specific performance measures such as, course completion, retention, and degree completion instead of allocating funding solely on the basis of enrolment.

The system is predicated on goal setting (either by the government or at the institutional level), measurement of progress and indicators in various areas; and incentives, which can be either financial or regulatory.

(COU, 2013, p. 3)

¹ OCUFA (2006a, p. 7).

² Spooner (2019, p. 3).

³ Barnetson & Cutrigh (2000, p. 279).

⁴ Fisher et al. (2000, p. 7).

public university administrators under the auspices of the Public Accounts' Select Committee on Public Universities.

Consequently, over the past decades, our universities have responded to changing times and priorities. Some programs of study have been abandoned, some have been modified while new programs have been implemented. Computers and smart classrooms are now staple features of our institutions. Mental and physical health services are accessible to students and faculty alike. Ancillary services dedicated to ensuring the success of students are available.

The Push Toward Performance-based Funding

The concept of PBF has been applied to some universities beginning in the late 1970s, early 1980s.⁷ Canada has seen its share of attempts to implement PBF over the years.⁸ Those attempts coincide with the gradual withdrawal of the government in funding public universities, as has been the case in New Brunswick where it assumed 80% of the cost back in the 1980s compared with 58% now. The universities of Ontario and Alberta are, of late, the most recent targets of PBF.⁹

Here in New Brunswick, it appears that the concept of PBF for public universities is also being considered.¹⁰ To be sure, the Government of New Brunswick is genuinely concerned, among other things, with the forecast of 120,000 jobs becoming vacant within the next ten years; according to the document released by the provincial government this year, 27.3% of those jobs (approx. 33,000) are estimated to require a combination of university education and work experience. Everything indicates that those jobs will be difficult to fill given the accompanying demographic and economic prospects for the province.¹¹

The interest in PBF for public universities is not new for New Brunswick. For instance, on 19 February 2016, the provincial government held a post-secondary education stakeholder meeting – *Vision for Post-Secondary Education: Maximizing Our Investment*¹² – where the possibility of tying PIs to the funding of public universities was introduced. The PowerPoint presentation shown to the participants was quite revealing with respect to the reasons behind the government's intentions, one of the slides carrying the following statement: "Government strategies to deliver a better education to more students with less funding".¹³ That statement falls in line with what has been observed and experienced in other jurisdictions, in Canada and abroad, when it comes to the real motives behind PBF, i.e., keeping the cost of post-secondary education down. Fortunately, that plan was never put in place here.

⁷ Dougherty et al. (2014).

⁸ OCUFA (2006a, 2006b, 2011); Polster and Newson (2015).

⁹ Spooner (2019).

¹⁰ Waugh (2019, 17 August).

¹¹ New Brunswick (n. d., p. 7).

¹² PETL (2016).

¹³ PETL (2016, p. 13).

In the second instance, the error stems from the belief that the university funding envelope, standing currently at \$226 million in New Brunswick, is enough. Meanwhile, the true cost of an adequate university education is never discussed. Universities are simply expected to make do with the share that the funding formula allots them. Meanwhile, the total amount of money to be distributed according to the funding formula depends entirely on the whims of the government of the day. Consequently, year to year, we have seen freezes imposed on the envelope, as well as small annual increases of about 1% or 2%. The true cost of university education would entail, among others, adding to the current \$226 million envelope the contributions of the students and their parents in the form of tuition, textbooks and various ancillary fees. Furthermore, public universities now rely extensively on part-time and short-term contract faculty to teach a large portion of the courses they offer.¹⁸ That situation stems from the cost-saving measures adopted by chronically underfunded universities. A serious conversation about the consequences of that situation for New Brunswick's youths has unfortunately never taken place.

What the current university funding practice in New Brunswick further misses is the true return on investment that it represents. Each dollar of funding received by a public university has been demonstrated to add to the gross domestic product (GDP) of the province.¹⁹ Conversely, restricting the public universities' funding envelope, as has been the case for decades, hinders the universities' contributions to the growth of the GDP²⁰ and ultimately cheats the population of New Brunswick of a fair chance to improve their life situation through university education and the advancements that university research could otherwise provide.

It must be stressed in closing this section of the paper that it must not be understood as an endorsement of a purely mercantile vision of public universities. It is meant to answer common and oft repeated criticisms and misunderstandings regarding universities. To be sure, universities have diverse functions, provide services and contribute useful knowledge, beyond what can be expressed solely in monetary terms.

Problems with Performance-based Funding

The main question remains: Does PBF help universities achieve their fundamental teaching and research missions?

One of the most enthusiastic proponents of PBF in Canada is the HEQCO. Yet, the comprehensive review of the literature and the consultation of experts HEQCO undertook a few years ago did not paint a promising picture for the implementation of PBF in Canada.²¹ The evidence is underwhelming. The capacity of PBF to influence universities to create the environment that will improve desired outcomes, such as student admission, retention and graduation (presumably in

¹⁸ Foster and Birdsell Bauer (2018).

¹⁹ Gardner Pinfold (2010, 2011); Beaudin et al. (n.d.).

²⁰ As per the concept of the multiplier effect.

²¹ Ziskin et al. (2014). The same can be said of a report published by the C. D. Howe Institute (Usher, 2019).

with accuracy until several years of research and observation are completed, while PBF creates the misapprehension that short-term results can be expected.

- Smaller and newer universities find it more difficult to perform well under a PBF regime; this can potentially lead to penalizing an already poorly-funded university.
- PBF often creates a context for punitive measures as opposed to incentives to improve.

What Should We Do Instead?

If not PBF, then what should we do instead?

Studies seeking to identify which factors enable someone to attend university, do well, and obtain a diploma, all come to the same conclusions. On the one hand, having at least one parent who attended university is closely correlated with their own children's probability of a successful university education.²⁴ On the other hand, the lower the tuition fees, the more likely one is to attend university and graduate.²⁵

What does this mean for New Brunswick? Our province has the lowest percentage of population holding a university diploma; it has been the case for at least the past decade and the gap between New Brunswick and the rest of Canada is widening (see appendix A, p. 14). Consequently, New Brunswick youths have the lowest odds of having a parent who attended university. This leaves tuition fees, and related costs, as the main factor upon which the provincial government can act and achieve tangible results for New Brunswick to catch up to the rest of the country and gain a solid education foothold into the 21st century.

In light of the above, to the extent that New Brunswick did see student enrolment increase in its public universities over the past two decades, especially with respect to students from low-income households, this happened when the government improved financial help programs, making education more affordable.²⁶ This is all the more significant when one considers the fact that the average student debt for New Brunswick residents is the highest in Canada at \$35,200, compared with the national average standing at \$22,300.²⁷ Subjecting public universities to PBF will accomplish nothing in terms of what they need and what is known to work; it will only be a waste of time and energy for all involved.

In light of the above, to the extent that New Brunswick did see student enrolment increase in its public universities over the past two decades, especially with respect to students from low-income households, this happened

²⁴ Finnie et al. (2015); Vaccaro (2012, p. 8).

²⁵ Bastien et al. (2014).

²⁶ Ford et al. (2019).

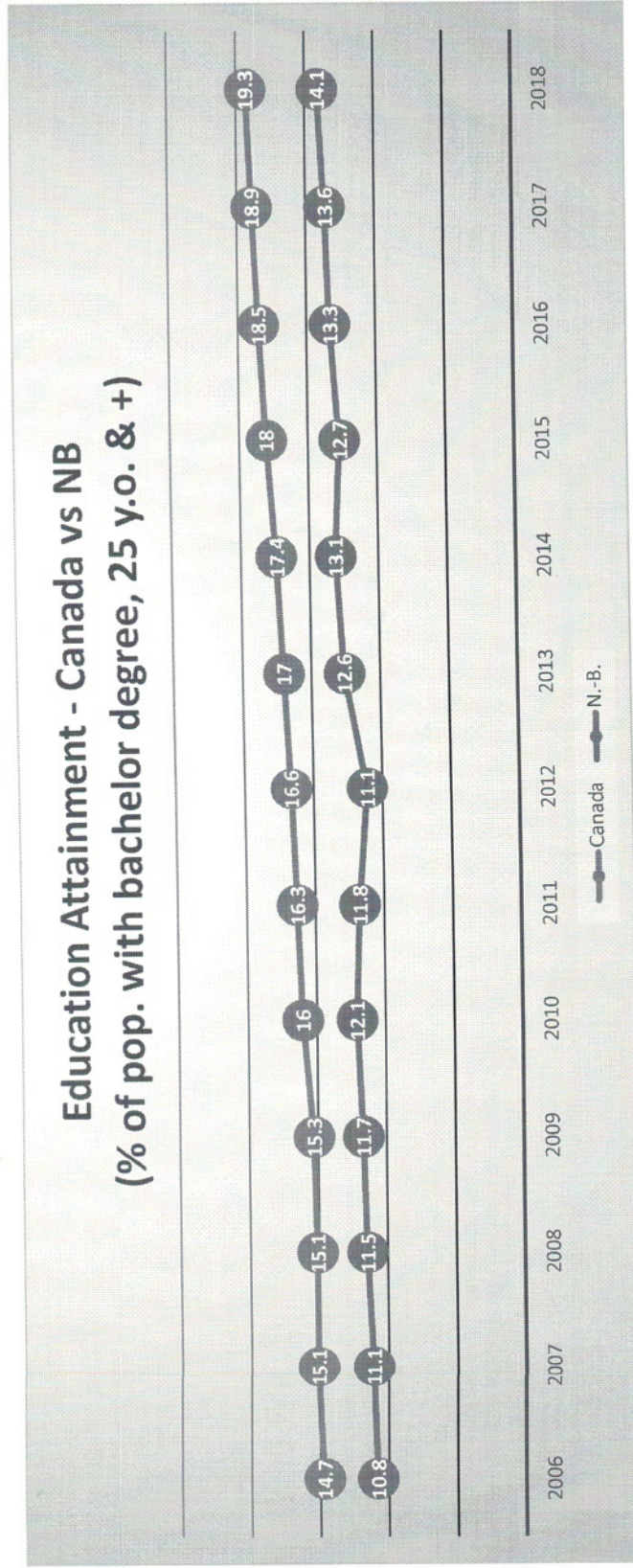
²⁷ Conrad (2019, 9 October).

References

- BARNETSON, B., & CUTRIGHT, M. (2000). Performance indicators as conceptual technologies. *Higher Education*, 40(3), 277-292.
- BASTIEN, N., CHENARD, P., DORAY, P., & LAPLANTE, B. (2014). *Économie, société et éducation : l'effet des droits de scolarité sur l'accès aux études universitaires au Québec et en Ontario. Note de recherche 2014-01*. Montréal : Centre interuniversitaire de recherche sur la science et la technologie.
- BEAUDIN, M., DESJARDINS, P.-M., & LECLERC, A. (n. d.). *Étude d'impact économique: Université de Moncton*. Moncton, NB : Université de Moncton.
- BRITISH COUNCIL. (2015). *The educational pathways of leaders: An international comparison*. London: IPSOS Public Affairs.
- CONRAD, E. (2019, 9 October). Governmental changes to financial assistance programs leave New Brunswick students unable to pay tuition. *The Argosy*. <http://www.since1872.ca/news/governmental-changes-to-financial-assistance-programs-leave-new-brunswick-students-unable-to-pay-tuition/> Consulted 24 October 2019.
- COU (Council of Ontario Universities). (2013). *Performance-based funding*. Toronto: Council of Ontario Universities.
- DOUGHERTY, K. J., NATOW, R. S., JONES, S. M., LAHR, H., PHEATT, L., & REDDY, V. (2014). *The political origins of performance funding 2.0 in Indiana, Ohio, and Tennessee: Theoretical perspectives and comparisons with performance funding 1.0*. New York, NY: Community College Research Centre, Teachers College, Columbia University.
- EMSI (Economic Modelling Specialist International). (2015). *Fact sheet: The economic value of the University of New Brunswick*.
- FINNIE, R., WISMER, A., & MUELLER, R. E. (2015). Access and barriers to postsecondary education: Evidence from the Youth in Transition survey. *Canadian Journal of Higher Education*, 45(2), 229-262.
- FISHER, D., RUBENSON, K., ROCKWELL, K., ATKINSON-GROSJEAN, J., & GROSJEAN, G. (2000). *Performance indicators: A summary*. Vancouver: Canadian Federation for the Humanities and Social Sciences.
- FORD, R., HUI, T. S., & NGUYEN, C. (2019). *Postsecondary participation and household income*. Toronto: Higher Education Quality Council of Ontario.

- OCUFA (Ontario Confederation of University Faculty Associations). (2011). *Accountability in University Education: a discussion paper*. <http://ocufa.on.ca/wordpress/assets/ConferenceProceedingsJan082009.pdf>
- PETL (Department of Post-Secondary Education, Training and Labour). (2016, 19 February). *Vision for Post-Secondary Education: Maximizing Our Investment*. PowerPoint document. Fredericton, N. B.: Government of New Brunswick.
- POLSTER, C., & NEWSON, J. (2015). Don't count your blessings: The social accomplishments of performance indicators. In C. Polster & J. Newson (Eds.). *A penny for your thoughts: How corporatization devalues teaching, research, and public service in Canada's universities* (pp. 99-116). Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives.
- SPOONER, M. (2019, October). Performance-based funding in higher education. *CAUT Education Review*. https://www.caut.ca/sites/default/files/caut-education-review-performance-based_funding_in_higher_education.pdf. Retrieved on 17 October 2019.
- USHER, A. (2019, 17 September). *Funding for results in higher education*. Toronto: C. D. Howe Institute.
- VACCARO, A. (2012). An analysis of access barriers to post-secondary education. *College Quarterly*, 15(4).
- WAUGH, A. (2019, 17 August). Minister says universities must do more for NB. *Daily Gleaner*, pp. A1-A2.
- ZISKIN, M. B., HOSSLER, D., RABOURN, K., CEKIC, O., HWANG, Y. (2014). *Outcomes-based funding: Current status, promising practices and emerging trends*. Toronto: Higher Education Quality Council of Ontario.

Appendix A



Statistics Canada Table : 14-10-0020-01 (formerly CANSIM 282-0004)
 Tabulated by the Canadian Association of University Teachers and the Federation of New Brunswick Faculty Associations

- Canada - N.-B. Gap :
 - 2006 : difference of 3.9 % points
 - 2018 : difference of 5.2 % points
 - The gap widened by 33% in 13 years
 - In 2018, NB is 27% below the Canadian average (just above NFL), and losing ground
 - The situation is the same with regard to graduate studies

Fédération des associations de professeures et
professeurs d'université du Nouveau-Brunswick

fnbfa
fappunb

Exposé de position concernant la mise en œuvre du financement fondé sur le
rendement dans les universités publiques du Nouveau-Brunswick

Fredericton
Janvier 2020

Structures d'évaluation et de reddition de comptes en vigueur dans les universités publiques

Fondamentalement, les universités publiques opèrent selon les principes de la liberté universitaire et de l'autonomie institutionnelle.

Cela ne signifie pas pour autant que les universités ne rendent pas de comptes – au contraire. Il existe une myriade de façons dont les universités, et le personnel qui y travaille, sont redevables.

Les universitaires (professeures, professeurs, bibliothécaires, chercheuses, chercheurs, et gestionnaires) doivent rencontrer des normes d'évaluation tout au long de leur carrière. Cela commence lors des révisions effectuées par les superviseurs lors des études supérieures, suivi ensuite par les procédures d'embauche, de nomination, de permanence et de promotion; le travail des professionnels universitaires fait ensuite l'objet d'autres évaluations par l'entremise de la soumission de rapports annuels, d'évaluation de cours par les étudiantes et étudiants, de concours de subvention de recherche et du processus de révision par les pairs lié aux publications universitaires⁵. Un rendement insatisfaisant peut être sanctionné de différentes façons, notamment par le déni de promotion, de permanence, de hausse salariale ou de congé sabbatique.

L'examen périodique des programmes d'études (qui comprennent leurs propres évaluations des membres du corps professoral) est effectué, au Nouveau-Brunswick, en conformité avec les exigences de la Commission de l'enseignement supérieur des Provinces maritimes (CESPM). Ces examens reposent sur l'expertise de membres du corps professoral provenant de l'extérieur de l'établissement d'accueil; ces derniers aident à garder les programmes d'enseignement à jour à la lumière des contextes social, politique et culturel en constante évolution ainsi qu'au regard des progrès liés aux priorités disciplinaires en enseignement et en recherche⁶. En outre, les conseils des gouverneurs des universités passent en revue le rendement des recteurs et rectrices; des

Liberté universitaire : *liberté pour les membres du corps professoral et du corps étudiant d'enseigner, étudier, et poursuivre la quête de la connaissance et de la recherche à l'abri de l'ingérence déraisonnable de la loi, de la réglementation institutionnelle ou de la pression du public. Ses éléments constitutifs sont la liberté pour les enseignantes et enseignants de mener des recherches en fonction leur curiosité intellectuelle; la présentation des résultats de ces recherches à leurs étudiantes et étudiants, collègues, entre autres; la publication de leurs données et conclusions sans restriction ou censure; et enseigner selon la manière qu'elles et ils estiment appropriée selon leur jugement professionnel. En ce qui concerne les étudiantes et étudiants, les éléments constitutifs sont la liberté d'étudier les sujets de leur choix et d'en arriver à leurs propres conclusions ainsi que d'exprimer leurs propres opinions. [Traduction]*

(Encyclopedia Britannica)

Autonomie institutionnelle : *le degré d'indépendance nécessaire par rapport à l'interférence externe dont l'université a besoin sur le plan de l'organisation et de la gouvernance internes, l'affectation interne des ressources financières et la génération de revenus de sources privées, du recrutement du personnel, de l'établissement de conditions d'études et, enfin, de la liberté pour assurer l'enseignement et la recherche. [Traduction]*

(AIU, 1998)

⁵ OCUFA (2006b, p. 10-12).

⁶ OCUFA (2006b, p. 13). Pour en savoir plus sur le programme d'assurance de la qualité de la CESPM, consulter : <http://www.cespm.ca/quality/assessmentacademicprograms.aspx#>

cabinets comptables indépendants font chaque année l'audit des états financiers des universités. Enfin, depuis 2018, le gouvernement du Nouveau-Brunswick tient des audiences annuelles avec les gestionnaires des universités publiques sous les auspices du Comité spécial sur les universités publiques du Comité permanent des comptes publics.

Par conséquent, au cours des dernières décennies, nos universités se sont adaptées aux changements et priorités en constante évolution. Certains programmes d'études ont été abandonnés ou modifiés tandis que de nouveaux programmes ont été mis en œuvre. Les ordinateurs et les classes intelligentes sont désormais des éléments caractéristiques de nos établissements. Les étudiantes, étudiants, de même que tout le personnel universitaire, ont accès à des services de santé mentale et physique. Des services auxiliaires voués à la réussite étudiante sont également offerts.

Pressions en faveur du financement fondé sur le rendement

C'est à la fin des années 1970 et au début des années 1980 que le concept du FFR a commencé à être mis en pratique dans diverses universités publiques⁷. Le Canada a connu sa part d'initiatives de mise en œuvre du FFR⁸. Ces tentatives coïncident avec le retrait graduel du gouvernement dans le financement des universités publiques; ce fut le cas au Nouveau-Brunswick où ce financement était de 80 % dans les années 1980 par rapport à 58 % aujourd'hui. Les universités de l'Ontario et de l'Alberta sont les plus récentes cibles du FFR⁹.

Il semble qu'ici, au Nouveau-Brunswick, le concept du FFR est également envisagé¹⁰. Le gouvernement du Nouveau-Brunswick est fortement préoccupé, entre autres, par la prévision voulant que 120 000 emplois deviennent vacants au cours des dix prochaines années; selon le document publié par le gouvernement provincial cette année, on estime que 27,3 % de ces emplois (environ 33 000) nécessiteront à la fois une éducation universitaire et une expérience de travail. Tout indique qu'il sera difficile de pourvoir ces emplois à la lumière des perspectives démographiques et économiques de la province¹¹.

L'intérêt pour le FFR des universités publiques ne date pas d'hier au Nouveau-Brunswick. Par exemple, le 19 février 2016, le gouvernement provincial tenait une rencontre des parties prenantes de l'éducation postsecondaire – *Vision pour les études postsecondaires : Maximiser notre investissement*¹² – au cours de laquelle la possibilité de lier des indicateurs de rendement au financement des universités publiques a été présentée. La présentation PowerPoint qui y a été faite était très révélatrice quant aux raisons qui sous-tendent les intentions du gouvernement, l'une des diapositives indiquant ce qui suit : « Stratégies du gouvernement visant

⁷ Dougherty et coll. (2014).

⁸ OCUFA (2006a, 2006b, 2011); Polster et Newson (2015).

⁹ Spooner (2019).

¹⁰ Waugh (2019, 17 août).

¹¹ Nouveau-Brunswick (s. d., p. 7).

¹² EPFT (2016).

Les éléments mentionnés ci-dessus nécessitent la tenue de discussions sur la responsabilité des employeurs de fournir aux membres de leur personnel la formation nécessaire à leur emploi de même que sur ce que les études nous apprennent quant aux attentes des employeurs à l'endroit de leurs employés. D'une part, ce qui semble avoir en fait changé au fil du temps est la responsabilité des employeurs de fournir de la formation propre aux emplois qu'ils souhaitent pourvoir. On présume désormais que cette responsabilité incombe aux établissements postsecondaires, notamment les universités. Ce changement de perspective s'est produit dans l'ignorance du rôle joué par les universités et de la façon dont l'éducation et la carrière d'une personne évoluent dans le temps. D'autre part, les enquêtes réalisées auprès des employeurs démontrent que ces derniers recherchent des compétences générales chez les postulantes et postulants comme, par exemple, les aptitudes à la communication, la capacité de recherche et d'analyse, la souplesse, l'esprit de travail d'équipe et le leadership¹⁷.

Dans le deuxième cas, l'erreur découle de la croyance que les fonds destinés aux universités, dont le montant s'élève actuellement à 226 millions de dollars au Nouveau-Brunswick, sont suffisants en l'espèce. Entretemps, la question du coût réel d'une éducation universitaire appropriée n'est jamais abordée. Les universités sont tout simplement censées se débrouiller avec la part de l'enveloppe budgétaire qui leur est attribuée. Cependant, le montant total de l'enveloppe dépend entièrement des aléas du gouvernement du moment. D'une année à l'autre, nous avons vu, soit l'imposition du gel de l'enveloppe budgétaire, soit de légères augmentations de 1 % ou 2 %. Le coût réel de l'éducation universitaire engloberait, entre autres, l'ajout des contributions des étudiantes et étudiants et de leurs parents (sous forme de droits de scolarité, de manuels de cours et de différents frais afférents) à l'enveloppe actuelle de 226 millions. De plus, les universités ont désormais souvent recours à du personnel académique contractuel temporaire et à temps partiel pour enseigner une large part des cours qu'elles offrent¹⁸. La situation est attribuable aux mesures de réduction des coûts adoptées par des universités ayant à composer avec un sous-financement chronique. Une discussion sérieuse sur les conséquences de cette situation pour les jeunes du Nouveau-Brunswick n'a malheureusement pas encore eu lieu.

Ce que le discours actuel sur le financement des universités au Nouveau-Brunswick néglige est le véritable rendement du capital qui y est investi. Il a été démontré que chaque dollar de financement reçu par une université publique contribue au produit intérieur brut (PIB) de la province¹⁹. À l'opposé, le fait de restreindre l'enveloppe budgétaire des universités publiques, comme c'est le cas depuis des décennies, diminue les contributions des universités à la croissance du PIB²⁰ et en fin de compte empêche la population de la province d'avoir une chance équitable d'améliorer son sort par l'entremise de l'éducation universitaire et des progrès auxquels la recherche universitaire pourrait mener.

¹⁷ Murthy (2015).

¹⁸ Foster et Birdsell Bauer (2018).

¹⁹ Gardner Pinfold (2010, 2011); Beaudin et coll. (s. d.).

²⁰ Selon le concept d'effet multiplicateur.

corps professoral vers des universités étrangères, de même qu'aux critiques adressées à la classe dirigeante pour ne pas avoir favorisé une culture de recherche par la combinaison adéquate d'incitatifs financiers et de la promotion d'un esprit de quête intellectuelle, le gouvernement néo-zélandais fut forcé de reconnaître ses erreurs. Ce dernier a également dû se résoudre à l'idée que plus l'emphase est mise sur la mesure de la qualité, plus on perd de vue la réalité du monde dans lequel nous évoluons, ses priorités et le temps nécessaire à ses accomplissements²³.

Le FFR n'a jamais été conçu afin de permettre aux universités d'accomplir leur mission fondamentale. Il s'agit plutôt de la réduction des budgets universitaires et d'un plus ample contrôle exercé par le gouvernement sur les universités. Le résultat est l'ajout d'exigences bureaucratiques supplémentaires auxquelles les universités doivent répondre, au détriment de leur mission fondamentale.

Par ailleurs, voici un résumé des problèmes identifiés dans les universités assujetties au FFR :

- Les coûts accrus liés à la conformité au FFR (hausse du salaire et des coûts administratifs pour les cadres supérieurs et intermédiaires) peuvent facilement dépasser le financement gouvernemental qu'un établissement recevra pour atteindre le rendement attendu.
- Les établissements peuvent se voir forcés à satisfaire des objectifs qui ne sont pas conformes à leur mandat ou leur mission.
- Les exigences à court terme du FFR négligent un aspect important de la réalité des universités, soit le fait que ces dernières évoluent en fonction de cycles à long terme; il est souvent impossible de rapporter avec exactitude des résultats fiables avant que plusieurs années de recherche et d'observation se soient écoulées, alors qu'en fait le FFR sous-entend, à tort, que l'on peut s'attendre à des résultats tangibles à court terme.
- Il est plus difficile pour les plus petites universités, et celles entrées en fonction plus récemment, d'avoir un bon rendement dans un tel régime de financement, ce qui peut éventuellement entraîner la pénalisation d'une université déjà sous-financée.
- Le FFR crée un contexte de mesures punitives au lieu de mesures qui incitent à l'amélioration.

Que devrions-nous plutôt faire?

Quelle serait la solution de rechange au FFR?

Les études qui cherchent à identifier les facteurs qui permettent à une personne de fréquenter l'université, d'avoir de bons résultats et d'obtenir un diplôme en viennent toutes aux mêmes conclusions. D'une part, le fait qu'au moins un parent ait fréquenté l'université est étroitement lié à la probabilité que son enfant en fasse autant²⁴. D'autre part, plus les droits de scolarité sont

²³ OCUFA (2006a, p. 4).

²⁴ Finnie et coll. (2015); Vaccaro (2012, p. 8).

Références

- AIU (Association internationale des universités). (1998). *Academic Freedom, University Autonomy and Social Responsibility*, énoncé de politique de l'AIU, Paris.
- BARNETSON, B., et M. CUTRIGHT. (2000). « Performance indicators as conceptual technologies », *Higher Education*, 40(3), p. 277-292.
- BASTIEN, N., CHENARD, P., DORAY, P., et LAPLANTE, B. (2014). *Économie, société et éducation : l'effet des droits de scolarité sur l'accès aux études universitaires au Québec et en Ontario*, note de recherche 2014-01, Montréal, Centre interuniversitaire de recherche sur la science et la technologie.
- BEAUDIN, M., DESJARDINS, P.-M., & LECLERC, A. (s. d.). *Étude d'impact économique*, Université de Moncton, Moncton (N.-B.).
http://139.103.8.69/versludem2020/uMoncton_impact_economique_FR.pdf
- BRITISH COUNCIL. (2015). *The educational pathways of leaders: An international comparison*, London, IPSOS Public Affairs.
- CESPM (COMMISSION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR DES PROVINCES MARITIMES). (2016). *Profil d'emploi des diplômés universitaires, promotion de 2012*, Fredericton, Commission de l'enseignement supérieur des provinces maritimes. http://www.cespm.ca/media/181590/Promotion-de-2012-en-2018_Profil-d%E2%80%99emploi_Rapport.pdf
- CESPM (COMMISSION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR DES PROVINCES MARITIMES). (2019). *Profil d'emploi des diplômés universitaires, promotion de 2012*, Fredericton, Commission de l'enseignement supérieur des provinces maritimes.
- CONRAD, E. (2019, 9 octobre). « Governmental changes to financial assistance programs leave New Brunswick students unable to pay tuition », *The Argosy*. Consulté le 24 octobre 2019 à <http://www.since1872.ca/news/governmental-changes-to-financial-assistance-programs-leave-new-brunswick-students-unable-to-pay-tuition>.
- COQUES (CONSEIL ONTARIEN DE LA QUALITÉ DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR). (2015). « EduData – Où les diplômés universitaires travaillent-ils en Ontario? », Toronto, Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur. Consulté à <https://blog-en.heqco.ca/2015/09/edudata-where-do-university-graduates-work-in-ontario/>
- CUO (CONSEIL DES UNIVERSITÉS DE L'ONTARIO). (2013). *Performance-based funding*, Toronto, Conseil des universités de l'Ontario.
- DOUGHERTY, K. J., NATOW, R. S., JONES, S. M., LAHR, H., PHEATT, L., & REDDY, V. (2014). *The political origins of performance funding 2.0 in Indiana, Ohio, and Tennessee: Theoretical*

perspectives and comparisons with performance funding 1.0. New York, NY: Community College Research Centre, Teachers College, Columbia University.

- EMSI (ECONOMIC MODELLING SPECIALIST INTERNATIONAL). (2015). *Fact sheet: The economic value of the University of New Brunswick*.
- EPTF (MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION POSTSECONDAIRE, DE LA FORMATION ET DU TRAVAIL). (2016, 19 février). *Vision pour les études postsecondaires: Maximiser notre investissement*, Fredericton (N.-B.), gouvernement du Nouveau-Brunswick.
- FINNIE, R., WISMER, A., & MUELLER, R. E. (2015). « Access and barriers to postsecondary education: Evidence from the Youth in Transition survey », *Canadian Journal of Higher Education*, 45(2), p. 229-262.
- FISHER, D., RUBENSON, K., ROCKWELL, K., ATKINSON-GROSJEAN, J., & GROSJEAN, G. (2000). *Performance indicators: A summary*, Vancouver, Canadian Federation for the Humanities and Social Sciences.
- FORD, R., HUI, T. S., & NGUYEN, C. (2019). *Participation aux études postsecondaires et revenu des ménages*, Toronto, Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur. <http://www.heqco.ca/SiteCollectionDocuments/Formatted%20SRDC%20PSE%20Access%20and%20Income-f.pdf>.
- FOSTER, K., et L. BIRSELL BAUER. (2018) *Out of the shadows: Experiences of contract academic staff*, Ottawa, Association canadienne des professeures et professeurs d'université.
- Gardner PINFOLD. (2010). *L'incidence économique des universités dans les provinces de l'Atlantique: Aperçu 2006-2008*, Halifax (N.-É). <https://www.atlanticuniversities.ca/sites/default/files/documents/AAUReportsPublications/Economic%20Impact%20Full%20Report%20French.pdf>
- Gardner PINFOLD. (2011). *Economic impact analysis: University of New Brunswick*, Sackville (N.-B.).
- GOUVERNEMENT DU NOUVEAU-BRUNSWICK. (s. d.). *Nouveau-Brunswick: Perspectives du marché du travail 2018-2027*, Fredericton (N.-B), gouvernement du Nouveau-Brunswick, sans date. <https://www.nbjobs.ca/sites/default/files/pdf/2019-04-15-lmo-report-fr.pdf>
- MURTHY, M. (2015). *Skills Canadian employers want: 10 ways newcomers can be job-ready*, Welcomepack Canada Inc. Consulté à <https://welcomepackcanada.com/blog/skills-canadian-employers-want-10-ways-newcomers-can-be-job-ready/>

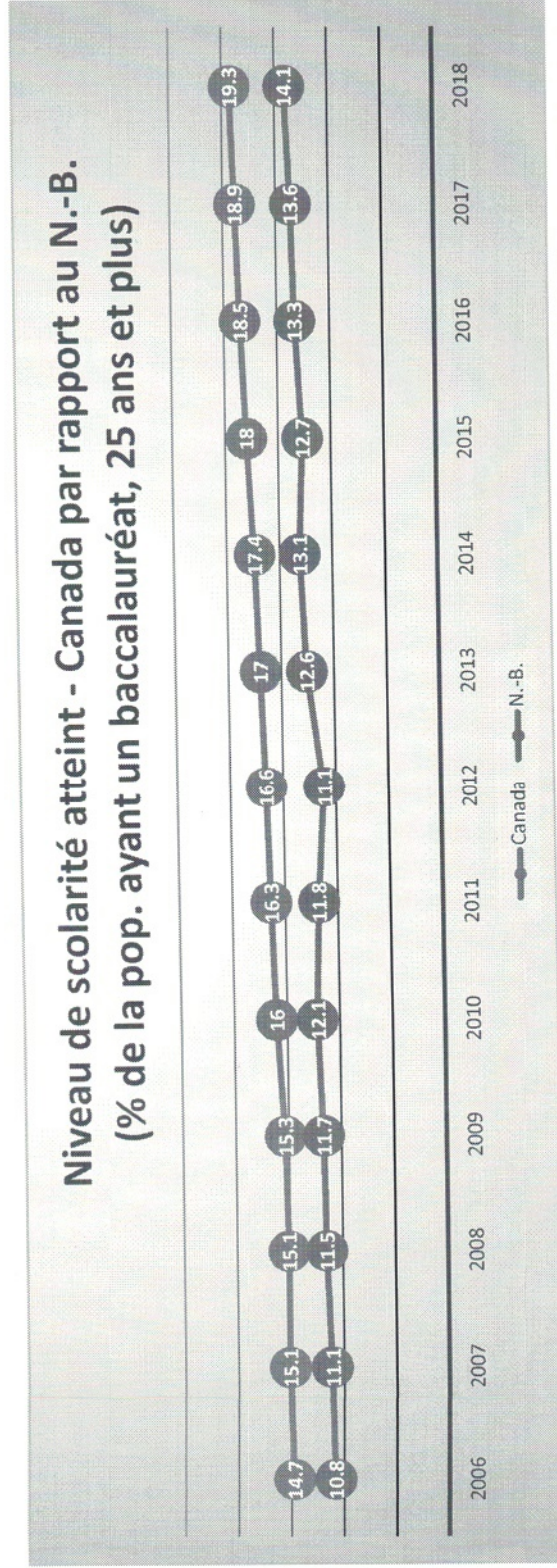


Tableau de Statistique Canada : 14-10-0020-01 (anciennement CANSIM 282-0004)
Compilé par l'Association canadienne des professeurs et professeurs d'université et la Fédération des associations de professeurs et professeurs d'université du Nouveau-Brunswick

- Écart entre le Canada et le Nouveau-Brunswick :
 - 2006 : différence de 3,9 points de pourcentage;
 - 2018 : différence de 2 points de pourcentage;
 - L'écart s'est accru de 33 % en 13 ans;
 - En 2018, le N.-B. était 27 % en dessous la moyenne canadienne (devant T.-N.-L.) et perdait du terrain;
 - La situation est la même par rapport aux études de premier et de deuxième cycles.