



**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil**  
en réponse

**à la recommandation de député-e-s intergroupes 21.123 « Des conditions d'examens exceptionnelles pour une situation exceptionnelle »**

(Du 15 septembre 2021)

---

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

**RÉSUMÉ**

*Le 27 janvier 2021, votre Autorité acceptait la recommandation « Des conditions d'examens exceptionnelles pour une situation exceptionnelle » (21.123), invitant le Conseil d'État à assurer que les sessions d'examens du premier semestre 2021 dans les hautes écoles neuchâteloises ne donnent pas lieu à des échecs.*

*Les résultats à cette session d'examens dans nos trois hautes écoles ne confirment pas la crainte d'une péjoration des conditions de formation de leurs étudiant-e-s durant le 1<sup>er</sup> semestre de l'année académique 2020-2021. Aussi, le Conseil d'État est d'avis qu'il ne se justifie pas d'accorder rétroactivement la mesure demandée par votre Autorité.*

*Deux autres raisons confortent son avis :*

- *Au moment de l'adoption de la recommandation 21.123, la session d'examens à l'Université de Neuchâtel (UniNE) était pratiquement terminée. Appliquer rétroactivement le régime demandé par votre Autorité soulèverait de délicates questions d'équité. Il en irait pareillement pour la Haute École pédagogique commune aux cantons de Berne, Jura et Neuchâtel (HEP-BEJUNE) et la Haute École-Arc (HE-Arc) ;*
- *La HE-Arc et la HEP-BEJUNE sont des hautes écoles instituées par des accords concordataires. Notre canton ne peut imposer unilatéralement à ses partenaires qu'un examen non réussi ne compte pas comme un échec.*

**1. INTRODUCTION**

Votre Autorité a accepté le 27 janvier 2021, par 60 voix contre 50, la recommandation suivante :

## 21.123

26 janvier 2021

### **Recommandation de député-e-s intergroupes**

#### **« Des conditions d'examens exceptionnelles pour une situation exceptionnelle »**

*Le Conseil d'État est invité à assurer, au vu de ses pouvoirs étendus liés à la situation exceptionnelle, que les sessions d'examens du premier semestre 2021 dans les hautes écoles neuchâteloises ne donnent pas lieu à des échecs. Un examen qui n'est pas réussi ne compte ainsi pas comme une tentative utilisée.*

Le 16 mars 2020, les hautes écoles annonçaient la fermeture de leurs bâtiments et organisaient sans tarder et avec efficacité l'enseignement à distance. Dès ce moment, cette modalité de formation a largement prédominé dans nos hautes écoles, avec son lot de désavantages pour les étudiant-e-s et les professeur-e-s, principalement. Parmi les inconvénients majeurs figurent notamment la solitude, la fatigue des écrans, une difficulté générale à maintenir la motivation, des moyens pédagogiques nouveaux, un accès réduit aux ressources, un moral éprouvé par la situation sanitaire et financière, etc. Les difficultés de l'enseignement distanciel ont convaincu toutes les hautes écoles suisses de prévoir des aménagements dans leur réglementation des examens de la session de juin 2020, dont celui de ne pas comptabiliser un échec comme une tentative utilisée, selon les termes de la recommandations 21.123.

Le second confinement de l'automne 2020 marquait le retour de l'enseignement à distance et, avec lui, les interrogations concernant la qualité de la formation dispensée et son impact éventuel sur la session d'examens de janvier/février 2021. La garantie de l'égalité des chances était à nouveau en jeu et il était légitime d'escompter que les étudiant-e-s, qui avaient suivis pratiquement le premier semestre à distance, bénéficient d'assouplissements dans l'organisation de leur session d'examens. Pour nos hautes écoles, il ne s'agissait pas de présumer de la qualité moindre de la formation dispensée, en raison de la généralisation de l'enseignement à distance, et d'y remédier via une procédure de passation des examens « au rabais » : l'intention était plutôt d'agir en amont, soit durant le premier semestre de formation, et d'adopter des mesures idoines à cette situation exceptionnelle ; mesures, dont la vocation était de préserver les chances de réussite de la volée de la session de janvier/février 2021, de manière comparable à celles des étudiant-e-s des années précédentes.

De son côté, le Grand Conseil demandait au Conseil d'État de donner l'assurance aux étudiant-e-s que les échecs aux examens du premier semestre de l'année académique 2020/2021 ne fussent pas comptabilisés. De manière très concrète, cette décision reviendrait, pour l'UniNE, par exemple, à accorder à ses étudiant-e-s trois tentatives au lieu de deux ou quatre au lieu de trois, selon la réglementation topique des différents cursus.

Le Conseil d'État, nonobstant ses pouvoirs étendus en raison de la pandémie, a souhaité consulter ses partenaires, les cantons de Berne et du Jura, s'agissant de la HEP-BEJUNE, les six cantons de la HES-SO pour la HE-Arc, ainsi que l'UniNE, avant d'examiner les possibilités de donner suite à la recommandation 21.123. La procédure de consultation décidée par le Conseil d'État s'inspirait de celle que le Conseil fédéral avait suivie, à la demande des cantons et de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique, avant toute modification de l'ordonnance Covid-19 touchant le domaine de la formation. De l'avis du Conseil d'État, il eût été inopportun, peu respectueux du partenariat interinstitutionnel et intercantonal, mais aussi légalement impossible d'agir unilatéralement dès le lendemain de l'adoption de la recommandation 21.123.

## 2. LA SITUATION PRÉVALANT LORS DU 1<sup>ER</sup> SEMESTRE 2020/2021

La session d'examens de juin 2020 avait été précédée d'une période de formation très perturbée (fermeture des bâtiments des hautes écoles ; mesures de semi-confinement strictes), qui avait requis des hautes écoles la mise en place, dans une mesure inédite et sans délai, de moyens d'enseignement à distance. Lors du second « confinement », en octobre 2020, les étudiant-e-s ont pu bénéficier des enseignements tirés de la période précédente et de certains assouplissements : ainsi ils et elles ont eu accès aux ressources documentaires, aux salles d'études et de révision durant toute la période qui a précédé la session d'examens<sup>1</sup>. L'UniNE avait, de son côté, consenti d'importants investissements dans les équipements informatiques, hors son financement ordinaire par notre canton, destinés à l'enseignement à distance ; elle les avait éprouvés durant la période du premier confinement et avait pu améliorer le dispositif lors du second confinement. Votre Autorité avait, du reste, accepté une péjoration des charges de 500'000 francs, au moment de l'adoption du budget 2021, destinée à financer les acquisitions en infrastructures audiovisuelles de l'UniNE<sup>2</sup>. La HEP-BEJUNE et la HE-Arc ont également investi dans les ressources informatiques nécessaires à la mise en place d'un enseignement à distance.

## 3. LES RÉSULTATS DE LA SESSION D'EXAMENS DE JANVIER/FÉVRIER 2021

L'inquiétude compréhensible, à l'origine de la recommandation 21.123, n'a pas trouvé confirmation dans les statistiques de réussite aux examens de la session de janvier/février 2021. Celles-ci indiquent plutôt que les mesures prises pour encadrer les étudiant-e-s durant toute la période d'enseignement à distance et les aménagements, prévus lors de la passation de cette session, ont pu favoriser l'obtention de meilleurs résultats globaux.

Ainsi, à l'UniNE, la proportion d'examens non réussis<sup>3</sup> est moindre en 2021 (session de janvier/février 2021) par rapport à 2020 et 2019 pour la même session, comme le nombre d'échecs définitifs.

**Tableau 1 UniNE : Comparaison des taux d'examens non réussis des sessions de janvier/février 2021, 2020 et 2019**

|              | 2021                         | 2020                         | 2019                       |
|--------------|------------------------------|------------------------------|----------------------------|
| <b>Total</b> | <b>15.3% (12320/1883/37)</b> | <b>18.1% (10924/1979/44)</b> | <b>17% (10760/1834/57)</b> |

\* Entre parenthèses : nb total examens / nb examens non réussis / nb échecs définitifs

S'agissant des étudiant-e-s en première année de bachelor, on pouvait s'attendre à ce qu'ils et elles soient les plus affecté-e-s par la situation actuelle dès lors qu'ils et elles n'ont pas pu bénéficier d'un semestre complet d'acclimatation aux études universitaires, contrairement aux étudiant-e-s de la volée 2019-2020, qui ont, au minimum, pu bénéficier d'un premier semestre de cours en présentiel. Or, tel n'a pas été le cas, au contraire, leur taux d'échecs à la session de début 2021 est même inférieur à celui de leurs coreligionnaires, lors des sessions de début 2020 et 2019.

<sup>1</sup> À noter que les deux universités (Bâle et Saint-Gall), qui n'ont pas comptabilisé les échecs, n'ont gardé que le prêt ouvert, sans possibilité pour leurs étudiant-e-s d'accéder physiquement aux bibliothèques et aux salles de révision.

<sup>2</sup> Budget et Plan financier et des Tâches 2022-2024, Amendement COVID, Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil, du 2 novembre 2020, p. 16.

<sup>3</sup> Par examens non réussis, on regroupe les cas suivants : a) note insuffisante compensable ou non, b) copie blanche, c) absence non justifiée, d) fraude.

**Tableau 2 UniNE : Taux d'examens non réussis des étudiant-e-s de 1<sup>ère</sup> année bachelor, des sessions de janvier 2021, 2020 et 2019**

|              | Janvier 2021 | Janvier 2020 | Janvier 2019 |
|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>Total</b> | <b>18.2%</b> | <b>26.2%</b> | <b>25.5%</b> |

Au sein de la HEP-BEJUNE, le nombre d'examens réussis dans les filières primaire (FPRI), secondaire (FSEC) et en pédagogie spécialisée (FPS) ne permet pas de constater de différences significatives entre les différentes volées d'étudiant-e-s.

**Tableau 3 HEP-BEJUNE : Nombre d'examens réussis au terme du 1<sup>er</sup> semestre d'automne (SA) des années académiques 2020/2021, 2019/2020 et 2018/2019**

|      | SA20/21 | SA19/20 | SA18/19 |
|------|---------|---------|---------|
| FPRI | 84      | 87      | 87      |
| FSEC | 99      | 96      | 99      |
| FPS  | 97      | 99      | 99      |

À la HE-Arc, seul le domaine Ingénierie a enregistré un taux d'échecs supérieur par rapport aux deux années précédentes, alors que pour les domaines Gestion et Santé, il a baissé. On ne peut donc pas parler de conséquences uniformes négatives, imputables au contexte sanitaire<sup>4</sup>.

Il ressort de ces données que les inconvénients de la formation à distance ont pu être compensés par des mesures prises en amont. Ainsi, une plus grande disponibilité pour la révision et un accès ininterrompu aux cours enregistrés sur les plateformes numériques ont permis de minorer les désavantages de cette forme d'enseignement. Par ailleurs, les étudiant-e-s ont eu accès aux salles d'études et de révision, durant toute la préparation aux examens du premier semestre 2021. Leurs conditions de formation étaient plus proches de la normale, contrairement à celles de leurs coreligionnaires en juin 2020, dont la préparation aux examens avait été largement perturbée, d'une part, en raison de la fermeture des bâtiments aux étudiant-e-s, d'autre part, du fait des mesures générales de semi-confinement qui étaient plus strictes pour l'ensemble de la population.

Si ces statistiques ne disent rien des efforts que les étudiant-e-s ont dû déployer pour atteindre ces résultats, il reste que la crainte d'un taux d'échec supérieur pour les étudiant-e-s des hautes écoles, volée 2020-2021, n'a pas été confirmée.

#### **4. RISQUES LIÉS À LA MISE EN ŒUVRE DE LA RECOMMANDATION**

Au moment de l'adoption de la recommandation « *Des conditions d'examens exceptionnelles pour une situation exceptionnelle* » le 27 janvier 2021, la session d'examens du premier semestre avait déjà débuté dans toutes les facultés de l'UniNE. Elle était terminée pour l'une d'entre elles (la Faculté des sciences économiques, le 27 janvier)

<sup>4</sup> Domaine Conservation-Restoration, pas d'impact constaté ; pour le domaine Santé, le taux échecs est en baisse (8.5%, 2018/2019 ; 6.98%, 2019/2020 ; 4.29%, 2020/2021) ; dans le domaine Ingénierie, le nombre d'échecs est passé de 62 à 67.

et pratiquement achevée dans deux facultés (Lettres et Sciences humaines, le 29 janvier ; Sciences, le 30 janvier).

La situation n'était pas différente pour la HE-Arc et la HEP-BEJUNE.

L'octroi d'une tentative supplémentaire soulèverait deux importants écueils :

- *La dévaluation du diplôme* : l'inquiétude exprimée lors de la consultation concerne la préservation de la valeur et de la réputation des diplômes délivrés par l'UniNE, la HE-Arc et la HEP-BEJUNE. Accorder la mesure demandée par le Grand Conseil, alors que toutes les autres hautes écoles, excepté trois<sup>5</sup>, ont appliqué les mêmes règles que nos hautes écoles, présente, en effet, le risque d'une dévaluation des crédits ECTS octroyés et des titres délivrés par notre *alma mater*, la HE-Arc et la HEP-BEJUNE, à la suite de la session de janvier/février 2021 ;
- *Les inégalités de traitement* : accorder rétroactivement une troisième ou quatrième tentative créerait une inégalité de traitement à l'égard des personnes qui ont suivi des cours au sein d'une institution partenaire de l'UniNE. En effet, à l'exception de celles de Bâle et de Saint-Gall, toutes les autres universités ont comptabilisé les échecs du premier semestre 2021. Dans le cadre des partenariats noués entre notre *alma mater* et les Universités de Berne, Fribourg, Genève et Lausanne, deux étudiant-e-s qui auraient suivi un même cursus interuniversitaire et qui auraient tous deux échoué à leurs examens pourraient se voir l'un-e repêché-e (si les enseignements du cursus étaient suivis à l'UniNE ce semestre-là) et l'autre se trouver en situation d'échec, voire éliminé-e (si les enseignements du cursus étaient suivis dans l'autre institution partenaire).

Par ailleurs, octroyer *rétroactivement* une tentative supplémentaire est aussi une source d'inégalité de traitement envers les étudiant-e-s qui ont décidé, avant la session de janvier/février 2021, de repousser leurs examens au mois de juin 2021, comme l'autorise le règlement de l'UniNE. Privé-e-s d'une chance, ils et elles pourraient légitimement réclamer une tentative supplémentaire pour la session d'août/septembre 2021, voire de janvier/février 2022, puisqu'ils et elles n'ont pas pu bénéficier des avantages *rétroactifs* de la session de janvier/février 2021.

## **5. LA MISE EN ŒUVRE DE LA RECOMMANDATION POUR LA HE-ARC ET LA HEP- BEJUNE REQUERRAIT L'ACCORD DES AUTRES CANTONS**

La HE-Arc et la HEP-BEJUNE sont des établissements de formation du tertiaire A institués par une convention intercantonale, passée par les trois cantons de Berne, du Jura et de Neuchâtel. La HE-Arc s'inscrit dans un réseau plus large de hautes écoles spécialisées, réunissant toutes les hautes écoles spécialisées de Suisse occidentale (HES-SO), et reposant sur une convention intercantonale, signée par sept cantons (Berne, Jura, Neuchâtel, Vaud, Genève, Fribourg et Valais). La gouvernance de la HEP-BEJUNE est assurée par le Comité stratégique (Costra), soit par les représentant-e-s des trois cantons fondateurs ; pour la HE-ARC, la responsabilité est partagée au sein du Comité gouvernemental de la HES-SO (COGOU) entre les représentant-e-s des 7 cantons parties à la convention HES-SO.

---

<sup>5</sup> Selon une enquête de swissuniversities, l'organisation faitière des hautes écoles suisses, 33 hautes écoles ont comptabilisé les échecs aux examens pour la session de printemps 2021. Seules trois ont maintenu leur décision de ne pas comptabiliser les échecs (les universités de Bâle et de Saint-Gall ; la HES des Grisons).

Les décisions sont prises par consensus au sein du Costra HEP-BEJUNE et du COGOU HES-SO ; autrement dit, à l'unanimité.

Dès l'adoption de la recommandation 21.123, des consultations ont été menées avec les cantons partenaires. Qu'il s'agisse de la HEP-BEJUNE ou de la HES-SO, il a été confirmé qu'il ne serait pas dérogé au principe adopté lors du premier confinement : la décision demeurait de la compétence du rectorat de la HEP-BEJUNE et du rectorat de la HES-SO, en vertu de la réglementation en vigueur, qui tient compte de l'autonomie des hautes écoles, que leur garantit la loi fédérale sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles. Or, pour l'année académique 2020-2021, les deux rectorats ont décidé, après avoir réexaminé la situation peu avant l'ouverture des inscriptions à la session de printemps 2021, de ne pas reconduire le régime dérogatoire de la session d'examens de juin 2020. La justification reposait, comme pour l'UniNE, sur les mesures d'aménagement prises au moment et durant la mise en place de la formation distancielle.

Les cantons responsables de ces deux hautes écoles n'ont pas entendu revenir sur le principe convenu et ils ont pris acte de la décision de leur rectorat. Notre canton relevait du reste que, parmi les cantons membres de la HES-SO, les cantons universitaires (Berne, Vaud, Genève et Fribourg) n'avaient pas non plus reconduit la règle spéciale de la session de juin 2020, laissant à leur université la compétence de décider.

Considérant les décisions prises par le Costra HEP-BEJUNE et le COGOU HES-SO, notre canton ne pouvait donc imposer seul la mesure demandée par la recommandation 21.123. Ce constat, valable au moment de l'adoption de cette recommandation, vaut *a fortiori* dès lors que la session de janvier/février 2021 est terminée et que les résultats des examens ne confirment pas la crainte à l'origine de la recommandation. De plus, il n'est pas imaginable que les autres cantons imposent une mesure que les rectorats n'ont pas voulu reconduire, à plus forte raison que, dans cette hypothèse, la problématique de l'inégalité de traitement, relevée ci-dessus pour l'UniNE, se poserait alors pour la HEP-BEJUNE et les 28 hautes écoles du réseau HES-SO.

Ainsi, une question d'équité se poserait aussi entre nos trois hautes écoles si seules les étudiant-e-s immatriculé-e-s à l'UniNE pouvaient bénéficier de l'octroi d'une tentative supplémentaire à une prochaine session d'examens, à l'exclusion de celles et ceux de la HEP-BEJUNE et de la HE-Arc, notre canton partageant avec d'autres partenaires le statut de collectivités responsables de ces deux hautes écoles.

## **6. CONSIDÉRATIONS FINALES SUR LES CONSÉQUENCES DE LA RECOMMANDATION 21.123**

Au moment de l'adoption de la recommandation 21.123, votre Autorité avait accepté, la veille, le décret prolongeant la situation extraordinaire due à l'épidémie de coronavirus. C'est en vertu de ce décret, autorisant le Conseil d'État « à prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger la population » (art. premier, al. 2), que ce dernier aurait été habilité à donner effet à cette recommandation.

Ce décret, limité dans le temps, a pris fin le 23 février 2021 (art. 3, al. 2). À ce jour, il n'a pas fait l'objet d'une demande de reconduction. C'est donc encore sur la base du droit commun que les sessions d'examens de juin et d'août 2021 ont été organisées.

Pour l'UniNE, la compétence d'organiser les sessions d'examens est ancrée dans la loi sur l'Université de Neuchâtel (LUNE) et attribuée au rectorat (art. 19, al. 5). Partant, donner suite à la recommandation 21.123 nécessiterait la modification de la réglementation topique : soit par l'adoption d'un quatrième décret portant délégation de compétences au

Conseil d'État, à raison de la situation extraordinaire due à l'épidémie de coronavirus ; soit par la révision de la LUNE, via l'introduction d'une disposition transitoire relative à l'organisation de la session d'examens du premier semestre 2021.

Le Conseil d'État n'estime pas, aujourd'hui, que la situation sanitaire permette de constater une situation extraordinaire, au sens de l'article 75 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel.

Quant à la révision de la LUNE, examinée en regard des principes permettant une dérogation à la non-rétroactivité des lois, elle reste questionnable. En effet, elle ne paraît en définitive pas reposer sur des motifs pertinents au vu notamment du taux d'échec se situant dans la norme. Ainsi, le Conseil d'État ne considère pas une modification législative comme justifiée et doute même de sa conformité aux principes de notre droit.

## **7. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES**

Au vu de la position du Conseil d'État, aucune conséquence financière n'est à prévoir.

## **8. CONCLUSION**

Les étudiant-e-s ont fait preuve d'une grande résilience pour se présenter aux examens du premier semestre 2021 et pour les réussir aussi bien que les années précédentes, avec des exigences maintenues à leur plus haut niveau. Grâce à leur investissement, il leur sera possible de continuer leurs études dans les temps et de compter sur la qualité de leur diplôme.

Compte tenu des résultats de la session de janvier/février 2021, il n'apparaît donc pas justifié d'accorder la mesure demandée par le Grand Conseil. Y donner suite reviendrait, par ailleurs, à créer des inégalités de traitements entre les étudiant-e-s. Ce risque doit être conjuré. Enfin, la mise en œuvre de la recommandation n'est tout simplement pas possible sans l'accord, qui ne sera pas donné, des cantons partenaires de la HEP-BEJUNE et de la HES-SO.

Au vu des éléments qui précèdent et conformément à l'article 224 de la loi de l'organisation du Grand Conseil, le Conseil d'État informe votre Autorité qu'il ne donnera pas suite à la recommandation 21.123.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 15 septembre 2021

Au nom du Conseil d'État :

*Le président,*  
L. FAVRE

*La chancelière,*  
S. DESPLAND