

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil

(Du 14 décembre 2022)

PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE**Projet de décret ratifiant le mandat d'objectifs confié à l'Université pour la période 2023-2026 et octroyant un crédit d'engagement quadriennal de 200'575'580 francs***La commission parlementaire Université,*

composée de M^{mes} et MM. Sarah Fuchs-Rota, présidente, Niels Rosselet-Christ, vice-président, Garance La Fata, Amina Chouiter Djebaili, Alexis Maire, Francis Krähenbühl, Andreas Jurt, Mary-Claude Fallet, Julien Gressot, Émile Blant, Patrick Erard, Marina Schneeberger et Maxime Auchlin,

soutenue dans ses travaux par M^{me} Géraldine Boucrot, assistante parlementaire,

fait les propositions suivantes au Grand Conseil :

1. Commentaire de la commission

La commission s'est réunie à quatre reprises pour débattre du rapport 22.042, soit les 21 mars, 6 avril, 4 et 17 mai 2023, en présence de M^{me} Crystel Graf, conseillère d'État, cheffe du Département de la formation, de la digitalisation et des sports (DFDS), du secrétaire général adjoint du DFDS, du chef de l'office des hautes écoles et de la recherche ainsi que d'un juriste du service juridique (SJEN).

Lors de la première séance de commission, la conseillère d'État a expliqué que l'Université de Neuchâtel (UniNE) est d'une grande importance pour le canton : en effet, elle stimule son attractivité, contribue à ancrer les étudiant-e-s sur son territoire et offre une grande qualité et diversité de formations.

Selon la loi sur l'Université de Neuchâtel (LUNE), c'est au rectorat de déterminer une vision stratégique pour l'UniNE sur dix ans, ce qu'il a fait en établissant la vision stratégique 2017-2027 » et le plan d'intentions (PI) 2023-2026. Sur la base de ce dernier, le mandat d'objectifs (MO) 2023-2026 et l'enveloppe financière qui l'accompagne ont été négociés avec le Conseil d'État (cf. rapport 22.042) : suite aux débats en commission, c'est maintenant au Grand Conseil qu'il revient de ratifier ce MO et d'arrêter l'enveloppe financière.

Le MO 2023-2026 définit quels mandats le Conseil d'État désire confier à l'UniNE au regard des défis financiers auxquels fait face le canton. Selon le Conseil d'État, l'enveloppe financière proposée dans le rapport 22.042 permet de réaliser la majorité des objectifs que l'UniNE s'est fixés dans le PI.

Le financement de l'UniNE se fonde sur quatre sources : les contributions de base selon la Loi fédérale sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE), les financements intercantonaux selon l'Accord intercantonal universitaire (AIU) (devenu l'AIU II en 2019), les financements cantonaux et les fonds de tiers.

Concernant les contributions de base, l'entrée en vigueur de l'Ordonnance relative à la LEHE (O-LEHE) en 2017 a apporté un changement de paradigme : le calcul desdites contributions a été modifié pour passer d'une logique de couverture des dépenses à une

logique de financement des prestations. Ce changement de paradigme a fait perdre des contributions fédérales à l'UniNE : un fonds de cohésion a été mis en place par la Confédération pour la soutenir, mais seulement transitoirement jusqu'en 2025.

Les financements intercantonaux sont réglés par l'AIU : il a été révisé pour devenir l'AIU II en 2019, un texte ratifié par 24 cantons à ce jour. Le canton de Neuchâtel a retardé sa ratification (elle aura lieu en 2024), car elle générera une perte de recettes d'environ 1,6 million de francs pour l'UniNE.

Concernant les financements cantonaux, l'UniNE a proposé quatre scénarios en lien avec les objectifs contenus dans le PI. Le Conseil d'État a pour sa part proposé l'enveloppe financière – plus basse – décrite dans le rapport 22.042, en prévoyant cependant un financement supplémentaire pour construire le nouveau bâtiment Univers et une compensation de la moitié de la perte financière résultant de la future ratification de l'AIU II. L'UniNE a émis une critique de l'enveloppe financière prévue par le Conseil d'État, en arguant qu'elle risque notamment d'impacter négativement le financement fédéral. Or, selon le Conseil d'État, ce lien entre contribution cantonale et contribution fédérale ne peut pas être établi ainsi : en effet, l'UniNE et l'Université de Berne reçoivent un taux de financement cantonal identique, alors que la part fédérale versée au canton de Berne est inférieure à celle versée au canton de Neuchâtel. L'analyse financière du Conseil d'État a été menée en prenant en compte les objectifs de l'UniNE, mais aussi sa situation financière : or elle clôt chaque exercice depuis 2019 avec un excédent de recettes, qu'elle attribue aux réserves. Ce point s'explique en raison du fait que l'Université est obligée de procéder de la sorte pour alimenter ses fonds, fonds qui permettent de développer différents projets.

Concernant les fonds de tiers, l'UniNE est l'université dont le financement privé est le plus faible de Suisse.

Les commissaires ont émis plusieurs commentaires relatifs à la situation présentée ci-dessus, notamment le fait que :

- l'UniNE fait actuellement face à une situation financière difficile, ce qui la contraint à faire des choix stratégiques douloureux pour son attractivité. Dans ce contexte, non seulement le rapport 22.042 propose un crédit d'engagement inférieur au plus bas des scénarios envisagés par l'UniNE, mais en plus il ne tient pas compte des surcoûts liés à l'inflation et à la hausse des coûts de l'énergie ;
- selon la LEHE, un critère déterminant pour répartir les contributions fédérales entre universités est le nombre d'étudiant-e-s. Or, alors que les autres hautes écoles (HE) et universités suisses accusent en moyenne une croissance annuelle de 4% de ce nombre, l'UniNE stagne autour de 0%. Pour garantir sa stabilité à l'avenir, le MO et l'enveloppe financière devraient prévoir une plus grande croissance du nombre d'étudiant-e-s ;
- l'UniNE doit chercher à augmenter sa part de fonds privés, tout en veillant cependant à ce que cela ne remette pas en cause sa liberté académique. Le contexte particulier du canton empêche cependant des développements dans certains domaines ;
- l'UniNE joue un rôle primordial pour le développement et l'attractivité du canton. Selon certain-e-s, pour survivre, il faut qu'elle se spécialise en offrant des cursus de pointe plutôt que des enseignements généraux. D'autres au contraire pensent que la spécialisation risque d'encore augmenter la perte de vitesse de l'institution. À leur sens, les limitations du nombre de cursus, la diminution de l'offre et les restructurations renvoient au fait que, depuis plusieurs décennies, l'UniNE vit « *des cures d'austérité à répétition* » et non de grands développements : les MO devraient insuffler une dynamique plus positive permettant d'attirer des étudiant-e-s.

Les commissaires ont fait part d'avis partagés concernant l'augmentation des taxes d'études. À gauche de l'hémicycle, il a été relevé que l'augmentation des taxes universitaires allait à l'encontre de l'égalité des chances, de la diversité estudiantine et de l'attractivité de l'institution. Le président de la Fédération des étudiant-e-s neuchâtelois-e-s (FEN) a indiqué

que le contexte actuel d'inflation a aussi des répercussions négatives sur les moyens financiers des étudiant-e-s et/ou de leurs parents. Dans ce contexte, l'augmentation des taxes d'études risque de plonger les étudiant-e-s dans la précarité et d'en pousser certain-e-s à renoncer à leurs études. Or, en cas de perte d'étudiant-e-s, il y a un risque de devoir arrêter un budget égal en faveur de l'UniNE, pour un coût supérieur par étudiant-e.

Des commissaires auraient apprécié de trouver une évaluation de ce que rapporte l'UniNE au canton de Neuchâtel dans le rapport du Conseil d'État 22.042, qui se focalise uniquement sur les coûts engendrés. Or, une précédente étude démontrait que chaque franc investit en rapportait deux.

Pour certain-e-s, le dixième MO, qui demande un examen des prestations de l'UniNE, vise en fait à réduire ces dernières et à faire des économies d'échelle. Or, pour valoriser les acquis de l'UniNE, il ne faut pas réduire ses prestations.

Plusieurs commissaires ont appuyé la nécessité d'une prise en charge systémique de l'UniNE, d'une vision à long terme et d'un développement de synergies avec les HE.

Aux différents commentaires cités ci-dessus, la conseillère d'État a répondu que :

- le Conseil d'État s'est engagé à examiner l'impact de l'inflation sur les comptes de l'UniNE ; 1,2 million de francs concernant l'indice national des prix à la consommation (IPC) et entre 500'000 et 1 million de francs concernant la hausse des coûts de l'énergie ont ainsi été intégrés au budget 2023.
- le fait que l'UniNE possède le pourcentage de financements privés le plus faible peut en partie être expliqué par le tissu économique du canton, principalement constitué de petites et moyennes entreprises (PME) : peut-être faut-il chercher des financements privés supplémentaires au-delà des frontières cantonales.
- le Conseil d'État a estimé que le rapport 22.042 devait traiter du MO et du crédit d'engagement, non de ce que rapporte l'UniNE au canton ;
- concernant le dixième MO, la volonté du Conseil d'État n'est pas de revoir les prestations à la baisse, mais de les réévaluer en lien avec le nouveau système de financement mis en place par la O-LEHE ;
- concernant le manque de vision et de stratégie de l'institution pour l'avenir, le rectorat de l'UniNE est autonome pour définir ces éléments. En effet, l'UniNE est autonome dans sa gouvernance, même si le Conseil de l'Université (CU), le contrôle cantonal des finances (CCFI) et le Conseil d'État exercent un rôle de surveillance ; le Grand Conseil joue quant à lui un rôle de haute surveillance (art. 103 LUNE) ;
- le Conseil d'État soutient aussi qu'il faut développer une vision systémique et améliorer la collaboration entre l'UniNE et les HE.

Étant donné la technicité de l'examen de la situation financière de l'UniNE, la commission a décidé de rencontrer des membres de l'Assemblée de l'Université, du rectorat et du CU pour poursuivre la discussion.

1.1 Rencontre avec des membres de l'Assemblée de l'UniNE

Des représentant-e-s du corps professoral, étudiantin et intermédiaire ainsi que du personnel administratif, technique et de bibliothèque (PATB) de l'UniNE ont été entendu-e-s lors de la séance du 6 avril 2023.

Elle et ils ont fait part de leur opinion concernant la situation actuelle de l'Université et des prestations qu'elle délivre. De leur point de vue, le bilan actuel de l'UniNE est contrasté, s'agissant de ce qui peut être vu de l'extérieur par rapport à la réalité interne. Si l'UniNE parvient à fournir des prestations adéquates et à être compétitive vis-à-vis des autres universités, c'est notamment parce que le corps enseignant – en particulier professoral – est prêt à faire des sacrifices. L'équilibre de l'UniNE est donc fragile. Des difficultés ont

aussi été remarquées concernant l'engagement et/ou l'augmentation du pourcentage du PATB.

Malgré tout, l'UniNE a fait un important travail pour développer la proximité entre professeur-e-s et étudiant-e-s, un élément qui fait – entre autres – sa réputation. Elle propose aussi des masters (MA) et des instituts innovants, grâce à l'engagement de professeur-e-s enthousiastes. À l'avenir, mettre en place des cursus novateurs en se basant uniquement sur l'engagement du corps professoral ne sera cependant pas suffisant. En effet, les charges de l'UniNE augmentent chaque année, à cause de l'inflation, de la hausse des coûts de l'énergie et des investissements nécessaires pour conserver son attractivité : cela doit être pris en considération dans la détermination du crédit d'engagement.

La commission a demandé des exemples de lacunes péjorant la compétitivité de l'UniNE et a sollicité des explications à propos du fait qu'elle boucle ses résultats d'exploitation avec un léger bénéfice depuis quelques années, affecté à une réserve. D'autre part, ne devrait-elle chercher davantage de fonds privés ?

Les représentant-e-s de l'UniNE ont répondu que :

- l'UniNE est notamment désavantagée dans sa compétitivité concernant la recherche et la formation doctorale. Par exemple, les bourses Doc.Mobility – qui permettent d'étudier à l'étranger dans le cadre du doctorat – ne seront pas forcément garanties dans les années à venir. En outre, à l'heure actuelle, faute de budget, les facultés doivent renoncer à l'ouverture de certains cours de MA ;
- ces résultats d'exploitation positifs ont été obtenus en réalisant des économies (cf. page 42 du MO) : l'UniNE a entre autres décidé d'ouvrir davantage de charges d'enseignement en faveur du corps intermédiaire – moins chères – au détriment, par exemple, des postes comportant des charges professorales – plus chères. Le corps intermédiaire n'étant pas habilité à accompagner les doctorant-e-s ou à faire de la recherche, cela génère une perte de compétitivité. La réserve évoquée est nécessaire, entre autres pour aménager le nouveau bâtiment Univers. La conseillère d'État a précisé qu'en anticipant les charges liées à la mise en exploitation de ce nouveau bâtiment, l'UniNE a en effet constitué en 2021 un compte de préfinancement destiné à la création de cette réserve. À fin 2021, elle a pu l'alimenter à hauteur de 1 million de francs. Ce n'est cependant pas la seule réserve, étant donné qu'il existe aussi un fonds d'innovation qui s'élève à 4,7 millions de francs au budget 2023, sans rapport avec le bâtiment Univers. Ce fonds ne peut cependant pas être légalement utilisé pour compenser un déficit ;
- l'UniNE cherche des fonds (privés). Pour ne citer que l'exemple de la Faculté de droit, plusieurs fonds du Fonds national suisse (FNS) ont récemment été obtenus par les professeur-e-s. D'autre part, le CU a décidé de constituer une fondation en charge de la recherche de fonds externes privés, recherche rendue excessivement difficile par le tissu socio-économique du canton et la situation actuelle (inflation, etc.). Chercher des fonds privés de manière plus proactive demanderait des ressources supplémentaires, générant des coûts. Alternativement, ce serait au corps professoral de s'acquitter de cette tâche, au détriment de l'enseignement et de la recherche. La recherche de fonds privés ne constitue pas une solution à court terme, car trouver des investisseurs solides nécessite du temps. De plus, pour obtenir des fonds de tiers, il faut que l'UniNE inspire confiance aux investisseurs : sa fragilité actuelle n'est pas très engageante. L'augmentation du financement cantonal en faveur de l'UniNE est nécessaire pour pouvoir maintenir les acquis de l'institution et ses prestations de base.

La commission a relevé qu'à la rentrée 2012, l'UniNE disposait à peu près du même nombre d'étudiant-e-s qu'à la rentrée 2021 (4'378 en 2012, contre 4'508 en 2021), pour un nombre d'équivalents plein temps (EPT) inférieur (734 EPT fin 2012, contre 770 EPT fin 2021). Quelle en est la raison ? D'autre part, ne faudrait-il pas éviter la concurrence entre l'UniNE et les HE ? Enfin, que pensent les représentant-e-s de l'UniNE de l'augmentation des taxes d'études et de la spécialisation des filières pour gagner en compétitivité ?

Les représentant-e-s de l'UniNE ont répondu que :

- pour procéder à des économies, certaines chaires (et les postes de professeur-e associés) n'ont pas pu être créées. Ces postes coûteux ont été fractionnés en plusieurs charges d'enseignement, ce qui augmente le nombre d'EPT, mais diminue le nombre de postes de recherche et d'accompagnement des doctorant-e-s ;
- de leur point de vue, il n'existe pas de concurrence défavorable entre les HE et l'UniNE : l'offre des cours n'est pas la même ;
- elle et ils sont prêt-e-s à débattre de l'augmentation des taxes d'études, mais ne peuvent que s'opposer à une hausse aussi drastique que celle qui est prévue, à la manière dont elle a été proposée, à la non-prise en compte du contexte socio-économique et aux comparaisons peu pertinentes effectuées avec les autres cantons dans le rapport 22.042. Une éventuelle hausse devrait s'aligner sur le « Triangle Azur » : si l'UniNE augmente ses taxes d'études, il faut qu'elle se coordonne avec l'Université de Lausanne (UNIL) et l'Université de Genève (UNIGE), sans quoi elle risque de perdre les étudiant-e-s du Nord vaudois. Augmenter les taxes de manière drastique risque de mener à une diminution du nombre d'étudiant-e-s et à une baisse des subventions fédérales ;
- le corps étudiantin s'oppose fortement à l'idée de spécialisation à outrance des filières : d'une part, cela péjorerait la Faculté des lettres et sciences humaines ; d'autre part, même si l'UniNE propose déjà des pôles de compétences spécialisés, une de ses forces est aussi d'être généraliste et transversale (cela lui permet notamment de former les futur-e-s enseignant-e-s). Il faut donc chercher à conserver ses acquis, non à la spécialiser. Au niveau du bachelor, remplacer des cursus généralistes par des spécialisations générerait une perte d'étudiant-e-s dès le début des cursus, dangereuse à terme pour la survie de l'institution.

Par ailleurs, pour améliorer la situation de l'UniNE, il faudrait idéalement créer plus de chaires/de charges de cours (au lieu des charges d'enseignement), mieux favoriser la recherche et proposer des cursus novateurs qui la porteraient en avant à long terme. Or, de nouveau, il manque de fonds pour y parvenir, une charge de cours coûtant 35% plus cher qu'une charge d'enseignement.

Il faut garder à l'esprit que l'UniNE est fragile : si, à l'avenir, il est important de discuter de gouvernance à long terme, pour le moment, il est surtout urgent d'allouer à cette institution un subventionnement suffisant pour qu'elle assure ses missions et conserve ses acquis. S'ils et elles ont compris ces explications, certain-e-s commissaires ont cependant déploré le manque de vision stratégique pour l'avenir de l'UniNE.

1.2 Rencontre avec le rectorat et le Conseil de l'Université

La commission a rencontré le recteur et le président du CU lors de sa séance du 4 mai 2023.

S'il est conscient de la situation financière difficile à laquelle font face les collectivités publiques de l'État de Neuchâtel, le CU estime malgré tout que l'UniNE a des besoins financiers complémentaires à ceux décrits dans le rapport 22.042, notamment du fait des conséquences de la crise ukrainienne et de l'inflation qui en a découlé. Le CU s'inquiète du fait que toutes les universités suisses aient obtenu des augmentations de budget en 2023, sauf l'UniNE, qui risque de « *se faire larguer* » sur le chemin de la croissance.

Le recteur a indiqué que la vision stratégique 2017-2027 ne vise pas à ce que l'UniNE devienne une « *grande université* », mais l'université la plus pertinente possible. Ses objectifs principaux sont qu'elle développe l'excellence de la recherche, profite de sa taille, conserve son ouverture et sa diversité/multidisciplinarité et demeure un moteur actif de la région. En se basant sur cette vision stratégique 2017-2027, le premier PI 2018-2021 a été essentiellement axé sur la digitalisation. Le deuxième PI 2023-2026 est plus ouvert et met l'accent – en plus de la digitalisation – sur la durabilité, la diversité et le dialogue

(gouvernance). Il comprend aussi un chapitre sur les finances et conclut en disant qu'il manque à l'UniNE « 7 millions [supplémentaires] par année », mais qu'elle est « prête à relever le défi avec 4 millions par année ». Dans tous les cas, le CU et le rectorat sont impatients que le MO 2023-2026 soit rapidement adopté.

Les commissaires ont demandé comment l'attente de l'adoption du MO impacte l'UniNE, puis ont sollicité des précisions concernant la recherche de fonds de tiers et l'évolution des parts de marché de l'UniNE.

Le président du CU et le recteur ont répondu que :

- les mises au concours de trois chaires – en statistique, en géothermie et en psychologie et éducation – sont gelées dans l'attente de l'adoption du MO, ce qui impacte l'UniNE (elle a dû reporter les engagements dans ces chaires à la rentrée académique 2024). M^{me} Graf a tempéré ces propos en indiquant que le Conseil d'État a prévenu le rectorat qu'il ne trouvait pas nécessaire de geler les mises au concours de ces chaires, vu que l'UniNE recevra de toute manière au minimum le crédit d'engagement prévu dans le rapport 22.042, qui paraît suffisant pour les mettre en place. Les commissaires ont demandé si ce crédit sera vraiment suffisant. Le recteur a trouvé difficile de répondre à cette question : en tenant compte de l'inflation et de l'indexation des salaires, il manque entre 2 et 3 millions de francs à l'UniNE en 2023, une insuffisance qui ne va faire que se creuser si aucun financement complémentaire n'est prévu ;
- en plus des éléments déjà évoqués au chapitre précédent, il faut relever que les fonds de tiers représentent parfois « un cadeau empoisonné » : vu qu'ils ne se perpétuent pas longtemps, ils posent parfois problème aux instituts/chaires qu'ils soutiennent pour perdurer. Une commissaire s'est inquiétée de cette courte durée d'investissement des fonds de tiers. Le recteur a répondu qu'en effet le FNS, le canton et les acteurs privés proposent souvent des financements quadriennaux, qui ne se perpétuent pas forcément ;

Des commissaires ont répété que l'UniNE doit essayer d'obtenir plus de fonds de tiers privés, notamment dans des domaines innovants. Le recteur a indiqué que c'est justement pour attirer ce genre de fonds que la Fondation a été créée. Il faut cependant prendre garde à ne pas mettre en péril la liberté académique par des partenariats avec des entreprises privées : si de grandes entreprises polluantes financent par exemple des chaires dans le domaine du droit du climat, on peut douter de leur impartialité. Les commissaires ont indiqué qu'en effet, il ne faut en aucun cas que l'UniNE soit mise sous la tutelle d'entreprises privées ; il est aussi primordial d'assurer la transparence des fonds de tiers ;

- si le nombre d'étudiant-e-s à l'UniNE a augmenté, l'université a perdu des parts de marché. Pour conserver ou augmenter ses parts de marché, il ne suffit pas d'augmenter le nombre d'étudiant-e-s : il faut l'augmenter aussi vite (voir plus rapidement) que les autres universités.

Les commissaires ont demandé quel taux d'inflation a été considéré dans le PI 2023-2026. De plus, ils et elles ont sollicité des précisions concernant l'impact de l'inflation. Des précisions sur la dette de l'institution ont aussi été demandées. Enfin, pourquoi les coûts administratifs de l'UniNE représentent-ils un pourcentage si élevé des charges totales (22%) ?

Le président du CU et le recteur ont répondu que :

- le PI 2023-2026 se base sur une inflation de 0,7% (elle oscille maintenant entre 2% et 3%). 75%-80% du budget de l'UniNE est dédié à la masse salariale : c'est dans ce contexte que 1,8 million de francs supplémentaires liés à l'inflation et au renchérissement du coût de la vie ont été identifiés au budget 2023, qui n'ont pas été pris en compte par le Conseil d'État dans le crédit d'engagement quadriennal. Si l'inflation perdure et que rien n'est fait pour la combattre, ces coûts supplémentaires auront comme conséquence des licenciements. Les 20% restants du budget de l'UniNE sont surtout dédiés aux biens, services et marchandises (BSM) : on relève là aussi un

impact de l'inflation, notamment sur les coûts de l'énergie, mais ce dernier est difficilement chiffrable, car il s'agit d'un domaine très fluctuant. Un représentant du Département a précisé que des diminutions de charges au budget 2023 ont en partie compensé l'augmentation de charges salariales de 1,8 million de francs. Le recteur a répondu que malgré lesdites diminutions, l'UniNE se retrouve en 2023 avec le même budget qu'en 2019. La proposition du Conseil d'État ne tient donc pas compte de l'inflation et des autres charges qui ont augmenté entre 2019 et 2022 ;

- l'UniNE a fini d'amortir sa dette en 2021 (elle devait l'amortir pour pouvoir investir) ;
- les coûts administratifs élevés découlent notamment de l'obligation pour l'UniNE de devoir disposer de certaines infrastructures et postes spécifiques, comme un bureau d'égalité des chances, un-e *data manager*, etc. Plus l'université est petite, plus ces infrastructures/postes obligatoires coûtent cher en regard des charges totales.

Des précisions concernant les collaborations entre l'UniNE et les HE ont été demandées. Les commissaires ont aussi sollicité l'avis du rectorat et du CU concernant l'augmentation des taxes universitaires et demandé quelles retombées économiques l'UniNE apporte au canton de Neuchâtel.

Le président du CU et le recteur ont répondu que :

- l'UniNE collabore notamment avec la HE pédagogique Berne, Jura, Neuchâtel (HEP-BEJUNE) concernant la formation des futur-e-s enseignant-e-s. De plus en plus de projets de recherche se font aussi en commun avec la HE spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO). Le partage d'infrastructures entre l'UniNE et les HE pourrait par contre encore être développé davantage ;
- le rectorat et le CU s'inquiètent de l'augmentation des taxes universitaires. Les raisons évoquées sont les mêmes que celles décrites au chapitre précédent ;
- concernant les retombées économiques pour le canton, l'UniNE représente un facteur multiplicateur situé entre 2,3 et 3 : 1 franc investi par l'UniNE génère entre 2,3 et 3 francs pour le canton de Neuchâtel. En plus de cet aspect purement économique, un grand nombre d'étudiant-e-s de l'UniNE demeurent dans le canton pour y vivre et y travailler, ce qui a un impact positif sur le tissu socio-économique du canton.

Un commissaire a demandé combien coûtera réellement le bâtiment Univers au canton de Neuchâtel. En effet, il semblerait qu'en plus du canton, le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) va investir dans ce dernier ; de plus, une fois construit, l'UniNE le louera, ce qui rapportera également de l'argent à l'État. La conseillère d'État a répondu que les chiffres exacts à cet égard parviendront dans le cadre du rapport de demande de crédit complémentaire en 2024.

Pour conclure, le président du CU et le recteur ont indiqué que des moyens complémentaires au crédit d'engagement prévu dans le rapport 22.042 sont vraiment nécessaires pour garantir l'avenir de l'UniNE.

2. Préavis de la commission des finances (COFI) sur le plan financier

Avant le traitement du rapport 22.042 par la commission Université, la commission des finances (COFI) s'en est saisie à deux reprises, sans cependant procéder au vote d'entrée en matière. Étant donné que ledit rapport ne décrit pas que des aspects financiers, elle a proposé qu'une commission *ad hoc* se penche notamment sur les questions relatives à la gouvernance de l'institution, d'où la création de la commission Université. La COFI est toutefois tenue de donner son préavis sur le plan financier. Ce dernier fera l'objet d'un complément au présent rapport.

3. Entrée en matière (art. 171 OGC)

Par 12 voix et 1 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret, puis de le modifier comme suit :

4. Projet de décret et amendements

Projet de décret du Conseil d'État	Amendements que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC)	Amendements que la commission propose de refuser (art. 172 OGC)
<p>Art. 2 Un crédit d'engagement de 200'575'580 francs, émergeant aux comptes de résultats, est accordé à l'Université de Neuchâtel pour le financement de la mise en œuvre du mandat d'objectifs 2023-2026 de l'Université, pour les années 2023 à 2026.</p>	<p>Amendement de la commission (Initialement déposé par les groupes VertPOP et VertLibéral-Le Centre)</p> <p>Article 2</p> <p>Art. 2 Un crédit d'engagement de (<i>suppression de : 200'575'580</i>) <u>219'675'580</u> francs, émergeant aux comptes de résultats, est accordé à l'Université de Neuchâtel pour le financement de la mise en œuvre du mandat d'objectifs 2023-2026 de l'Université, pour les années 2023 à 2026.</p> <p>Opposé à l'amendement du groupe LR : l'emporte par 8 voix contre 5.</p> <p>Opposé au projet initial du CE : l'emporte par 8 voix contre 4 et 1 abstention.</p> <p>NB : en cas d'acceptation de cet amendement, le montant mentionné dans le titre du décret sera adapté en conséquence.</p>	<p>Amendement du Conseil d'État</p> <p>Article 2, alinéa 2 (nouveau)</p> <p>Art. 2 ¹Un crédit d'engagement de 200'575'580 francs, émergeant aux comptes de résultats, est accordé à l'Université de Neuchâtel pour le financement de la mise en œuvre du mandat d'objectifs 2023-2026 de l'Université, pour les années 2023 à 2026.</p> <p><u>²Le Conseil d'État est autorisé à octroyer à l'Université chaque année, de 2024 à 2026, une enveloppe complémentaire correspondant à l'effet de l'évolution de l'IPC calculée sur la part de la masse salariale du montant du présent crédit, jusqu'à concurrence d'un maximum de 8'000'000 francs pour l'ensemble des enveloppes. L'évolution de l'IPC considérée est calculée de mai à mai et sera égale à celle retenue pour l'adaptation des traitements dans la fonction publique cantonale.</u></p> <p>Opposé à l'amendement du groupe LR : refusé à l'unanimité.</p> <p>Amendement du groupe libéral-radical</p> <p>Article 2, alinéa 1, alinéa 2 (nouveau)</p> <p>Art. 2 ¹Un crédit d'engagement de (<i>suppression de : 200'575'580</i>) <u>203'575'580</u> francs, émergeant aux comptes de résultats, est accordé à l'Université de Neuchâtel pour le financement de la mise en œuvre du mandat d'objectifs 2023-2026 de l'Université, pour les années 2023 à 2026.</p> <p><u>²Le Conseil d'État est autorisé à octroyer à l'Université chaque année, de 2024 à 2026, une enveloppe complémentaire correspondant à l'effet de l'évolution de l'IPC calculée sur la part de la masse salariale du montant du présent crédit, pour la partie qui excéderait 1'000'000 francs par année, jusqu'à concurrence d'un maximum de 5'000'000 francs pour l'ensemble des enveloppes. L'évolution de l'IPC considérée est calculée de mai à mai et sera égale à celle retenue pour l'adaptation des traitements dans la fonction publique cantonale.</u></p> <p>Opposé à l'amendement du CE : l'emporte à l'unanimité.</p> <p>Opposé à l'amendement des groupes VertPOP et VL-LC : refusé par 8 voix contre 5.</p> <p>NB : en cas d'acceptation de cet amendement, le montant mentionné dans le titre du décret sera adapté en conséquence.</p>

4.1 Commentaires sur l'examen des amendements

Dans le cadre des travaux, les groupes VertPOP et Vert'Libéral-Le Centre (VL-LC) ont déposé un amendement proposant une augmentation du crédit d'engagement quadriennal de 21,1 millions de francs. Ces groupes ont défendu la nécessité de ce montant afin d'assurer une réelle stabilité des prestations de l'UniNE, en compensant pleinement les pertes découlant de l'adhésion au nouvel AIU (5,1 millions de francs), celles liées à la disparition du fonds de cohésion transitoire en faveur de l'UniNE en 2025 (2 millions de francs) et celles découlant de l'inflation (8 millions de francs). L'amendement propose aussi un investissement croissant (au total, 6 millions de francs) pour octroyer à l'UniNE une réelle stabilité. Ce dernier montant représente le seul véritable investissement, les autres visant à compenser la « *diminution des recettes en raison de facteurs externes* ». L'amendement propose que le versement de ces 21,1 millions de francs soit réparti sur quatre ans.

Des commissaires des groupes de l'Union démocratique du centre (UDC) et libéral-radical (LR) ont indiqué que leurs partis s'opposaient à cette augmentation de 21,1 millions de francs. Pourquoi compenser la perte du fonds de cohésion, sachant que l'UniNE y est préparée depuis plusieurs années ? D'autre part, étant donné que l'inflation fluctue, il paraît inopportun de pérenniser une compensation liée à l'inflation de manière fixe dans un budget quadriennal. La conseillère d'État a pour sa part demandé à quoi servirait l'investissement de 6 millions de francs.

Les commissaires des groupes VertPOP et VL-LC ont répondu que cet investissement permettrait de contrecarrer la dynamique négative actuelle de l'UniNE, de pérenniser les enseignements qui font sa fierté, de garantir leur qualité et de sauver les chaires/facultés fragilisées. L'inflation risquant de durer encore longtemps, si l'UniNE n'est pas subventionnée adéquatement, sa situation risque de se péjorer à l'avenir. Il est vrai que l'UniNE a prévu la perte du fonds de cohésion, mais elle prévoit de la compenser par des économies dans les enseignements, ce qui est négatif.

Suite à ce premier débat, les groupes VertPOP et VL-LC ont retiré cet amendement au profit d'un autre proposant d'augmenter le crédit d'engagement de 19,1 millions de francs au lieu de 21,1 millions de francs¹. L'argumentaire et les montants restent les mêmes, sauf qu'une compensation partielle de l'augmentation des charges dues à l'inflation (6 millions de francs au lieu de 8 millions de francs) est proposée.

Les commissaires du groupe socialiste, convaincu-e-s de la nécessité d'augmenter l'enveloppe quadriennale, ont annoncé qu'ils et elles soutiendraient l'amendement des groupes VertPOP et VL-LC. Cependant, ils et elles ont souhaité qu'en retour l'UniNE et le rectorat respectent certaines conditions.

M^{me} Graf s'est pour sa part opposée à cet amendement, l'augmentation de crédit proposée allant au-delà des demandes de l'UniNE, ne prenant pas en compte les diminutions de charges mentionnées dans le rapport du Conseil d'État et ôtant ces moyens nécessaires à d'autres projets du DFDS. Vouloir compenser les pertes résultant de la future ratification de l'AIU II donne à son sens un mauvais signal à la Confédération, qui cherche déjà à couper massivement dans les subventionnements cantonaux.

Étant donné que le Conseil d'État s'était engagé à « *se mettre autour de la table* » concernant la question de l'inflation après une période de deux ans, son amendement propose d'ajouter un alinéa 2 à l'article 2 du projet de décret, pour le formaliser. L'idée est de pouvoir octroyer à l'UniNE, « *de 2024 à 2026, une enveloppe complémentaire correspondant à l'effet de l'évolution de l'IPC calculée sur la part de la masse salariale du montant du présent crédit, jusqu'à concurrence d'un maximum de 8'000'000 francs pour l'ensemble des enveloppes* ». Il est important pour le Conseil d'État que l'évolution de l'IPC

¹ Seul l'amendement proposant une augmentation du crédit d'engagement de 19,1 millions de francs figure dans le tableau comparatif du présent rapport (cf. point 4), l'autre ayant été retiré.

considérée soit « égale à celle retenue pour l'adaptation des traitements dans la fonction publique cantonale ». L'idée est de commencer en 2024, car le budget de l'UniNE pour l'année 2023 est déjà fait et présente un bilan positif en intégrant l'inflation.

Le groupe UDC a déposé un amendement proposant une augmentation du crédit d'engagement quadriennal de 7,2 millions de francs, demandant un effort égal de la part de l'État, de l'UniNE et des étudiant-e-s. L'augmentation de la taxe universitaire proposée dans le rapport 22.042 devant rapporter environ 1,8 million de francs par an, il a proposé « que l'État verse 1,8 million de francs de plus par année et que l'UniNE économise 1,8 million de francs de son côté ». Au total, cette solution devait permettre d'obtenir 21,6 millions de francs². Le groupe UDC a toutefois retiré son amendement en faveur de celui du groupe LR, l'important à son sens étant qu'un montant minimal soit de toute manière accordé à l'UniNE chaque année.

Le groupe LR a proposé un amendement reprenant l'amendement du Conseil d'État au projet de décret, mais incluant un montant plancher de 1 million de francs aux versements annuels 2024-2026, si le montant de l'IPC sur les salaires considérés est inférieur à ce million. De cette manière, le crédit d'engagement se monte à 203'575'580 francs et une limite maximale de 5 millions de francs de crédit complémentaire est ajoutée à l'alinéa 2 de l'article 2.

Les commissaires socialistes ont dans leur majorité refusé l'amendement du Conseil d'État et celui du groupe LR. Le groupe socialiste a indiqué que le manque de vision concernant la gouvernance de l'UniNE lui posait problème et que s'il désirait augmenter l'enveloppe quadriennale, il ne voulait pas conférer de « chèque en blanc » à l'UniNE. La commission a indiqué que la question de la gouvernance de l'UniNE devrait en effet être traitée plus avant dès la fin des débats relatifs au MO.

5. Vote final

Par 7 voix contre 4 et 2 abstentions, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret amendé selon ses propositions.

6. Préavis sur le traitement du projet (art. 272ss OGC)

Sans opposition, la commission propose au bureau du Grand Conseil que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

Le 20 juin 2023, la commission a adopté le présent rapport par voie électronique.

7. Postulat dont le Conseil d'État propose le classement

La commission est partagée sur la proposition de classement du postulat 19.160 : certain-e-s estiment que l'augmentation des taxes d'études va à l'encontre des objectifs d'égalité des chances, d'accessibilité et d'inclusion des étudiant-e-s dans toute leur diversité et qu'elle nuit à l'attractivité de l'institution ; d'autres en revanche sont d'avis que demander un petit effort financier aux étudiant-e-s est acceptable ; certains enfin pensent qu'il faudrait plutôt essayer d'améliorer le système des bourses que de s'opposer à l'augmentation des taxes universitaires proposée par le Conseil d'État.

Dans sa majorité, la commission a reconnu qu'il fallait majorer le crédit d'engagement quadriennal pour augmenter l'attractivité de l'UniNE, ce qui a été proposé par le biais d'un amendement.

² 3 x 1,8 million de francs = 5,4 millions de francs par an (1,8 million de francs provenant de la taxe universitaire, 1,8 million de francs étant à charge de l'État et 1,8 million de francs devant être économisés par l'UniNE) ; 5,4 millions de francs x 4 ans = 21,6 millions de francs.

Les représentant-e-s du DFDS ont rappelé que le postulat 19.160 est discuté sous le chapitre « *mandat numéro 4 : attractivité* » du rapport du Conseil d'État. Un rapport exhaustif de l'UniNE répond à tous les aspects du postulat (cf. note de bas de page à la page 25 du rapport du Conseil d'État, <https://www.unine.ch/qualite/home/rapports-statistiques.html>). Pour rappel, le postulat demandait une étude qui permette d'évaluer la capacité de l'UniNE à inclure la population dans toute sa diversité au sein de ses cursus de formation et, le cas échéant, d'inspirer des recommandations : en l'occurrence, l'étude – considérable – a été menée, sans générer aucune réaction d'aucun partenaire concerné.

Le Conseil d'État pense que faire plus outrepasserait la demande du postulat et a donc invité la commission à le classer.

Par 7 voix contre 5 et 1 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le classement du postulat du groupe socialiste 19.160, du 23 juin 2019, L'Université de Neuchâtel, pour toutes et tous ?.

À noter qu'au-delà du traitement du rapport 22.042, la commission s'est intéressée à la problématique de la gouvernance de l'UniNE. Elle reprendra cette question dans le cadre de ses prochains travaux de commission.

Neuchâtel, le 20 juin 2023

Au nom de la commission Université :

La présidente,
S. FUCHS-ROTA

Le rapporteur,
A. MAIRE