

## L'ASSEMBLÉE DE L'UNIVERSITÉ

### BILAN ET PERSPECTIVES

\*\*\*

#### RAPPORT SUR SA PREMIÈRE « LÉGISLATURE » 2017-2020

En décembre 2020, l'Assemblée de l'Université est arrivée à la fin de sa première « législature » de quatre ans. Le Bureau de l'Assemblée, par la voix de sa présidente, a souhaité saisir cette occasion pour faire le bilan de cette expérience, pour souligner les points forts et les points faibles de son fonctionnement, et pour avancer quelques suggestions pour la suite. Ce rapport n'est pas demandé par les lois et règlements de l'Université et n'a aucun statut formel. Dès lors, il ne nous a pas semblé nécessaire de reprendre tous les éléments figurant dans la [Loi sur l'Université](#), dans les [Statuts de l'Université](#), dans le [Règlement](#) de l'AU, dans les [Rapports d'activité de l'UniNE](#) et dans les PV et documents disponibles sur le [site web de l'Assemblée](#). En lieu et place d'un rapport formel, nous proposons une brève réflexion sur les conceptions institutionnelles qui ont sous-tendu la création de l'Assemblée par la LUNE, sur l'adéquation entre ces idées initiales et le fonctionnement réel de l'AU durant ses quatre premières années, et sur quelques pistes à explorer afin que l'AU puisse continuer à contribuer au bon fonctionnement de l'Alma Mater.

#### *Rôle et place institutionnels de l'AU*

Avec la nouvelle Loi sur l'Université (LUNE), entrée en vigueur le 1 janvier 2017, l'Université de Neuchâtel, auparavant placée sous la tutelle de l'État, est devenue un « établissement de droit public cantonal autonome doté de la personnalité juridique » (Art. 1, LUNE). Lors de la rédaction de la LUNE, la question de la bonne structure de gouvernance pour cet établissement nouvellement autonome a occupé une place centrale. Dans ce cadre, trois évidences se sont rapidement imposées. Premièrement, il fallait un organe indépendant qui puisse soutenir mais aussi surveiller le fonctionnement de l'Université, servir de relai avec l'Etat et la Cité, et apporter un regard et des conseils externes à l'attention du rectorat : il s'agit de l'actuel Conseil de l'Université. Deuxièmement, il fallait créer un second organe, interne cette fois-ci, susceptible de servir de « contre-pouvoir » au rectorat, dont les attributions avaient été substantiellement renforcés par l'autonomie accordée à l'Université. Troisièmement, le Sénat, second organe interne sous l'ancienne loi, composé uniquement du corps professoral, actif et à la retraite, n'avait pas sa place dans ce nouvel modèle de gouvernance, car il souffrait d'un sérieux déficit démocratique. En somme, il fallait inventer l'Assemblée de l'Université.

C'est dans cet esprit que la LUNE, en créant les dispositifs applicables à l'AU, lui a attribué quelques fonctions de gouvernance clé, dont les plus importantes sont :

- proposer quatre membres du Conseil de l'Université à l'attention du Conseil d'Etat ;
- adopter les Statuts de l'Université et certains règlements d'application générale ;
- préavis à l'attention du rectorat la vision stratégique à long terme, le plan d'intentions quadriennal et l'enveloppe budgétaire y correspondant ;
- donner son avis sur la reconduction de la rectrice ou du recteur par la procédure simplifiée ;
- et – dernière tâche mais non des moindres – participer « dans la mesure prévue par la loi à l'élaboration des grandes orientations de la politique et de la stratégie de l'Université » (Art. 27, al. 2, LUNE).

C'est sur ces grandes lignes que la pensée des rédacteurs de la LUNE s'est arrêtée. Il nous incombe, en tant que membres ayant expérimenté ce modèle pour la première fois, d'analyser ses forces et ses faiblesses et de proposer des améliorations si nécessaire.

#### *L'adéquation entre le modèle et la réalité*

Au cours des quatre ans écoulés, l'AU a accompli avec compétence et entrain les obligations formelles qui lui incombent. (Que tous celles et ceux qui y ont œuvré soient ici chaleureusement remercié.e.s une dernière fois !) Cependant, la plupart de ces obligations sont très étalées dans le temps. En effet, les statuts, une fois rédigés, ne peuvent et ne doivent pas être revus tous les ans et la plupart des autres tâches sont à effectuer tous les quatre ans, voire tous les dix ans en ce qui concerne la vision stratégique à long terme. Par ailleurs, certaines tâches *ad hoc*, comme faire des propositions au rectorat pour des commissions paritaires (lors de la procédure d'accréditation, par exemple), peuvent revenir à l'AU en vertu du fait que ses membres représentent tous les corps de la communauté. Toutefois, force est de constater que ces obligations ponctuelles ne sont pas de nature à occuper l'Assemblée entière sur une période de quatre ans. Ce « problème », s'il en est un, saute aux yeux dès que l'on passe en revue la fréquence des réunions de l'AU au cours de sa première période d'activité : douze séances en 2017, onze en 2018, quatre en 2019 et six en 2020, avec deux séances extraordinaires liées aux mesures COVID et à la procédure d'accréditation.

Reste le dispositif qui consiste à participer « dans la mesure prévue par la loi à l'élaboration des grandes orientations de la politique et de la stratégie de l'Université » (soulignement ajouté). Entre droit et obligation, ce dispositif soulève à son tour un problème : rien n'est prévu par la loi, à part les tâches susmentionnées. Il semblerait donc que c'est à l'Assemblée, de concert avec le rectorat, de l'interpréter à la lumière du modèle de gouvernance prévu par la LUNE ainsi qu'à l'aune de l'expérience concrète de sa première « législature ».

Plusieurs moments forts des dernières années peuvent servir de matière pour nourrir cette réflexion. Ils sont de deux ordres.

1. *Sur un mode « réactif »*, l'AU a souhaité discuter d'un certain nombre de décisions et prises de position du rectorat. Elle a pu s'informer, questionner et débattre avec les membres du rectorat, par exemple au sujet des mesures de crise liées au COVID-19 (enseignement à distance, modalités des examens). Le Bureau de l'AU a également initié des discussions sur le Mandat d'objectifs et le Contrat de prestations, mais seulement après ceux-ci ont été acceptés par les autorités. Cependant, parce qu'essentiellement réactives, ces discussions ne

contribuent pas directement à « l'élaboration des grandes orientations de la politique et de la stratégie » de l'UniNE. Par ailleurs, à l'exception du corps étudiantin, qui a soumis des points importants pour discussion, les autres corps semblent réticents à se servir de l'Assemblée de cette manière.

2. *Sur un mode « proactif »* : Le rectorat a plusieurs fois pris l'initiative de solliciter l'AU en amont sur des questions d'ordre politique et/ou stratégique (hormis les consultations obligatoires dictées par la LUNE). Ainsi, l'AU a été sollicitée sur la politique cantonale d'aide au logement, sur la question du changement de nom de la Place Tilo-Frey et sur le rapport d'auto-évaluation soumis dans le cadre de la procédure d'accréditation AAQ.

Du côté de l'AU, et sans que cela n'implique de décisions rectorales, l'Assemblée a également pris position de manière proactive sur plusieurs objets politiques : la Grève du climat et la Grève des femmes de 2019 et, avec le Conseil de l'Université, l'Initiative fédérale « pour une immigration modérée ».

Enfin, le Bureau a sollicité les membres de l'AU pour identifier des questions ou des problèmes généraux pouvant faire l'objet de discussions, voire de travail en groupe. Il a également pris l'initiative d'en suggérer : la question de la santé au travail et de la surcharge du travail semblait pouvoir concerner tous les membres de la communauté universitaire, quoi que de manière différenciée, tout comme le problème de la bureaucratisation rampante des universités. Il a été précisé que ces problématiques ne devaient pas être liées à l'UniNE en particulier, mais pouvaient relever de problèmes de société qui impactent l'UniNE, comme d'autres universités en Suisse.

Cette initiative n'a pas bien marché. Son échec est peut-être dû aux thématiques proposées ou au manque de temps à y consacrer de la part des membres de l'AU, la crise du Covid n'ayant pas aidé. Lors de sa réunion en petits groupes du 28 novembre 2019, les membres ont fait part d'une autre thématique qui leur tenait plus à cœur, à savoir la question de l'attractivité de l'UniNE et des mesures à prendre pour promouvoir l'image de l'Alma Mater auprès de différents publics. Malheureusement, l'arrivée de la pandémie a empêché le Bureau de prendre cette question à bras le corps et d'organiser la suite des travaux.

Ce passage en revue des activités de l'AU qui ne sont pas spécifiées par la loi permet de réfléchir sur le fonctionnement réel de cet organe, et sur ses attributions en lien avec la gouvernance de l'Alma Mater. Il fait notamment ressortir deux fonctions autres que celle de « contre-pouvoir » imaginée par les rédacteurs de la LUNE.

La première est une *fonction communicationnelle*. En effet, l'Assemblée est un lieu où des représentant.e.s des quatre corps de l'Université peuvent discuter ensemble et avec le rectorat de problèmes qu'ils rencontrent, faire remonter des doléances et/ou exprimer leurs critiques des décisions rectorales. Cette fonction semble essentielle pour aider le rectorat à saisir les points de vue et ressentis de la communauté. Par ailleurs, il est crucial de veiller à la bonne gestion de ces échanges, afin de créer les conditions d'une compréhension et d'un respect mutuels entre tous les corps et avec le rectorat. Ceci dit, ce point soulève trois problèmes :

1. *Un déséquilibre dans les prises de parole* : la LUNE donne une place prépondérante au corps professoral, qui représente la moitié des membres de l'AU. Cela participe à instaurer une dynamique de groupe où les professeur.e.s dominent les discussions. Par ailleurs, souvent interpellé lors de ces échanges, le rectorat prend aussi beaucoup de place dans les discussions. Cet état de fait n'est pas nécessairement un problème, mais il s'agit de le thématiser. Pour que la fonction de communication de l'AU soit efficace, il revient au Bureau et à la présidente ou au président de l'AU de faire de son mieux pour encourager une participation pleine de tous les membres.

2. *Un problème de représentation* : les membres de l'AU sont nommés *ad personam* et ne sont pas censés représenter *stricto sensu* les avis de leurs corps. A cela s'ajoute le fait que les associations qui veillent aux intérêts des quatre corps (PATB, FEN, ACINE, APUNINE) ne disposent pas de mécanismes efficaces pour consulter leurs membres. Jusqu'à présent, la fonction de représentation a donc été comprise de manière diffuse : les membres parlent en leur nom propre, mais en principe du point de vue du statut qu'ils ou elles occupent. Cette question pourrait faire l'objet d'une réflexion plus approfondie à l'avenir.
3. *Un problème de redondance* : chaque corps a ses propres canaux de communication directe avec le rectorat, tout comme les facultés (via les réunions rectorat-doyen.ne.s). Il semble dès lors souhaitable que seuls les problèmes et questions touchant à tous les corps, ou en tout cas à une majorité d'entre eux, soient discutés au sein de l'Assemblée, pour des raisons d'efficacité, mais aussi pour renforcer la cohésion de l'AU en tant qu'ensemble. Cela limite nécessairement les questions qui doivent être soumises à discussion en son sein.

La deuxième fonction de l'Assemblée relève de sa *force de proposition*. En effet, pour pouvoir contribuer « à l'élaboration des grandes orientations de la politique et de la stratégie de l'Université », l'Assemblée est appelée à être plus qu'une caisse de résonance pour communiquer avec le rectorat. Elle doit pouvoir participer en amont aux discussions menant à certaines prises de décision, prendre des initiatives et faire des propositions qui sont entendues (même si pas nécessairement suivies). C'est ainsi que la communauté universitaire dans son ensemble peut être amenée à s'engager pour et dans le bon fonctionnement de l'Alma Mater, en fournissant des idées, des connaissances, des valeurs et de l'énergie « de la base ».

Cela étant dit, la *fonction participative* de l'AU n'est pas non plus sans poser quelques problèmes. Tout d'abord, les membres n'ont pas nécessairement le temps ni l'envie de s'engager proactivement et de leur propre initiative dans la gouvernance de l'Université. Ensuite, il peut être difficile pour le rectorat de solliciter l'AU en amont des décisions stratégiques, car les affaires vont vite (la situation COVID-19 étant un cas extrême et sans doute exceptionnel). Le problème de la redondance, mentionné plus haut, pose également des difficultés : qui, des facultés, des corps, de l'AU et du CU, le rectorat doit-il solliciter en premier et comment ensuite arbitrer entre les propositions et remarques reçues lors de ces consultations ?

Néanmoins, il semblerait que sans ce pouvoir « positif », qui permet de proposer des actions, des thématiques et des stratégies de développement depuis « la base », l'AU risque d'être réduite à sa fonction communicationnelle, voire même à une caisse de résonance des doléances et critiques diverses. Non seulement ce fonctionnement risquerait de décourager les membres de la communauté à se proposer comme membres de l'AU, mais il détournerait également l'AU des objectifs pour lesquels elle a été créée. Plus qu'un « contre-pouvoir », elle est un lieu d'où organiser la participation de la communauté au bon fonctionnement de l'Université. Cela s'est partiellement réalisé lors de sa première « législature ». Il s'agit dans les quelques lignes qui suivent de proposer des idées pour consolider et renforcer ce fonctionnement.

#### *Des pistes à explorer*

Au cours des quatre dernières années, les membres ont émis plusieurs idées pour améliorer le fonctionnement de l'AU. Le Bureau y a également réfléchi, sans vouloir établir des priorités.

- A plusieurs reprises, il a été question de créer au sein de l'AU une « commission stratégique » qui puisse réfléchir de manière prospective et proactive, mais en petit comité, aux grands enjeux stratégiques de l'Université. La question de l'attractivité de l'Alma Mater, non seulement comme lieu d'étude mais aussi comme employeur, pourrait prendre une place importante dans cette réflexion. Les transformations dans les manières de travailler et d'étudier induites par la pandémie pourraient également faire l'objet d'analyse, voire de prise de position.
- Maintenant que le fonctionnement global de l'AU a été stabilisé, il semblerait plus facile pour le rectorat de planifier des consultations en amont des prises de décisions, notamment sur les prochains plans d'intentions et mandats d'objectifs. Pour cela, le travail en petit groupe serait sans doute plus fructueux qu'un travail en plenum, où, d'expérience, les membres hésitent à prendre la parole.
- La question de la représentativité des membres des différents corps au sein de l'AU pourrait faire l'objet d'une réflexion et d'une clarification. Comme mentionné plus haut, sans outils de consultation institués, il est difficile pour les membres de l'AU de savoir si leurs positions personnelles recoupent celles des autres membres de leurs corps. A ce titre, il faut saluer le gros effort que la FEN et l'ANEL ont fourni à la fin de l'année 2020 pour sonder leurs camarades au sujet des modalités d'examen et les conditions de travail durant la crise du COVID-19. Bien que le taux de réponse au sondage n'ait été que de 25%, cette consultation a fourni quelques indications sur le niveau de satisfaction des étudiant.e.s., qui à première vue semble relativement élevé. Les services centraux pourraient se concerter avec l'AU pour mettre à disposition des outils de sondage adaptés, permettant aux membres de l'AU de se doter d'informations plus fiables sur les opinions des autres membres de leur corps. Par ailleurs, cette démarche pourrait être cordonnée avec le projet de créer un « observatoire de la vie estudiantine », en gestation depuis un certain temps au sein de la Faculté des lettres et sciences humaines, pour lui donner un nouveau souffle et fournir ainsi des données précieuses pour la bonne gouvernance de l'Alma Mater.
- Enfin, ces grandes idées mises à part, un problème très pratique doit être réglé à l'avenir. Comme notre expérience de cette année le montre, le passage d'une « législature » à une autre n'a pas été bien pensé. En janvier 2021, il revient ainsi au rectorat de convoquer la première réunion de l'Assemblée dans sa nouvelle composition, assemblée qui doit ensuite élire sur le champ sa nouvelle présidente ou son nouveau président. Non seulement ce fonctionnement donne une fausse image de l'autonomie de l'Assemblée (qui n'est pas en principe convoquée par le rectorat), il empêche par ailleurs les membres de se présenter convenablement les uns aux autres avant d'élire leur président.e. Une refonte du Règlement de l'AU devrait permettre de régler ce problème à l'avenir, en prévoyant une période de « tuilage » entre l'AU sortante et la nouvelle AU, en fin d'année 2024.

Rapport rédigé à l'attention de l'AU (sortante et nouvelle), avec copie au rectorat et au président du Conseil de l'Université, le 18 janvier 2021, à Neuchâtel