

Conférence de presse du 9 janvier 2013 : représentation au Conseil national

Discours de Jean-Pierre Aellen, président du Conseil du Jura bernois

Madame, Monsieur,

1. Rappel du contexte

Le fait qu'il n'y ait plus d'élu-e du Jura bernois au Conseil national a suscité une onde de choc à l'automne 2011. Pour rappel, le sortant Jean-Pierre Graber s'était retrouvé à la place de premier des viennent-ensuite, et le résultat du 2^e tour de l'élection au Conseil des Etats n'avait pas permis de libérer un siège, suite à l'échec du candidat UDC Adrian Amstutz.

Dans sa séance qui s'était tenue 3 jours après le premier tour, le Conseil du Jura bernois (CJB) avait confié à sa section Institutions un mandat afin qu'elle étudie les différentes pistes qui avaient été évoquées.

Deux pistes principales avaient alors retenu l'attention et été largement commentées dans les médias : le cumul et la formation de listes régionales avec deux sous-variantes (liste unique ou listes apparentées).

Une 3^e piste avait également consisté à dire que le Jura bernois n'avait pas forcément besoin d'expédients de ce genre et qu'il détenait lui-même les clés s'il se mobilisait plus.

La 4^e piste évoquée faisait référence aux réflexions en cours sur l'avenir institutionnel du Jura bernois, qui pourrait être appelé à se prononcer sur la constitution d'un nouveau canton avec le Jura.

Enfin, une 5^e piste est apparue au cours de l'étude menée par la section Institutions, lorsque le Grand Conseil a adopté une motion par laquelle le canton de Berne va lancer des démarches en vue d'essayer de modifier la Constitution fédérale de manière à permettre aux cantons de constituer des sous-cercles électoraux pour le Conseil national

Dans son rapport, le CJB a souhaité se livrer à une analyse des différentes pistes, notamment de leur faisabilité et de leurs chances de succès. Le but de ce rapport est de fournir aux partis politiques du Jura bernois une base qui leur permette de voir les possibilités et les limites et de mener les discussions avec leurs partis cantonaux respectifs. Le CJB formule une recommandation dans

sa conclusion, mais il est conscient que les partis peuvent avoir des intérêts divergents dans certains cas. Chacun pourra se positionner en fonction des priorités qu'il entend donner à la campagne pour le Conseil national. Le rapport avec ses annexes a d'ailleurs été envoyé à tous les partis politiques du Jura bernois qui siègent au Grand Conseil ou au CJB, ainsi qu'à la Députation, au Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne et aux deux partis biennois qui ont des élu-e-s membres de la Députation.

2. Définition de l'enjeu et explications possibles

Dans un premier temps, le CJB a cherché à savoir si la question de la représentation du Jura bernois au Conseil national est un thème mobilisateur pour l'électorat. La réponse est mitigée. D'une part il n'a échappé à personne que le Jura bernois s'est moins mobilisé que les autres régions, avec 38.2% par rapport à la moyenne cantonale de 50.7%. Mais le fait que la présence du Jura bernois dépende du résultat du 2^e tour a montré un sursaut relatif. En effet, du 1^{er} au 2^e tour :

- Le recul de la participation a été très faible dans le Jura bernois par rapport aux autres régions, comme le montre le tableau de la page 2
- Le candidat Amstutz a réalisé dans la région du Jura bernois presque la moitié de sa progression totale à l'échelle du canton, ainsi qu'on le voit dans le tableau de la page 3.
- Le candidat Stöckli a progressé presque autant que le candidat Amstutz dans le Jura bernois

En conclusion, la mobilisation dans le Jura bernois est inférieure au reste du canton, mais elle a été quasiment constante entre le 1^{er} et le 2^e tour, ce qui montre un réflexe, certes un peu timide, en faveur du siège pour le Jura bernois. Par contre, la représentation de leur région au Conseil national a été jugée, par une part non négligeable des électeurs du Jura bernois, moins importante que l'élection aux Etats du Biennois Hans Stöckli.

Le CJB a également analysé les raisons pour lesquelles il est difficile pour une région comme le Jura bernois d'être représentée au Conseil national. La liste figure aux pages 3 et 4 du rapport. Le CJB a mis en évidence les éléments suivants, qui ne sont pas spécifiques au Jura bernois :

- Le poids grandissant des villes, qui est un élément bien documenté depuis plusieurs années
- La multiplication du nombre de partis, qui aboutit à ce qu'il y ait moins d'élu-e-s par liste et donc une dispersion des voix régionales qui servent à élire les têtes de listes
- Le fait que Berne soit la ville fédérale, ce qui contribue à placer sur les listes des personnalités qui sont médiatisées à longueur d'année en tant que porte-parole d'organisations diverses et sont quasiment des professionnel-le-s de la politique

Il y a également des éléments plus spécifiques au Jura bernois :

- La faible mobilisation qui vient renforcer l'effet lié à sa petite taille (le Jura bernois représente 5.3% de la population mais 3.8% des votants à l'élection au Conseil national)
- Le fait que le Jura bernois, comme la Haute-Argovie qui n'a pas eu d'élue non plus, appartienne à des réseaux qui ne sont pas strictement cantonaux
- La langue, qui représente un handicap supplémentaire lorsqu'il s'agit de faire campagne dans un canton où 90% des votant-e-s sont germanophones.

La conclusion à en tirer est de trois ordres :

- Premièrement, la langue n'explique pas tout et il y a d'autres facteurs, dont certains se sont renforcés récemment, qui expliquent la difficulté pour le Jura bernois à décrocher un siège. Cette évolution (fragmentation des partis, sur-médiatisation de quelques têtes de listes, poids des villes) devrait aller en se renforçant
- Deuxièmement, la langue est un facteur aggravant qui rend l'obstacle deux fois plus grand pour un-e candidat-e du Jura bernois par rapport à un-e candidat-e qui habiterait par exemple le Seeland ou l'Emmental. Cela montre que le fait de prendre des mesures spécifiques pour le Jura bernois n'est pas un cadeau, mais une mesure égalitaire qui permet de rétablir l'équilibre des chances.
- Troisièmement, la mobilisation pourrait être meilleure, mais la question qui se pose est celle de l'œuf et de la poule : le Jura bernois a-t-il de la peine à obtenir de bons résultats parce qu'il se mobilise peu ou se mobilise-t-il peu parce qu'il a de la peine à obtenir de bons résultats ?

3. Mobilisation

En ce qui concerne la mobilisation, le CJB a calculé à partir de quel pourcentage de participation il aurait pu, dans le cas concret de l'élection 2011, faire pencher la balance en faveur de M. Graber. Les détails du calcul sont dans le rapport, mais il faut retenir un résultat théorique situé entre 60 et 65%, soit près du double de la mobilisation effective. Cela signifie que c'est théoriquement possible. Toutefois, dans la pratique, cette solution n'offre que des garanties aléatoires. D'une part, 60% constituent un taux de mobilisation exceptionnel à l'échelle du pays. D'autre part, une mobilisation importante peut ne pas suffire si elle est fragmentée entre plusieurs candidat-e-s. Or les discussions entre les deux tours de l'élection ont montré que les partis refusaient de jouer la carte du candidat régional avant toute autre considération partisane.

4. Cumul

Le cumul est clairement un moyen efficace. Comme mentionné tout à l'heure, le Jura bernois ne devrait pas faire montre de modestie au moment d'en discuter, car c'est un principe qui n'est pas inégalitaire dans le cas de la défense d'une minorité. Le cumul égalise les chances par-delà la différence linguistique. Par contre, le cumul se heurte à un principe de réalité : il n'est pas envisageable par tous les partis, mais seulement pour les listes qui obtiennent un certain nombre d'élus et présentent un nombre relativement restreint de sortants. Le CJB estime qu'il fait sens d'en discuter prioritairement à propos des listes suivantes : UDC, PS femmes, PS hommes, PBD et Verts. Le fait qu'il y ait eu un fort renouvellement au sein des partis en 2011 est un élément qui pourrait contrecarrer la possibilité de cumuler les candidats du Jura bernois en 2015, car il y aura beaucoup de sortants qui devraient se représenter. Toutefois, pour le CJB, c'est la piste à suivre en priorité. La piste des listes régionales n'est toutefois pas à exclure à plus long terme, si le cumul devait ne pas être accordé en suffisance ou échouer à permettre de retrouver un siège au Conseil national.

5. Listes régionales

Séduisante au premier abord par le fait qu'elle offre au Jura bernois la possibilité d'obtenir un siège sans aide de type « cumul », la piste des listes régionales présente quelques écueils importants :

- Ce scénario postule que l'électorat du Jura bernois ne voterait que pour des candidats du Jura bernois, ce qui n'est pas assuré. Le CJB a considéré dans son hypothèse de travail que les voix d'électeurs du Jura bernois allant à des candidats d'autres régions seraient compensées par des voix obtenues par les listes Jura bernois auprès de l'électorat du reste du canton.
- Certes avec 5.3% de la population, le Jura bernois obtiendrait 1.31 siège, donc assurerait sa place sous la coupole fédérale, mais pour autant qu'il se mobilise autant que les autres régions. Si l'on calcule avec la mobilisation 2011, le Jura bernois obtiendrait 0.94 siège, donc n'aurait pas la garantie d'avoir un élu (toutefois, on peut postuler que l'existence de listes régionales augmenterait l'intérêt pour le scrutin et doperait la participation dans le Jura bernois)
- La question des têtes de listes, lorsqu'on a plusieurs partis sur une même liste, n'est pas facile à régler en cas de listes par blocs, et impossible à régler si la liste mêle des personnalités de sensibilités trop différentes : procède-t-on à un tirage au sort, adopte-t-on l'ordre alphabétique, ou un ordre tenant compte de la force des partis ou de la volonté de favoriser telle ou telle catégorie de la population (par exemple, les jeunes ou les femmes) ?
- Plus le parti est fort et plus il dispose de fortes personnalités, plus il aura intérêt à une liste régionale ; pour les partis qui envoient un ou deux élus au Conseil national ou qui sont

plus forts dans le Jura bernois que dans l'ensemble du canton, la participation à des listes régionales entraîne un risque de perte de suffrages au profit d'autres formations. Il est donc nécessaire que l'unanimité, ou au moins la grande majorité des partis acceptent le principe pour que cela soit faisable. Sinon, les états-majors cantonaux risquent de mettre le holà.

Entre le principe d'une liste régionale unique et de 3 listes apparentées mais composées par blocs (une liste bourgeoise, une de gauche et une autonomiste), les discussions internes au CJB ont clairement montré que la liste unique n'a aucune chance. Elle risque en effet de brouiller trop fortement le message (que font sur une même liste des partis qui s'opposent frontalement sur à peu près chaque élément de leur programme ?) et de pervertir le principe du scrutin proportionnel (la personne obtenant le plus de suffrages n'étant pas forcément membre du bloc qui a obtenu le plus de voix).

Une troisième sous-variante consisterait à créer des listes francophones avec des candidat-e-s de Bienne. Les questions soulevées à l'échelle du Jura bernois seraient encore plus délicates à régler étant donné que les partis biennois ne disposent pas tous de sections francophones.

6. Autres pistes

Les deux autres pistes sont la création d'un nouveau canton avec le Jura et la création de cercles électoraux régionaux à l'intérieur des cantons. Le CJB n'a pas approfondi ces pistes, étant donné qu'elles ne sont d'aucune utilité pour les élections 2015 et qu'on devrait savoir prochainement quel sort leur réservent les autorités compétentes (Grand Conseil, puis éventuellement population pour le cas du nouveau canton et chambres fédérales pour le cas de la motion bernoise).

7. Conclusion

Le CJB arrive à la conclusion que la piste du cumul est la plus prometteuse et invite les sections régionales des partis à mettre la question sur la table dans leurs prochains contacts avec les directions cantonales. Le CJB est par ailleurs conscient du fait que cette piste ne peut être praticable que pour un nombre restreint de partis politiques, et qu'elle dépend à la fois de l'ADN de ces partis (attitude générale par rapport au cumul) et des circonstances liées à la situation en 2015 (nombre de sortant-e-s, menaces par rapport à la perte possible du 26^e siège cantonal, etc.)

Les pistes des listes régionales sont délicates du fait qu'elles nécessitent une quasi-unanimité des forces politiques du Jura bernois afin de produire un effet. Il serait nécessaire qu'au moins l'ensemble des partis représentés au Conseil national soient partie prenante, afin d'éviter les effets

de distorsion qui verraient certaines listes cantonales bénéficier des voix apportées par leurs candidat-e-s du Jura bernois alors que d'autres devraient s'en passer au profit de la liste régionale. Clairement, la liste unique semble avoir trop peu d'appuis pour être réaliste, car elle ne cadre pas avec le système proportionnel cher à la population suisse.

Par contre, la solution à trois listes apparentées ne devrait pas être rejetée par principe. Elle peut constituer un moyen de pression en faveur des sections régionales dans leur travail de persuasion vis-à-vis des instances cantonales afin d'obtenir le cumul. Par ailleurs, le fait que le Jura bernois n'ait plus de représentant-e au Conseil national a tenu à peu de choses en 2011. On peut admettre que les partis expérimentent d'abord les moyens les plus accessibles afin de rétablir la situation en 2015, plutôt que la solution la plus difficile qui pourrait resurgir à plus long terme en cas d'incapacité chronique du Jura bernois à siéger au Conseil national.