

Représenter sans être élu : la population étrangère comme enjeu dans la répartition des sièges au Conseil national

LEUBA, Joséphine
LOPEZ, Luciano
TISSOT-DAGUETTE, Benjamin

Résumé

Le système actuel de répartition des sièges au Conseil national entre les cantons prend en compte la totalité de la population résidente permanente. Cette définition implique que certains cantons obtiennent des sièges grâce à leur proportion importante d'étrangers, alors que ces derniers n'ont pas le droit de participer à l'élection, n'ayant pas le droit de vote au niveau fédéral. Le but de cette étude est donc d'identifier quels sont les élus fédéraux assis sur ces sièges, basée sur les résultats des élections fédérales d'octobre 2015. La méthode appliquée utilise un calcul de répartition alternatif des sièges au Conseil national où uniquement les citoyens suisses sont pris en compte. Cela nous permet d'identifier les cantons, puis les élus, qui bénéficient des sièges « étrangers ». Nous montrons notamment que, même si le parlement n'avait pas une couleur plus marquée à droite ou à gauche, certaines personnalités politiques, bien que caractérisées par des positions très restrictives face aux politiques migratoires et très fermes vis-à-vis du reste du monde, sont actuellement assis sur un siège que leur canton a obtenu grâce à sa proportion élevée de résidents permanents étrangers. De cette analyse, ressort également l'importance des politiques de répartitions des migrants entre les différents cantons suisses. En effet, nous montrons que suite à des chocs migratoires importants non-répartis équitablement entre cantons, la répartition des sièges pourraient se voir modifier. Enfin, nous analysons la représentativité des citoyens suisses et étrangers au Conseil national dans le système actuel de répartition et dans le système alternatif. Nous montrons que ce dernier ne parvient pas à régler le problème de surreprésentation de certains cantons au Conseil national.

Répartition des 200 sièges du Conseil national

L'actualité politique Suisse a été marquée par les récentes élections fédérales durant lesquelles ont été répartis les 246 sièges composant le Parlement suisse. Alors que l'identité des personnes politiques occupant les sièges est maintenant connue de tous, la méthode de répartition, elle, ne l'est pas forcément. En effet, bien que concernant le Conseil des États la répartition des 46 sièges entre les 26 cantons soit très simple (deux sièges par canton sauf pour six d'entre eux qui en ont qu'un seul), on ne peut pas en dire autant pour ce qui est des 200 sièges composant le Conseil national. En effet, pour répartir les 200 sièges entre les 26 cantons suisses, l'application d'une certaine procédure est nécessaire afin de respecter la loi fédérale sur les droits politiques.

Bien qu'il ne soit pas question dans cet article de mettre en lumière toute la méthode de répartition, il reste toutefois intéressant de s'attarder sur la toute première étape de celle-ci. En effet, cette dernière consiste à trouver le premier chiffre de répartition qui n'est autre que le nombre entier immédiatement supérieur au quotient obtenu de la division par 200 de la population de résidence de la Suisse (par exemple pour les récentes élections, $8'123'721/200 = 40'618,605 \rightarrow 40'619$).

Bien que ce quotient soit probablement le plus important pour mener à bien la répartition des sièges, c'est plutôt un des éléments qui entre dans la division qui est la source de cette étude. En effet, qu'entend-t-on par population de résidence de la Suisse ? Il s'agit ni plus ni moins de la population résidente suisse ainsi que de la population résidente permanente étrangère¹, ces mêmes personnes étrangères qui, rappelons-le, n'ont pas le droit de vote pour ce qui est de l'élection des Députés du Conseil national. De cet état de fait prend naissance une constatation simple mais intrigante, certains cantons peuvent potentiellement obtenir des sièges grâce à leur nombre d'étrangers.

En ne comptant que la population résidente de nationalité suisse, il apparaît que la répartition des sièges² aurait été légèrement différente. Le « Tableau 1 » ci-dessous compare les deux répartitions et met en lumière les différences.

Tableau 1 : comparaison de répartition des 200 sièges selon la population prise en compte

	Suisses et étrangers	Suisses	Sièges obtenus grâce aux étrangers
Zurich	35	34	+1
Berne	25	28	-3
Lucerne	10	10	0
Uri	1	1	0
Schwyz	4	4	0
Obwald	1	1	0
Nidwald	1	1	0
Glaris	1	1	0
Zoug	3	3	0

¹Cette catégorie comprend : les personnes de nationalité étrangère titulaires d'une autorisation de séjour ou d'établissement d'une durée minimale de 12 mois (livret B ou C ou livret du DFAE [les fonctionnaires internationaux, les diplomates ainsi que les membres de leur famille]); les personnes de nationalité étrangère titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée (livret L) pour une durée cumulée minimale de 12 mois; les personnes dans le processus d'asile (livret F ou N) totalisant au moins douze mois de résidence en Suisse.

² Les différentes répartitions de sièges se font selon l' « article 17 – Mode de répartition » du recueil systématique 161.1.

Fribourg	7	8	-1
Soleure	6	7	-1
Bâle-Ville	5	4	+1
Bâle-Campagne	7	7	0
Schaffhouse	2	2	0
Appenzell Rh.-Ext.	1	2	-1
Appenzell Rh.-Int.	1	1	0
Saint-Gall	12	12	0
Grisons	5	5	0
Argovie	16	16	0
Thurgovie	6	6	0
Tessin	8	8	0
Vaud	18	16	+2
Valais	8	8	0
Neuchâtel	4	4	0
Genève	11	9	+2
Jura	2	2	0

Il ressort du « Tableau 1 » que quatre cantons ont obtenus des sièges grâce à leur population étrangère. Il s'agit des cantons de Zurich, Bâle-Ville, Vaud et Genève. Le nombre de sièges total étant resté évidemment constant, le gain de sièges pour les cantons susmentionnés se fait au détriment d'autres cantons, c'est-à-dire, Berne, Fribourg, Soleure et Appenzell Rh.-Ext..

Les résultats des élections fédérales et la méthode de répartition des sièges entre les différents partis en lice par canton étant bien évidemment publiques³, il est tout à fait possible d'identifier quelle liste et quelle personne politique a obtenu ou perdu un siège selon notre simulation⁴. Le « Tableau 2 » ci-dessous synthétise les candidats touchés par notre simulation et ce pour les huit cantons d'intérêt identifiés plus haut.

Tableau 2 : Candidats élus ou non selon la simulation

	Elus avec le système actuel mais non-élus selon notre simulation	Non-élus avec le système actuel mais élus selon notre simulation
Zurich	TUENA Mauro, UDC	
Berne		SIEGENTHALER Heinz, PBD GUGGISBERG Lars, UDC BRÖNNIMANN Andreas, UDF
Fribourg		SCHNEIDER SCHÜTTEL Ursula, PS
Soleure		KOLLI-ALTERMATT Sandra, PDC
Bâle-Ville	ARSLAN Sibel, Vert	
Appenzell Rh.-Ext.		BÄNZIGER Markus, PLR
Vaud	CESLA Amarelle, PS WEHRLI Laurent, PLR	
Genève	GENECAND Benoît, PLR GOLAY Roger, MCG	

³ Les suffrages utilisés pour les calculs sont ceux publiés sur les différents sites web cantonaux. La répartition des sièges se fait selon la méthode du scrutin proportionnel au plus fort reste.

⁴ Nous faisons l'hypothèse, plausible, que les électeurs ne changent pas leur comportement de vote en fonction du nombre de sièges à attribuer.

Quels enseignements peut-on tirer de ces tableaux ?

Globalement

Le premier est qu'aucune tendance globale n'apparaît vraiment. En passant à une non-prise en compte de la population résidente permanente étrangère (ci-après population étrangère ou étrangers) dans la répartition, la gauche (Verts et PS) perdrait deux sièges et en gagnerait un, le centre-droit (PLR, PBD, PDC) perdrait deux sièges mais en gagnerait trois tandis que la droite dure (UDC, MCG, UDF) perdrait deux siège et en gagnerait deux.

On s'aperçoit donc que les gagnants et les perdants ne sont pas systématiquement issus de la même mouvance politique. Ne prendre en compte que la population suisse dans la répartition des sièges ne changerait pas grand-chose à la force relative des partis au niveau national.

Canton par canton

Néanmoins, étant donné l'énergie et l'argent dépensé par les partis au niveau cantonal pour faire élire tel ou tel candidat, il semble intéressant de regarder d'un peu plus près ce qui se passe canton par canton.

Par le jeu arithmétique des répartitions, certains parlementaires ne sont pas élus à cause du fait que leur canton accueille une proportion d'étranger trop inférieure à la moyenne suisse. Ce sont les gagnants de la simulation mais les perdants du système actuel. Parmi eux, on compte trois Bernois. En effet, Berne apparaîtrait comme le grand gagnant d'un changement de système, ce qui vient du fait que le canton ne compte que 14% d'étrangers en 2012⁵, contre une moyenne suisse d'environ 23%. Le Grand Conseil bernois (parlement cantonal) a d'ailleurs déjà discuté de ce problème de répartition des sièges au Conseil national le 20 janvier 2014⁶. Avec trois sièges de plus, l'UDC Lars Guggisberg, l'UDF Andreas Brönnimann et le PBD Heinz Siegenthaler seraient élus. Il ne serait donc pas étonnant que la droite bernoise relance le débat sur cette question de répartition.

En ce qui concerne les autres cantons, ils ne le savent peut-être pas, mais la socialiste Ursula Schneider-Schüttel aurait obtenu le siège supplémentaire attribué à Fribourg, le PLR Markus Bänziger aurait probablement gagné le deuxième siège en Appenzell Rhodes-Extérieures et la candidate PDC Sandra Kolli-Altermatt siègerait pour le canton de Soleure si on ne prenait en compte que la population suisse dans la répartition.

Mais pour chaque gagnant, il y a un perdant, à savoir un représentant qui est actuellement élu grâce à la proportion élevée d'étrangers dans son canton, qui ne le serait plus si seuls les Suisses étaient pris en compte dans la répartition. Voici quelques indications biographiques⁷ concernant ces personnalités élues grâce aux étrangers de leur canton. Nous joignons également quelques éléments liés au positionnement politique⁸ de chaque candidat, en particulier l'orientation sur la politique migratoire et l'ouverture envers l'étranger. L'idée est ici d'explorer si les parlementaires défendent les intérêts de ceux grâce auxquels ils sont élus, mais qui n'ont pas pu les choisir.

Dans le canton de Vaud, Cesla Amarelle bénéficie du fait que la population vaudoise comprend une proportion d'étrangers plus forte que la moyenne suisse (32% contre 23%). Ce fut déjà le

⁵ L'année 2012 est l'année de référence car elle sert de base à la répartition des sièges du Conseil national par canton pour 2015.

⁶ Motion 120-2013 Fuchs (UDC), refusée à 103 voix contre 47 et 0 abstentions.

⁷ Fournies par le site du parlement www.parlament.ch, consulté le 26.11.15

⁸ Selon les smartspiders fournies sur le site www.smartvote.ch, consulté le 26.11.15

cas en 2011, année depuis laquelle elle siège à Berne. Née en 1971 à Montevideo (Uruguay), cette professeure de droit est élue pour le parti socialiste vaudois, dont elle a été présidente entre 2008 et 2012. Elle a par ailleurs siégé au Grand Conseil entre 2007 et 2011, ainsi qu'au Législatif de la ville d'Yverdon-les-Bains entre 2009 et 2011. Du côté de ses opinions politiques, elle prône un État social fort, une politique généreuse envers les migrants et une ouverture importante envers l'étranger.

Son collègue Laurent Wehrli est lui aussi assis sur un fauteuil pourvu par les étrangers du canton de Vaud. Le Libéral-Radical est né en 1965 à Montreux, ville dont il préside l'exécutif depuis 2011. Actuellement indépendant de profession, Laurent Wehrli fait son entrée au Conseil national en 2015, il est conseiller municipal depuis 2001 et député au Grand Conseil depuis 2002. Il a d'ailleurs présidé le parlement cantonal entre 2013 et 2014. Comme le laisse penser son étiquette PLR, il prône une politique économique libérale, assortie d'une ouverture relativement importante vis-à-vis de l'étranger. La politique migratoire devrait selon lui être légèrement restrictive.

À Bâle-Ville, c'est la Verte Sibel Arslan qui bénéficie du système actuel de répartition des sièges. Son canton compte près de 34% d'étrangers, contre une moyenne suisse de 23%. La juriste bâloise est née en 1980 à Erzincan (Turquie). Elle est élue au Conseil national pour la première fois en 2015, elle a par ailleurs siégé au Grand Conseil entre 2005 et 2013. A l'instar de son parti, la jeune femme d'origine kurde défend une forte protection de l'environnement. Elle approuve l'ouverture et la générosité en matière de politique migratoire.

Du côté de Zurich, l'UDC Mauro Tuena peut remercier son canton de compter une proportion d'étrangers un peu plus élevée que la moyenne suisse (25% contre 23% en 2012). Le vice-président de l'UDC cantonale est né à Zurich en 1972, ville où il réside toujours. Le technicien en informatique entre au parlement en 2015, il a siégé au parlement municipal entre 1998 et 2015, ainsi qu'au Grand Conseil entre avril et novembre 2015. Mauro Tuena indique les priorités politiques suivantes : rester libre vis-à-vis de l'Europe, durcir les conditions d'accueil en matière d'asile, renvoyer les criminels étrangers et limiter les réglementations de l'état afin de créer de l'emploi⁹.

Arrêtons-nous pour finir sur le canton de Genève, cas particulièrement intéressant. La proportion d'étrangers y est la plus élevée de tous les cantons suisses, elle atteint près de 40% en 2012.

Pour l'élection de 2015, deux sièges auraient été retirés au canton si seule la population suisse était prise en compte. Le premier est occupé par le Libéral-Radical Benoît Genecand. Conseiller aux entreprises de profession, il est né en 1964 à Genève et y habite toujours. Élu au Conseil national en 2015, il était député de l'Assemblée Constituante genevoise entre 2008 et 2012, il a ensuite siégé au Grand Conseil entre 2013 et 2015. Comparé à Laurent Wehrli, Benoît Genecand se situerait plutôt à la droite de son parti, défendant une politique budgétaire restrictive, un libéralisme économique prononcé ainsi qu'une certaine fermeté en matière de politique migratoire et une ouverture vers l'étranger nuancée.

Le dernier parlementaire à bénéficier du mode de répartition actuel est Roger Golay. Le président du Mouvement Citoyen Genevois (MCG) est donc élu grâce au fait que Genève accueille une proportion d'étrangers plus élevée que la moyenne suisse. Né en 1959 à Genève, Roger Golay réside à Grand-Lancy, il est maintenant maréchal de gendarmerie retraité. Il siège au Conseil national depuis 2013 où il a remplacé Mauro Poggia, élu cette année-là au Conseil d'État. Il est également conseiller municipal à Lancy depuis 2007. Roger

⁹ Mauro Tuena n'ayant pas de profil smartvote, ces informations ont été trouvées sur son site www.mauro-tuena.ch, consulté le 26.11.15

Golay a par ailleurs été député au Grand Conseil entre 2005 et 2013. Il accorde beaucoup d'importance à l'ordre et à la sécurité et semble être partagé sur la place que doit prendre l'État dans l'économie. En revanche, ses positions en faveur d'une politique migratoire restrictive et d'une ouverture limitée envers l'étranger sont claires.

Le MCG bénéficie donc du fait que Genève accueille plus d'étrangers que la moyenne suisse et ce pour la deuxième fois consécutive: c'était déjà le cas de Mauro Poggia lors de la législature précédente. Législature précédente qui offre un événement intéressant en matière de clé de répartition des sièges.

En effet, si on répète l'exercice de simulation pour l'élection de 2011, on tombe sur le résultat suivant : en ne prenant en compte que la population suisse dans le calcul, le canton de Genève aurait perdu deux sièges. Mais non seulement deux parlementaires aurait été remplacé par des représentants d'autres cantons, mais un troisième aurait perdu son siège au profit d'un autre candidat genevois.

Il s'agit là d'une illustration du paradoxe de l'Alabama¹⁰: en diminuant le nombre de sièges total, on fait gagner un siège à une liste au détriment d'une autre. Ce phénomène s'explique par l'arithmétique des restes. Ueli Leuenberger (les Verts), Céline Amaudruz (UDC) et Mauro Poggia (MCG) n'auraient pas passé quatre ans au Conseil national si le système ne prenait pas en compte la population étrangère. Pierre Weiss (PLR), lui, aurait été élu en 2011.

Impact des migrations sur la répartition des sièges au Conseil national

Dans cette section, nous analysons l'effet de migrations sur la répartition des sièges au Conseil national. Plus particulièrement, nous souhaitons déterminer si une arrivée importante de migrants peut altérer le visage de notre Conseil national si celle-ci n'est pas équitablement répartie entre les différents cantons. Pour ce faire, nous considérons un contrefactuel de l'année 2012 (qui, pour rappel, a servi de base pour la répartition des sièges au Conseil national lors des dernières élections fédérales), dans lequel nous supposons dans un premier temps une hausse exogène de la population résidante permanente étrangère (ci-après simplement appelé étrangers). Par la suite, nous considérerons une migration interne d'étrangers. Cela nous permet, si le canton concerné gagne (ou perd) un siège suite à la migration, de déterminer à quel politicien cela profite (ou quel politicien en fait les frais) en gardant le cercle électoral inchangé.

Migrations externes

Dans un premier temps, considérons, par exemple, une arrivée de 4530 réfugiés à Soleure en provenance de l'étranger en 2011. Ces derniers compteraient donc dans le recensement de la population résidante permanente 2012, gardant toute chose étant égale par ailleurs. Cette hausse de moins de 8.8% de sa population étrangère, suffit à Soleure pour obtenir un siège de plus au parlement, au détriment d'Argovie. Dans ces conditions, Marianne Meister (PLR) remplacerait l'élue argovienne Corina Eichenberger (PLR). Le Tessin, canton très exposé de par sa position géographique à une arrivée de migrants, obtiendrait un siège en plus avec une hausse de 3.3% de sa population étrangère, soit une arrivée de 3001 réfugiés, au détriment d'Argovie. Ce dernier obtient « l'ultime » siège lors de la répartition finale au plus fort reste et il est donc naturel qu'il soit systématiquement perdant. Corina Eichenberger (PLR) a donc été élue sur le siège le plus « fragile » du Conseil national. Avec le choc externe au Tessin, elle devrait laisser sa place à Bruno Storni (PS). Finalement, nous pouvons noter que pour le canton de Genève, ayant un dernier reste lors de la dernière répartition juste en-dessous

¹⁰ Voir BRAMS, Steven J. Paradoxes in politics. *New York*, 1976, ch.6

d'Argovie, il n'est nécessaire qu'un afflux de 2708 migrants *Ceteris Paribus*, soit une augmentation de moins de 1.5% de sa population étrangère, pour obtenir un représentant de plus au Conseil national.

Migrations internes

Comme nous l'avons vu au point précédent, ce qui importe pour obtenir un siège en plus, est la « distance » en termes du plus fort reste avec Argovie, qui obtient le « dernier » siège. Reprenons le cas de Genève, dans ce cas la « distance » avec Argovie est de 2763 personnes. Dans cette perspective, une migration interne de 1382 étrangers d'Argovie vers Genève suffirait pour que Genève se voit attribuer un siège de plus au détriment d'Argovie. La conseillère nationale Corina Eichenberger (PLR) n'aurait donc pas été élue. A sa place, aurait siégé le Genevois Jean Batou (Ensemble à gauche) ce qui aurait donné un Conseil national légèrement plus à gauche. Nous montrons ainsi que de petites fluctuations dans la répartition des étrangers peuvent avoir un impact réel en termes de répartition de sièges. Pour rappel, une arrivée de 1382 migrants à Genève ne représente qu'une hausse de 0.75% de sa population étrangère pour une baisse de moins de 1% de la population résidente permanente étrangère argovienne.

Pour conclure et dans une perspective de politique migratoire, cela renforce l'importance d'un partage équitable des chocs migratoires sur les cantons de manière proportionnelle à leur population actuelle. Il faudra donc observer, avec intérêt, la répartition des migrants (avec un permis de séjour supérieur à douze mois) durant l'année 2016, année qui servira de base à la répartition des sièges pour les élections fédérales de 2019.

Représentativité de la population au Conseil national

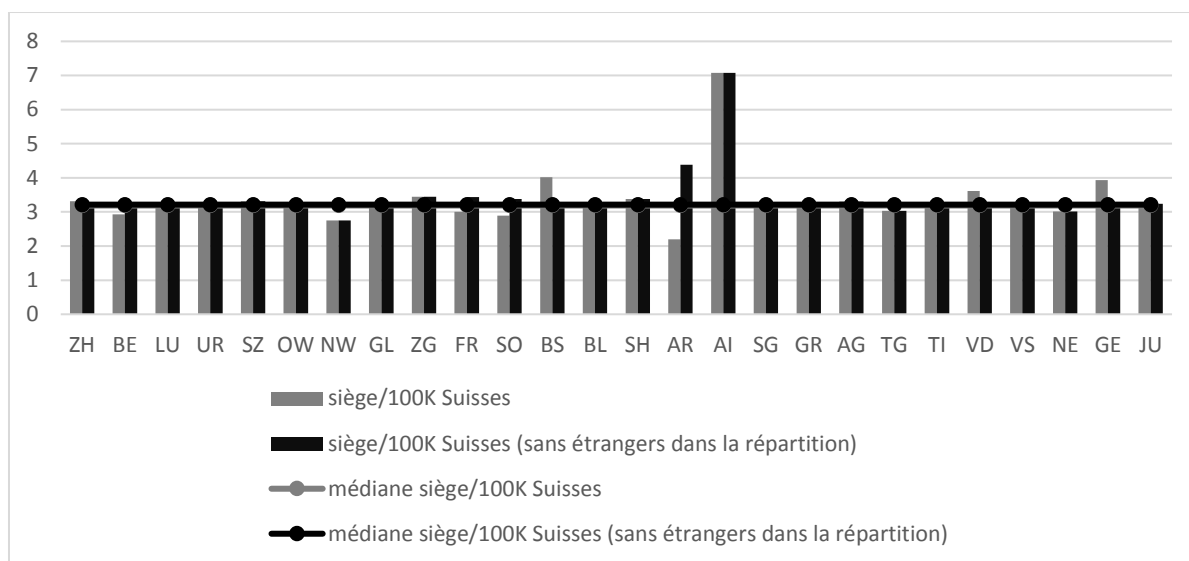
Dans cette section, nous voulons déterminer si la prise en compte des étrangers dans la répartition des sièges conduit à la surreprésentation au Conseil national de citoyens de certains cantons. En effet, la population étrangère, comme démontré plus haut, fournit à certains cantons un siège dont le détenteur sera élu uniquement par la population suisse.

Représentativité des citoyens suisses

La « Figure 1 » ci-dessous indique la représentativité d'un citoyen suisse au Conseil national actuelle (en gris) et celle dans un système alternatif où seule la population suisse serait prise en compte dans la répartition des sièges (en noir). Ce système alternatif permettrait de réduire la surreprésentation des citoyens genevois et la sous-représentation des citoyens bernois, fribourgeois et soleurois. Il créerait, au contraire, une surreprésentation des citoyens d'Appenzell Rhodes-Extérieures. Appenzell Rhodes-Intérieures est insensible à ce changement car, n'atteignant pas le quotient électoral, il obtient son siège lors de la répartition préliminaire, provoquant un décalage entre le niveau de population et sa représentation¹¹. Le bénéfice d'un tel système alternatif ne permettrait de réduire que très légèrement la variation des valeurs de représentativité des citoyens suisses entre les différents cantons.

¹¹ Appenzell Rhodes-Intérieures, et ses 15'517 résidents permanents (2012), obtient un siège lors de la répartition, on a donc un siège pour 15'517 habitants. Nidwald, et ses 41'584 résidents permanents (2012) obtient son unique siège lors de la répartition principale. Ce canton compte donc 1 siège pour 41'584 habitants. Dès lors, on comprend aisément comment Appenzell Rhodes-Intérieures se voit surreprésenté.

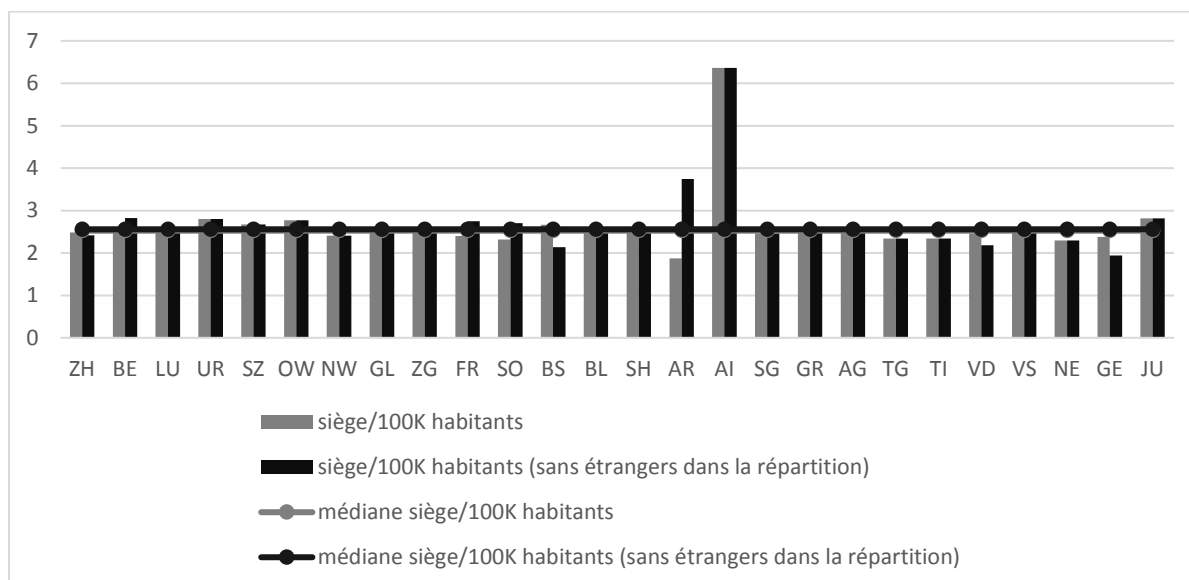
Figure 1 : Représentativité des citoyens suisses au Conseil national



Représentativité de la population

La « Figure 2 » ci-dessous illustre la représentativité d'un habitant au Conseil national. Les habitants d'Appenzell Rhodes-Intérieures sont toujours surreprésentés. Les habitants de Genève sont sous-représentés, en particulier dans le système alternatif (i.e. répartition des sièges sans prendre en compte la population étrangère). De manière générale, la répartition alternative provoque d'importantes sous-représentations des habitants des cantons qui ont un grand nombre d'étranger. Les cantons comme Genève, Vaud, Zurich ou Bâle-Ville, dont la représentation des habitants se situent à un niveau équivalent ou inférieur à la médiane, voient leurs situations se détériorer avec l'application du système alternatif de répartition.

Figure 2 : Représentativité des habitants (Suisse et étrangers) au Conseil national



Pour conclure, la base de population prise en compte dans le calcul de la répartition des sièges au Conseil national doit aussi répondre à des critères d'équité entre les cantons. Ainsi, on constate que certains citoyens suisses sont surreprésentés soit par le nombre important d'étrangers dans le canton, soit par le fait que le canton obtient son unique siège lors de la répartition préliminaire. Un système alternatif ne permettrait pas foncièrement d'inverser cette tendance. Les cantons pour lesquels le système alternatif permettrait de réduire la surreprésentation de leurs citoyens suisses (e.g. Genève), sont, par effet miroir, sous-représentés en termes de sièges par habitants. Le système alternatif ne serait donc pas une option favorable dans le but de plus d'équité entre les cantons suisses.

Conclusion

Ce qui peut paraître anecdotique a des effets réels sur le visage du Conseil national. La définition retenue derrière le terme de « population du canton » a son importance. La prise en compte des étrangers dans le calcul permet en effet à certains cantons de gagner des sièges aux dépens d'autres, et donc à certains parlementaires d'être élus aux dépens d'autres. Nous avons montré que Sibel Arslan (BS – Verts), Cesla Amarelle (VD – PS), Laurent Wehrli (VD - PLR), Benoît Genecand (GE - PLR), Mauro Tuena (ZH – UDC) et Roger Golay (GE – MCG) sont élus grâce à la population étrangère de leur canton. Par ailleurs, il suffit de chocs modestes – moins de 1% de la population étrangère argovienne se déplaçant dans le canton de Genève - pour changer la donne et reverser un siège d'un canton à un autre.

L'ambition de ce papier n'est pas de répondre à l'ultime question : faut-il prendre en compte la population étrangère dans la répartition des sièges au Conseil national ? Le modèle que nous avons testé ne permet d'ailleurs pas une meilleure représentativité. Il s'agit plus modestement de montrer que le choix de la définition de la population est important. Nous avons montré quels impacts concrets avait ce choix et espérons ainsi apporter des éléments de transparence au débat public.