

## **Etendre le droit de vote des étrangers aux élections législatives :**

### **Pourquoi les luxembourgeois n'en veulent pas ?**

#### **Introduction**

Avec 78% de vote contraire, le référendum de juin 2015 portant sur l'étendue du droit de vote actif pour les élections législatives aux résidents étrangers, sera rappelé comme un événement marquant de l'histoire politique et sociale contemporaine du Luxembourg au même titre que le référendum de 2005 portant sur le traité constitutionnel européen. Suivant une analyse largement partagée au lendemain du référendum, il marquerait un point de cassure durable entre, d'une part, l'élite économique, sociale et culturelle du Luxembourg qui embrasse avec confiance la mondialisation, le cosmopolitisme et le multilinguisme, et, d'autre part, le reste du pays qui à travers un vote massif contre le référendum a souhaité exprimer sa perte de repères identitaires, sociaux et politiques par rapport à une société qui évolue trop rapidement. Cette tension qui n'a cessé de croître dans les dix dernières années, s'est matérialisée entre autres par le tournant de plus en plus identitaire du partenaire souverainiste du pays (ADR), par une demande toujours plus forte, notamment à travers les e-pétitions, de valoriser et étendre l'utilisation de langue luxembourgeois, à travers une critique renforcée du projet européen, et une volonté de limiter la croissance démographique du pays.

L'objectif de ce chapitre est celui de définir si cette interprétation est effectivement celle qui permet d'expliquer le résultat du référendum de juin 2015 dont le libellé exact était « *Approuvez-vous l'idée que les résidents non luxembourgeois aient le droit de s'inscrire de manière facultative sur les listes électorales en vue de participer comme électeurs aux élections à la Chambre des députés, à la double condition particulière d'avoir résidé pendant au moins dix ans au Luxembourg et d'avoir préalablement participé aux élections communales ou européennes au Luxembourg ?* »

Afin d'analyser les déterminants du référendum, nous allons présenter dans une première partie le contexte dans lequel le référendum s'est tenu. Nous allons ensuite décrire le déroulement de la campagne politique. Celle-ci sera suivie d'une série d'hypothèses dérivées de la littérature portant sur la nature politique, protectionniste, identitaire et souverainiste du vote. Dans la dernière partie ces hypothèses seront testées à travers une régression logistique multivariée sur base du questionnaire post-référendaire Voxlex conçu à la demande de la Chambre des députés par la Chaire en étude parlementaire de l'université du Luxembourg (Poirer et al. 2015).

#### ***Origines du référendum***

Les référendums consultatifs du 7 juin 2015 ont été voulus par la coalition gouvernementale - composée du parti vert, du parti socialiste et du parti libéral - pour officiellement accélérer le processus de refonte de la constitution en donnant la possibilité aux citoyens de se prononcer sur une sélection de propositions de réformes particulièrement sensibles. Il s'agit, en dehors de

l'extension du droit de vote actif et facultatif aux étrangers pour les législatives, de l'abaissement de l'âge de vote actif à 16 pour toutes les élections<sup>1</sup>, de limiter la durée du mandat ministériel<sup>2</sup>, et de la fin de la prise en charge par l'Etat des salaires et pensions du clergé des religions reconnues.<sup>3</sup> Cette quatrième question a finalement été abandonnée suite à un accord entre le gouvernement luxembourgeois et les représentants religieux en janvier 2015 (Dumont & Kies, 2015). Après avoir pris en compte des résultats de référendum, en y intégrant (ou pas) les réformes, il était prévu que la nouvelle constitution soit ensuite soumise au vote de la Chambre des députés à la majorité qualifiée des deux tiers et, enfin, à un deuxième référendum, contraignant cette fois, en 2017. À cette occasion, les citoyens n'auraient qu'une seule question à répondre: pour ou contre la nouvelle constitution dans son ensemble. Cependant, suite à l'échec cuisant des trois référendums consultatifs, les poursuites de la révision constitutionnelle ont connu un temps d'arrêt indéterminé. Au jour de la rédaction de ce chapitre les partis de la majorité cherchent de convaincre le principal parti de l'opposition (le parti chrétien social) de s'engager formellement pendant la législature en cours à voter sur le texte complet (à la majorité qualifiée) et à tenir le référendum obligatoire lors de la prochaine législature qui sera très probablement conduite par le parti chrétien social. Avec l'approche des élections locales en octobre 2017 et des élections nationales en octobre 2019, cette option apparaît de plus en plus improbable.

### ***Le contexte migratoire au Luxembourg***

On ne peut comprendre le résultat du référendum sur le droit de vote des étrangers sans évoquer la situation unique de l'immigration au Luxembourg. En janvier 2015, 259 000 étrangers résidaient à Luxembourg (+ 3,9% par rapport à l'année précédente), représentant 46% de la population. Dans l'année précédant les référendum, l'afflux de migration vers le Luxembourg a continué d'augmenter, avec une immigration nette de 11 000 personnes, correspond au niveau le plus élevé des dernières années (une augmentation de 7% par rapport à 2013). Les citoyens de l'UE représentaient 86% de tous les étrangers et 39% de la population totale. Les cinq principaux groupes par nationalité provenaient de l'UE - les Portugais (92 000), les Français (39 000), les Italiens et les Belges (19 000 chacun) et les Allemands (13 000) – et représentaient 70% de la population étrangère totale. Dans le marché du travail la présence des immigrés est encore plus marquée. En 2014, les citoyens étrangers de l'UE représentaient 65% de la main-d'œuvre (y compris les travailleurs indépendants), tandis que les ressortissants de pays tiers représentaient 4%. Les travailleurs transfrontaliers de la Belgique, de la France et de l'Allemagne représentaient à eux seuls 42% de la main-d'œuvre, faisant du Luxembourg le deuxième pays en Europe, derrière la Suisse, à être touché par ce phénomène. En 2014 il compte 163.912 transfrontalier, un chiffre

---

<sup>1</sup> « Approuvez-vous l'idée que les Luxembourgeois âgés entre seize et dix-huit ans aient le droit de s'inscrire de manière facultative sur les listes électorales en vue de participer comme électeurs aux élections à la Chambre des députés, aux élections européennes et communales ainsi qu'aux référendums ? »

<sup>2</sup> « Approuvez-vous l'idée de limiter à dix ans la durée maximum pendant laquelle, de façon continue, une personne peut faire partie du gouvernement ? »

<sup>3</sup> « Approuvez-vous l'idée que l'État n'ait plus l'obligation de prendre en charge les traitements et pensions des ministres des cultes reconnus ? »

qui a cessé augmenté d'environ un tiers durant la dernière décennie, en 2002 en comptait en effet 102 586 transfrontaliers, soit environ un tiers de moins (Nienaber et al. 2015).

En dépit de cette immigration massive, l'intégration des étrangers est relativement bonne. L'étude EVS 2008, confirme le fait que les étrangers ne sont pas perçus comme une menace aussi bien au niveau économique que culturel: seulement 24% des répondants estiment que les étrangers prennent le travail des luxembourgeois alors que plus de la moitié (54.3%) considèrent que ce n'est pas le cas. Plus de la moitié (56.1%) estime aussi que les étrangers ne portent pas atteinte à la vie culturelle (contre 25%). Les principales craintes vis-à-vis des étrangers concernent la criminalité (45% associent l'accroissement des étrangers avec une augmentation de la criminalité); l'augmentation des coûts de la sécurité sociale (40%); et enfin une menace pour le futur de la société (36%) que l'on associe ici à une crainte pour la cohésion sociale et l'intégrité de l'identité luxembourgeoise. Ce résultat est confirmé par l'étude EES de 2014 (Schmitt et al. 2015) suivant lequel les électeurs luxembourgeois se situent dans la moyenne européenne quant à la question de savoir s'il faudrait prendre des mesures drastiques contre l'immigration.<sup>4</sup>

En somme, le Luxembourg serait un pays d'immigration assumé et conscient que sa richesse et son fonctionnement sont tributaires de la main d'œuvre étrangère résidente et transfrontalière. Cette acceptation de la présence de non nationaux s'explique aussi par le fait que le Luxembourg est un pays où coexistent une multitude de langues: en plus des trois langues officielles inscrites dans la loi en 1984 - le luxembourgeois (qui est aussi la langue nationale), le français et l'allemand - il n'est pas rare d'entendre des luxembourgeois, qui ont souvent des origines étrangères, parler une ou deux langues supplémentaires. Cette perméabilité aux langues et cultures étrangères, dont les luxembourgeois vont fiers, est un signe supplémentaire du caractère (en apparence) cosmopolite de la société luxembourgeoise. Dans ces circonstances on peut légitimement s'étonner que presque huit électeurs sur dix aient voté contre l'extension du droit de vote des étrangers. Alors que plusieurs hypothèses seront envisagées pour expliquer cette Bérézina, l'échec de la campagne politique, s'il n'est pas déterminant, n'a certainement pas contribué à renverser la tendance.

### *Déroulement de la campagne*

Compte tenu de la proportion particulièrement élevée d'étrangers résidants au Luxembourg et de l'importance croissante de la question identitaire dans le pays, la campagne était essentiellement axée sur la question de l'extension du droit de vote aux étrangers. Cette question a soulevé les plus grandes inquiétudes parmi la population votante, en dépit du fait qu'en raison de la double contrainte de résidence (dix ans) et d'un vote antérieur aux élections locales ou européennes, seulement environ 35 000 résidents étrangers (17% de la population étrangère en âge de voter) auraient rempli toutes les conditions en 2015 pour s'inscrire aux élections législatives. (Allegrezza et al. 2015)

---

<sup>4</sup> A la question « êtes-vous favorables à des mesures contre l'immigration » sur une échelle de 0 (tout à fait favorable) à 10 (tout à fait défavorable), le Luxembourg présente une moyenne de 4,9 (déviante standard de 4) alors que la moyenne européenne est de 4.6 (déviante standard de 4.6).

Les craintes initialement diffuses au sein de la population se sont cristallisées dans la plateforme virtuelle Nee2015.lu par l'intermédiaire de son initiateur et porte-parole, le professeur de lycée Fred Keup. La plateforme a rapidement été considérée par la population et les médias comme la principale forteresse des réfractaires à l'extension du droit de vote aux étrangers. A juste titre elle se réclame être au centre des préoccupations politiques des citoyens (*mir sin déi politesch mëtt*). Le camp du non a été rejoint par le parti réformiste démocratique alternatif (ADR), qui est le principal parti souverainiste du pays et, après quelques tergiversations, par le plus grand parti politique du pays, le parti chrétien social (CSV), auquel appartient l'actuel président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker. Au niveau des groupes d'intérêts, il est frappant de noter que seul le puissant syndicat de la fonction public (CGFP) - qui représente les intérêts des nombreux luxembourgeois travaillant dans la fonction publique – s'est prononcé ouvertement contre le référendum. Les principales raisons invoquées en soutien du non sont de trois ordres.

La première raison, souvent érigé comme le maître des arguments, est que la citoyenneté politique (entendue comme l'accession au droit de vote des étrangers pour les élections nationales) doit être associée à l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise. L'acquisition de la nationalité serait une garantie que le potentiel électeur s'identifie à la langue, et la culture du pays. Le second argument concerne le risque de perte de souveraineté, Fred Keup n'a eu de cesse de mettre en garde que sur le long terme, il y aurait le risque qu'un nombre beaucoup plus important d'électeurs étrangers puissent voter. En reprenant les chiffres d'une étude du Statec de Mai 2015 (Allegrezza et al. 2015), il projette que le nombre potentiel maximum d'électeurs étrangers - en supposant que tous les étrangers résidents s'inscrivent aux élections locales d'octobre 2018 - pourrait s'élever à 105.000 électeurs aux prochaines législatives de 2019, ce qui correspond à environ un quart des électeurs (le Quotidien, 27/05/2015). Le troisième argument, concerne le risque de disparition de la langue luxembourgeoise aussi bien dans le domaine politique que dans la fonction publique et dans l'éducation. La protection de la langue est un argument particulièrement ressenti dans la société luxembourgeoise qui se plaint régulièrement de ne pas pouvoir parler le luxembourgeois dans les lieux publics (restaurant, hôpitaux, magasins) et qui, comme le montre un nombre croissant de e-pétitions, souhaiterait voir le luxembourgeois devenir la principale langue du pays. D'ailleurs pour quasiment l'ensemble de la population la maîtrise de la langue luxembourgeoise consubstantielle à l'identité luxembourgeoise : dans l'étude EVS 2008 presque neuf luxembourgeois sur dix estiment que « pour être vraiment luxembourgeois il est important de parler le luxembourgeois ». <sup>5</sup>

Le oui était quant à lui soutenu par les trois partenaires gouvernementaux: le parti démocratique (DP), le parti socialiste (LSAP) et les Verts (Déi Grèng), ainsi que La Gauche et le Parti pirate. Il était aussi défendu par les nombreuses associations des étrangers ainsi que les associations culturelles, les principaux syndicats du pays (OGBL, LCGB, Syprolux, FNCTTFEL) et les représentants les forces économiques et financières. Une grande partie de ces associations se sont regroupées sur la plateforme Migrations et Intégration, Minte ([www.minte.lu/](http://www.minte.lu/)). Notons aussi qu'en

---

<sup>5</sup> Ainsi à la question « Pour être vraiment Luxembourgeois, il est important de posséder certaines des caractéristiques suivantes... », l'option « parlé le luxembourgeois » est soutenue par 88,6% (dont 57% très important et 31,6% plutôt important), loin devant être « né dans le pays » (soutenue par 41,8%) ou « avoir des origines luxembourgeois » (soutenu par 25,8%).

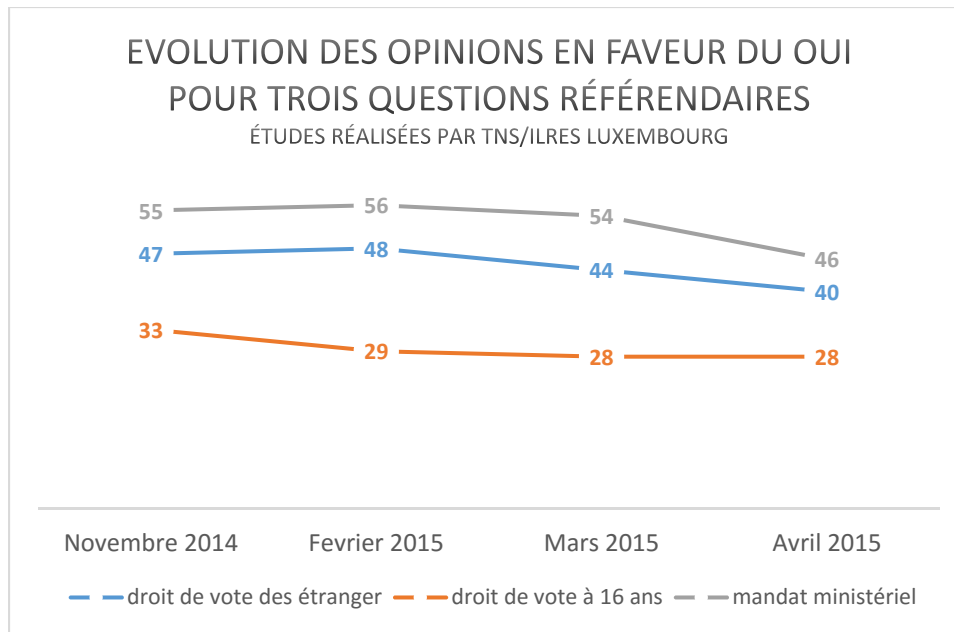
dépit de leur attachement traditionnel au parti chrétien social, le principal quotidien du pays (le Wort) ainsi que l'archevêché du Luxembourg ont pris position pour le oui. Ce dernier a défendu le principe « *qu'un pays ne doit pas exclure de la vie politique ceux qui contribuent quotidiennement à sa vie économique, sociale, culturelle et religieuse et qui en font pleinement partie* » (Le Quotidien, 30 avril 2015). A cet argument visant à reconnaître le rôle central que jouent les résidents étrangers dans la vie du pays, vient s'ajouter l'argument phare de la campagne en faveur du oui, celui du déficit démocratique, ainsi résumé par la brochure d'information de la plateforme Minte : « *La société luxembourgeoise est devenue de plus en plus multiple, et ce processus est irréversible. Même si la naturalisation peut quelque peu ralentir l'accentuation du clivage entre population résidente et corps électoral, elle ne compense pas le solde migratoire. Il est donc plus important que jamais d'agir car, à défaut, le déficit démocratique risque de s'aggraver et la minorité «sans voix» va progressivement devenir une majorité sans voix* » (Minte, 2015).

Au cœur du débat autour de l'extension du droit de vote aux étrangers se sont donc affrontées deux visions de ce qu'est - ou devrait être - la société luxembourgeoise. Les défenseurs du oui pour qui l'identité luxembourgeoise se caractérise par son ouverture, son multilinguisme et sa capacité à savoir continuellement se réinventer. De cette ouverture dériverait la richesse aussi bien économique que culturelle du pays. A l'inverse les défenseurs du non qui estiment que l'apport des étrangers (qui est généralement reconnu) ne devrait pas mettre en danger l'identité nationale qui se résume à la maîtrise de la langue luxembourgeoise comme expression presque « sacrée » de l'intégration et l'appartenance au pays.

Sans entrer dans les détails du bienfondé des arguments en faveur du oui et du non<sup>6</sup>, l'écrasante victoire du non ainsi que la chute du niveau d'approbation dans les sondages sont la preuve les arguments en faveur du non ont su peser davantage sur les opinions. Alors que jusqu'en février 2015, le oui était proche de 50%, il y a eu un inversement tendance abrupte lors des deux derniers mois de campagne pour aboutir à un résultat univoque non seulement contre l'extension du droit de vote actif aux étrangers (78% ont voté non), mais aussi contre la réduction de l'âge à 16 ans du droit de vote actif (81% ont voté contre) et contre la limitation des mandats ministériels (70% ont voté contre). Notons que les sondages ont été fortement critiqués car ils n'ont pas su valablement prédire la sévérité de la chute de l'opinion et des résultats. Sur base des prédictions de mai 2014, l'erreur de prédiction était de 9% pour le droit de vote à 16 ans, de 16% pour la limitation des mandats ministériels et de 22% pour l'extension du droit des étrangers. Cette distorsion a probablement influencé la nature de la campagne et les résultats du référendum.

---

<sup>6</sup> Pour une analyse détaillée et critique des arguments en faveur du oui et du non, voir l'excellent article de Luc Heuschling (2016).



Il est de toute façon clair que le camp du non a su mener une campagne beaucoup plus incisive à travers une utilisation précoce et efficace des médias sociaux et une présence combative dans les médias traditionnels. L'identification à l'argumentaire favorable au non était d'autant plus efficace que ses figures de proues étaient de « simples » citoyens et non des représentants politiques, souvent assimilés à une élite détachée des vraies préoccupations des citoyens.<sup>7</sup> A l'inverse la campagne officielle en faveur du oui était tardive, mal préparée, et trop courte pour traiter correctement les questions complexes soulevées par le référendum. Elle n'a pas su, comme pourtant prévu, organiser un engagement participatif des électeurs nécessaire pour permettre aux citoyens de se faire une opinion critique des enjeux référendaires.<sup>8</sup> Les données issues de notre enquête post-référendaire montrent en effet que seulement un quart de la population a estimé que le gouvernement et le parlement ont fait suffisamment d'efforts pour informer les citoyens et que presque un tiers de l'électorat avait des difficultés à comprendre le libellé de la question référendaire. A travers les enquêtes basées sur des groupes de discussion, il est apparu que plusieurs électeurs ignoraient la différence entre droit de vote actif et passif et n'avaient pas compris que le droit de vote aux étrangers serait facultatif et non obligatoire comme pour les électeurs nationaux (Kies 2015). Ainsi, en dépit de la présence d'une large majorité d'acteurs politiques, économiques et médiatiques en faveur du oui, la campagne horizontale et engagée du non a su éclipser leurs arguments, au point qu'une majorité relative des électeurs a considéré que la campagne du non avait plus de visibilité que la campagne du oui.<sup>9</sup> Précisons enfin que malgré

<sup>7</sup> La principale figure est celle du professeur du lycée Fred Keup, qui était le porte-parole du site [nee2015.lu](http://nee2015.lu). Ce dernier était omniprésent dans les médias, au point de faire de l'ombre aux acteurs traditionnels (en particulier les partis politiques).

<sup>8</sup> Pour une analyse critique de la campagne référendaire et son caractère non participatif, j'invite le lecteur à lire l'interview que j'ai donnée pendant la campagne (Wort 17 avril 2015).

<sup>9</sup> A la question « Estimez-vous que la campagne sur l'extension du droit de vote des étrangers pour les législatives fût équilibrée entre les positions favorables pour le « oui » et pour le « non » ? » : 36% estiment que la campagne

le caractère consultatif du référendum et l'intérêt modéré suscité par la campagne<sup>10</sup>, la participation a été très élevée (87% des électeurs inscrits ont participé) en raison du vote obligatoire.

### *Les raisons d'un échec et élaborations des hypothèses*

En reprenant les arguments et préoccupations exprimés pendant la campagne et en se référant aux facteurs généralement avancés dans la littérature pour expliquer les résultats de référendums portant sur des thématiques en relation à l'identité et la souveraineté nationales, il est possible d'élaborer trois sources d'explications majeures. La première est d'ordre politique et vise à déterminer, d'une part, si l'électorat a souhaité à travers son vote référendaire punir le gouvernement en place et, d'autre part, si le vote s'explique par la consigne de vote des partis politiques. La seconde est d'ordre économique afin d'analyser si le vote s'explique par une volonté de protectionnisme pour l'emploi des nationaux. La troisième vise à déterminer si le vote s'explique par la crainte de perte de souveraineté et d'identité nationale.

### *Vote sanction contre le gouvernement*

Au moment de la campagne référendaire de nombreux électeurs estimaient le gouvernement en place comme moralement illégitime car il aurait exclu le parti chrétien social, alors que celui-ci était arrivé largement en tête suite aux élections anticipées de 2013 (Dumont & Kies, 2014). Par ailleurs, les partis de la majorité sont accusés de promouvoir à travers le référendum des intérêts essentiellement électoralistes<sup>11</sup> et d'avoir introduit le référendum consultatif pour mettre la pression sur le principale parti de l'opposition afin qu'il vote favorablement à la Chambre des députés sur l'ensemble de la constitution, celle-ci devant être adoptée à la majorité qualifiée des deux tiers. Face à un vote favorable durant le référendum, le parti chrétien social, n'aurait d'autre choix que de suivre l'opinion populaire et donc à accepter l'ensemble de la constitution en ce compris les réformes les plus sensibles avalisées par l'opinion populaire. Le ressentiment fort contre le gouvernement - souvent dépeint comme les représentants des intérêts de l'élite politique et économique - combiné à l'absence de culture référendaire peut expliquer qu'une large partie des citoyens aient souhaité exprimer leur mécontentement contre le gouvernement à travers le référendum. Par ailleurs le fait que les électeurs aient voté dans des proportions similaires pour les deux autres questions référendaires, qui portaient pourtant sur des enjeux complètement différents, constitue une indication supplémentaire suggérant qu'une partie de l'électorat ne s'est pas prononcée tant sur le contenu du référendum que par rapport à un sentiment de rejet par rapport au

---

était dominée par supporters du oui ; 20% estiment que la campagne était équilibrée ; et 45% estiment que la campagne était dominée par les supporters du non. (VOXLEX 2015 ; n : 775)

<sup>10</sup> En effet suivant le sondage Voxlex seulement 6 électeurs sur 10 (60.9%) se sont dits « assez » ou « très » intéressés par la campagne

<sup>11</sup> Précisons que les différents sondages menés auprès des étrangers résidents au Luxembourg pour les élections législatives de 2009 et 2013, ne permettent pas de confirmer l'hypothèse que les partis de la majorité bénéficieraient des votes des étrangers aux législatives (voir Dumont et al., 2010 et 2014). Celles-ci montrent que presque la moitié des étrangers ne savent pas positionner sur l'offre politique luxembourgeoise. Parmi ceux qui prennent position, le CSV serait le principal bénéficiaire, suivi de loin par le parti libéral (DP) et le parti socialiste (LSAP).

gouvernement en place. Il y aurait en d'autres termes, un phénomène de vote sanction ou de *second order voting*, concept initialement utilisé comme variable explicative des élections européennes (Reif and Schmitt 1980), et ensuite utilisé pour expliquer également les résultats des référendums portant sur des enjeux aussi bien nationaux qu'europeens (Font, 2007). Au Luxembourg, lors du référendum de 2005 sur le Traité constitutionnel européen, le support pour le gouvernement en place (la coalition CSV-DP) et en particulier pour son leader, Jean-Claude Juncker, ont probablement joué un rôle important pour expliquer qu'une majorité des citoyens a voté en faveur du oui, alors que la campagne du non était, similairement à la campagne référendaire de 2015 plus efficace et que les sondages d'opinions indiquaient que le non gagnait dangereusement du terrain (Dumont et al. 2006). Etant donné le niveau de confiance particulièrement bas du gouvernement en place au Luxembourg au moment du référendum, et l'absence de culture référendaire, nous faisons l'hypothèse que ce facteur sera significatif pour expliquer le vote.

#### *Vote par rapport à l'appartenance partisane*

En plus de leur opinion par rapport au gouvernement en place, les électeurs peuvent également avoir été influencés par les consignes de vote des partis. Dans un article de référence Leduc (2002) applique la théorie de Zaller (1992) pour expliquer dans quelle mesure les croyances idéologiques et les consignes partisans sont susceptibles d'expliquer une variation dans le comportement référendaire. Suivant cette approche, lorsqu'il existe des prédispositions claires et fortes par rapport à la thématique du référendum et un positionnement partisan clair, alors la campagne référendaire serait plus similaire à une campagne électorale « classique », dans laquelle les prédispositions idéologiques et partisans jouent un rôle important. A l'inverse, lorsque les partis sont divisés en interne, les alignements idéologiques ne sont pas clairs ou un problème est nouveau et inconnu pour le grand public, on peut s'attendre à ce que les électeurs tirent davantage leurs informations du discours de la campagne. Dans le cas du Luxembourg, on se situe à bien des égards dans le premier cas de figure dans la mesure où la question est véritablement apparue dans le programme de coalition gouvernemental de 2015 dans lequel il a été vaguement mentionné que le peuple sera consulté sur « les droits politiques des concitoyens non luxembourgeois ». Il en résulte qu'une large partie des citoyens ne s'était jamais interrogée et déterminée électoralement sur la question du droit de vote des étrangers, ce qui implique qu'au moment du référendum les risques de désalignement étaient particulièrement importants. On fait donc l'hypothèse que le référendum a été marqué par un phénomène désalignement partisan important et que celui-ci devrait être particulièrement marqué dans le camp du oui et quasiment absent pour les électeurs des partis du non.



### *Crainte par rapport au marché de l'emploi*

En dépit d'une situation économique objectivement bonne et d'un niveau de chômage particulièrement bas, les résultats du sondage post-référendaire indiquent que 64% des électeurs estiment que l'emploi est un problème au Luxembourg<sup>12</sup> et que pas moins de 70% des luxembourgeois se disent favorables à des mesures de protectionnisme économique, en s'associant à l'idée que si le nombre d'emplois diminue, les employeurs devraient donner la priorité aux Luxembourgeois plutôt qu'à d'autres ressortissants de l'Union européenne.<sup>13</sup> Alors qu'il n'y a pas de différence significative entre le secteur privé et public, il semble clair que les raisons pour privilégier la préférence nationale à l'emploi sont différentes. Dans le secteur privé, où les luxembourgeois sont minoritaires, les mesures de protectionnisme économique sont perçues comme un remède pour faire face à la concurrence des étrangers et frontaliers qui, suivant les domaines, est souvent mieux formée et/ou moins couteuse. Concernant le secteur public, la préférence nationale à l'emploi est à interpréter comme le souhait d'éviter que celui-ci s'ouvre d'avantage aux étrangers. Le secteur public est souvent dépeint comme une « chasse gardée » des nationaux dans la mesure où pour y travailler il nécessite la nationalité luxembourgeoise et/ou la maîtrise des trois langues administratives du pays, dont le luxembourgeois. Les salaires étant particulièrement attractifs il s'agit d'un secteur qui est fortement prisé<sup>14</sup>. A ce jour, quasiment neuf salariés sur dix de l'administration publique sont de nationalité luxembourgeoise et plus de la moitié des actifs luxembourgeois (56.6%) sont employés dans le secteur public. (Pigeron-Piroth, 2009). En lien avec la question du référendum on suppose donc que les électeurs qui privilégient la préférence nationale à l'emploi auront d'avantage tendance à voter contre le référendum que ceux qui sont ouverts à l'embauche des étrangers. En ouvrant le droit de vote aux étrangers, ces derniers pourraient craindre que ceux-ci vont utiliser leur pouvoir de pression électoral pour demander aux partis politiques de rendre le marché de l'emploi privé et public plus ouvert vis-à-vis des étrangers (et des frontaliers).

---

<sup>12</sup> Cette préoccupation est partagée par 72% de la cohorte plus ancienne (65 ans et +), ce qui reflète probablement leur sentiment que la situation de l'emploi est et sera plus délicate pour les générations qui les ont suivies qu'elle ne l'a été pour eux.

<sup>13</sup> La régression logistique entre les deux variables montre une valeur Pseudo-R2 (Nagelkerke) de 0.158.

<sup>14</sup> Un sondage de TNS-ILRES de 2008, indique que 59% des luxembourgeois disent envisageables une carrière professionnelle dans l'administration publique (cité par Pigeron-Piroth, 2009).

### *Déficit démocratique*

Le principal argument en faveur du oui était de dire qu'un pays dont la moitié de la population ne peut pas voter est face à un problème de légitimité démocratique très grave. Cet argument a cependant été promptement renversé par le camp du non qui ont mis en garde que l'extension du droit de vote aux étrangers présente le risque sur le long terme que les luxembourgeois deviennent minoritaires dans leur propre pays et que la langue d'échange politique ne soit plus le luxembourgeois. Cela entrainerait la capitulation d'un des derniers bastions de la langue luxembourgeoise et le risque que l'identité et les intérêts nationaux soient mis à mal<sup>15</sup>. Dans le sondage post-référendaire il apparaît seulement un tiers de l'électorat (34%) estime qu'il y a un problème de légitimité démocratique, alors qu'une majorité relative (44%) estime que cela ne pose pas de problème et que 22% est indécis. Nous faisons l'hypothèse que plus les électeurs ont été convaincus par l'argument du déficit démocratique plus ils auront en faveur de l'extension du droit de vote et vice versa.

### *Identité européenne*

Sans surprise une partie des débats s'est focalisée sur la citoyenneté européenne, qui prévoit pour les résidents communautaires le droit de vote actif et passif aux élections européennes et pour l'ensemble des résidents étrangers (extra-communautaires compris) le droit de vote actif et passif aux élections locales. Pendant la campagne les défenseurs du oui ont tenté d'avancer l'argument que l'acceptation du vote des résidents étrangers aux élections nationales serait une suite logique aux avancées de la citoyenneté européenne. L'argument suivrait un raisonnement imparable suivant lequel si on accepte que les élections locales et européennes sont d'une importance équivalente à celles nationales, et qu'elles n'ont pas entraîné la perte d'identité et de souveraineté, il n'y a pas de raison de ne pas étendre le droit de vote (actif et facultatif) aux législatives aux résidents étrangers. En suivant ce raisonnement, on peut supposer que les personnes qui ont une bonne image de l'UE seront plus susceptibles de voter en faveur du droit de vote des étrangers. Hobolt (2016) dans son étude du Brexit et de différents référendums portant sur les enjeux européens indique que le sentiment eurosceptique est révélateur de trois autres phénomènes qui devraient être déjà largement couverts par nos hypothèses. L'approche utilitaire, suivant laquelle il serait révélateur des gagnants et perdants de la globalisation qui partageraient par ailleurs une position commune concernant la coopération internationale, l'intégration européenne et l'immigration. L'approche souverainiste qui soutient que l'euroscepticisme est révélateur d'une crainte de perte de souveraineté qui entrainerait une perte d'autodétermination et une érosion des frontières entre les différentes communautés nationales. Enfin la troisième approche est que l'euroscepticisme serait lié l'évaluation faite de la politique nationale, et non nécessairement à des sentiments identitaires ou des attitudes particulières par rapport aux enjeux. Par rapport au référendum sur le droit de vote des étrangers, le soutien à l'Union européenne apparaît donc

---

<sup>15</sup> Comme le dit le constitutionnaliste Luc Heuschling : « les luxembourgeois risquent de devenir un jour minoritaire dans leur pays qui ne serait plus *leur* pays. Ne serait-ce pas un scénario catastrophique marquant l'aliénation politique de surcroît volontaire – comble de l'absurde ! – des Luxembourgeois ? Pousse-t-on les Luxembourgeois à un suicide politique ? » (Heuschling, 2016 : 113-114).

comme une variable qui à elle seule a le potentiel de refléter un ensemble de sentiment qui sont susceptibles d'influencer la perception du droit de vote des étrangers. Cela d'autant plus que les données post-référendaire indiquent un degré d'attachement à l'UE qui se divise en part égale entre ceux qui se disent très ou plutôt attachés (49%) et ceux qui se disent peu ou pas du tout attachés (51%).

### **Analyse du vote**

Nous avons établi en synthèse 4 modèles cumulatifs visant à mesurer les facteurs ayant influencé le résultat du référendum sur le droit de vote des étrangers : 1) le modèle socio-démographique, qui reprend les variables d'âge, sexe et éducation ; 2) le modèle politique mesuré par le soutien au gouvernement et les préférences électorales ; 3) le modèle économique évalué par le soutien à la préférences nationale à l'emploi ; et 4) le modèle souverainiste/identitaire mesuré à travers la perception de la crise de légitimité, et celle du soutien à l'Union européenne. Afin de tester chacune de ces approches, nous allons nous baser sur le sondage post-référendaire Voxlex auquel 826 résidents de nationalité luxembourgeoise ont répondu (Poirier et al. 2015). La variable dépendante était la réponse (oui ou non) à la question référendaire.

**Binary logistic on propensity to vote in favor of voting right foreigners - (exp(B))**

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
Age (ref: 65 et +)				
18-24	2.54***	2.007*	1.566	1.147
25-34	1.332	1.115	1.05	1.555
35-49	0.977	0.988	0.827	1.105
50-64	1.567	1.273	0.921	1.024
Sexe (ref: femme)	0.986	1.128	1.092	1.084
Educ (ref: ≥ 4 year)				
Primaire/Sec. 1e cycle	0.297***	0.323***	0.493**	0.507
Sec. 2e cycle	0.342***	0.411***	0.489**	0.561
BAC + 1 à BAC + 3	0.536**	0.564**	0.61*	0.659
Parti plus de voix 2013 (réf: partis contre)		2.951***	3.387***	3.5***
Avis sur le bilan du Gouvernement actuel (très positif)				
Très négatif		0.095***	0.086***	0.09***
Plutôt négatif		0.222***	0.178***	0.165***
Neutre		0.741	0.507	0.54
Plutôt positif		0.541	0.371*	0.418
Protectionnisme économique (ref: pas du tout d'accord)				
Tout à fait d'accord			0.199***	0.364***
Plutôt d'accord			0.403***	0.602
Plutôt pas d'accord			1.091	1.441
Degré attachement UE (ref: peu ou pas du tout)				1.503
Légitimité démocratique				0.493***
Constante	0.614	1.004	2.745	8.638
Pseudo-R2 (Nagelkerke)	0.083	0.327	0.393	0.51
N included	857	857	857	857

NB: sign ≤ 0,1\*; 0,05\*\*; 0.01\*\*\*

Le modèle socio-démographique montre que plus les personnes sont éduquées, plus elles sont susceptibles de répondre positivement à la question référendaire. C'est ainsi que parmi ceux qui ont fait des études universitaires (4 ans et plus), il y avait 41% de vote favorable contre 17% pour ceux qui se sont arrêtés au niveau des primaires (voir annexe x, figure x). L'éducation serait liée à une ouverture vers l'« étranger » comme cela s'est vérifié d'ailleurs dans le cas des récents vote par rapport à Trump et au Brexit. De même les primo-votant (18-24 ans) sont significativement plus susceptibles d'avoir voté favorablement au référendum que les seniors (65 ans et plus) : 38% pour les 18-24 ans contre 21% pour les 65 ans et plus. Par contre le vote n'est absolument pas lié au genre. Bien que l'âge et l'éducation soient significativement corrélés au vote référendaire, le modèle socio-démographique n'explique que peu de variance (pseudo r2 : 0.083). Par ailleurs, l'effet des variables socio-démographiques s'estompe au fur et à mesure que le modèle se complexifie.

Le second modèle qui inclut les la préférence partisane pour expliquer le vote est par contre beaucoup plus significatif (pseudo r2 : 0.327). C'est ainsi que les électeurs des partis favorables au droit de vote étaient trois fois plus susceptibles de voter positivement que les électeurs des partis politiques qui sont défavorables à étendre le droit de vote aux étrangers. Ceci étant dit, comme nous l'avions prévu, nous assistons à un phénomène de désalignement particulièrement marqué parmi les électeurs des partis favorables au référendum (voir annexe x, figure x): seuls les électeurs du parti vert étaient majoritairement favorables (64%), tandis que les électeurs de la gauche et du parti socialiste se divisaient en part égale entre votes favorables et contraires et ceux du parti libérale, le parti du Premier Ministre, n'étaient favorables qu'à 41%. Les électeurs du parti de l'opposition avaient par contre largement suivi la consigne de vote de leur parti : ils n'étaient que 11% au sein du CSV et 4% au sein de l'ADR à voter en faveur de l'extension du droit de vote. Il est intéressant de noter que l'effet reste significatif et s'intensifie avec l'ajout des variables économiques (modèle 3) et des variables souverainiste-identitaires (modèle 4). La seconde variable du modèle politique concerne le soutien au gouvernement. Il s'agit de la variable la plus significative de toutes celles testées. Ainsi les électeurs qui ont un avis très positif sur le gouvernement sont dix fois plus susceptibles de voter favorablement que ceux qui ont un avis très négatif et ils le sont huit fois plus que ceux qui ont un avis plutôt négatif. Il y a, en d'autres termes, l'expression d'un vote sanction très marqué contre le gouvernement. Notons que les électeurs qui ont un avis très positif ou plutôt positif, sont les seuls à voter majoritairement en faveur du référendum, mais ne cumulent même pas 15% de l'électorat. Sans surprise la variable demeure significative dans les modèles trois et quatre.

L'ajout de la variable portant sur le protectionnisme économique dans le domaine de l'emploi (modèle 3) est significatif et contribue à renforcer le pouvoir explicatif de notre modèle (pseudo r2 : 0.393). Les personnes qui sont tout à fait contraires avec l'idée que si le nombre d'emplois diminue, il faudrait donner la priorité à l'engagement de Luxembourgeois plutôt qu'à d'autres ressortissants de l'Union européenne, sont environ sept fois plus susceptibles d'avoir voté favorablement au référendum que ceux qui sont tout à fait contraire à cette idée. Notons qu'une large majorité de luxembourgeois (74%) est favorable au protectionnisme pour l'emploi, en dépit d'une situation économique bonne et en progression.

Enfin notre dernier modèle (modèle 4) s'intéresse à l'effet de l'identification à l'Union européenne et à la légitimité démocratique. La variable portant sur l'identification à l'Union européenne va dans le sens attendu, mais n'est pas significative. Par contre la variable portant sur la légitimité démocratique est particulièrement significative. Comme attendu les personnes qui estiment qu'« il y a un problème de légitimité démocratique si plus de la moitié de la population n'a pas le droit de vote » sont significativement plus susceptibles de voter en faveur que celles qui estiment que cela ne pose pas de problème. Dans le détail, un peu plus de la moitié des électeurs qui sont convaincus de l'existence d'un problème de légitimité (ceux qui ont répondu entre 1 et 3 sur une échelle de 1 à 10) ont voté favorablement à une extension du droit de vote. Par la suite (à partir de 4 sur une échelle de 1 à 10) le soutien diminue dramatiquement. Globalement un tiers de l'électorat (34%) estime que cela pose problème (cumul des réponses 1 à 4), alors qu'une majorité relative (44%) estime que cela ne pose pas de problème (cumul des réponses de 7 à 10) et que 22% est indécis (cumul des réponses 5 et 6). En synthèse la question de légitimité démocratique qui était le principal argument du camp du oui, n'a su convaincre qu'un tiers des électeurs et, parmi ceux-ci, une très faible majorité estime que l'extension du droit de vote constitue la bonne solution pour résoudre le problème de légitimité.

### **Synthèses et réflexions finales**

Pour conclure, notre analyse sur l'extension du droit de vote des étrangers semble mettre en évidence une cassure entre d'une part une majorité de luxembourgeois, qui voient dans l'extension du droit de vote aux étrangers un danger pour leur emploi, l'identité et la souveraineté nationale. Et, d'autre part, une minorité de luxembourgeois plutôt éduquée et europhile pour qui l'extension du vote aux étrangers est une opportunité pour l'enrichissement économique et culturel du pays. On pourrait donc conclure assez facilement que ce résultat est la conséquence classique d'une société éclatée entre les laissés pour compte de la mondialisation qui cherchent refuges dans des mesures protectionnistes et les mondialistes, qui voient dans l'ouverture vers l'extérieur des opportunités économiques et culturelles. Avec 80% de luxembourgeois ayant voté contre l'extension du droit de vote des étrangers le raccourci est vite fait pour affirmer que les luxembourgeois, qui pourtant doivent leur bien-être passé et présent à la main-d'œuvre étrangère, sont devenus outrageusement nationalistes et xénophobes.

Une telle analyse serait cependant inexacte et en grande partie injuste pour plusieurs raisons. La première est qu'elle ne tient pas en compte du fait que le vote a été largement déterminé par l'image négative que les luxembourgeois avaient du gouvernement. Notre analyse montre que seule une minorité de citoyens soutenaient le gouvernement et que celle-ci était beaucoup plus susceptible de voter en faveur du référendum. Sur base de ces résultats il semble clair que le gouvernement a choisi le pire moment pour lancer le référendum. La campagne officielle, qui était courte et peu efficace – à l'inverse de la campagne du non – ainsi que les prévisions fallacieuses des sondages qui n'excluaient pas la victoire du oui n'ont fait que renforcer le vote contre le référendum. Le fait que les luxembourgeoises ont voté dans des proportions proches sur les trois questions référendaires qui portaient pourtant sur des enjeux complètement différents confirment l'hypothèse du vote sanction.

En plus d'un gouvernement plombé par une image négative, le camp du oui avait un argument difficile à contrecarrer : c'est-à-dire celui de privilégier l'intégration des étrangers en simplifiant l'accès à la nationalité luxembourgeoise, en reconnaissant d'une part la double nationalité et, d'autre part, en simplifiant les conditions de son acquisition, ce qui est désormais le cas avec la nouvelle loi sur nationalité. Bien qu'une telle mesure ne permettra que d'estomper - mais pas d'inverser - la courbe de la proportion d'étrangers vivant aux Luxembourg, elle apparaît raisonnable et progressiste. Le fait qu'une majorité de luxembourgeois si soit associée montre à suffisance que le peuple luxembourgeois ne peut pas être traité de peuple xénophobe.

Il n'en reste pas moins qu'un malaise existe au sein de la population qui s'exprime par une perte de repère identitaire et une crainte par rapport à un futur économique. Le prochain rendez-vous référendaire, portant sur l'ensemble de la constitution, sera un nouveau test pour le gouvernement à venir. Bien que la nouvelle constitution sera vidée de ses réformes les plus polémiques, et que le nouveau gouvernement bénéficiera probablement d'un meilleur soutien populaire, il sera indispensable que la campagne en faveur du oui se fasse avec l'appui de l'ensemble des forces politiques et des groupes d'intérêts ainsi qu'à travers des mesures d'informations et d'engagement des citoyens efficaces. Alors qu'il est normal d'inviter la population de se prononcer sur sa nouvelle loi fondamentale, il faut le faire avec la responsabilité, le temps, la méthode nécessaire.

## **Bibliographie**

Allegrezza Serge, Germaine Thill, and François Peltier. 2015. "Electeurs Potentiels Aux Prochaines Législatives ?" Regards 07. Statec.

Dumont Patrick, Kies Raphaël, Fehlen Fernand et Philippe Poirier. 2007. « Le référendum du 10 juillet 2005 sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe ». Service Central Imprimerie de l'Etat

Dumont Patrick, Kies Raphaël, Spreitzer Astrid, Maria Bozinis, et Philippe Poirier. 2010. « Analyse des élections au Luxembourg de Juin 2009 ». Luxembourg: Service Central Imprimerie de l'Etat.

Dumont Patrick, and Raphaël Kies. 2014. "Luxembourg." *European Journal of Political Research Political Data Yearbook* 53(1): 211–21.

Poirier Philippe, Dumont Patrick, Kies Raphaël, Carpentier Tanguy Xavier, et Astrid Spreitzer. 2015. « Les élections législatives de 2013 et européennes de 2014 au Grand-Duché de Luxembourg. Luxembourg ». Luxembourg: Centre des technologies de l'information de l'Etat.

EVS (2008): *European Values Study 2008: Integrated Dataset (EVS 2008)*. GESIS Data Archive, Cologne. ZA4800 Data file Version 4.0.0, doi:10.4232/1.12458

Font, Nuria. 2008. "The Domestic Politics of the EU in the Constitutional Treaty Referendums." *Perspectives on European Politics and Society* 9(3): 301–15.

Heuschling, Luc. 2016. "Question 2 Du Referendum 2015 Droit de Vote Etrangers". *Section des sciences morales et politiques Institut Grand-Ducal. Actes de Institut grand-ducal XIX*: 111–40.

- Hobolt, Sara B. 2016. "The Brexit Vote: A Divided Nation, a Divided Continent." *Journal of European Public Policy* 1763(September): 1–19.
- Kies, Raphaël. 2015. "Les Consultations Citoyennes et Les Réformes Constitutionnelles." Rapport Civilex pour la Chambre des Députés de la Chaire en étude Parlementaire. Luxembourg.  
<http://orbilu.uni.lu/handle/10993/21775>
- Leduc, Lawrence. 2002. "Opinion Change and Voting Behaviour in Referendums." *European Journal of Political Research* 41: 711–32.
- Le Quotidien (2015), « Fred Keup, porte-parole du camp du non », 25 Mai.  
<http://www.lequotidien.lu/politique-et-societe/fred-keup-porte-parole-du-camp-du-non/>
- Le Quotidien (2015), « Notre pays est ce qu'il est grâce aux étrangers », 30 avril.  
<http://www.lessentiel.lu/fr/news/dossier/referendum/story/16182351>
- Minte (2015), « Arguments en faveur du oui ». <http://emdera.net/minte/argumfr.pdf>
- Nienaber, Birte, Linda Dionisio, and Adolfo Sommarribas. 2015. International Migration in Luxembourg: Continuous Reporting System on Migration OECD. <http://orbilu.uni.lu/handle/10993/22528>
- Reif, Karlheinz, and Hermann Schmitt. 1980. "NINE SECOND-ORDER NATIONAL ELECTIONS - A CONCEPTUAL FRAMEWORK FOR THE ANALYSIS OF EUROPEAN ELECTION." *European Journal of Political Research* 8: 3–44.
- Schmitt, Hermann, Popa, Sebastian A., Hobolt, Sara B., Teperoglou, Eftichia (2015): European Parliament Election Study 2014, Voter Study. GESIS Data Archive, Cologne. ZA5160 Data file Version 2.0.0, doi:10.4232/1.12300
- Pigeron-Piroth, Isabelle. 2009. Le Secteur Public. Working papers du STATEC. 34.
- Poirier, Philippe, Dumont, Patrick, and Kies, Raphaël. 2015. Voxlex: sondage post-référendaire 2015. Chaire en étude parlementaire. Université du Luxembourg. Esch-Belval.
- Wort (2016), « Politologe kritisiert konzeptlose Politik », 17 avril. <https://www.wort.lu/de/politik/referendumsdebatte-politologe-kritisiert-konzeptlose-politik-5530d6830c88b46a8ce578af>
- Zaller, J.R. (1992). *The nature and origins of mass opinion*. New York: Cambridge University Press.