

En guise de synthèse des résultats auxquels nous sommes parvenus et à titre de piste de réflexion pour une recherche ultérieure sur d'autres institutions démocratiques, nous proposons de jeter les bases d'une « méthode » pour la modélisation du potentiel populaire exprimé par l'initiative populaire dans les États fédérés allemands.

### **« L'analyse des données » au service du droit constitutionnel comparé : de la cartographie thématique de l'initiative populaire vers la modélisation du potentiel populaire**

L'approche cartographique de l'initiative populaire mise en œuvre dans le développement de cette contribution peut être qualifiée de thématique. Chaque carte permet de comparer les seize États fédérés sur un thème donné. Cette démarche conduit à identifier des groupes ou des classes de Länder en fonction d'un seul critère, par exemple le seuil de qualification ou les modalités du contrôle administratif de l'initiative populaire. La cartographie fondée sur une seule caractéristique ne permet pas en revanche de comparer les Länder en tenant compte de toute la complexité de l'initiative populaire et de la spécificité de l'institution dans chaque Land, résultant de la combinaison d'un grand nombre de caractères. Certes, nous avons bien tenté ponctuellement de rapprocher telle carte d'une autre pour mettre en évidence des corrélations ou des oppositions. Mais cette approche *manuelle* ne peut conduire qu'à des résultats partiels. Pour opérer la synthèse des résultats, nous proposons d'utiliser l'outil *informatique* qui permet de traiter l'ensemble des données selon une méthode statistique d'analyse des données, qu'il s'agira de préciser.

L'étude des institutions démocratiques par le biais de l'outil statistique est une démarche aujourd'hui classique en science politique, comme en témoignent les apports du courant néo-institutionnaliste à l'analyse comparée des institutions politiques. Cette approche pourrait également s'appliquer au droit constitutionnel comparé, en privilégiant dans un premier temps une perspective micro-institutionnelle ou micro-juridique, avant d'envisager à plus long terme la dimension macro-institutionnelle des régimes politiques dans leur ensemble. La théorie de la démocratie développée par le politologue Arend Lijphart et l'opposition qu'il met en évidence entre le modèle majoritaire et le modèle de consensus ou « consociationnel »<sup>1453</sup>, reposent sur une démarche scientifique particulière, dont la dimension

---

<sup>1453</sup> Pour une critique de la typologie proposée par Arend Lijphart, voir Lauvaux (Philippe), « La démocratie majoritaire. Conception et discussion d'un modèle polaire », *Pouvoirs*, 1998, p. 5-19. Pour une confrontation de la théorie de Lijphart à l'organisation politique et institutionnelle de la République Fédérale d'Allemagne, voir : Le Divellec (Armel), « La variante allemande », *Pouvoirs*, 1998, p. 35-46.

méthodologique est souvent suggérée dès les sous-titres de ses ouvrages. Dans son analyse des « démocraties », il présente les « modèles de gouvernement majoritaire et consensuel dans vingt et un pays »<sup>1454</sup>. Sa recherche sur « les systèmes électoraux et les systèmes de parti » repose sur « une étude de vingt sept démocraties » entre 1945 et 1990<sup>1455</sup>. La démarche de Lijphart consiste à établir des classifications en fonction de différents critères. Dans son ouvrage de 1984, il utilise ainsi neuf « éléments » définissant le modèle majoritaire<sup>1456</sup> et huit « éléments » caractéristiques du modèle de consensus<sup>1457</sup>. Ces deux modèles de référence sont construits à partir des traits distinctifs des systèmes britannique pour le modèle majoritaire et suisse pour le modèle consensuel et constituent la grille d'analyse des différentes démocraties mises en comparaison.

S'inspirant des travaux d'Arend Lijphart, une équipe de politologues allemands, dirigée par Markus Freitag et Adrian Vatter, publie en 2008 un ouvrage portant sur « les démocraties des États fédérés allemands »<sup>1458</sup>. Les résultats de cette recherche sont d'un intérêt certain car, comme le soulignent les auteurs eux-mêmes, il s'agit de l'une des rares études consacrées à « une analyse comparée des Länder et de leur conception de la

---

<sup>1454</sup> Lijphart (Arend), *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, London, Yale University Press, 1984, 230 p. : sur la méthode et la notion de « modèle », voir plus particulièrement le chapitre 13, « Rational, Prescriptive, and Empirical Models of Democracy », p. 207-222.

<sup>1455</sup> Lijphart (Arend), *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*, New York, Oxford University Press, 1994, 210 p. : sur la méthode, voir notamment le chapitre 1 « Introduction : Goals and Methods », p. 1, le chapitre 2 « Electoral Systems : Types, Patterns, Trends », p. 10 et le chapitre 5 « Bivariate and Multivariate Analyses », p. 95. Voir également : Lijphart (Arend), *Democracy in Plural Societies. A comparative exploration*, New Haven, London, Yale University Press, 1977, 248 p. ; Lijphart (Arend), *Thinking about Democracy. Power sharing and majority rule in theory and practice*, New York, Routledge, 2008, 306 p. : sur la méthode, voir plus particulièrement le chapitre 17, « Comparative politics and the comparative method », p. 245-265.

<sup>1456</sup> 1. concentration du pouvoir exécutif au sein de cabinets purement majoritaires et formés par un seul parti ; 2. fusion des pouvoirs et prépondérance du cabinet par rapport au parlement ; 3. bicamérisme asymétrique ; 4. bipartisme ; 5. système partisan unidimensionnel (les partis politiques s'opposent essentiellement sur un thème principal, à savoir la dimension socio-économique) ; 6. élections pluralistes ; 7. gouvernement unitaire et centralisé ; 8. Constitution non écrite et souveraineté parlementaire ; 9. démocratie exclusivement représentative : « 1. Concentration of executive power : one-party and bare-majority cabinets (...). 2. Fusion of power and cabinet dominance (...). 3. Asymmetric bicameralism (...). 4. Two-party system (...). 5. One-dimensional party system (...). 6. Plurality system of elections (...). 7. Unitary and centralized government (...). 8. Unwritten constitution and parliamentary sovereignty (...). 9. Exclusively representative democracy (...) » Lijphart (Arend), 1984, p. 4-9, « The Westminster Model : nine majoritarian elements ».

<sup>1457</sup> 1. partage du pouvoir exécutif et coalitions élargies ; 2. séparation des pouvoirs ; 3. bicamérisme équilibré et représentation des minorités ; 4. système multipartisan ; 5. système partisan multidimensionnel ; 6. représentation proportionnelle ; 7. fédéralisme et décentralisation ; 8. constitution écrite et veto minoritaire : « 1. Executive power-sharing : grand coalitions (...). 2. Separation of powers, formal and informal (...). 3. Balanced bicameralism and minority representation (...). 4. Multiparty system (...). 5. Multidimensional party system (...). 6. Proportional representation (...). 7. Territorial and nonterritorial federalism and decentralization (...). 8. Written constitution and minority veto (...) », Lijphart (Arend), 1984, p. 23-30, « The consensus model : eight majority-restraining elements ».

<sup>1458</sup> Freitag (Markus), Vatter (Adrian), ed., *Die Demokratien der deutschen Bundesländer. Politische Institutionen im Vergleich*, Opladen & Farmington Hills, Verlag Barbara Budrich, 2008, 356 p.

démocratie »<sup>1459</sup>, cette approche étant considérée comme un « nécessaire complément à la perspective dominante en Allemagne, où l'analyse du fédéralisme consiste à étudier les États fédérés dans leur interaction avec les autres échelons territoriaux »<sup>1460</sup>. Christina Eder et Raphael Magin proposent ainsi une contribution sur la « démocratie directe »<sup>1461</sup>. Ils opèrent notamment une classification des procédures législatives populaires prévues par les Länder, en leur attribuant un « indice d'ouverture » (*Offenheitindex*)<sup>1462</sup> combinant les différentes limites juridiques encadrant l'initiative populaire et le référendum. Le choix de la méthode se justifie par l'objectif que les auteurs se sont fixés préalablement : vérifier l'hypothèse communément admise, selon laquelle la faiblesse de la pratique serait la conséquence de procédures trop contraignantes<sup>1463</sup>. Au terme de leur analyse des données<sup>1464</sup>, Christina Eder et Raphael Magin concluent qu'il existe bien une corrélation entre le degré d'ouverture de la procédure et l'importance de la pratique, « car plus l'indice d'ouverture est élevé, plus le nombre d'initiatives est grand ». Mais ils nuancent leur propos, en affirmant que « sur la base des résultats, il ne faut toutefois pas exclure que d'autres facteurs jouent un rôle »<sup>1465</sup>. Parmi ces autres paramètres, les auteurs citent à titre d'hypothèse les « facteurs sociopolitiques, socioéconomiques ou sociodémographiques »<sup>1466</sup>, en particulier l'importance de la population.

La démarche que nous proposons de mettre en œuvre se distingue, d'une part, de l'approche de Arend Lijphart, qui isole des groupes d'États en fonction de critères caractérisant des « modèles » déterminés a priori, et, d'autre part, de la méthode de Christina Eder et Raphael Magin, qui cherchent à vérifier une opinion communément admise et

---

<sup>1459</sup> « [Es gibt] nahezu keine vergleichenden Analysen zu den Ländern und ihren Demokratiekonzeptionen », Freitag (Markus), Vatter (Adrian), p. 28.

<sup>1460</sup> « Der vorliegende subnationale Vergleich versteht sich damit als notwendige Ergänzung zur bisher dominanten Verflechtungs- und Mehrebenenperspektive der deutschen Föderalismusanalyse », Freitag (Markus), Vatter (Adrian), p. 28.

<sup>1461</sup> Eder (Christina), Magin (Raphael), « Direkte Demokratie », Freitag (Markus), Vatter (Adrian), ed., 2008, p. 257-308.

<sup>1462</sup> Eder (Christina), Magin (Raphael), 2008, p. 284.

<sup>1463</sup> « Eine in der Literatur sehr populäre Hypothese besagt, dass die institutionellen Rahmenbedingungen die Anzahl der durchgeführten direktdemokratischen Verfahren in einem Bundesland maßgeblich beeinflussen (...). Anhand des Offenheitsindex wird nun untersucht, wie einfach oder schwierig es in den einzelnen Bundesländern ist, ein Volksgesetzgebungsverfahren durchzuführen », Eder (Christina), Magin (Raphael), 2008, p. 268-269.

<sup>1464</sup> Sur les différentes méthodes d'analyses de données, voir notamment : Bouroche (Jean-Marie), Saporta (Gilbert), *L'analyse des données*, Paris, Presses Universitaires de France, Que sais-je ?, 2005, 128 p.

<sup>1465</sup> « Damit stützen die dargestellten Ergebnisse den in der deutschen Diskussion behaupteten Zusammenhang zwischen institutionellen Rahmenbedingungen und Anwendungshäufigkeit direktdemokratischer Verfahren, denn je größer die Offenheit der Volksgesetzgebung in einem Bundesland ist, desto mehr Verfahren werden auch initiiert. Es kann aufgrund der Ergebnisse allerdings nicht ausgeschlossen werden, dass weitere Faktoren eine Rolle spielen », Eder (Christina), Magin (Raphael), 2008, p. 288.

<sup>1466</sup> « Denkbar sind sozio-politische, sozio-ökonomische oder sozio-demographische Einflussgrößen », Eder (Christina), Magin (Raphael), 2008, p. 288, note 29.

construisent leur « indice d'ouverture » conformément à cette hypothèse préliminaire. Parmi les différents types d'analyse disponibles, notre choix s'est porté sur l'analyse factorielle des correspondances, car elle permet d'une part de traiter un grand nombre de caractères quantitatifs et qualitatifs<sup>1467</sup>, et d'autre part de comparer les « profils »<sup>1468</sup> des individus, autrement dit d'élaborer des typologies. Le « profil » d'un groupe d'individus est la courbe des valeurs prises par les caractères (les limites de l'initiative populaire) de l'ensemble des individus (les Länder) de la même classe (un type de Länder). Les résultats de l'analyse factorielle des correspondances, présentés sous la forme de « nuages de points » sur un graphique, permettent de regrouper des Länder au comportement similaire, toute la difficulté résidant alors dans l'interprétation de ces résultats, qui est d'autant plus complexe que le nombre de critères est important. L'enjeu est double : il s'agit non seulement de déterminer, parmi l'ensemble des caractéristiques, celles qui constituent les critères distinctifs principaux de chaque groupe, mais également de comprendre la signification des ordres mis au jour par l'analyse qui débouche à la fois sur un classement et sur une hiérarchisation des Länder<sup>1469</sup>. À ce stade, notre objectif sera donc nécessairement limité, la modélisation du potentiel populaire étant conçue comme un objectif à plus long terme. Il s'agira principalement d'élaborer une méthode susceptible d'être appliquée à notre objet d'étude, l'initiative populaire dans les États fédérés allemands, en tenant compte des spécificités du cadre disciplinaire du droit constitutionnel comparé et de la perspective conceptuelle de la théorie générale de l'État. Cette démarche comporte en outre une dimension expérimentale. Si les premiers résultats et les pistes de réflexion sont convaincants, la méthode pourrait être développée et améliorée pour être appliquée à d'autres institutions démocratiques.

---

<sup>1467</sup> « Proposée dans les années 60 par J.-P. Benzécri pour l'étude des tableaux de contingence (croisement de deux caractères nominaux), l'analyse des correspondances a été étendue par la suite au cas de nombre quelconque de caractères. Par ses propriétés mathématiques et la richesse de ses interprétations, l'analyse des correspondances est devenue la méthode privilégiée de description des données qualitatives. Elle constitue en particulier un des outils les plus puissants pour le dépouillement des enquêtes », Bourroche (Jean-Marie), Saporta (Gilbert), *L'analyse des données*, Paris, Presses Universitaires de France, Que sais-je ?, 1987, p. 83. Voir également : Benzécri (Jean-Paul), *L'analyse des données*, Tome 1 : *La Taxinomie*, Paris, Dunod, 1973, 616 p., Tome 2 : *L'analyse des correspondances*, Paris, Dunod, 1973, 620 p.

<sup>1468</sup> Le terme de « profil » n'est pas spécifique à l'analyse factorielle des correspondances. Voir notamment : Centre National de la Recherche Scientifique, *L'analyse factorielle et ses applications*, Paris, Éditions du CNRS, 1956, 423 p.

<sup>1469</sup> Pour simplifier, seuls les deux premiers facteurs (ou axes) seront représentés sur les graphiques (ce sont les plus significatifs), mais les typologies présentées tiennent compte des trois premiers facteurs. Voir par exemple : Bourroche (Jean-Marie), Saporta (Gilbert), 1987, p. 97.