

**La commission des sondages face aux élections
présidentielles et législatives de 2012**

Mme Marie-Ève Aubin, Présidente
M. Mattias Guyomar, Secrétaire général

L'activité de la commission des sondages, pendant la période précédant les élections présidentielle et législatives de 2012, s'est répartie de la manière suivante :

- l'examen systématique de la fiabilité de tous les sondages publiés ayant un rapport direct ou indirect avec les élections ;
- le contrôle également systématique des conditions de publication des sondages ;
- l'instruction des réclamations ;
- le contrôle du respect de l'interdiction de publication et de commentaire à la veille des scrutins ;
- le contrôle du respect de l'interdiction de communiquer des sondages et des résultats partiels, le jour du scrutin.

Le présent rapport, adopté par la commission le 2 octobre 2012, examinera successivement les problèmes ou difficultés qu'a rencontrés la commission dans l'exercice de son contrôle et les évolutions qui l'ont conduite à adapter les modalités de son intervention.

1- La campagne de sondages relative à l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2012 et aux élections législatives des 10 et 17 juin 2012

1-1 Le nombre de sondages en forte augmentation

Les élections présidentielles de 1995, 2002 et 2007 avaient donné lieu respectivement à 157, 193 et 293 sondages relevant du champ de contrôle de la commission ainsi qu'à 9, 5 et 7 réclamations. En 2012, ces chiffres s'élèvent à 409 sondages ayant un lien direct ou indirect avec l'élection présidentielle et 7 réclamations.

S'agissant des élections législatives, 79 sondages ont été réalisés et 6 réclamations présentées.

La forte augmentation du nombre de sondages relatifs à l'élection présidentielle soumis au contrôle de la commission, constatée en 2007, s'est encore amplifiée. Avec plus de 400 sondages, le scrutin présidentiel de 2012 a atteint un record, le rythme de publication atteignant environ deux sondages par jour, au cours des quatre derniers mois de la campagne et même trois en toute fin de période. La quasi-totalité des sondages publiés émanent des neuf instituts principaux : TNS Sofres, Ifop, Ipsos, BVA, CSA, LH2, Viavoice, Harris Interactive et OpinionWay.

Les explications d'une telle augmentation sont au moins de trois ordres. Les deux premières avaient également joué lors de la précédente élection présidentielle.

Comme en 2006, l'organisation de primaires pour la désignation du candidat du parti socialiste a produit un double effet en termes de chronologie et de volume. 118 sondages ont ainsi été publiés avant l'organisation, à l'automne 2011, de ces primaires : 24 ont porté spécifiquement sur les primaires tandis que 107 sondages relatifs à l'élection présidentielle ont été réalisés, en soumettant aux personnes interrogées plusieurs hypothèses s'agissant du candidat socialiste. On retrouve le même phénomène qu'en 2007, l'organisation des primaires nourrissant une offre de sondages tandis que ceux-ci alimentaient la campagne entre les candidats à la candidature, en particulier grâce à la comparaison de leur potentiel électoral.

Par ailleurs, comme Ipsos en 2007, l'institut Ifop a décidé de réaliser un sondage quotidien destiné à être publié ce qui a massivement accru l'offre publique de sondages : 84 vagues quotidiennes ont en effet été publiées par cet institut.

À ces facteurs s'ajoute le choix d'une interprétation plus extensive de la notion de « lien indirect » avec le scrutin. Ont ainsi été regardés comme des sondages électoraux au sens de l'article 1er de la loi du 19 juillet 1977, et contrôlés à ce titre par la commission, certaines enquêtes ne comportant aucune intention de vote mais dont le contenu était clairement

lié à la campagne électorale, comme, par exemple, des enquêtes portant sur tel candidat et son programme électoral ou encore sur une « proposition phare » ou un enjeu fort de la campagne. De même, la commission a considéré qu'entraient dans le champ de son contrôle des sondages ayant pour objet de suivre de façon continue les « électeurs changeants ». Ces enquêtes, réalisées par Ipsos et rendues publiques par *Le Monde*, sont effectuées auprès d'un « panel » d'internautes interrogés à intervalle régulier sur leurs intentions de vote ce qui permet de déterminer les changements d'intentions de vote entre candidats. Quelques entretiens qualitatifs menés auprès de certains « changeurs » visent à comprendre les raisons de ces changements. L'intérêt de ces sondages est de mettre en évidence de multiples, contraires et parfois vifs mouvements d'opinion à l'œuvre derrière l'évolution des intentions de votes. Par exemple, un candidat qui gagne un point en un mois peut en réalité en avoir perdu cinq au profit de trois de ses adversaires mais gagné six au détriment de deux autres. L'évolution des intentions de votes résulte bien du solde de tels mouvements contradictoires ainsi mis à jour.

1-2 Une action diversifiée

Il convient de souligner, comme en 2007, le nombre fort peu élevé de réclamations par rapport à celui des sondages réalisés : sept réclamations portant sur l'élection présidentielle et six réclamations portant sur les élections législatives.

L'une d'entre elle, introduite par M. Jean-Luc Mélenchon, le 12 septembre 2011 a été rejetée par la commission le 22 septembre suivant. L'auteur de la réclamation a saisi le Conseil d'Etat qui a rejeté le recours par une décision de principe du 8 février 2012 qui conforte la position de la commission sur plusieurs points importants. La décision précise notamment la mission de contrôle de la commission et la nature des mises au point qu'elle peut prononcer en relevant « *qu'il appartient à la commission des sondages de demander la publication ou la diffusion d'une mise au point appropriée lorsque les conditions de réalisation d'un sondage par un organisme ou de publication d'un sondage par un organe d'information ont porté une atteinte suffisamment caractérisée aux dispositions légales et réglementaires dont elle a pour mission d'assurer l'application en compromettant, préalablement à des consultations électorales, la qualité, l'objectivité ou la bonne compréhension par le public de ce sondage* ».

Indépendamment des réclamations dont elle est saisie, la commission procède au contrôle systématique de tous les sondages relevant de sa compétence. Certains d'entre eux ont justifié la publication de mises au point, ordonnées sur le fondement de l'article 9 de la loi du 19 juillet 1977 : sept mises au point à propos de l'élection présidentielle et six à propos des élections législatives.

À l'examen particulier de chacun des sondages se sont ajoutés plusieurs types d'interventions de la commission, de portée générale :

- l'organisation de plusieurs réunions avec les représentants de l'ensemble des instituts, en janvier 2010 et en juin 2011 et avec les représentants de la presse, en décembre 2011 ;
- la publication de sept communiqués de portée générale, dont deux en commun avec la commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle ;
- l'organisation d'une conférence de presse, le 20 avril 2012.

2- Les principales questions posées par le contrôle de la qualité des sondages

Au terme de cette riche année électorale et au vu de son examen d'ensemble de la campagne de sondages, la commission souhaite formuler les observations suivantes.

2-1 L'évolution des méthodes d'interrogation des sondages électoraux

La période 2010-2012 est marquée par un passage progressif d'un mode d'interrogation à un autre : des interrogations pratiquées par téléphone aux questionnaires administrés "en ligne". Parmi les instituts majeurs qui effectuent des enquêtes dans la France entière, un seul institut recourait à l'internet en 2007. Aujourd'hui, ils sont cinq à opérer ainsi : trois pour toutes leurs études et deux pour partie d'entre elles.

Plusieurs sociétés ont mis à profit la campagne présidentielle pour tenter de se faire connaître comme professionnels des sondages électoraux. Toutes ont procédé par la voie de l'internet. Alors même que la réalisation des sondages par internet implique la définition et la mise en œuvre d'une méthode d'administration sensiblement différente de celle retenue pour les sondages par téléphone, la commission relève la facilité avec laquelle les instituts sont passés d'une technique de collecte de l'information à une autre et, pour certains, ont choisi de combiner les deux.

Des débats existent quant aux conséquences de ce changement sur les résultats bruts recueillis par les sondeurs. S'il est vrai que les souvenirs de vote des personnes interrogées par internet sont sans doute moins biaisés, il faut relever qu'en 2012 les résultats des sondages d'intentions de vote ont finalement été très voisins, que les enquêtes aient été menées par téléphone ou par internet.

La commission tient ici à rappeler que les sondages par internet n'ont rien à voir avec les enquêtes accessibles en ligne, dont les résultats sont parfois présentés comme émanant de « sondages » alors que les personnes qui ont librement choisi de répondre ne constituent

en rien un échantillon représentatif du corps électoral. La commission a rappelé, en 2012, par voie de communiqué, que de telles enquêtes ne constituent pas des « sondages » au sens de la loi du 19 juillet 1977 et que des précautions de présentation doivent impérativement entourer ce type d'enquêtes afin que l'opinion soit avertie de leur caractère non significatif.

2-2 La diversification des enquêtes réalisées

Naturellement, l'essentiel des sondages électoraux publiés portent sur des intentions de vote proprement dites. Mais le phénomène de diversification, apparu en 2006/2007, s'est encore amplifié en 2010/2011.

Il s'explique principalement par les sondages qu'a suscités l'organisation de primaires pour la désignation du candidat investi par le parti socialiste, ainsi que le sondage sur les primaires organisées par Europe-Ecologie.

En publiant deux communiqués généraux consacrés à cette question, la commission a tenu à souligner la difficulté particulière que soulève la réalisation de ces sondages. Celle-ci tient à l'impossibilité de définir la base électorale de ces « primaires », ouvertes à tous les électeurs qui le souhaitent. En dépit des précautions prises par les instituts qui ont généralement réalisé leurs enquêtes auprès de personnes se présentant comme des sympathisants de gauche et des sympathisants socialistes, l'échantillon des personnes interrogées était en effet susceptible de ne pas correspondre à celles qui se déplaceraient effectivement pour désigner le candidat du parti socialiste.

La commission a aussi rappelé que *lorsque les résultats sont établis sur la base d'échantillons ou de sous-échantillons d'une taille particulièrement réduite, la publication des résultats obtenus doit indiquer qu'il convient de les interpréter en tenant compte de la marge d'incertitude importante qui les affecte.*

2-3 Le renforcement des recommandations méthodologiques de la commission

Poursuivant un mouvement engagé depuis une dizaine d'années, la commission des sondages a continué d'approfondir le contrôle qu'elle exerce sur la fiabilité des méthodes utilisées par les instituts pour la réalisation de leurs sondages.

Il faut noter que la campagne pour les élections législatives a donné lieu à deux mises au point visant deux instituts, nouvellement actifs dans le domaine des sondages électoraux, dont les méthodes de constitution des échantillons et d'établissement des résultats ont conduit la commission à émettre de sérieux doutes sur le caractère significatif des résultats obtenus.

À l'égard de l'ensemble des instituts de sondages, l'approfondissement du contrôle s'est traduit par la formulation de recommandations portant aussi bien sur le périmètre du sondage que sur les méthodes de redressement utilisées pour établir les scores publiés à partir des résultats bruts.

a) Le périmètre des sondages réalisés.

Comme à chaque élection présidentielle, la question s'est posée de la publication d'hypothèses de second tour avant la tenue du premier tour.

En 2012, la commission des sondages a réaffirmé la position qu'elle avait retenue en 2007 :

- s'agissant des sondages portant sur une hypothèse de second tour, elle a rappelé qu'il serait, dans l'idéal, préférable d'attendre les résultats définitifs du premier tour pour en réaliser ;
- dans le cas d'une publication, dès avant le premier tour, d'un sondage de second tour, elle recommande aux instituts, s'ils ne publient qu'une hypothèse de second tour, de publier celle qui oppose les deux candidats qui arrivent en tête de leur sondage de "premier tour". Lorsque les résultats établis pour le premier tour sont suffisamment proches pour que, compte tenu des marges d'incertitude qui les affectent, l'identité des candidats qualifiés pour le second tour soit incertaine, les instituts sont invités à tester et publier plusieurs hypothèses de second tour. Cette pluralité des hypothèses envisagées est en effet de nature à relativiser la portée des résultats de "deuxième tour" publiés et à inciter le public à les interpréter avec toute la prudence nécessaire.

La commission se félicite de ce que cette recommandation ait été respectée par l'ensemble des instituts s'agissant des sondages rendus publics, à l'exception d'un sondage relatif à une élection législative qui a donné lieu à la publication d'une mise au point.

La commission a également été amenée à se prononcer sur la détermination des candidats soumis au choix des personnes interrogées s'agissant des enquêtes portant sur le premier tour de scrutin. Aussi longtemps que « l'offre politique » n'est pas cristallisée par une déclaration officielle de candidature auprès de l'autorité compétente, les instituts de sondages sont libres de leurs choix à cet égard, sous la seule réserve, qui va croissant au fur et à mesure que se rapproche la date de l'élection, du caractère vraisemblable de la candidature des personnalités testées. En revanche, lorsque l'offre politique est effectivement constituée, les instituts sont invités, en l'absence même de toute règle contraignante, à soumettre au sondage l'ensemble des candidats déclarés.

b) Les méthodes de redressement et d'établissement des résultats publiés

S'agissant des méthodes utilisées par les instituts pour le redressement des résultats bruts et l'établissement des scores publiés, la commission a poursuivi l'approfondissement de son contrôle tout en veillant à ne jamais substituer son appréciation à celle de l'auteur du sondage. La commission admet ainsi que les instituts disposent, avec le recours aux souvenirs de vote à références multiples et avec la pratique de redressements faisant appel à plusieurs critères, d'une certaine marge d'appréciation dans le choix des résultats finalement publiés.

Les recommandations générales formulées, avec constance, depuis plusieurs années ont été respectées de manière satisfaisante :

- l'impératif général de cohérence méthodologique qui impose, au sein d'une même campagne de sondages, la permanence de la méthode retenue. Lorsqu'en cours de campagne électorale, certains instituts ont décidé de modifier certains éléments ou critères, ils ont pris le soin d'en informer la commission et de justifier auprès d'elle les motifs d'une telle évolution ;
- l'absence de publication de résultats se situant en dehors de la « fourchette » qui correspond, pour chaque candidat, à l'intervalle entre le score le plus faible et le score le plus élevé obtenus à l'issue des différents redressements opérés par les sondeurs et communiqués à la commission.

Dans le prolongement de ces recommandations, la commission a dégagé une nouvelle exigence de méthode dont il faut reconnaître qu'elle a été, au moins dans un premier temps, diversement appréciée par les instituts. La campagne de sondages a en effet été l'occasion de consacrer la notion dite de « colonne de référence ». Cette exigence, qui repose sur le souci de s'assurer de la cohérence globale de la méthode utilisée, se traduit par la recommandation que le choix du critère de redressement retenu, parmi ceux effectués sur les résultats bruts, soit en principe le même pour l'ensemble des candidats testés.

Cette recommandation a conduit la commission à demander aux instituts de mentionner, dans les documents techniques transmis pour chaque sondage, cette colonne de référence. Mais la commission a veillé à éviter toute application mécanique de cette règle. D'une part, elle admet que la colonne de référence puisse être modifiée, d'une vague à l'autre, en fonction du déroulement de la campagne électorale à la condition que la notice en mentionne les motifs. D'autre part, la commission accepte que, pour certains candidats, le score publié ne corresponde pas à celui obtenu dans la colonne de référence. Mais, dans ce cas, l'institut doit apporter, dans la notice, des justifications à cette exception. L'obligation d'explicitier spontanément les éventuels écarts par rapport à la colonne de référence ayant été plus ou moins bien respectée, le besoin d'explication a entraîné, dans certains cas, des échanges écrits entre la commission et les représentants des instituts et parfois même une audition de ces derniers. La traçabilité

de la méthode ayant conduit à l'établissement des résultats publiés s'en trouve notablement améliorée ainsi que, par voie de conséquence, l'efficacité du contrôle exercé par la commission.

À deux reprises, les éléments fournis à titre explicatif n'ont pas convaincu la commission du bien-fondé de l'écart significatif des scores attribués à certains candidats par rapport à ceux résultant des redressements annoncés comme privilégiés et constituant la colonne de référence. Deux mises au point ont donc été prononcées au motif que les choix retenus pour établir, à partir des redressements effectués, les intentions de vote étaient caractérisés par un défaut de cohérence interne. Ces mises au point ont permis à la commission de rappeler qu'un sondage qui, même si les intentions de vote s'affinent au fil de la campagne, est dépourvu de toute valeur prédictive, doit se borner à refléter l'état de l'opinion au moment de sa réalisation, sans que les résultats obtenus soient corrigés à partir de considérations reposant sur des éléments extrinsèques à l'enquête.

3 – Le contrôle des conditions de publication des sondages électoraux

La réunion organisée avec un certain nombre de media en décembre 2011 a permis à la commission de faire connaître ses recommandations en matière de publication de sondages. Elle s'est révélée fort utile. Les campagnes électorales pour l'élection présidentielle et les élections législatives ont néanmoins donné lieu à des comportements, la plupart du temps non délibérés, en délicatesse avec les obligations qui pèsent, dans le respect de la liberté de la presse, sur les media. Les sondages relatifs à l'élection présidentielle ont ainsi conduit la Commission à adresser de nombreuses lettres d'observations aux organes de presse et à publier cinq mises au point. Ceux relatifs aux élections législatives ont entraîné quatre mises au point. Les difficultés rencontrées sont de plusieurs ordres.

3-1 Des publications abusives

Cette première catégorie recouvre des hypothèses différentes selon le support en cause.

Il peut s'agir, en premier lieu, de la publication de données partielles (parfois même non chiffrées, notamment lorsque la publication est présentée comme résultant de « fuites ») qui ne sont pas vérifiées ou qui ne correspondent pas, en dépit de leur présentation, à de véritables sondages. Ces cas ne se sont rencontrés qu'à propos des élections législatives.

Lorsque la commission prend connaissance de telles publications, elle demande à l'organe de presse de vérifier l'existence du sondage ainsi rendu public puis de publier, dans les plus brefs délais, les résultats complets accompagnés des mentions prévues à l'article 2 de la loi du 19 juillet 1977. Si cela est fait, tout rentre dans l'ordre. Si vérifications faites, le sondage se révèle inexistant, la commission ordonne au journal de publier un démenti sous forme

de mise au point. Le présent rapport offre l'occasion de rappeler que toute publication de résultats doit être précédée de la vérification de l'existence et de l'exactitude des informations ainsi délivrées.

Il peut s'agir, en deuxième lieu, d'informations erronées, qui se trouvent sur un site internet, par exemple sur le blog d'un candidat. La commission relève avec satisfaction que les responsables de tels sites ont toujours déféré à ses injonctions de retrait desdites informations. Il en est ainsi notamment du blog d'un candidat qui comportait, sur sa page d'accueil, un outil permettant à tout visiteur de simuler un exercice de vote pour l'élection du député de la circonscription et diffusant ensuite les résultats de l'exercice, qualifiés abusivement de « sondage ».

Enfin et, en troisième lieu, il peut s'agir de la présentation biaisée de résultats. Cette dernière hypothèse pose de délicates questions car la commission s'attache à ne porter aucune atteinte à la liberté de la presse. Elle a néanmoins été conduite à intervenir à deux reprises en raison du maniement abusif de la notion de « potentiel de votes » en faveur de tel ou tel candidat. En janvier 2012, le quotidien *Libération* a titré « 30 % des électeurs n'excluraient pas de voter Le Pen ». Or, ce chiffre résultait de la somme des 8 % de personnes qui, en réponse à la question – voterez-vous pour Marine Le Pen ? – avaient répondu « oui certainement », des 10 % qui avaient répondu « oui probablement » mais aussi des 12 % qui avaient déclaré « non probablement pas ». La qualité du sondage n'était pas en cause ; seule l'interprétation des résultats par le quotidien appelait, selon la commission, à tout le moins des éclaircissements. Après avoir été longuement entendus par la commission, les responsables du journal se sont engagés à publier un article d'explications, co-rédigé avec l'institut ayant réalisé le sondage. On doit déplorer que cet article ne soit finalement paru qu'avec retard et qu'il ait été rédigé en des termes fort éloignés de l'engagement qui avait été pris.

Instruite par cette parole non tenue, la commission a préféré agir directement sous forme de mise au point lorsqu'un cas analogue s'est à nouveau produit. Lorsque fut publié par le journal *le Parisien*, en avril 2012, un article relatif au « potentiel de vote » en faveur de Jean-Luc Mélenchon, la commission est intervenue pour déplorer la façon particulièrement biaisée dont ces résultats étaient présentés dans l'article. La publication d'un « potentiel de vote », notion en elle-même ambiguë, correspondant à la part des électeurs se disant « certains de voter » pour tel ou tel candidat pouvait laisser croire aux lecteurs qu'il s'agissait d'une « intention de vote ». Or les résultats publiés ne résultaient pas d'interrogations effectuées conformément aux règles applicables aux sondages d'intentions de vote.

3-2 Des publications incomplètes

L'article 2 de la loi du 19 juillet 1977 énumère les mentions dont la publication des sondages doit être obligatoirement accompagnée. Il y a lieu de se féliciter du respect de ces prescriptions s'agissant du nom de l'organisme ayant réalisé le sondage, du nom et de la

qualité de l'acheteur du sondage, du nombre des personnes interrogées et de la ou des dates auxquelles il a été procédé aux interrogations. Toujours aussi regrettable est l'omission, trop fréquente, de la mention indiquant le droit de toute personne à consulter la notice prévue par l'article 3 de la loi du 19 juillet 1977. Elle est, à vrai dire, difficilement explicable et ce, d'autant plus, que les représentants des médias, présents lors de la réunion de décembre 2011, s'étaient engagés à la faire figurer systématiquement.

Le respect de la mention de la taille de l'échantillon des personnes interrogées a soulevé des difficultés inédites. La campagne présidentielle a en effet suscité la publication de nombreux articles présentant les résultats de sondages issus de sous-échantillons catégoriels. Dans la plupart des cas, la méthode retenue est identique. Les résultats publiés sont issus d'un sondage fondé sur un échantillon global de taille satisfaisante. En sont extraits des résultats reposant sur des sous-échantillons correspondant à telle ou telle catégorie : ouvriers, «jeunes 18-24 ans », pratiquants catholiques... La position de la commission est bien établie : il n'est pas interdit de faire état, à l'occasion de la publication d'un sondage portant sur l'ensemble du corps électoral, des résultats relatifs à un sous-échantillon représentatif d'une population particulière. Mais une telle publication doit alors obligatoirement mentionner les effectifs de personnes entrant dans cette sous-catégorie. Eu égard à la faiblesse de tels effectifs et aux marges d'incertitude qui affectent par voie de conséquence les résultats obtenus, la commission des sondages rappelle qu'ils doivent être interprétés avec une grande prudence. Un tel cas de figure a donné lieu à quatre mises au point respectées par les organes de presse en cause (*Le Journal du Dimanche, le Pèlerin, Canal Plus et le Monde*) qui ont publié dans les délais satisfaisants l'effectif réel du sous-échantillon et les recommandations de la commission sur la prudence avec laquelle il convenait d'interpréter pareils résultats.

4 – Le respect des interdictions de publication ou de diffusion la veille et le jour du scrutin

L'article 11 de la loi du 19 juillet 1977 modifiée dispose que « La veille de chaque tour de scrutin ainsi que le jour de celui-ci, sont interdits, par quelque moyen que ce soit, la publication, la diffusion et le commentaire de tout sondage tel que défini à l'article 1er. ». Ce même article précise ensuite la portée de cette interdiction en indiquant que :

- d'une part : « *Cette interdiction est également applicable aux sondages ayant fait l'objet d'une publication, d'une diffusion ou d'un commentaire avant la veille de chaque tour de scrutin. Elle ne fait pas obstacle à la poursuite de la diffusion des publications parues ou des données mises en ligne avant cette date.* »

- d'autre part : « *L'interdiction ne s'applique pas aux opérations qui ont pour objet de donner une connaissance immédiate des résultats de chaque tour de scrutin et qui sont effectuées entre la fermeture du dernier bureau de vote en métropole et la proclamation des résultats.* »

La volonté d'assurer le plus grand respect de ces prescriptions a conduit la Commission des sondages à travailler en étroite collaboration avec la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle qui est également chargée de veiller au respect de l'article L. 52-2 du code électoral interdisant la communication au public de résultats partiels avant la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire métropolitain, sous la peine, prévue à l'article L. 89 du code électoral, d'une amende de 3 750 euros.

Les délicates questions qu'avait posées, en 2007, l'organisation du scrutin dans certaines collectivités d'outre mer ont été résolues dans la mesure où les scrutins de l'élection présidentielle se sont déroulés, par dérogation, les samedis 21 avril et 5 mai, en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Polynésie française et dans les bureaux de vote ouverts par les ambassades et postes consulaires situés sur le continent américain.

S'agissant de la portée des interdictions, les deux commissions ont adopté une position commune sur les deux points suivants.

En premier lieu, l'interdiction, qui a pris effet, pour l'ensemble du territoire national, le vendredi 20 avril 2012 à minuit et a duré jusqu'à la fermeture des derniers bureaux de vote le dimanche 22 avril 2012 à 20 heures, vise toute nouvelle diffusion de sondages ainsi que toute rediffusion de sondage ayant déjà fait l'objet d'une publication, d'une diffusion ou d'un commentaire avant le vendredi 20 à minuit. Elle ne fait, en revanche, pas obstacle à ce que restent accessibles des publications parues ou des données mises en ligne avant cette date.

En second lieu, l'interdiction jusqu'à la fermeture des derniers bureaux de vote en métropole, les 22 avril et 6 mai 2012 à 20 heures, de la diffusion, par quelque moyen que ce soit, de toutes estimations de résultats établies à partir de sondages réalisés à la sortie des urnes ou de résultats partiels a justifié les rappels suivants :

- la loi interdit toute forme de publication, de diffusion, de commentaire de ces sondages et estimations, quel que soit le mode de communication utilisé ;
- sont notamment visées par cette interdiction toutes les diffusions par voie de presse, en particulier radiophonique et audiovisuelle, sur internet (sites et blogs) ainsi que sur les réseaux sociaux ;

- la violation de cette interdiction est punie, en vertu de l'article 12 de la loi du 17 juillet 1977 et de l'article L. 90-1 du code électoral, d'une peine de 75 000 euros d'amende.

Sur ces différents points, constituant la réitération des règles posées lors des précédentes élections, la commission s'est trouvée confrontée, dans un contexte de très fort développement des réseaux sociaux, à une situation inédite où se sont mêlées vives critiques de la loi que bien des commentateurs jugeaient dépassée au seul motif qu'il n'était plus possible de la faire respecter et annonces répétées de l'intention de la méconnaître.

La question de la diffusion, le jour du scrutin avant 20 heures, des premières estimations des résultats s'était déjà posée en 2007. En dépit de certaines déclarations fanfaronnes, l'interdiction avait été bien respectée. Dès la fin de l'année 2011, elle a à nouveau, mais avec une ampleur accrue, alimenté la chronique médiatique jusqu'à devenir un des enjeux de la campagne électorale donnant lieu à des prises de position de plusieurs candidats.

Des médias belges et suisses, le quotidien Libération ainsi que de nombreux blogueurs ont annoncé qu'ils violeraient l'embargo en diffusant les résultats de sondages « sortie des urnes » puis des estimations réalisées à partir des « bureaux tests ». En outre, la « twitosphère », née depuis le dernier scrutin présidentiel, bruissait de nombreuses promesses de violation de la loi.

Dans ces conditions, il est apparu que la meilleure façon de faire respecter la loi était la pédagogie. La commission a donc accepté de participer aux nombreuses émissions de radio et de télévision où la question était abordée afin d'expliquer la raison d'être de l'interdiction et les risques que sa méconnaissance était susceptible d'engendrer. L'interdiction procède de la « sanctuarisation » du jour du scrutin durant lequel chaque électeur doit pouvoir se prononcer à l'abri de toute forme d'influence. La diffusion d'informations avant que l'ensemble du corps électoral, dont l'unité doit être respectée, se soit rendu aux urnes présente le double risque de la manœuvre, au moyen de la divulgation de résultats délibérément falsifiés, et de l'atteinte à la sincérité du scrutin, certains électeurs se déterminant en fonction des éléments ainsi portés à leur connaissance.

Outre la participation à de nombreuses émissions, qui ont d'ailleurs contribué à améliorer sa visibilité médiatique, l'action de la commission des sondages s'est déclinée sous les trois formes suivantes.

À l'instar de ce qui avait été fait, cinq ans auparavant, deux communiqués communs, traitant spécifiquement de cette question, ont été publiés, par la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle et la commission des sondages. Ils comportent, à titre pédagogique, un certain nombre de précisions :

- quant au champ de l'interdiction : « *le respect scrupuleux des interdictions fixées par la loi s'impose non seulement à toutes les chaînes de télévision ou de radio mais,*

plus généralement, à toute personne qui, en utilisant un procédé de communication par voie électronique, procéderait à une diffusion publique de sondages ou d'estimations de résultats » ;

- quant au motif de cette interdiction : *« la règle d'interdiction se justifie par l'absolue nécessité de préserver de toute interférence extérieure le droit de chaque citoyen d'exprimer librement son suffrage. Il convient de conjurer le risque de voir certains électeurs renoncer à voter parce que le résultat serait prématurément présenté comme acquis ou de voir leur vote influencé par des informations diffusées illégalement et dont l'ensemble du corps électoral n'aurait pu disposer » ;*

- quant aux sanctions encourues par tout contrevenant : *« la méconnaissance de ces prescriptions constitue une infraction pénale qui est susceptible, en vertu de l'article 12 de la loi du 19 juillet 1977 et de l'article L. 90-1 du code électoral, d'être punie d'une amende de 75 000 euros par infraction constatée. Tout fait répréhensible sera porté à la connaissance du procureur de la République ».*

Ces communications institutionnelles, destinées à l'opinion publique dans son ensemble, ont été largement relayées par les médias.

Cette action pédagogique s'est accompagnée de la mise en place d'un dispositif de surveillance destiné à dissuader d'agir ceux qui persistaient à vouloir violer les interdictions législatives. La Commission nationale de contrôle a mis en place, avec le concours du ministère de l'intérieur, la veille et le jour de chaque tour de scrutin, une cellule chargée d'observer les messages diffusés publiquement, sur internet, les réseaux sociaux et les réseaux de « micro-blogage ». La commission des sondages, qui a assuré une permanence durant ces quatre jours, a été associée à cette veille sur Internet. L'objectif affiché était de saisir le procureur de la République des manquements constatés aux interdictions législatives. Avant le premier tour de scrutin, le procureur de la République de Paris a lui-même publié un communiqué appelant au respect de la loi et annonçant l'organisation d'un dispositif permettant au Parquet de Paris de saisir immédiatement pour enquête la brigade de répression de la délinquance à la personne et la direction régionale de la police judiciaire de toutes les infractions constatées.

Parallèlement et, sous son seul timbre, la commission des sondages a pris l'initiative d'associer l'ensemble des instituts de sondage au dispositif de prévention ainsi mis en place. Dans la mesure où les personnes qui avaient affiché leur intention de violer la loi avaient indiqué qu'elles trouveraient leur source d'information notamment dans les sondages « sorties des urnes », la commission a recueilli des instituts un double engagement : celui de ne réaliser aucun sondage « sorties des urnes » le jour du scrutin et celui de respecter la loi en ne procédant à aucune publication ou diffusion. La commission se félicite vivement de la coopération des principaux instituts de sondages dont elle a obtenu l'accord par écrit ce qui a permis de discréditer, par avance, les éventuelles fuites qui se seraient réclamées de telles sources.

Afin de conférer à cette initiative inédite la plus grande ampleur possible, la commission a tenu une conférence de presse le vendredi 20 avril après-midi, afin de présenter les grandes lignes de son action. Cette action a rencontré un vif succès. Plus de soixante journalistes étaient présents, dont de nombreuses radios et télévisions. Le communiqué suivant a été publié, à cette occasion :

« À l'avant-veille du scrutin, la commission des sondages rappelle le dispositif mis en place en vue d'obtenir le respect des dispositions de la loi du 19 juillet 1977 modifiée en 2002 dont l'article 11 interdit strictement, du vendredi minuit au dimanche 20 heures, toute diffusion de sondages relatifs à l'élection présidentielle et d'estimations réalisées à partir de résultats partiels.

Pour que cette interdiction, justifiée par le souci d'assurer la sincérité du scrutin et la liberté des électeurs, soit respectée la commission a d'abord obtenu des principaux instituts de sondages (BVA, CSA, Harris interactive, Ifop, Ipsos, LH2, OpinionWay, TNS, et Via-voice) l'assurance qu'aucun d'entre eux ne réalisera le 22 avril de sondages "sortie des urnes". Il en résulte que toute référence, le jour du scrutin, à de tels sondages ne sera que le fruit de rumeurs ou de manipulations et partant qu'aucun crédit ne pourra leur être accordé.

Ceux de ces instituts qui, en vue des estimations de 20 heures que diffuseront les chaînes de radio et de télévision avec lesquelles ils sont liés, élaborent ces estimations à partir des résultats de « bureaux tests », se sont également engagés à ne pas les communiquer aux médias étrangers qui ont annoncé leur intention de violer la loi française. Ils ont par ailleurs mis en garde ceux de leurs autres correspondants auxquels ces résultats pourraient être communiqués à titre privé, en leur rappelant que toute diffusion publique par eux était strictement interdite. Ils ne cautionneront donc aucune donnée chiffrée qui viendrait à circuler sur les réseaux sociaux et les sites internet avant 20 heures et dont, pour sa part, la commission ne pourra garantir ni l'existence, ni l'origine, ni la fiabilité.

La commission a enfin pris acte de ce que les chaînes de radio ou de télévision se sont engagées à tenir secrètes jusqu'à 20 heures les estimations que leur fourniront leurs instituts partenaires.

La commission se félicite de la coopération de tous les acteurs impliqués et en appelle à la responsabilité et au civisme de toute personne qui aurait connaissance de telles informations illégalement diffusées, en particulier les médias français qu'il s'agisse d'agences de presse, de chaînes de radio et de télévision et de sites internet.

Dans l'hypothèse où les interdictions seraient néanmoins méconnues, la commission des sondages, conjointement avec la commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle, saisira le Parquet de Paris, avec lequel des contacts ont déjà été pris, de toute infraction constatée ».

L'impact de cette opération s'est trouvé renforcé par l'opportun rappel que l'amende pénale encourue de 75 000 euros est multiplié par cinq lorsque les faits sont commis

par une personne morale. Dès le samedi 21 avril, *Libération* laissait entendre dans ses colonnes qu'il abandonnait sa décision de publier des résultats sur son site avant 20 heures. Dans le même temps un sondage LH2 confirmait opportunément que deux tiers des Français se déclaraient favorables à ce « sevrage sondagier » (25 % y étant opposés et 9 % sans opinion).

Les résultats des actions menées conjointement par la Commission des sondages et la Commission nationale de contrôle peuvent être qualifiés de contrastés, pour reprendre les termes du rapport de cette dernière (paru au Journal Officiel du 17 juillet 2012).

La commission des sondages tire un bilan satisfaisant du dispositif mis en œuvre pour assurer le respect des dispositions de la loi du 19 juillet 1977 modifiée sur les sondages, relatives à l'interdiction de publier ou de diffuser des sondages et des estimations la veille et le jour du scrutin avant 20 heures. Elle se félicite tout particulièrement de l'entière coopération des instituts de sondages pour en assurer l'efficacité. Elle tient également à souligner l'attitude de la plupart des grands médias nationaux ainsi que de ceux des médias étrangers qui ont fait le choix de respecter la loi française. Il faut souligner qu'aucun sondage, réalisé la veille du scrutin, n'a été rendu public.

Il en est tout autrement des interdictions valant pour le jour du scrutin. Des infractions ont en effet été constatées grâce aux moyens mis à la disposition de la commission nationale de contrôle de la campagne électorale pour l'élection présidentielle et de la commission des sondages. Elles ont été signalées au procureur de la République de Paris, en application de l'article 40 du code de procédure pénale, notamment celles commises, lors des deux tours du scrutin par l'Agence France Presse, la RTBF, plusieurs sites internet dont certains créés pour contourner la loi française et par des particuliers utilisateurs de réseaux sociaux.

L'observation de la « twittosphère » et de l'internet permet de dresser les trois constats suivants à propos de la diffusion des résultats avant 20 heures : l'absence de manipulation partisane avérée, l'utilisation de « Twitter » à une fin essentiellement ludique et la communication par les médias étrangers de données largement inexacts. Ce dernier point est d'autant plus préoccupant que les sources et la fiabilité des indications ainsi mises en ligne ne peuvent, par construction, être attestées. Lorsqu'elles émanaient prétendument d'un sondage « sortie des urnes » attribué à tel ou tel institut, la commission a sollicité et obtenu la publication immédiate d'un démenti de sa part.

5 – Cadre juridique et moyens matériels : un fonctionnement satisfaisant susceptible de certaines améliorations

L'élection présidentielle a été à nouveau l'occasion dans les organes de presse et l'opinion publique d'un débat nourri et approfondi sur les sondages, leurs méthodes et leur fiabilité.

Dans ce contexte, la commission des sondages a su adapter les modalités de son intervention afin d'augmenter l'efficacité de son action, sa visibilité institutionnelle et son audience. Cela s'est traduit, à moyens constants, par la poursuite d'une étroite collaboration avec les autres organes chargés du contrôle de l'élection, un approfondissement de la coopération avec les instituts de sondages et un profond renouvellement de son action médiatique.

5-1 Des moyens modestes mais suffisants

La commission comprend onze membres. Pour son fonctionnement, elle dispose de services réduits : un secrétaire permanent, cadre A de la fonction publique, un secrétaire général, membre du Conseil d'Etat, exerçant cette fonctions à titre accessoire et des experts statisticiens, vacataires rattachés à la commission.

L'augmentation sensible du nombre de sondages relevant de la compétence de la commission ainsi que la nécessité d'assurer un contrôle efficace dans des délais de plus en plus brefs en raison de la possibilité de réaliser des enquêtes jusqu'à la veille du scrutin a conduit à ce que la commission dispose, depuis 2007, de trois experts. L'un d'entre eux a été renouvelé en 2012.

Ces moyens humains permettent à la commission de fonctionner de manière tout à fait satisfaisante, y compris pour assurer les permanences mises en place les veilles et jours de scrutin. La dématérialisation des procédures (échanges de données en ligne avec les instituts, répertoire partagé entre les experts, la présidente de la commission, le secrétaire général et le secrétaire permanent) a permis à la commission d'accroître l'efficacité et la rapidité de son contrôle. Le choix d'une structure modeste, ne fonctionnant qu'avec un seul agent employé à temps plein, reste adapté à la mission de la commission dont l'activité est fort variable, en fonction de l'actualité des sondages, elle-même liée à l'agenda électoral.

La mise en place d'un site internet (www.commission-des-sondages.fr) a assuré une meilleure publicité aux productions de la commission (rapports, communiqués, décisions). Elle a également contribué à développer la visibilité institutionnelle de l'autorité.

5-2 La poursuite des liens institutionnels avec d'autres organes

La commission des sondages avait renforcé, à l'occasion des élections de 2007, les liens qu'elle entretient avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel et la commission nationale de contrôle de la campagne en vue de l'élection présidentielle. Cette collaboration s'est encore renforcée en 2011/2012.

Après avoir participé à plusieurs réunions interministérielles consacrées à la préparation de l'élection présidentielle, la commission des sondages a été associée à un certain nombre de réunions de la commission nationale de contrôle de la campagne en vue de l'élection présidentielle ce qui a permis de dégager des positions communes s'agissant de questions relevant de la compétence des deux commissions. Cette coopération s'est notamment

traduite par le dispositif décrit ci-dessus mis en place pour veiller au respect des interdictions de diffuser des résultats le jour du scrutin.

5-3 Une coopération accrue avec les instituts de sondage

Conformément à un mouvement engagé depuis plusieurs années, les relations avec les instituts se sont développées indépendamment de l'instruction formelle des sondages contrôlés.

Différents instituts ont ainsi sollicité une audition par la commission afin d'exposer la spécificité de certaines de leurs méthodes de travail.

Dans de nombreux cas, la commission, lorsqu'elle s'est trouvée confrontée à des pratiques appelant, sans aller jusqu'au prononcé d'une mise au point, la formulation d'observations ou de recommandations, a préféré s'en tenir à un courrier adressé à l'institut en cause. Sans que les textes l'aient prévu, la commission n'hésite pas à adresser des courriers valant rappel à la loi ou mise en demeure aux instituts ou aux organes de presse, mode d'intervention préventif au moins aussi efficace que l'intervention *a posteriori* que constitue la mise au point. Cette forme de régulation s'est révélée particulièrement pertinente, les instituts intéressés s'appliquant, dans tous les cas, à respecter, pour la réalisation des sondages suivants, les préconisations ainsi formulées.

Enfin, cette coopération s'est traduite par l'engagement, qui a été tenu comme il a été dit ci-dessus, de l'ensemble des instituts de ne pas réaliser de « sondages sorties des urnes » les 22 avril et 6 mai 2012.

La mise en place de relations de confiance entre le régulateur et les professionnels est la condition d'une véritable coopération entre eux. Elle ne doit toutefois pas occulter la nécessaire distance qui sépare le contrôleur des contrôlés. En inventant un mode d'intervention s'inscrivant dans la ligne d'une régulation paisible la commission des sondages estime avoir trouvé le juste équilibre entre ces deux impératifs.

5-4 Un renouvellement de l'action envers la presse et les médias

L'élection présidentielle de 2007 avait été l'occasion d'associer les organes de presse au dialogue déjà largement entamé avec les instituts de sondages.

De ce point de vue, la campagne 2011/2012 a été marquée par la pleine participation de la commission des sondages au débat médiatique.

À la suite de la réunion, organisée en décembre 2011, avec des représentants de la presse afin que la commission présente ses méthodes de travail et formule un certain nombre de recommandations à l'attention des médias, la présidente et le secrétaire général ont accordé

un grand nombre d'interviews et participé à la réalisation de plusieurs reportages. Les nombreuses sollicitations dont ils ont fait l'objet témoignent de la place gagnée par la commission dans le débat public. Les efforts consentis pour y répondre ont renforcé sa visibilité et son influence dans un milieu fortement médiatisé. Ces interventions ont été l'occasion de faire œuvre pédagogique non seulement à l'égard des médias mais aussi de l'opinion publique. L'écho suscité par la conférence de presse du 20 avril 2012 démontre le bien-fondé de cette nouvelle stratégie de communication.

5-5 Un cadre juridique susceptible de certaines améliorations

À l'occasion du débat parlementaire suscité par une proposition de loi relative aux sondages, un certain nombre de propositions ont été formulées afin de compléter le cadre juridique du contrôle des sondages et de renforcer l'action de la commission. La proposition des sénateurs Sueur et Portelli a été adoptée à l'unanimité du Sénat le 14 février 2011, avant d'être transmise à l'Assemblée Nationale.

Le présent rapport offre l'occasion à la commission de prendre publiquement parti sur certains aspects de cette question.

En premier lieu, la loi du 19 juillet 1977 telle que modifiée en 2002 a défini un cadre juridique qui permet à la commission de contrôler efficacement la réalisation et la publication des sondages électoraux. Il n'apparaît pas souhaitable d'élargir le champ de compétences de la commission, eu égard à la seule mission qui lui est confiée de veiller, à l'occasion du contrôle de la réalisation et de la publication des sondages électoraux, au respect de la sincérité des scrutins.

Le contrôle *a posteriori* des sondages rendus publics apparaît le mieux à même de concilier l'intervention de l'organe de régulation avec le nécessaire respect des libertés d'expression, de communication et du commerce et de l'industrie. La commission est hostile à l'institution d'une forme de contrôle *a priori*. Même l'idée d'une publication simultanée du sondage et des observations de la commission soulèverait des difficultés d'ordre juridique et pratique tenant à la nécessité de respecter les droits de la défense des instituts mis en cause.

S'il est parfois soutenu que la mise au point, prévue à l'article 9 de la loi, constitue une sanction peu efficace et, partant, insuffisamment dissuasive, la commission relève que, trente cinq ans après sa création, elle a su développer des modes d'intervention moins formels que ceux prévus par la loi mais dont l'efficacité n'est pas contestable. En outre, le développement de son action médiatique permet, grâce aux efforts de pédagogie déployés, d'intervenir de manière préventive. La régulation par la prise de parole publique est particulièrement adaptée au domaine des sondages.

Il n'en reste pas moins vrai que la loi pourrait être utilement modifiée, notamment en comportant une définition précise du sondage électoral, en faisant apparaître parmi les

mentions que doit obligatoirement comporter la notice du sondage le nom de la personne pour qui le sondage a été réalisé si elle est différente de celle qui l'a acheté ou encore en consacrant certaines des règles de méthode dégagées par la commission telle l'interdiction de publication d'un sondage de second tour avant le déroulement du premier. S'agissant de la composition de la commission, l'idée d'y augmenter la présence des spécialistes de la statistique est à retenir.

Reste la délicate question des interdictions législatives valant pour le jour du scrutin. Les interdictions posées à l'article 11 de la loi gardent leur raison d'être. La réforme qu'appelle le risque de voir se répéter et même s'amplifier leur méconnaissance doit donc porter sur la capacité de les faire effectivement respecter. La commission déplore qu'en dépit des interdictions de la loi, une fraction non négligeable de la population française ait eu, d'une façon ou d'une autre, connaissance, avant la fermeture des derniers bureaux de vote, de l'issue du scrutin présidentiel. Et ce même si l'écart des voix, au premier comme au second tour, a été suffisant pour ces violations soient demeurés sans incidence sur l'issue du scrutin. Une telle situation ne saurait se reproduire, lors des prochaines élections sauf à vider la loi de tout son sens.

Sur ce point, la commission des sondages s'associe à la recommandation formulée tant par le Conseil constitutionnel que par la Commission nationale de contrôle d'unifier, autant que faire ce peut, les heures de fermeture des bureaux de vote sur l'ensemble du territoire métropolitain, ou à tout le moins de réduire l'écart entre les heures de fermeture des différents bureaux de vote. C'est en effet le décalage des horaires de fermeture des bureaux de vote, entre 18 heures, 19 heures et 20 heures, qui explique que des estimations, réalisées grâce aux résultats partiels des bureaux de vote tests fermant à 18 heures, puissent être diffusées alors que tous les bureaux de vote ne sont pas encore fermés. Le maintien d'un intervalle d'une heure présenterait le double avantage de permettre l'établissement d'estimations à partir des résultats recueillis auprès de « bureaux tests » tout en évitant la possibilité d'en divulguer massivement la teneur avant la clôture du scrutin.