

La commission des sondages  
face aux  
élections municipales de 1989

1988 et 1989 demeureront sans doute dans le souvenir des Français des années placées sous le signe des consultations électorales. Présidentielles, Législatives, Cantonales, Référendum, Municipales et Européennes se sont succédé sans interruption et, depuis sa création en 1977, la Commission des sondages n'avait jamais connu une telle activité.

Chacune de ces consultations a été précédée d'une campagne animée où les sondages ont tenu, comme c'est devenu maintenant pratique courante, une large place.

Mais c'est avant tout pour les présidentielles et pour les municipales qu'ils ont été les plus nombreux et, partant, les plus discutés, suscitant de la part de la Commission le plus de vérifications et d'interventions.

Le bilan de son activité face à l'élection présidentielle a été dressé en juin 1988 et publié dans la revue POUVOIRS (n°4-8 - 1989). Voici celui qu'on peut établir au lendemain des municipales de 1989. Si le nombre des sondages effectués et celui des interventions de la Commission est pour ces deux types d'élections assez comparable, les caractéristiques de ces sondages et les questions qu'ils posèrent à l'autorité chargée par la loi de les contrôler furent en revanche de nature assez différente.

Pour les présidentielles de 1988, la Commission des sondages avait enregistré et contrôlé de façon plus ou moins approfondie 153 sondages. Pour les municipales de 1989, le chiffre correspondant s'élève à 112. Mais il est certainement en dessous du nombre total des sondages effectivement réalisés, car beaucoup d'entre eux sont demeurés ignorés de la Commission.

Ce sont d'abord tous ceux que des candidats, des partis politiques ou même des autorités publiques ont entrepris pour leur propre information, sans intention de les diffuser et sans qu'aucune fuite n'en ait divulgué les résultats. Les organismes qui les réalisent ne sont pas tenus de les signaler à la Commission par l'envoi d'une notice. S'ils le font parfois spontanément, cela demeure exceptionnel. Et aucun média n'en reprenant les résultats, la Commission n'a aucun moyen d'en connaître l'existence. D'ailleurs elle ne serait pas compétente pour les contrôler puisque la loi du 19 juillet 1977 ne prévoit son intervention que pour les sondages publiquement diffusés.

En outre, parmi ces derniers, certains n'ont pu manquer d'échapper aux investigations de la Commission, et dans une proportion beaucoup plus forte que lors des élections présidentielles, en raison de la conjonction de deux facteurs spécifiques aux municipales sur lesquels on reviendra plus loin, d'une part la participation d'instituts dépourvus d'expérience dans le domaine des sondages électoraux qui, par ignorance de la loi ou par négligence, s'abstiennent de fournir la notice afférente à chaque sondage, d'autre part le caractère souvent semi confidentiel de leur publication dans des organes de presse locale à faible diffusion, voire même par la voie de tracts ou d'affiches. La Commission, équipée pour dépouiller les quotidiens et hebdomadaires nationaux, ainsi que les chaînes nationales de radio et de télévision, n'est pas en mesure de le faire pour l'ensemble de la presse et radios locales.

Aussi bien, à sa demande, un accord a-t-il été passé avec le ministère de l'Intérieur qui a invité les préfets dans chaque département à signaler à la Commission les sondages ainsi localement diffusés. Cette pratique a permis d'en récupérer un certain nombre, d'exiger des instituts qui les avaient réalisés la fourniture de la notice correspondante et de procéder au contrôle que prévoit la loi.

Mais il est certain que cette récupération n'a pu être que partielle et que bien des sondages locaux n'ayant suscité aucune réclamation ont échappé à tout enregistrement et à toute vérification.

Les sondages portant sur l'élection présidentielle s'étaient étalés sur une période de près de cinq mois, de janvier à mai 1988. Ceux des municipales occupèrent une période encore un peu plus longue. Les premiers sont apparus alors même que la campagne pour le référendum était encore ouverte, en octobre 1988. Ils ont concerné - nul ne s'en étonnera aujourd'hui - Marseille et Lyon et fourni une première estimation des chances des futurs candidats Vigouroux et Michel Noir face à leurs principaux adversaires. Puis d'autres grandes villes ont suivi telles Toulouse, Lille, Strasbourg, Nantes ...

C'est le 6 janvier 1989 que la Commission a diffusé le communiqué traditionnel élargissant le champ de sa compétence au-delà des intentions de vote à toutes les questions susceptibles d'avoir un impact sur le comportement des électeurs aux municipales.

Puis, comme on pouvait s'y attendre, aux mois de janvier et de février les sondages promis à une diffusion publique se sont multipliés pour cesser en vertu de la loi, le samedi 4 mars à minuit. L'interdiction posée par l'article 11 de la loi a été cette fois encore respectée, la Commission n'ayant eu à relever qu'une seule infraction le dimanche 5 mars. Toujours contestée en son principe dans les milieux professionnels en raison des inégalités qu'elle engendre, elle n'a pas donné lieu à des critiques particulières à ces élections municipales et a eu l'avantage de calmer le jeu dans la dernière semaine tant avant le premier qu'avant le second tour.

Les sondages pour les élections présidentielles avaient, comme ces élections elles-mêmes, pour la plupart un caractère national. L'échantillon consulté portait en général sur l'ensemble du territoire. Ce n'est qu'exceptionnellement que l'enquête se limitait aux habitants d'une ville ou d'une région, ou encore à un public déterminé, les jeunes, les agriculteurs, les médecins ...

Pour les municipales, dont l'enjeu était éparpillé dans les 36 000 communes de France, ce fut tout naturellement l'inverse.

Quelques sondages portant sur le chiffre des abstentions, sur les préférences

politiques des électeurs ou leur sensibilité à quelques problèmes généraux touchant l'administration des communes ont été réalisés à l'échelon national. Tous les autres ont porté sur une commune déterminée, en l'occurrence une ville d'une certaine importance. Aucun sondage, à la connaissance de la Commission n'a été entrepris dans la multitude de petites communes ou les listes en présence n'avaient d'ailleurs souvent aucune appartenance politique définie.

À une exception près, il n'y en eut pas davantage dans les départements d'outre mer, et – ce qui était moins prévisible – en Corse. À noter aussi leur quasi inexistence à Paris, et dans la région parisienne, y compris les communes peuplées et souvent fortement politisées de la banlieue.

Restent donc essentiellement les grandes villes de province. D'abord et tout au long de la campagne, en raison de la personnalité des deux candidats qui devaient l'un et l'autre conquérir la mairie, Lyon et Marseille. Puis diverses autres villes de province, grandes ou moyennes, inégalement réparties sur l'ensemble du territoire.

Les sondages ont été relativement nombreux dans le Nord (Lille, Tourcoing, Valenciennes, Amiens, Seclin ... ) dans l'Est (Strasbourg, Mulhouse, Nancy, Metz ... ) et surtout dans le Sud Est (Avignon, Aix, Vitrolles, Marignane, Cassis, La Ciotat, Toulon, Hyères, Cannes...

Par contre, ils sont demeurés rares dans l'Ouest et le Sud Ouest, mis à part les villes de la Loire : Orléans, Blois, Tours, Nantes et la bordure des Pyrénées : Tarbes, Pau, Carcassonne, Saint Girons ...

À noter enfin, qu'aucun sondage n'a été enregistré par la Commission dans les très grandes villes comme Rouen, Le Havre, Bordeaux, Clermont Ferrand, Saint Etienne, Nice.

Les sondages en province ont donc connu une assez large extension, mais sont loin d'avoir couvert tout le territoire.

Quant à ceux qui ont fait problème et notamment qui ont provoqué des réclamations dont a été saisie la Commission, ils sont bien localisés. Ce furent, comme on l'a déjà signalé, ceux qui ont concerné les villes de Lyon et Marseille. Ce furent ensuite ceux qui ont donné lieu à des réclamations croisées, phénomène nouveau dont il sera parlé plus loin. Ce furent enfin ceux qui ont porté sur des villes sensibles en raison des personnalités en présence ou des circonstances politiques locales telles que Aix-en-Provence, Hyères, Valenciennes, Auxerre et Blois.

Bien différents de ceux des élections présidentielles par leur localisation géographique, les sondages des dernières élections municipales s'en écartent également si l'on considère la personne de ceux qui les ont commandés, l'organisme qui les a réalisés, les médias qui les ont diffusés et les réclamations qui les ont contestés.

Lors de la campagne présidentielle les sondages ont été dans leur très grande majorité commandés par des organes de presse nationaux, quotidiens parisiens ou hebdomadaires d'information avec des chaînes de radio ou de télévision. La plupart ont été réalisés par le petit groupe des grands instituts de sondage parisiens : SOFRES, BVA, LOUIS HARRIS, CSA, IPSOS, IFOP, IFRES et diffusés dans les médias de la presse écrite ou audiovisuelle qui les avaient commandés.

Quant aux saisines de la Commission, elles furent surtout le fait des grands partis politiques qui en général avaient délégué cette fonction à l'un de leurs dirigeants.

Enfin, une place importante fut occupée par les sondages des renseignements généraux rendus publics à la suite de fuites ou d'indiscrétions.

Avec les municipales, le paysage des sondages, tel qu'il s'est dessiné sous les yeux de la Commission, fut largement rénové.

Les quotidiens et hebdomadaires nationaux, tels Le Point, L'Express, Le Nouvel Observateur, L'Événement du Jeudi, Valeurs Actuelles, Paris Match ne jouèrent qu'un rôle secondaire en commandant ou diffusant quelques

sondages portant à l'origine de la campagne sur les problèmes généraux de ces élections et à la fin sur la situation particulière des quelques villes les plus sensibles.

En revanche, ce furent dans la majorité des cas les candidats eux-mêmes, non encore officiellement déclarés, ou, agissant pour leur compte des associations ou comités de soutien plus ou moins fictifs qui prirent l'initiative de commander un sondage afin de mesurer leur chance face à leurs adversaires probables.

Pour cela ils s'adressèrent rarement aux grands instituts parisiens mais bien plutôt à des organismes de sondages locaux plus proches d'eux et sans doute moins coûteux qui souvent, s'ils avaient une expérience des enquêtes de marketing, ne s'engageaient qu'occasionnellement – et pour certains le firent pour la première fois – sur le terrain des sondages électoraux. D'où pour nombre d'entre eux leur ignorance de la loi du 19 juillet 1977 et de ses exigences, de l'existence même de la Commission des sondages et, ce qui est plus grave, des techniques de redressement propres à la matière politique ...

Ce fut en tout cas l'occasion pour la Commission de reprendre contact avec des instituts déjà connus d'elle, mais qui s'étaient peu manifestés lors des campagnes précédentes et qui se montrèrent parfois très actifs dans ces élections municipales tels ARSH (dans le Sud Est), ISERCO (en Alsace), RES, PUBLIMETRIE et d'en découvrir de tout nouveaux avec lesquels s'instaurèrent des premières relations : PRISME, KHI-2, ESOP, HOLMES FRANCE, ISEO ...

Au départ beaucoup de ces sondages lancés pour l'information de leur commanditaire n'étaient pas destinés à une diffusion publique. Et pourtant celle-ci bien souvent se fit, soit que, les résultats étant favorable au commanditaire, ce dernier n'ait pas résisté au désir de les faire connaître, que ce fut par voie de tract, d'affiche, de conférence de presse ou de communication aux journaux locaux, soit que, favorables à ses adversaires, ce fussent eux, mis au courant par quelque indiscretion, qui se chargèrent à leur tour et à leur profit de les divulguer.

Et c'est ainsi que les résultats de sondages portant sur les grandes villes de province se trouvèrent plus nombreux que prévus dans les colonnes du Provençal, du Méridional, d'Ouest France, des Dernières Nouvelles d'Alsace ou d'autres journaux locaux, qu'ils les aient eux mêmes commandés ou que leurs résultats leur aient simplement été communiqués.

Quant aux réclamations, qui furent proportionnellement plus nombreuses que pour les présidentielles (municipales : 20 réclamations pour 112 sondages examinés - présidentielles : 17 pour 153), elles émanèrent la plupart du temps des candidats eux-mêmes lorsqu'ils étaient déçus par la faiblesse du score qui leur était attribué. Et beaucoup d'entre elles n'étaient guère assorties de motifs sérieux, se bornant souvent à exposer que si le réclamant n'était pas en tête, c'était nécessairement que, le sondage était vicié.

Par ailleurs à plusieurs reprises et notamment à Lille et à Mulhouse un phénomène nouveau apparut, celui des réclamations croisées. Dans ces villes où l'enjeu était serré entre deux candidats têtes de liste, deux sondages opérés pour le compte de chacun d'eux par des instituts différents furent réalisés à des dates assez proches et fournirent des pourcentages d'intentions de vote dont l'écart excédait notablement la marge d'erreur correspondant à la taille des échantillons utilisés. Et chacun des candidats déféra à la Commission le sondage favorable à son concurrent, lui demandant d'en dénoncer les malfaçons.

Finalement ce qui était demandé à la Commission des sondages, c'était d'arbitrer entre deux sondages divergents et d'indiquer quel était le bon et quel était le mauvais. Tout en ce gardant de jouer ce rôle de jury de classement que la loi ne lui confère pas et en se bornant à faire connaître, il est vrai dans un communiqué commun, les réserves qu'après vérification chacun d'eux pouvait susciter de sa part, la Commission eut néanmoins le sentiment d'être conduite à se prononcer comme un juge qui tranche un litige entre deux parties opposées, donnant raison à l'une et tort à l'autre.

Enfin, et cela mérite d'être signalé, lors de cette campagne pour les élections municipales et à la différence de ce qui s'était passé pour les présidentielles, aucune diffusion publique de sondage opéré par les Renseignements Généraux n'a été relevée par la Commission qui ne s'est donc pas trouvée une seule fois devant l'obligation irritante de dénoncer un tel sondage faute d'avoir été en mesure de le vérifier.

Les questions que la Commission, à l'occasion de ces vérifications, a été conduite à examiner, soit parce qu'elles étaient soulevées par les réclamations dont elle était saisie, soit en les soulevant d'office, n'ont pas présenté, dans l'ensemble, de nouveauté fondamentale par rapport à celles dont elle avait eu à connaître à l'occasion des élections précédentes. Cependant ces élections municipales ont permis à la Commission de compléter ou d'affiner sa jurisprudence sur plusieurs points non négligeables.

Elle a d'abord été conduite à rappeler l'importance, pour la fiabilité des résultats obtenus, de la constitution d'un échantillon de taille suffisante. Certes, en principe, les textes n'imposent aucune taille minimale. Il est cependant apparu nécessaire à la Commission, dans son communiqué du 6 janvier 1989, d'attirer l'attention des auteurs de sondages et de leurs lecteurs sur le fait qu'une enquête effectuée sur la base d'un échantillon d'une taille inférieure à 500 personnes se trouvait entachée d'une marge d'erreur aléatoire considérable, de l'ordre de 5 points. La Commission, toutefois, n'a pas cru devoir (ni pouvoir) critiquer systématiquement les sondages réalisés sur des échantillons de 400 personnes, lesquels ont été, en raison de la nature des élections en cause, relativement (et sans doute trop) nombreux.

Dans un cas où des résultats avaient été déterminés (à propos d'un secteur électoral de la ville de Marseille) sur la base d'un échantillon de moins de 300 personnes seulement, la Commission, saisie d'une réclamation, a même écarté le grief de la taille insuffisante de l'échantillon, en relevant que dans le secteur considéré la différence entre les pourcentages obtenus par les principaux candidats excédait cette marge. C'est dire que la Commission entend conserver, sur cette question de la taille de l'échantillon, une démarche

essentiellement pragmatique.

Il en va de même de la question délicate des redressements, encore que la Commission ait à ce sujet assez nettement précisé sa doctrine.

Les redressements effectués sur la base de critères socio-démographiques n'ont guère soulevé de difficultés, ce qui est d'ailleurs habituel. En revanche, la question (déjà bien connue) des redressements politiques a resurgi à l'occasion de ces élections.

Paradoxalement, la Commission n'a pas rencontré de cas d'abus ou d'excès de redressement politique. Au contraire, elle a eu à examiner des enquêtes dans lesquelles aucun redressement politique n'avait été effectué, et elle s'est demandé si cette absence totale n'était pas critiquable. Elle a, sur ce point, élaboré une doctrine tenant compte de deux considérations opposées : d'une part, aucun texte n'institue une obligation de redressement politique – pas plus qu'une interdiction – et les instituts jouissent à cet égard d'une large liberté d'appréciation ; mais d'autre part, la représentativité de l'échantillon, exigence légale, est conditionnée tout aussi bien par sa structure politique que par sa structure socio-démographique.

La Commission en a tiré la doctrine suivante, qu'elle a exprimée à plusieurs reprises au cours de cette campagne électorale : il est en principe nécessaire que les auteurs du sondage vérifient la structure politique de l'échantillon en posant aux personnes interrogées une question permettant de déterminer leur comportement politique antérieur, par exemple, et très généralement, une question de souvenir de vote ; une fois cette vérification effectuée, pour décider de l'opportunité d'opérer un redressement dans un cas déterminé et surtout pour choisir la méthode de redressement, l'institut possède une marge d'appréciation dont il lui est loisible de faire usage, sous réserve de ne pas faire de choix manifestement erronés ou arbitraires.

En application de cette doctrine, si la Commission n'a pas trouvé, au cours de

cette campagne, matière à censurer le caractère "manifestement erroné" ou "arbitraire" d'un choix de redressement ( ou de non-redressement), elle a été amenée à plusieurs reprises à critiquer des sondages pour lesquels, aucune question de souvenir de vote n'ayant été posée aux personnes interrogées, les auteurs de l'enquête n'avaient pu être en mesure de vérifier la structure politique de l'échantillon et, par suite, la représentativité de celui-ci était sujette à caution.

Une autre condition de représentativité de l'échantillon, spécialement importante dans le cas d'une élection locale, a été considérée avec la plus grande attention par la Commission : celle tenant à une bonne dispersion géographique des personnes interrogées. Ce point n'a pas donné lieu à critique, mais la Commission a été souvent conduite à réclamer aux instituts des précisions à cet égard – sous la forme, par exemple d'un plan de la commune considérée permettant de localiser les personnes interrogées – qui faisaient généralement défaut dans les notices initialement transmises.

Très classique est la question de la rédaction des questionnaires, qui a donné lieu à plusieurs mises au point ou lettres d'observations.

Il a pu arriver que par la nature de certaines des questions posées et la succession de celles-ci, le questionnaire apparaisse "de nature à orienter les réponses", pour reprendre les termes de l'article 3 du décret du 16 mai 1980 qui, cela va sans dire, prohibe formellement un tel procédé. Tel a été le cas, notamment, dans un sondage où la question d'intention de vote était précédée d'une série de questions ayant pour effet (sinon pour objet ... ) d'attirer l'attention des personnes interrogées sur l'une des candidatures (celle du maire sortant), qui se trouvait ainsi mise en valeur, alors au surplus que la question précédant immédiatement celle d'intention de vote invitait les personnes sondées à se prononcer sur une série de jugements relatifs à ce candidat tous formulés en termes favorables (mise au point du 20 février 1989).

L'ordre de présentation des candidats, dans la question d'intention de vote, ainsi que le choix de l'étiquette permettant de les caractériser, à vrai dire assez délicat dans un scrutin de liste aussi longtemps que les listes ne sont pas

officiellement déposées et leur appellation "authentique" définitivement arrêtée, ont pu aussi créer quelques difficultés (mise au point du 6 février 1989).

Enfin, pour en terminer avec les questions relatives à la rédaction des questionnaires, il convient de signaler qu'il est arrivé que des candidats – ou des candidats potentiels – se plaignent de ne pas figurer dans les questions d'intention de vote d'un sondage, estimant que cette absence pouvait leur porter préjudice. La Commission a toujours estimé, à cet égard, qu'aussi longtemps, du moins, que le délai officiel de dépôt des candidatures n'est pas expiré, et qu'on ignore donc qui seront réellement les candidats en présence, les questions d'intention de vote reposent nécessairement sur des hypothèses – souvent, d'ailleurs, alternatives –, pour le choix desquels les instituts jouissent d'une très large marge d'appréciation – sous réserve, sans doute, de ne pas omettre une candidature essentielle et d'ores et déjà certaine. La remarque vaut à plus forte raison pour les hypothèses de second tour que les auteurs du sondage sont conduits à définir, et qu'ils doivent pouvoir en principe (pourvu que n'apparaisse aucune manœuvre délibérée) déterminer librement.

Rares ont été les cas de sondages "inventés", dont un candidat – ou ses partisans – fait état pour les besoins de sa propagande. Quand le cas se présente, la Commission ne manque pas de réagir fermement, même lorsque le responsable soutient, pour sa défense, qu'il s'agirait d'un simple malentendu terminologique (mise au point du 6 février 1989).

Ce panorama de la "jurisprudence" de la Commission ne serait pas complet si l'on ne mentionnait pas certains griefs inopérants ou manifestement infondés soulevés dans les réclamations et, naturellement, écartés par la Commission. Il en va ainsi du grief tiré de la durée prétendument excessive de réalisation de l'enquête : une telle circonstance ne pourrait être retenue par la Commission que dans le cas où, entre le début et la fin de l'enquête, la situation politique se serait modifiée dans des proportions telles que les résultats obtenus ne

présenteraient pas un degré de cohérence suffisant pour être significatifs.

De même, l'absence de publication d'une partie des questions posées au cours du sondage ne constitue pas, en elle-même, une irrégularité, sauf si les questions non publiées ont pu exercer une influence sur les réponses obtenues aux questions publiées et qu'ainsi leur connaissance serait nécessaire à la bonne interprétation de ces dernières.

Enfin, c'est bien vainement que les auteurs de certaines réclamations ont prétendu regarder comme une anomalie le fait que le taux des personnes déclarant qu'elles n'iraient certainement ou peut-être pas voter soit très inférieur au taux d'abstention généralement observé dans les scrutins de ce type, dès lors qu'il est bien connu qu'à l'occasion d'un sondage les personnes interrogées affichent un civisme qui ne correspond pas nécessairement à la réalité.

Ainsi, la campagne en vue de ces élections municipales a donné à la Commission des sondages l'occasion de préciser sa doctrine sur certains points, d'engager le dialogue avec quelques nouveaux partenaires, d'aborder un nombre limité de questions nouvelles, mais elle lui a surtout permis de marquer la continuité de son action et l'unité de son inspiration, au-delà des particularités liées à tel ou tel type de scrutin. N'est-ce pas ainsi, en se gardant de tout interventionnisme excessif mais en sachant faire respecter des règles clairement établies, qu'elle peut le mieux asseoir son autorité ?

Mai 1989

François GAZIER

et Ronny ABRAHAM