

**La commission des sondages face aux élections
municipales de 2008 et européennes de 2009**

Mme Marie-Ève Aubin, *présidente*
M. Mattias Guyomar, *secrétaire général*

La commission des sondages face aux élections municipales de 2008 et européennes de 2009

L'activité de la commission des sondages, pendant la période précédant les élections municipales de 2008 et européennes de 2009, 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 ;

- l'instruction des réclamations ;

- le contrôle du respect de l'interdiction de publication et de commentaire à la veille des scrutins.

Le présent rapport présente le bilan de cette activité. Il aborde également la question du champ de compétences de la commission en rappelant ses limites et en envisageant certaines perspectives d'évolution.

1– L’activité de la commission des sondages

Alors que les élections municipales de 2001 avaient donné lieu à 203 sondages relevant du champ de contrôle de la commission et à 46 réclamations, ces chiffres s’élèvent, pour 2008, à 108 sondages ayant un lien direct ou indirect avec les élections municipales et à 11 réclamations.

S’agissant des élections européennes, les chiffres sont les suivants : 33 sondages et aucune réclamation en 2004 ; 28 sondages et 7 réclamations en 2009.

Les réclamations relatives à des sondages pour les élections municipales ont donné lieu à 4 mises au point. S’agissant des réclamations dont la commission a été saisie à propos des élections européennes, elles ont toutes donné lieu à un rejet.

Mais le contrôle exercé sur les sondages s’est également traduit par l’envoi de lettres d’observations adressées aux instituts ou aux organes de presse dans le cadre du contrôle systématique de tous les sondages relevant de sa compétence auquel procède la commission. Certaines prises de position ont en outre donné lieu à la publication de communiqués généraux à l’attention de l’ensemble des instituts et des publications.

La commission, au vu de son examen d’ensemble, est conduite à formuler certaines observations d’ordre général relatives au contrôle qu’elle a exercé sur les sondages durant les campagnes électorales de 2008 et 2009.

2 – Les principales questions posées par le contrôle des sondages relatifs aux élections municipales de mars 2008 et européennes de juin 2009

2-1 La réalisation et la publication de sondages relatifs au second tour de scrutin avant le premier tour.

Le contrôle exercé par la commission a pour but la préservation de la sincérité du scrutin. Elle doit en effet veiller à ce que les électeurs ne soient pas indûment influencés par des sondages en lien avec un scrutin. Les sondages électoraux publiés ont pour objet éclairer l'opinion publique ; ils ne sauraient avoir pour effet de la manipuler. C'est pourquoi la commission s'attache à ce que la publication de sondages ne contribue pas à la fabrication artificielle de l'offre politique et à la constitution de rapports de force électoraux qui seraient déconnectés de la réalité politique.

C'est dans cette perspective qu'elle a été amenée, en se fondant notamment sur les dispositions de l'article 5 de la loi de 1977, à prendre position sur la réalisation et la publication de sondages relatifs au second tour de scrutin avant le premier tour.

En principe, avant un premier tour de scrutin, les sondages ne devraient porter que sur les hypothèses de 1^{er} tour comportant l'ensemble des candidats susceptibles de se présenter.

La pratique s'éloignant largement de cette position de principe, la commission a été amenée à définir les conditions à respecter pour que soient publiés des sondages de second tour sans attendre les résultats du premier.

Avant le premier tour de scrutin, les sondages publiés doivent nécessairement porter à la fois sur le premier et le second tours. Un sondage publié ne peut en aucun cas ne comporter que les résultats d'un scénario de second tour qui aurait été le seul proposé aux personnes interrogées. La commission a ainsi ordonné au Courrier de l'Ouest la publication d'une mise au point concernant un sondage relatif aux élections municipales à Angers réalisé par l'institut Kheolia concernant seulement le second tour de scrutin. Cette solution est valable pour toutes les élections.

Dans le cas d'une publication, dès avant le premier tour, des résultats d'un sondage portant sur le second tour, ne peuvent être proposées au choix des sondés que les personnes susceptibles d'y figurer au regard des résultats du sondage concernant le 1^{er} tour. La difficulté tient, pour les instituts, à la simultanéité des questions relatives aux premier et second tours de scrutin. Ils doivent en effet nécessairement anticiper, pour déterminer les candidats soumis aux choix des personnes sondées dans l'hypothèse du second tour, ceux qui vont arriver en tête dans l'hypothèse du premier tour. S'il arrivait que les résultats du sondage relatif au premier tour ne coïncident pas avec une telle « présélection », les instituts devraient nécessairement s'abstenir de publier les résultats relatifs au second tour.

S'ils choisissent de ne publier qu'une seule hypothèse de second tour, les instituts, doivent publier celle qui oppose les deux candidats qui arrivent en tête du sondage "premier tour". En effet s'il est souhaitable que les instituts envisagent, dans la mesure du possible, plusieurs hypothèses de second tour, elle admet toutefois qu'une seule hypothèse soit testée dès lors que ce choix est cohérent avec les résultats obtenus s'agissant du premier tour, les deux candidats testés devant être arrivés en tête des intentions de vote du premier tour. Cela étant, la commission recommande, lorsque les scores 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, que soient testées et publiées plusieurs hypothèses de second tour. Cette pluralité des hypothèses envisagées est en effet de nature à relativiser la portée des résultats “deuxième tour” publiés et à inciter à les interpréter avec toute la prudence nécessaire.

La publication de plusieurs hypothèses de second tour ne doit toutefois pas conduire à retenir des situations injustifiées au regard des résultats de premier tour. La commission a ainsi ordonné au journal Nice-Matin, la publication d’une mise au point à propos d’un sondage relatif à l’élection municipale de Nice, réalisé par l’institut TNS-Sofres Si l’hypothèse testée d’une « triangulaire » entre MM. Estrosi, Peyrat et Allemand n’a pas appelé d’observation, il en allait autrement de celle d’un duel opposant le candidat arrivé en tête du sondage de premier tour, M. Estrosi, et le candidat arrivé en troisième position, M. Allemand.

2-2 Le contrôle des modalités d’administration de l’enquête :

l’ordre des questions

La commission est amenée à vérifier, dans le cadre du contrôle qui lui incombe des modalités d’administration de l’enquête qui lui incombe, si l’ordre des questions posées n’a pas été susceptible de biaiser les réponses apportées par les personnes interrogées en matière d’intentions de vote.

Elle a ainsi, à ce titre ordonné à *France-Antilles* la publication d’une mise au point à propos d’un sondage relatif à l’élection municipale aux Abymes. La commission a relevé le biais qu’était susceptible d’avoir provoqué l’ordre des questions posées, puisque la popularité des candidats avait été testée avant les intentions de vote.

Un tel contrôle est difficile à mener s'agissant des enquêtes à buts multiples (encore appelées « enquêtes omnibus »). En effet, le secrétariat de la commission n'est pas informé du caractère « omnibus » des enquêtes dans la mesure où les autres questionnaires que ces enquêtes comportent échappent au contrôle de la commission des sondages soit par nature, soit qu'il s'agisse d'enquêtes confidentielles. Dans cette hypothèse, les notices transmises par les instituts n'évoquent que la partie du sondage soumise à la commission. Il est dès lors difficile aux experts de mesurer les éventuelles influences liées à l'ordre de passage des questions.

C'est pourquoi, à l'approche des élections européennes, la commission des sondages a formulé les recommandations suivantes, s'agissant de la réalisation d'enquêtes à buts multiples :

- la commission estime que, dans l'idéal, les sondages électoraux ne devraient pas être réalisés dans le cadre de telles enquêtes ;
- dans le cas où il en est néanmoins ainsi, la commission rappelle que l'enquête doit débiter par les questions relatives aux intentions de vote ;
- si l'enquête comporte plusieurs sondages électoraux, l'ordre des questions doit minimiser autant que possible les « effets de halo ». Dans ce cas, la notice transmise à la commission doit distinguer clairement les éléments communs aux sondages en cause de ceux qui sont particuliers à chaque sondage.

2-3 Le contrôle des scores publiés

Pour son contrôle des scores publiés, la commission utilise la notion de « fourchette » : il s'agit de l'intervalle entre le score le plus faible et le score le plus élevé obtenus par

chaque candidat à l'issue des différents redressements intermédiaires opérés par les sondeurs. Ces redressements sont communiqués à la commission.

Il est admis que les instituts disposent, avec le recours aux souvenirs de vote à références multiples et la pratique de redressements faisant appel à plusieurs critères, d'une certaine marge d'appréciation dans le choix des scores finalement publiés.

La commission a néanmoins encadré la pratique des instituts en formulant les recommandations générales suivantes :

- conformément à l'impératif général de cohérence méthodologique, la permanence de la méthode de constitution et d'utilisation des redressements doit être assurée au sein d'une même campagne de sondages ;
- en principe, les scores publiés doivent être choisis parmi ceux qui ont été établis à la suite des redressements intermédiaires ;
- dans le cas exceptionnel où l'utilisation d'éléments complémentaires conduit à la publication de scores se situant en dehors de la fourchette, les instituts doivent impérativement justifier auprès de la commission les redressements opérés.

Lors des campagnes de sondages de 2008 et 2009, la commission a constaté que certains instituts multipliaient les redressements intermédiaires. Dans la plupart des cas, les résultats sont établis, pour l'ensemble des candidats testés, par application d'un seul redressement ou de la combinaison de plusieurs redressements. Ce ou ces redressements privilégiés peuvent être qualifiés de « colonne de référence ».

Ayant constaté que certains instituts ne retenaient pas systématiquement la même référence pour l'ensemble des candidats testés dans le cadre d'un même sondage, la commission a décidé de renforcer son contrôle. Elle a demandé aux instituts de bien vouloir lui indiquer d'emblée, dans la notice qui lui est adressée, la « colonne de référence » retenue pour établir, dans les bornes de la fourchette que constituent les résultats intermédiaires obtenus sur le fondement des critères de redressement adoptés, les « scores » publiés. Dans l'hypothèse où les instituts choisiraient de s'écarter, pour un ou plusieurs candidats, de cette référence privilégiée, ils doivent fournir, dans la notice adressée à la commission, tous les éléments susceptibles de justifier cette opération.

Il n'est nullement dans l'idée de la commission d'imposer aux instituts un critère de redressement unique. Mais l'efficacité de son contrôle implique que le redressement privilégié soit désormais indiqué comme tel dans la notice et que soient précisées les raisons pour lesquelles les instituts ont choisi, pour certains candidats, de s'en écarter.

S'agissant des sondages relatifs aux élections municipales, la commission a relevé à plusieurs reprises que la taille réduite de l'échantillon des personnes interrogées, parmi lesquelles le nombre de celles qui ont exprimé un choix était de surcroît très restreint, ainsi que la durée prolongée de l'enquête, étaient de nature à affecter le caractère significatif des résultats publiés

2-4 – Les conditions de publication des sondages électoraux

Dans sa rédaction issue de la loi du 12 février 2002, l'article 11 de la loi du 19 juillet 1977 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...* » se rapportant à l'élection.

S'agissant des implications de cette interdiction, la commission considère que les diffusions immatérielles – radio et internet – valent publication. Elle estime que, pendant la période de 24 heures prévue par l'article précité, seules les premières publications sont interdites mais non les reprises. C'est pourquoi, saisie d'une demande en ce sens, la commission a autorisé *Le Figaro* à publier, dans son édition papier du samedi 6 juin, un sondage qui avait préalablement diffusé sur son site internet le vendredi 5 juin avant minuit.

En revanche, la commission réaffirme son attachement à l'existence d'un délai de 24 heures d'interdiction de publication de tout nouveau sondage qui constitue la condition indispensable à l'exercice de son contrôle en temps utile.

Le présent rapport est l'occasion de rappeler, une nouvelle fois, que l'article 2 de la loi du 19 juillet 1977 modifiée prévoit que doit figurer, parmi les mentions qui accompagnent obligatoirement la publication d'un sondage électoral, celle relative à la faculté de consulter la notice du sondage auprès de la commission.

La commission constate la multiplication des sites internet et des blogs des candidats et relève que ceux-ci comportent parfois des informations selon lesquelles leurs auteurs bénéficieraient de sondages avantageux pour leur candidature. La Commission considère que de telles références valent, quel que soit leur degré de généralité, publication du sondage. Les auteurs des sites et des blogs doivent, s'ils souhaitent faire état, pour la première fois, de tels résultats, respecter l'ensemble des dispositions de l'article 2 de la loi du 19 juillet 1977. Sinon, ils doivent impérativement retirer ces informations de leur site ou de leur blog.

2-5 Les conditions de publication des mises au point de la commission

À l'occasion des mises au point qu'elle a prononcées, la Commission a pu constater que les organes de presse qui les ont publiées ne leur accordent pas une place équivalente à celle qui avait été réservée au sondage litigieux.

La publication de la mise au point est fréquemment faite selon une typographie plus modeste et dans un espace moindre que la publication des résultats du sondage. Elle est même parfois cantonnée à la rubrique du courrier des lecteurs. De telles pratiques ne sont pas admissibles.

La commission recommande aux organes de presse d'assurer une meilleure visibilité aux communiqués et mises au point qu'ils doivent publier. Naturellement, la mise au point publiée doit être reproduite intégralement et expressément présentée comme émanant de la commission des sondages.

3 – Le champ de compétences de la commission des sondages : limites et perspectives d'évolution

Au mois de juillet 2009, une polémique s'est développée à la suite de la publication d'un rapport de la Cour des comptes mettant en cause la prise en charge, par la présidence de la République, de certains sondages politiques.

Dans le cadre du débat public qui s'est développé à la suite de la publication de ce rapport, la commission des sondages a estimé opportun de préciser les éléments suivants :

- l'article 2 de la loi du 19 juillet 1977 modifiée prévoit que doivent figurer, parmi les mentions qui accompagnent la publication d'un sondage électoral, « le nom et la qualité de l'acheteur » de ce sondage. Ces mentions sont, précise le même article, « établies sous la responsabilité » de l'organisme qui les déclare auprès de la commission des sondages. Il n'appartient pas à celle-ci, dans le cadre de ses compétences, de vérifier si l'acheteur dont le nom figure dans la déclaration, laquelle engage, comme les autres mentions qui sont prévues par la loi, la responsabilité de l'institut, est effectivement celui qui a réglé la facture correspondant à la réalisation de l'enquête;

- s'agissant de celles des études réalisées par l'institut Opinionway et publiés par le Figaro et LCI qui auraient eu le caractère de « sondages électoraux » au sens de la loi de 1977, la commission des sondages a exercé au moment de leur publication le contrôle qui lui incombe au titre de cette loi. Aucun de ces sondages n'a appelé d'observations de sa part, qu'il s'agisse de la méthode retenue pour établir les résultats ou des modalités de leur publication ».

Ce rappel des limites des compétences de la Commission offre l'occasion de rappeler les contours du champ d'application de la loi du 19 juillet 1997. Aux termes de son article 1^{er} : « Sont régies par les dispositions de la présente loi la publication et la diffusion de tout sondage d'opinion ayant un rapport direct ou indirect avec un référendum, une élection présidentielle ou l'une des élections réglementées par le code électoral ainsi qu'avec l'élection des représentants au Parlement européen. Les opérations de simulation de vote réalisées à partir de sondages d'opinion sont assimilées à des sondages d'opinion pour l'application de la présente loi ». La compétence de la Commission est donc déclenchée par deux conditions cumulatives : le « lien direct ou indirect » avec un scrutin du sondage d'une part ; le caractère public des résultats d'autre part.

La Commission n'est donc pas compétente pour contrôler l'ensemble des sondages politiques. Toutefois, elle a progressivement étendu le champ de son contrôle.

En premier lieu, la commission considère que le caractère public des résultats d'un sondage électoral implique qu'elle le contrôle, quelles que soient les modalités de cette publicité: support écrit ou immatériel; organe d'information situé en France ou hors de France; publication organisée ou publicité résultant d'une fuite. S'agissant des sondages qui ne sont pas destinés à la publication, il suffit en effet que tout ou partie de leurs résultats ait été divulgué, même par un tiers, pour qu'ils doivent être intégralement contrôlés par la Commission.

En second lieu, la commission a privilégié une acception extensive de la notion de « sondage électoral ». Dès 1979, elle a décidé de contrôler des enquêtes portant sur des souhaits de candidatures. À partir de 1985, elle s'est reconnue compétente pour contrôler les estimations en sièges auxquelles peuvent procéder les instituts de sondages à partir des résultats d'intentions de vote portant sur le 1^{er} tour et sur une matrice de report des voix pour le second. Mais le critère matériel conduit à la commission à décliner sa compétence pour connaître de sondages politiques sans aucun lien avec un scrutin. Elle a ainsi rejeté une réclamation dirigée contre une enquête réalisée par l'institut CSA relative à l'intervention télévisée du chef de l'État du 5 février 2009, parue dans *Le Parisien, Aujourd'hui en France* au motif que ce sondage était dépourvu de tout lien direct ou indirect avec une élection. La commission a également exclu de son contrôle des sondages portant sur des pays étrangers, même s'ils portaient sur une élection au Parlement européen également organisée en France.

En outre, la commission a toujours considéré que sa compétence de contrôle allait croissant au fur et à mesure que la date du scrutin se rapprochait. Dès le début de son

activité, elle a ainsi distingué deux périodes. Une première période – dite de contrôle normal – assez éloignée du scrutin où elle ne contrôlait que les sondages portant sur des intentions de votes et une seconde période plus proche des élections – dite de contrôle renforcé – où elle estimait devoir contrôler non seulement les sondages sur les intentions de vote des électeurs, mais aussi ceux portant sur les mérites respectifs de candidats potentiels, sur l'opinion à l'égard du gouvernement, des partis ou groupements politiques, s'agissant de leur programme ou de sujets liés au débat électoral.

Cette distinction entre les deux périodes du contrôle normal et du contrôle renforcé a perdu de sa pertinence en raison de l'allongement du processus électoral, notamment par l'organisation de « primaires », à l'intérieur d'une formation politique, donnant lieu à la réalisation de sondages qui sont contrôlés par la commission. La commission a donc décidé de l'abandonner à l'occasion des prochaines échéances électorales. Cela ne conduira toutefois pas à attirer dans son champ de compétences l'ensemble des sondages politiques.

C'est au cas par cas que la commission appréciera si un sondage relève ou non du champ d'application de la loi du 19 juillet 1977. Elle a ainsi contrôlé un sondage, réalisé par l'institut Viavoice pour Libération et publié dans son édition du 10 novembre 2009, portant sur la qualité de certaines personnalités de gauche pour la Présidence de la République. Elle a en effet estimé que relevait de son champ de compétences un sondage qui, quoique n'ayant qu'un lien encore très indirect avec le scrutin présidentiel, posait une question dont l'intérêt est indiscutablement lié à l'élection présidentielle de 2012.

Les critères retenus pour la définition du champ d'application de la loi de 1977 sont appréciés objectivement. Il ne suffit pas qu'une enquête s'intitule « sondage » pour qu'elle relève du contrôle de la commission. C'est pourquoi, celle-ci s'oppose à l'utilisation de l'appellation « sondage » en matière électorale pour des opérations qui ne répondent

pas aux conditions légales. Ainsi, par exemple, des enquêtes par lesquelles un média demande à ses lecteurs de donner leurs avis sur telle ou telle candidature et dont les résultats sont publiés sans qu'il soit procédé à aucun redressement sont considérées par la commission comme de simples enquêtes d'opinion qui ne relèvent pas de son contrôle. Il en est de même des enquêtes qui ne sont pas menées auprès d'échantillons représentatifs de la population. Cela oblige le secrétariat de la commission à rappeler régulièrement aux médias qu'ils ne doivent pas utiliser le terme « sondage » pour présenter de tels résultats. Il est impératif que de telles enquêtes soient accompagnées de précautions de présentation faisant clairement apparaître qu'il ne s'agit pas de sondages au sens de la loi de 1977 et, par voie de conséquence, appelant l'attention des lecteurs sur la prudence avec laquelle il convient d'en interpréter les résultats.