

LA COMMISSION DES SONDAGES

FACE AUX ÉLECTIONS MUNICIPALES ET EUROPÉENNES DE 2014

Mme Marie-Ève Aubin, Présidente

M. Mattias Guyomar, Secrétaire général

2014 a été marqué par deux scrutins : les élections municipales qui se sont déroulées les 23 et 30 mars 2014 et les élections européennes qui ont eu lieu le 25 mai 2014.

L'activité de la commission des sondages, pendant la période précédant ces scrutins, s'est répartie de manière habituelle entre :

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

1 – L'activité de la commission des sondages

2014 a été marqué par un regain d'activité par rapport aux scrutins précédents qui s'étaient déroulés en 2008 et 2009.

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, celles de 2008 à 108 sondages et 11 réclamations, ces chiffres s'élèvent, pour 2014, à 248 sondages ayant un lien direct ou indirect avec les élections municipales et à 25 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 ; 63 sondages et 1 réclamation en 2014. Mais cette nette augmentation s'explique par l'effet mécanique de la mise en place, par deux instituts différents, de « sondages en continu avec échantillon rotatif » autrement appelés « rolling ». 37 sondages sont issus des vagues réalisées dans ce cadre.

Les réclamations relatives à des sondages pour les élections municipales ont donné lieu à 5 mises au point. La réclamation dont la commission a été saisie à propos des élections européennes a été rejetée mais une mise au point a été adressée à l'occasion du contrôle que la commission opère d'office.

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. Il n'est pas rare que la commission obtienne de l'organe de presse qui a cru pouvoir se faire l'écho de résultats imputés à un sondage sans en avoir directement pris connaissance un rectificatif qui la dispense d'intervenir formellement.

La commission s'emploie en effet à faire usage de l'ensemble des moyens d'intervention dont elle dispose afin de faire respecter la loi de 1977, dans le cadre de la « régulation paisible » dont elle a la charge. La mise au point, qui constitue une sanction administrative, n'est pas le seul moyen à sa disposition. Elle a ainsi décidé de surseoir au prononcé d'une mise au point à l'égard de l'institut CSA qui avait réalisé un sondage relatif aux élections municipales, d'une part, en ne respectant pas un ordre de présentation des questions susceptibles de prévenir tout effet de "halo" et, d'autre part, en publiant des hypothèses de second tour ne respectant pas les recommandations de la commission, sous réserve que l'institut réalise un nouveau sondage conforme à ses préconisations et publié dans le délai d'une semaine. Cet engagement a été tenu.

2 – Les principales questions posées par le contrôle des sondages relatifs aux élections municipales de mars 2014 et européennes de mai 2014

2 – 1 – Le champ de compétences de la commission des sondages

Le champ de compétences de la commission des sondages coïncide avec le champ d'application de loi du 19 juillet 1977. En relèvent, en vertu de son article 1^{er}, les sondages d'opinion ayant un rapport direct ou indirect avec une élection et ayant fait l'objet d'une publication ou d'une diffusion.

Trois conditions doivent donc être cumulativement remplies pour que la commission des sondages soit amenée à vérifier le respect de la loi. Si la première d'entre elle fait l'objet d'une interprétation stricte, les deux autres ont reçu une acception extensive.

a) La notion de sondage

Il n'existe pas de définition légale du sondage. Dès lors, il n'appartient pas à la commission de délivrer ou de refuser de délivrer un label aux enquêtes d'opinion. Il n'en reste pas moins que le contrôle qu'elle doit exercer en vertu de la loi de 1977 conduit nécessairement la commission à se prononcer sur la qualité de « sondage électoral » au sens de celle-ci et, pour ce faire, à vérifier systématiquement que les résultats ont été établis à partir d'une enquête réalisée auprès d'un échantillon supposé représentatif de la population française inscrite sur les listes électorales. Les critères retenus pour la définition du champ d'application de la loi de 1977 étant appréciés objectivement, il ne suffit pas qu'une enquête s'intitule « sondage » pour qu'elle relève du contrôle de la commission.

Au cours des semaines précédant les élections municipales, la commission a été saisie à de nombreuses reprises de réclamations dirigées contre des enquêtes réalisées dans des conditions ne permettant pas de garantir le caractère représentatif de l'échantillon des personnes interrogées ou même ne cherchant pas l'obtenir. Dans pareille hypothèse, la commission n'intervient que si l'enquête se présente, abusivement, comme un sondage électoral.

Mais tel n'est pas le cas, la plupart du temps. La commission se contente alors de décliner sa compétence au motif que les résultats litigieux ne sont pas issus d'un sondage électoral. Un tel refus de contrôle satisfait en réalité l'auteur de la réclamation qui peut en effet se prévaloir de l'absence de caractère significatif de ces résultats.

La commission rappelle que, dans tous les cas, 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 appelant, par voie de conséquence, l'attention des lecteurs sur la prudence avec laquelle il convient d'en interpréter les résultats.

b) L'existence d'un lien direct ou indirect avec un scrutin

La commission a toujours 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.

L'allongement du processus électoral qui se traduit en particulier par l'organisation de « primaires » à l'intérieur d'une formation politique pour la désignation de son candidat donne lieu à la réalisation de sondages, de plus en plus nombreux, qui sont regardés comme ayant un lien indirect avec le scrutin et donc soumis au contrôle de la commission. L'année 2013 et le début de l'année 2014 ont suscité de nombreux sondages dont le principal objet était la sélection du « meilleur » candidat au sein de tel ou tel parti.

c) La publication ou la diffusion d'un sondage

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.

La commission retient en effet une conception extensive de cette condition en assimilant aux sondages publiés ou diffusés (et réalisés dans la perspective d'une telle publication ou diffusion) les sondages rendus publics, à la suite d'une fuite ou d'une indiscretion, alors même qu'ils avaient vocation à rester confidentiels. Une telle extension du contrôle de la commission des sondages s'impose d'autant plus lorsque la publication des résultats d'un sondage électoral comporte non seulement des tendances ou des ordres d'arrivée mais aussi des intentions de vote. Mais toute référence aux résultats d'un sondage électoral n'est pas regardée comme suffisant à le rendre public. La commission a ainsi estimé que l'annonce d'une candidature justifiée par les résultats avantageux d'un sondage resté secret ne valait pas publication dudit sondage.

La commission est de plus en plus régulièrement confrontée à ce type de situation. Lorsqu'elle est informée d'un tel « rendu public » d'un sondage électoral, la commission prend attache auprès de l'organe de presse qui en a ainsi assuré la diffusion afin de savoir quel organisme l'a réalisé. La tâche est plus ardue lorsque le « rendu public » est véhiculé par Internet, sur les réseaux sociaux ou un blog.

La commission a eu l'occasion de préciser, à la faveur du rejet d'une réclamation en mai 2013, les limites de son contrôle. Même lorsqu'elle est compétente pour contrôler un sondage électoral, elle se borne à vérifier la qualité de la méthode retenue pour mesurer l'état de l'opinion électorale et ne dispose pas à l'égard des sondages électoraux de pouvoirs équivalents à ceux du juge de l'élection qui peut annuler un scrutin au motif que des manœuvres en auraient faussé le résultat. En d'autres termes, le contrôle de la commission se limite aux manœuvres intrinsèques au sondage et ne saurait porter sur des éléments extérieurs à celui-ci, quelle qu'ait pu être leur influence sur l'opinion des personnes sondées.

2 – 2 – La tenue d'une réunion avec les instituts de sondages et la publication d'un communiqué général

La commission des sondages a organisé, le 17 janvier 2014, une réunion avec les représentants de l'ensemble des instituts de sondage, dans la perspective des élections municipales se déroulant au mois de mars. Cette réunion, qui a permis de passer en revue un certain nombre des questions d'ordre général, s'est avérée fructueuse.

Elle a principalement porté sur le contrôle qu'exerce systématiquement la commission sur la qualité des échantillons des personnes interrogées. Celui-ci porte en particulier sur leur caractère représentatif, au plan socio-démographique comme au niveau territorial, de l'ensemble des personnes inscrites sur les listes électorales.

Ont été évoquées les difficultés parfois rencontrées par les instituts de sondage pour constituer, dans le cadre de sondages relatifs aux élections municipales, des échantillons véritablement représentatifs des personnes inscrites sur les listes électorales de la commune, objet de l'enquête. Cette question se pose en particulier dans les villes universitaires. La réunion a permis à certains instituts de modifier leurs pratiques sur ce point.

Elle a également porté sur le cas particulier des sondages portant sur une commune dans laquelle le scrutin se déroule par secteurs (Paris, Lyon et Marseille). Un certain nombre d'enquêtes sont en effet réalisées auprès d'un échantillon global constitué auprès de l'ensemble des personnes se déclarant inscrites sur les listes électorales de la commune. Même si ces échantillons sont en principe constitués de façon à respecter la répartition géographique des électeurs sur le territoire communal, ils ne correspondent pas aux circonscriptions électorales. La commission a attiré l'attention des sondeurs sur les modalités de constitution des échantillons des personnes interrogées.

Ce point a été expressément abordé dans le communiqué général que la commission des sondages a publié, le 17 janvier 2014. Elle y rappelle que, dans une telle hypothèse, les scores publiés sont établis à partir de résultats recueillis selon des modalités qui ne correspondent pas à celles dans lesquelles se déroulera effectivement le scrutin. Le communiqué précise, que dans ces conditions, les résultats de ces enquêtes doivent être interprétés avec la plus grande prudence : en dépit de leur présentation, ils ne constituent pas des intentions de vote mais seulement une évaluation des rapports de force électoraux, dans la perspective des élections municipales.

Cette position avait conduit la commission à rejeter, en octobre 2013, une réclamation dirigée contre un sondage relatif aux élections européennes par les motifs suivants :

« S'il est exact que le mode de scrutin pour les élections européennes comporte des listes régionales et que le sondage en cause a porté sur un échantillon national, la question posée sur l'intention de vote en faveur de listes soutenues par tel ou tel parti ne soulevait aucune ambiguïté. À distance de ce scrutin et alors que les listes ne sont pas constituées, une telle façon de procéder, destinée à évaluer à un moment donné le poids électoral des différentes formations politiques pour une élection déterminée, ne soulève aucune objection de principe ».

2 – 3 – L'arrivée de nouveaux organismes réalisant des sondages

L'année 2014 a été marquée par l'arrivée, s'agissant de l'activité portant sur les sondages électoraux, de nouveaux venus. Il est vrai que, s'agissant des élections municipales, la presse régionale a souvent recours à des organismes locaux. Si certains d'entre eux se sont déclarés auprès de la commission, ainsi que l'exige l'article 7 de la loi du 19 juillet 1977, d'autres n'ont pris connaissance des prescriptions et de l'organe chargé de son contrôle qu'à la faveur d'une procédure de mise au point engagée à raison de manquements aux règles et recommandations relatives aux sondages électoraux.

Trois organismes locaux ont ainsi fait l'objet d'une mise au point : J2M+ (Narbonne), Paturel (Saint-Étienne), Open Mind (Les Sables d'Olonne). Il est également à noter que YouGov, important institut spécialisé dans les études d'opinion en Grande Bretagne, a réalisé son premier sondage électoral public en

France, à propos des élections européennes. Cette publication a donné lieu à l'unique mise au point prononcée par la commission à l'occasion de ce scrutin.

Ces mises au point portent, pour l'essentiel, sur des défauts d'ordre méthodologique que l'on pourrait qualifier « d'erreurs de jeunesse ». Elles sanctionnent en effet la méconnaissance de règles appliquées désormais sans difficulté par les principaux instituts de sondages mais qui avaient donné lieu, dans les premiers temps de son activité, à de nombreux rappels à l'ordre de la part de la commission :

- échantillon de personnes interrogées n'ayant pas été constitué auprès des seules personnes inscrites sur les listes électorales ;
- représentativité socio-professionnelle de l'échantillon n'étant pas assurée, en raison du caractère trop sommaire des catégories socio-professionnelles utilisées ;
- question d'intention de vote ayant été précédée, lors de l'enquête, de questions d'opinion susceptibles de biaiser les réponses qui y ont été apportées ;
- correction des données recueillies auprès des personnes interrogées à partir d'éléments extérieurs à l'enquête de sorte que les résultats publiés ne sont pas cohérents avec les données qui en sont issues.

Il faut souligner le caractère pédagogique de l'intervention de la commission des sondages qui a permis, dans la plupart des cas, aux organismes de corriger ces défauts méthodologiques. Chaque fois que la bonne foi de l'institut lui semblait établie, la commission a pris le soin de relever, dans ses prises de position publiques, l'absence de toute manœuvre.

Tout autre est l'hypothèse d'un candidat ayant fait réaliser, par ses propres militants, une enquête dans les rues de Saint-Étienne. La commission, après avoir auditionné l'intéressé qui ne fut pas en mesure de lui produire un dossier établissant les conditions d'administration complète de cette enquête, a prononcé la mise au point suivante :

« L'enquête, se présentant comme un sondage d'intentions de vote relatif aux élections municipales de Saint-Étienne réalisée par la Droite sociétale et rendue publique à compter du 22 janvier est grevée de graves défauts méthodologiques qui en affectent la qualité. D'une part, l'enquête qui aurait été menée par des sympathisants du candidat de la "Droite sociétale" a été effectuée selon des modalités qui n'en garantissent pas la neutralité. D'autre part, l'échantillon des personnes interrogées n'a pas été constitué de manière à en assurer la représentativité notamment géographique et sociodémo-graphique. Aucune des exigences dont dépend la fiabilité d'un sondage électoral n'a été respectée. Dans ces conditions, les résultats de cette enquête sont dépourvus de tout caractère significatif. »

2 – 4 – La détermination de l'offre électorale soumise au choix des personnes sondées

Ainsi qu'elle le rappelle, dans son communiqué du 17 janvier 2014, la commission, vérifie, dans le cadre des compétences que lui a confié la loi du 19 juillet 1977, la teneur de l'« offre électorale » soumise au choix des personnes sondées. Au fil des sondages contrôlés cette année, elle a été amenée à préciser les règles que les instituts de sondage doivent respecter pour la détermination de l'offre électorale soumise au choix des personnes sondées. Ces règles évoluent dans le temps.

Avant le dépôt des candidatures, le choix des personnes ou des listes soumis aux personnes interrogées ainsi que les modalités de leur présentation relèvent de l'appréciation de l'institut de sondage, sous le seul contrôle de l'erreur manifeste. La commission a ainsi rejeté plusieurs réclamations dirigées contre :

- un sondage, réalisé 11 mois avant le scrutin municipal, et qui ne testait pas la candidature d'une personne qui avait pourtant déclaré sa candidature ;
- un sondage qui avait retenu des dénominations des listes sondées et de leurs soutiens qui ne correspondaient pas exactement à la réalité politique locale ;
- un sondage qui avait omis de tester un candidat non encore déclaré et retenu pour un autre une étiquette contestée ;
- un sondage qui avait omis, pour un seul candidat testé, d'accompagner son nom de celui de la formation politique le soutenant.

Mais dès la clôture du dépôt des listes de candidats, les questionnaires des enquêtes doivent respecter l'offre électorale telle qu'elle existe. Les instituts n'ont plus de marge de manœuvre : la liste des candidats testés par le sondage doit être exhaustive et fidèle à la réalité politique.

La méconnaissance de cette règle a justifié la mise au point suivante :

« La commission des sondages rappelle qu'en principe, les sondages électoraux publiés doivent, dès lors qu'ils sont réalisés après le dépôt officiel des candidatures, soumettre au choix des personnes interrogées une offre électorale conforme à l'offre

réelle. Il apparaît que le sondage réalisé par PollingVox relatif à l'élection municipale à Saint-Denis du 7 au 11 mars et rendu public par le site internet "l'Hémicycle" n'a soumis au choix des personnes interrogées que six listes alors que sept se sont déclarées le 6 mars à la préfecture de Seine-Saint-Denis. Au cas d'espèce, il résulte de l'instruction et de l'audition du représentant de cet institut que la mise en œuvre de ce sondage, qui au demeurant n'avait pas vocation à être publié, a été engagé avant le 6 mars. Dans ces conditions particulières et compte tenu tant de la bonne foi de l'institut que de l'absence d'observations sur la qualité intrinsèque du sondage, il convient seulement de relever que les résultats de ce sondage, pour significatifs qu'ils soient au regard de l'offre électorale retenue, ne correspondent plus à la réalité de l'offre électorale qui sera soumise au choix des électeurs les 23 et 30 mars prochain. »