

La commission des sondages face aux élections présidentielle et législatives de 2007

L'activité de la commission des sondages, pendant la période précédant les élections présidentielle et législatives de 2007, s'est répartie de la manière suivante :

l'examen systématique de la fiabilité des 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 examinera successivement les problèmes qu'a rencontrés la commission dans l'exercice de son contrôle et les évolutions qu'elle a été amenée à connaître afin d'adapter les modalités de son intervention.

1- Les principales questions posées par le contrôle des sondages relatifs aux élections présidentielle du 22 avril et 6 mai 2007 et législatives de juin 2007.

Alors que les élections présidentielles de 1995 et 2002 avaient donné lieu respectivement à 157 et 193 sondages relevant du contrôle de la commission et à 9 et 5 réclamations, ces chiffres s'élèvent, pour 2007, à 293 sondages ayant un lien direct ou indirect avec l'élection présidentielle et à 7 réclamations.

S'agissant des élections législatives, les chiffres sont les suivants : 153 sondages et 3 réclamations.

Deux séries de constatations s'imposent.

La première tient à la forte augmentation nombre de sondages relatifs à l'élection présidentielle soumis au contrôle de la commission. Celle-ci s'explique par la conjonction de deux facteurs différents. En premier lieu, l'organisation de primaires pour la désignation du candidat du parti socialiste a multiplié le nombre de sondages dès l'automne 2006 ; une trentaine de sondages a en effet été consacrée aux primaires socialistes. En second lieu, la décision d'un institut de réaliser un sondage quotidien¹ destiné à être publié a massivement accru l'offre publique de sondages. Sur 11 semaines, 56 vagues quotidiennes ont en effet été publiées par cet institut.

La seconde concerne le nombre fort peu élevé de réclamations par rapport au volume de sondages réalisés. S'agissant des 7 réclamations dont la commission a été saisie à propos de l'élection présidentielle, elles ont toutes donné lieu à un rejet.

Les réclamations relatives à des sondages pour les élections législatives ont donné lieu à deux rejets et à une mise au point formulant des réserves sur le caractère représentatif de l'échantillon auprès duquel avait été réalisé un sondage relatif à l'élection dans la 2^e circonscription de la Manche.

Le contrôle exercé sur les sondages n'en est pas moins vigilant, la commission procédant d'office au contrôle systématique de tous les sondages relevant de sa compétence. Les sondages relatifs à l'élection présidentielle et aux élections législatives ont donné lieu à de nombreuses lettres d'observations adressées aux instituts ou aux organes de presse. La seule mise au point concernant un sondage relatif à l'élection présidentielle est ainsi consécutive à une auto-saisine de la commission.

¹ Il s'agit d'enquêtes quotidiennes glissantes reposant sur une actualisation quotidienne de résultats établis sur un échantillon de 900 personnes, les 300 interviews réalisées quotidiennement venant s'ajouter au 600 des deux jours précédents

La commission, au vu de son examen d'ensemble, est conduite à formuler certaines observations relatives au contrôle qu'elle a exercé sur les sondages relatifs aux élections présidentielle du 22 avril et 6 mai 2007 et législatives de juin 2007.

1-1 Les enquêtes sur Internet.

La commission s'est trouvée confrontée à la multiplication des enquêtes auprès d'internautes, dont les résultats, présentés comme émanant de sondages, sont accessibles en ligne. Les modalités de constitution des échantillons de personnes ainsi interrogées ne permettant pas d'assurer leur caractère représentatif, la commission a eu l'occasion de rappeler que de telles enquêtes ne constituent pas un sondage relevant de la compétence de la commission, aux termes de la loi du 19 juillet 1977. Il est dès lors impératif que des précautions de présentation entourent ce type d'enquêtes afin que l'opinion soit avertie de leur caractère non représentatif.

D'une autre nature est l'hypothèse dans laquelle un sondage est réalisé auprès d'échantillons représentatifs de la population française mais exclusivement composés d'internautes. Ces échantillons sont cependant susceptibles d'être affectés de certains biais spécifiques ; la commission a dès lors demandé que cette spécificité soit expressément mentionnée dans la fiche technique accompagnant la publication du sondage.

1-2 La publication d'hypothèses de second tour avant le premier tour.

La publication d'hypothèses de second tour, avant le premier tour, a parfois conduit en 2007 à ce que soient testés dans le même sondage relatif à l'élection présidentielle plusieurs duels de second tour.

La commission des sondages a dû prendre position sur ce point. 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 portant sur le second tour, les instituts, s'ils ne publient qu'une hypothèse de second tour, doivent publier celle qui oppose les deux candidats qui arrivent en tête du sondage "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. Une réclamation a porté précisément sur ce point.

1-3 Les scores publiés « hors fourchette ».

Cette pratique qui perdure appelle une vigilance particulière.

Rappelons que pour son contrôle des scores publiés la commission a utilisé la notion de « fourchette »² : il s'agit de 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.

Fidèle à l'idée qu'elle doit agir comme l'organe de contrôle qu'elle est et non comme un « super institut de sondage », la commission a toujours laissé aux instituts la responsabilité des scores qu'ils publient. 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 scores finalement publiés.

La campagne électorale 2007 a fourni à la commission l'occasion de rappeler deux règles importantes dans l'hypothèse où les résultats publiés se

² Qui n'a rien à avoir avec celle d'intervalle de confiance.

fondent sur des éléments qui ne découlent pas directement du sondage mais proviennent de questions d'opinion incluses dans une enquête quantitative :

- conformément à l'impératif général de cohérence méthodologique, s'impose, au sein d'une même campagne de sondages, la permanence de la méthode de constitution et d'utilisation de tels indicateurs ;
- dans le cas où l'utilisation d'éléments complémentaires conduit à la publication de scores se situant en dehors de la fourchette, les instituts doivent impérativement justifier les redressements opérés.

La seule mise au point décidée pendant la campagne présidentielle portait sur cette question. Le 16 mars 2007, la commission des sondages a exprimé les plus vives réserves sur le caractère significatif des résultats publiés de deux sondages les 8 et 15 mars, eu égard à certaines des modalités de redressements appliqués par l'institut aux résultats bruts de ces enquêtes.

1- 4 La confirmation des relations de confiance avec les instituts de sondage.

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

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

- l'institut IPSOS est venu présenter les modalités de réalisation du baromètre quotidien mis en place début mars 2007 ;
- l'institut OpinionWay a exposé ses méthodes de réalisation d'enquêtes auprès d'échantillons exclusivement composés d'internautes ;
- l'institut BVA a souhaité expliquer la méthode employée pour les sondages portant sur les élections législatives, notamment en ce qui concerne la projection en sièges.

1-5 Les difficultés liées à la date du vote dans certaines collectivités d'outre-mer.

Le décret du 21 février 2007 portant convocation des électeurs pour l'élection du Président de la République a convoqué les électeurs le dimanche 22 avril 2007. Toutefois, et par dérogation, en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, en Polynésie française, à Saint-Pierre-et-Miquelon et dans les bureaux de vote ouverts par les ambassades et postes consulaires situés sur le continent américain, les électeurs ont été convoqués le samedi 21 avril 2007.

Cette anticipation du vote a conduit la commission des sondages à devoir interpréter l'article 11 de la loi du 19 juillet 1977 modifiée aux termes duquel : « La veille de chaque tour de scrutin ainsi que le jour du scrutin sont interdits, par quelque moyen que ce soit, la publication, la diffusion et le commentaire de tout sondage » se rapportant à l'élection. L'alternative était la suivante : l'interdiction de la publication et de la diffusion de sondages à partir du jeudi minuit, en raison du début du vote le 21 avril dans les territoires susmentionnés ou le maintien de cette interdiction à partir du vendredi minuit.

La commission des sondages a adopté une position commune avec la Commission nationale de contrôle de la campagne en vue de l'élection présidentielle sur les deux points suivants.

Il a été décidé, en premier lieu, que cette interdiction prendrait effet, pour l'ensemble du territoire national, le vendredi 20 avril 2007 à minuit pour durer jusqu'à la clôture du scrutin le dimanche 22 avril 2007 à 20 heures. Si cette interdiction était également applicable aux sondages ayant fait l'objet d'une publication, d'une diffusion ou d'un commentaire avant la veille du scrutin, elle ne faisait pas obstacle à la poursuite de la diffusion des publications parues ou des données mises en ligne avant cette date. Les mêmes règles devraient être respectées en cas de second tour. L'interdiction de publication, de diffusion et de commentaire de tout sondage prendrait effet pour l'ensemble du territoire national, le vendredi 4 mai 2007 à minuit et durerait jusqu'à la clôture du scrutin le dimanche 6 mai 2007 à 20 heures.

L'article 11 de la loi précisant également que «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 », il a été décidé en second lieu que cette disposition conduit à ce que soit interdite, jusqu'à la fermeture, le 22 avril à 20 heures, du dernier bureau de vote en métropole, la diffusion, par quelque moyen que ce soit :

- des éventuels sondages réalisés à la sortie des urnes auprès des électeurs ayant voté le samedi 21 avril ;
- ainsi que des résultats des opérations ayant pour objet de donner une connaissance immédiate des résultats du premier tour.

Pour le second tour, cette interdiction s'est appliquée jusqu'à la fermeture le 6 mai à 20 heures du dernier bureau de vote en métropole.

2- De nécessaires évolutions tenant à la position institutionnelle de la commission des sondages et à ses relations avec les médias.

L'élection présidentielle a été à nouveau l'occasion dans les organes de presse et l'opinion publique un débat approfondi sur les sondages, leurs méthodes et leur fiabilité. Dans ce contexte, la commission des sondages a modifié les modalités de son intervention afin d'augmenter sa visibilité institutionnelle et son audience.

Cela s'est traduit par un renforcement de ses moyens, une coopération accrue avec les autres organes chargés du contrôle de l'élection et un renouvellement de ses relations avec les médias.

2-1 Un renforcement des moyens.

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 qui est un maître des requêtes au Conseil

d'État exerçant ses fonctions à titre accessoire et des experts statisticiens intervenant à la vacation. L'augmentation sensible des 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 recrute un troisième expert, administrateur de l'INSEE.

La commission a également cherché à s'adapter à l'évolution technique dont l'impact est particulièrement important dans le domaine dans lequel elle intervient. La dématérialisation des procédures – échanges de données en ligne avec les instituts et entre les experts, le secrétaire général et le secrétaire permanent – a permis à la commission d'accroître l'efficacité et la rapidité de son contrôle.

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'autorité³.

Enfin, une permanence a été assurée la veille et le jour du scrutin tant pour le premier que pour le second tour de scrutin. Elle a donné des résultats satisfaisants. Le contrôle des sondages diffusés avant le vendredi 20 avril et le vendredi 4 mai minuit a pu être effectué en temps et en heure. Par ailleurs, aucune violation de l'interdiction n'est à déplorer, la diffusion de résultats avant 20 heures le dimanche 6 mai ont été le fait de médias étrangers.

2-2 Un développement des liens institutionnels.

La commission des sondages a 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.

³ Durant la période électorale, le site de la commission a été visité jusqu'à soixante quinze fois par jour.

Elle a été associée par cette dernière à un certain nombre de réunions ce qui a permis de dégager des positions communes s'agissant de questions relevant de la compétence des deux commissions.

Comme il a été vu plus haut, les deux commissions ont adopté une position commune s'agissant des difficultés liées au décalage du vote entre certaines collectivités d'Outre-Mer et le reste du territoire, ce qui s'est traduit par la publication d'un communiqué commun, le 26 mars 2007.

Confrontée au risque de violation de l'interdiction de publier des sondages le jour de scrutin et notamment entre la fermeture de certains bureaux de votes à 18 heures et la fermeture des autres à 20 heures, la commission de contrôle et la commission des sondages ont décidé de publier deux autres communiqués communs, les 18 avril et 3 mai 2007.

Elles ont appelé au respect scrupuleux des dispositions de l'article 11 de la loi du 19 juillet 1977 modifiée en rappelant qu'elles s'imposent à toutes les chaînes de télévision ou de radio mais aussi, notamment, à toute personne qui aurait recours à un procédé de communication au public par voie électronique. Elles ont rappelé que cette interdiction se justifie par l'absolue nécessité de préserver de toute interférence extérieure le droit de chaque citoyen à la libre expression de son suffrage et qu'il convient, en particulier, 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.

La commission des sondages s'associe à la recommandation formulée par la commission nationale de contrôle d'unifier les heures de fermeture des bureaux de vote sur l'ensemble du territoire métropolitain.

Il est à noter que les prises de positions communes de ces institutions ont donné lieu à deux ordonnances rendues par le Conseil d'État statuant en référé⁴.

⁴ la seconde de ces deux décisions figurent en annexes

La première, rendue le 21 avril 2007, rejette une requête demandant, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, d'enjoindre au Conseil supérieur de l'audiovisuel et à la Commission nationale de contrôle de la campagne en vue de l'élection présidentielle, ainsi qu'à toute autorité administrative, de permettre aux requérants de diffuser les résultats officiels du premier tour dans les départements des Antilles dès le samedi 21 avril 2007. Le Conseil d'État fonde sa décision sur l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, reconnaissant « le droit à la liberté d'expression », tout en permettant des restrictions par la loi, afin de garantir « la protection des droits d'autrui ».

La seconde ordonnance, rendue le 2 mai 2007, concerne plus directement la commission des sondages. En effet, la requête, qui se fonde sur l'article L. 521-1 du code de justice administrative, demande la suspension de l'exécution de plusieurs décisions et communiqués, dont celui du 26 mars 2007, commun à la Commission des sondages et à la Commission nationale de contrôle de la campagne en vue de l'élection présidentielle, fixant au vendredi 4 mai à minuit la date limite de publication, diffusion et commentaire de tout sondage se rapportant au deuxième tour, sur l'ensemble du territoire national. Cette requête est également rejetée, le Conseil d'État relevant que par ce communiqué, les deux commissions ont recherché, pour l'application de l'interdiction prévue par l'article 11 de la loi du 19 juillet 1977, un « équilibre entre les différents impératifs qu'il leur incombait de concilier ». Par conséquent, cette mesure « ne paraît pas, en l'état de l'instruction, contraire aux impératifs de libre expression de suffrage et de sincérité du scrutin ».

2-3 Un développement des relations avec la presse et les médias.

Le rapport relatif à l'élection présidentielle de 2002 se terminait par le vœu d'associer les organes de presse au dialogue déjà largement entamé entre les instituts et la commission des sondages.

L'élection présidentielle de 2007 en a été l'occasion.

Une réunion a été organisée le 12 décembre 2006 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. Elle a donné lieu, pour la première fois, à un débat d'ordre général entre la commission et des journalistes. Cela a notamment permis de lever certaines préventions à l'égard du contrôle exercé par la commission.

Dans le même ordre d'idée, la commission a tenu, pour la première fois, une conférence de presse, le 27 mars 2007. Cela a permis d'expliquer la portée du communiqué qu'elle a rendu public ce même jour.

La relative affluence à ces réunions et la variété des médias représentés (presse écrite, radio, télévision) permettent de penser que le premier objectif – faire connaître la commission – est atteint. Les échanges et les questions – notamment sur l'efficacité du contrôle, la confidentialité de certaines données ou encore l'absence de motivation des décisions de la commission – montrent que le second objectif – faire comprendre les positions de la commission – ne l'est pas encore suffisamment.

Enfin, le président et le secrétaire général ont accordé un certain 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 visent à asseoir 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. Il a été par exemple relevé une nécessité de clarifier des concepts, tel celui de l'intention de vote, dont le contenu varie au cours des différentes périodes pré-électorales et notamment avant que ne soient connues les candidatures effectives et après.

La commission est aujourd'hui parvenue à devenir l'un des acteurs du débat public sur les sondages.

Conclusion

L'élection présidentielle a souligné à quel point l'existence d'un contrôle des sondages efficace était plus que jamais nécessaire au bon déroulement des campagnes électorales.

Trente ans après sa création, la commission des sondages a su développer des modes d'intervention moins formels que ceux prévus par la loi, mais dont l'efficacité n'est pas contestable.

Aux réunions thématiques régulièrement organisées avec les représentants des instituts se sont ajoutées des relations institutionnalisées avec la presse. Les échanges se multiplient ainsi qui permettent de faire passer des messages ou d'envoyer des signaux.

Les communiqués généraux que la commission a pris, depuis plusieurs années, le parti de publier, comportent des recommandations générales qui finissent par constituer un cadre de référence pour les instituts et les organes de presse.

Enfin, le contrôle des sondages conduit régulièrement à des auditions des représentants des instituts qui les éclairent sur les préoccupations de la commission et leur permettent, le cas échéant, de modifier leur pratique. Sans que les textes ne l'aient prévu, la commission n'hésite à adresser des courriers valant rappel à la loi ou recommandations précises aux instituts ou aux organes de presse ce qui s'avère être un mode d'intervention préventif aussi, voire plus, efficace que l'intervention *a posteriori* que constitue la mise en demeure.

La mise en place de relations de confiance entre le régulateur et les régulés est la condition d'une véritable coopération entre eux, cette dernière excluant toute connivence compte tenu de la réserve qui doit régler leurs rapports.

Pour sa part, la commission s'attache au respect des garanties de procédure et de fond dont les instituts de sondages et les organes de presse doivent pouvoir bénéficier ; en retour, la commission attend de leur part, au-delà de leur respect des règles, l'acceptation sereine de ses décisions.

Annexe

Conseil d'État, ordonnance, 2 mai 2007

Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article L. 49 du code électoral, applicable à l'élection du Président de la République en vertu du II de l'article 3 de la loi organique du 6 novembre 1962 : « Il est interdit de distribuer ou faire distribuer, le jour du scrutin, des bulletins, circulaires et autres documents. A partir de la veille du scrutin à zéro heure, il est interdit de diffuser ou de faire diffuser par tout moyen de communication au public, par voie électronique tout message ayant le caractère de propagande électorale. » ; que, d'autre part, les articles 1er et 11 de la loi du 19 juillet 1977 interdisent la publication, la diffusion et le commentaire de tout sondage se rapportant à l'élection présidentielle « la veille de chaque tour de scrutin ainsi que le jour de celui-ci » ; que ces dispositions législatives visent à garantir le droit fondamental de tout citoyen à l'expression libre de son suffrage ainsi qu'à assurer la sincérité du scrutin ;

[...]

Considérant, en troisième lieu, qu'en fixant du vendredi 4 mai à minuit jusqu'à la clôture du scrutin le dimanche 6 mai 2007 à 20 heures la date d'effet, sur l'ensemble du territoire national, de l'interdiction prévue par l'article 11 de la loi du 19 juillet 1977, la Commission nationale de contrôle de la campagne en vue de l'élection présidentielle et la Commission des sondages ont recherché, compte tenu tant de la répartition du corps électoral entre les bureaux de vote métropolitains et les autres que des caractéristiques particulières de la législation relative aux sondages d'opinion, un équilibre entre les différents impératifs qu'il leur incombait de concilier ; que la mesure qu'ils ont édictée ne paraît pas, en l'état de l'instruction, contraire aux impératifs de libre expression de suffrage et de sincérité du scrutin ;