

La commission des sondages

face aux élections départementales et régionales

de 2015 et aux primaires de la droite et du centre de 2016

L'année 2015 a connu deux scrutins : les élections départementales qui se sont déroulées les 22 et 29 mars 2015 et les élections régionales qui ont eu lieu les 6 et 13 décembre 2015. L'année 2016 a été marquée par l'adoption de la loi du 25 avril 2016 qui a modifié, sur plusieurs points, la loi du 19 juillet 1977 ainsi que par l'organisation des primaires de la droite et du centre qui se sont tenues les 20 et 27 novembre 2016.

L'activité de la commission des sondages, pendant la période précédant les scrutins, s'est répartie de manière habituelle entre **l'examen systématique de la qualité de tous les sondages relevant de sa compétence** et l'instruction des **réclamations**.

Par ailleurs, la commission a tenu trois réunions de travail avec les instituts afin d'évoquer un certain nombre de questions, en particulier en ce qui concerne les modifications issues de la loi du 25 avril 2016. Le présent rapport fournit l'occasion de rendre publiques les recommandations formulées par la commission à l'issue de ces rencontres.

1 – L'activité de la commission des sondages.

Les élections départementales ont donné lieu à 33 sondages : 19 sondages portant sur le rapport de forces politiques au niveau national, 8 sondages départementaux (2 Essonne, Dordogne, Gironde, Landes, Val-de-Marne, Gard, Pyrénées Orientales) et 6 sondages cantonaux, tous relatifs à la Réunion. C'est la première fois que sont publiés des sondages réalisés au niveau d'un département ou d'un canton.

Alors que les élections régionales de 2010 avaient donné lieu à 88 sondages relevant du champ de contrôle de la commission, leur nombre s'est élevé, pour 2015, à 146 dont 23 relatifs au rapport

de forces politiques au niveau national et 123 à une conscription régionale. Ces derniers se répartissent de la manière suivante : 16 sondages pour la région Provence Alpes Côte d'Azur ; 15 sondages à la Réunion, en Ile de France, dans les Hauts de France ; 13 sondages en Rhône-Alpes-Auvergne ; 11 en Midi Pyrénées Languedoc Roussillon ; 7 en Bourgogne Franche Comté ; 6 dans le Grand Est et en Normandie ; 5 en Aquitaine ; 4 en Bretagne ; 3 pour les Pays-de-la-Loire et le Centre Val-de-Loire ; 2 en Corse ; 1 en Guadeloupe et en Guyane.

Ces élections ont suscité huit réclamations dont sept ont été rejetées. La commission a prononcé trois mises au point dont deux dans le cadre de son pouvoir d'autosaisine.

Les primaires de la droite et du centre ont suscité de très nombreux sondages : 65 ont été publiés avant le 1^{er} tour et 4 entre les deux tours. Deux d'entre eux ont entraîné la publication d'un communiqué de la commission. Par ailleurs, au 1^{er} décembre 2016, les primaires de la gauche avaient suscité 28 sondages et les élections présidentielles 61.

2 – Les principales questions posées par le contrôle des sondages en 2015 et 2016.

2-1 Le champ de compétences de la commission avant la loi du 25 avril 2016.

L'article 1er de la loi n° 77-708 du 19 juillet 1977, qui en définit le champ d'application, détermine l'étendue des compétences de la commission. Cet article disposait, avant l'intervention de la loi du 25 avril 2016, que : « *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 referendum, une élection présidentielle ou l'une des élections réglementées par le code électoral ainsi qu'avec l'élection des représentants au Parlement européen* ».

Pour relever du contrôle que la commission exerce d'office sur les sondages publiés ou diffusés, il fallait donc que les sondages entretiennent « un rapport direct ou indirect » avec une élection.

La notion de « rapport direct » avec une élection ne soulève aucune difficulté. Elle recouvre les sondages comportant des intentions de vote, communément appelés sondages électoraux.

La notion de « rapport indirect » avec une élection suppose en revanche d'être interprétée avant de recevoir application. Sous l'empire de la loi du 19 juillet 1977 avant sa modification par

celle du 25 avril 2016, est regardé comme ayant un « rapport indirect » avec une élection un sondage qui, sans comporter d'intentions de vote, pose aux personnes interrogées une ou plusieurs questions se rapportant nécessairement à une élection. C'est pourquoi, bien qu'elles ne soient pas régies par le code électoral, la commission a décidé de contrôler les sondages relatifs aux "élections primaires" organisées par les partis politiques en vue de la désignation de leur candidat aux élections présidentielles en 2006, en 2011, en 2016 et 2017. Elle contrôle également les sondages relatifs à des préférences de candidatures à telle ou telle élection.

L'appréciation par la commission de l'existence ou non du rapport ou lien indirect d'un sondage avec une élection varie dans le temps, la commission admettant d'autant plus aisément l'existence d'un tel lien que l'on se rapproche de la date du scrutin. Elle a précisé sa position dans son rapport relatif aux élections présidentielles et législatives de 2012 : « 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 votes mais dont le contenu était clairement lié à la campagne électorale (comme par exemple, des enquêtes portant sur tel candidat et ses promesses électorales ou encore sur une « proposition phare » ou un enjeu fort de la campagne).

Pour autant, la commission a toujours veillé à ne pas retenir une interprétation trop extensive de la notion de « rapport indirect » avec une élection afin de ne pas dénaturer sa mission qui est de contribuer, grâce au contrôle de la qualité des sondages électoraux, au respect de la sincérité du scrutin. Il s'agit en outre de limiter, au strict nécessaire, son contrôle afin d'éviter toute atteinte excessive à la liberté de communication ainsi qu'à la liberté du commerce et de l'industrie

Un contentieux porté devant le Conseil d'Etat a permis de conforter la « doctrine » de la commission. Celle-ci avait rejeté une réclamation dirigée contre un sondage relative à un sondage réalisé par l'IFOP pour le mouvement "L'avenir pour tous", publié par différents médias au mois de septembre 2015. Cette enquête avait pour objet de sonder l'opinion des Français au sujet de la loi dite "mariage pour tous". Était posée aux personnes interrogées la question suivante : « Pour la campagne présidentielle de 2017, quel engagement souhaitez vous voir inscrit dans les programmes des candidats ? ». Le rejet de la réclamation était justifié par l'incompétence de la commission pour connaître du sondage litigieux. En premier lieu, celui-ci ne comportait aucune intention de vote. En second lieu, il ne pouvait être regardé comme ayant un rapport même indirect avec une élection. Certes, le sondage litigieux se plaçait dans la perspective de l'élection présidentielle de 2017. Mais

cela ne suffisait pas à établir l'existence d'un lien indirect de nature à justifier le contrôle de la commission. D'une part, il avait été réalisé et publié plus de 18 mois avant la date du scrutin. D'autre part, il ne s'agissait pas, à ce moment-là, d'un élément structurant du débat politique relatif à l'élection présidentielle de 2017.

Par une décision du 4 avril 2016, le Conseil d'Etat, saisi d'un recours pour excès de pouvoir contre la décision de rejet, a confirmé la position de la commission s'agissant de son champ de compétence en considérant « qu'eu égard à l'objet du sondage litigieux et à la circonstance que celui-ci a été réalisé et publié plus de 19 mois avant l'élection présidentielle, la présidente de la commission a pu, sans commettre d'erreur de droit, estimer que ce sondage ne présentait pas de rapport avec une élection présidentielle ».

2-2 La cohérence interne des sondages.

Les trois mises au point décidées par la commission ont été justifiées par un défaut de cohérence interne de sondages relatifs aux élections régionales.

La première, adressée à un institut peu expérimenté dans les sondages politiques, a relevé l'existence de nombreuses erreurs techniques de nature à affecter le caractère significatif des résultats publiés.

Les deux autres mises au point, ordonnées dans le cadre du pouvoir d'autosaisine de la commission, ont relevé l'existence d'un défaut de méthode qui a affecté la qualité des résultats publiés. Etait en cause le choix des redressements, ceux retenus pour établir les résultats du sondage relatif au second tour de scrutin différant de ceux utilisés pour établir les résultats relatifs au premier. En outre, dans certains cas, il est apparu que l'institut avait procédé, s'agissant de certains candidats seulement, à une correction des résultats obtenus au vu des redressements qu'il avait décidé de retenir en se fondant sur d'autres éléments sans justifier de la cohérence globale de sa méthode.

Dans tous les cas, les mises au point ont été décidées après audition, par la commission, des représentants des instituts en cause dont elle a pris soin de relever la bonne foi ainsi que l'absence de toute manœuvre de leur part.

2-3 Les sondages relatifs à un second tour de scrutin.

La position de la commission est bien établie s'agissant des sondages portant sur une hypothèse de second tour : elle rappelle, de manière constante, 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 du sondage "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 à les interpréter avec toute la prudence nécessaire.

Dans le cadre des primaires de la droite et du centre organisées en novembre 2016, la commission a été amenée à publier, entre les deux tours, le communiqué suivant : « La commission des sondages tient à appeler l'attention du public sur les sondages relatifs au 2ème tour des primaires de la droite et du centre qui ont été réalisés avant que soient connus les résultats du 1er tour mais publiés après. Les résultats de ces sondages doivent être interprétés avec la plus grande prudence et ne peuvent servir de point de comparaison avec les résultats d'enquêtes qui seront réalisées entre les deux tours pour apprécier des évolutions de scores obtenus par les candidats qualifiés pour le second tour de ce scrutin ».

2-4 Les recommandations d'ordre méthodologique de la commission

Comme elle a coutume de le faire avant chaque élection de grande ampleur, la commission des sondages a invité l'ensemble des instituts de sondage à deux réunions de travail, qui se sont déroulées les 4 février et 17 mars 2016, en vue d'échanger avec eux, dans la perspective des prochaines élections présidentielles, au sujet des recommandations d'ordre méthodologique. Un certain nombre d'entre elles ont été formulées avant l'adoption de la loi du 25 avril 2016 mais restent valables depuis son entrée en vigueur.

Les conclusions des réunions des 4 février et 17 mars 2016 ont donné lieu aux recommandations suivantes.

2-4-1 L'indication des marges d'incertitude.

Avant même que la loi du 25 avril 2016 l'ait expressément prévu, la commission était favorable à ce que, comme le font déjà la plupart des instituts, la publication d'un sondage électoral s'accompagne d'une information relative à la marge d'incertitude qui en affecte les résultats. Mais s'il est fait usage de ce qui est alors une simple faculté, une information correcte du public exige que la marge d'incertitude rendue publique corresponde à celle qui peut être calculée, non pour un échantillon théorique ou pour l'échantillon global des personnes interrogées, mais pour l'échantillon pertinent à partir duquel ont été établis les résultats publiés.

2-4-2 La continuité méthodologique d'une vague à l'autre.

La commission rappelle qu'en principe, les sondages doivent, d'une vague à l'autre, être établis à partir d'une même méthode de redressement des résultats bruts, cette continuité méthodologique étant une condition nécessaire à leur comparabilité. Mais la commission n'exclut pas la possibilité, pour un institut, de changer de méthode au sein d'une succession de vagues. Cette modification peut aussi bien concerner le choix des sous-populations concernées que celui des élections de référence. Ce choix, qui relève de la responsabilité des instituts, doit être justifié par un élément intrinsèque ou extrinsèque à l'enquête qui conduit à considérer que la comparabilité des résultats par rapport à ceux de la précédente vague suppose un tel changement de méthode. En pareil cas, il appartient à l'institut de fournir à la commission toutes les explications nécessaires de nature à démontrer le bien-fondé de ce choix méthodologique.

2-4-3 La cohérence interne des sondages.

S'agissant enfin de la cohérence interne de chaque sondage, la commission rappelle qu'en principe les résultats publiés doivent être établis à partir d'une « colonne de référence » retenue par l'institut pour tous les candidats soumis au choix des personnes interrogées.

Trois cas de figure sont envisageables.

Le premier correspond à l'établissement, à l'arrondi mathématique près, des résultats à partir de ceux obtenus dans la colonne de référence sélectionnée.

Le deuxième cas de figure correspond à celui où l'institut décide de corriger marginalement les scores issus de la colonne de référence en tenant compte des résultats d'une autre colonne de redressement. La correction doit alors être identique pour tous les candidats et s'appliquer à chacun d'entre eux dans une même proportion.

Le troisième cas de figure s'éloigne encore un peu plus de la règle de principe. Il recouvre les hypothèses dans lesquelles un institut estime devoir s'écarter de la colonne de référence pour un ou certains seulement des candidats testés, pour des motifs tenant à la prise en considération de caractéristiques propres aux candidats en cause. Dans ce cas, qui devrait rester peu fréquent, devront être apportées à la commission des justifications sérieuses des corrections effectuées y compris de celles qui en découleront par voie de conséquence pour les autres candidats, la somme des résultats devant rester égale à 100.

La commission insiste sur le fait que la liberté dont disposent les instituts pour s'écarter de la colonne de référence a pour contrepartie une traçabilité de la méthode. Plus l'institut s'éloigne de la règle de principe, plus il devra justifier le choix effectué.

3 – L'adoption et la mise en œuvre de la loi du 25 avril 2016.

La loi du 25 avril 2016 a modifié sur plusieurs points la loi du 19 juillet 1977. Après les deux réunions de travail, des 4 février et 17 mars 2016, la commission des sondages a invité, une nouvelle fois, l'ensemble des instituts de sondage, le 26 mai 2016, afin de présenter les modifications apportées à la loi du 19 juillet 1977 par la loi du 25 avril 2016 et d'échanger avec eux sur les modalités de sa mise en œuvre. Les conclusions de cette réunion sont les suivantes.

3-1 Le nouveau champ d'application de la loi

La loi du 25 avril 2016 a élargi le champ d'application de la loi du 19 juillet 1977 et, partant, les compétences de la commission. L'article 1er de la loi vise désormais les sondages « publiés,

diffusés ou rendus publics sur le territoire national, portant sur des sujets liés, de manière directe ou indirecte, au débat électoral ».

Il est nécessaire de préciser, autant que faire ce peut, la notion de « sujets liés, de manière directe ou indirecte, au débat électoral ». Elle conditionne en effet le contrôle que doit effectuer la commission et déclenche, par voie de conséquence, un certain nombre d'obligations pesant tant sur l'organisme qui a réalisé le sondage (envoi des notices à la commission) que sur l'organe qui en assure la diffusion (publication des indications prévues à l'article 2 de la loi).

La commission reste naturellement compétente pour contrôler les sondages d'intentions de vote.

Restent à déterminer les critères d'un sondage portant sur un sujet lié au débat électoral. Des échanges tenus lors de la réunion ressortent les éléments suivants :

- la notion de « débat électoral » est plus restreinte que celle de débat politique ;
- elle recouvre à la fois les questions touchant au fond du débat et à l'offre électorale ;
- elle doit être appréciée variablement selon la période : de plus en plus de sondages relèveront du contrôle de la commission au fur et à mesure qu'une élection se rapproche.

S'il semble impossible de se dispenser d'une appréciation au cas par cas, il est néanmoins nécessaire de dégager quelques lignes directrices :

- a priori, les sondages testant une candidature, un potentiel électoral ou une préférence des électeurs relèvent du contrôle de la commission ;
- s'agissant des sondages portant sur des questions politiques, ils ne doivent être regardés comme régis par la loi de 1977 modifiée que si ces questions alimentent le débat électoral. Cela signifie qu'elles doivent être débattues par les candidats à l'élection en cause, ou à tout le moins correspondre à des propositions formulées par certains d'entre eux. À ce stade, il est proposé de considérer qu'en principe, seront regardés comme relevant de la loi les seuls sondages qui font explicitement le lien, dans les questions posées aux personnes interrogées, avec une campagne électorale des candidats ou futurs candidats ou avec leurs propositions ;

- s'agissant des baromètres politiques et cotes de popularité, seuls doivent être contrôlés ceux qui portent, au moins en partie, sur des personnalités candidates ou probables candidates à une élection, à partir d'une date suffisamment proche du scrutin. Concernant l'élection présidentielle, il est décidé de retenir le 1er janvier 2017 qui correspond au déclenchement de la « pré-campagne électorale » et au contrôle subséquent du Conseil supérieur de l'audiovisuel.

3-2. Les notices adressées à la commission des sondages.

La loi du 25 avril 2016 a modifié l'article 3 de la loi du 19 juillet 1977. Cette modification est sans incidence sur l'existence de deux notices : l'une adressée à la commission pour son seul usage afin de lui permettre de contrôler la qualité du sondage ; l'autre qui a vocation à être rendue publique.

Les modifications concernent uniquement le contenu de la notice consultable que la commission est désormais chargée de rendre publique sur son « service de communication au public en ligne ».

Ce contenu est défini à l'article 3 de la loi. La principale innovation réside, au 7° de cet article 3, dans l'obligation de faire figurer dans la notice consultable « s'il y a lieu, les critères de redressement des résultats bruts du sondage ». La commission estime que ne sont pas visés les critères de définition des sous-échantillons qui peuvent être retenus pour l'établissement des résultats (les « certains d'aller voter » ou les « sûrs de leur choix » et les éventuelles combinaisons entre ces catégories).

S'agissant des critères de redressement, la commission considère que doivent être précisées les différentes élections de référence qui ont été retenues par l'institut (pour mesurer la représentativité politique de l'échantillon) mais que la loi n'impose de rendre publiques ni les différentes combinaisons qui ont été testées ni, a fortiori, celle qui a été choisie pour déterminer la « colonne de référence ».

La notice consultable comprend en outre toutes les indications qui doivent, en vertu de l'article 2 de la loi, accompagner la première diffusion ou publication du sondage. Or, la loi du 25 avril 2016 a notablement augmenté le nombre des indications qui doivent obligatoirement

accompagner la première diffusion ou publication du sondage. En contrepartie, elle a prévu que certaines d'entre elles pouvaient figurer seulement sur « le service de communication au public en ligne de l'organe d'information qui publie ou diffuse le sondage ».

Doivent désormais figurer « une mention précisant que tout sondage est affecté de marges d'erreur » ainsi que « les marges d'erreur des résultats publiés ou diffusés, le cas échéant par référence à la méthode aléatoire ». En ce qui concerne cette dernière indication, il résulte clairement des termes de la loi que la marge d'incertitude rendue publique doit correspondre à celle qui existe non pour l'échantillon global des personnes interrogées mais pour l'échantillon pertinent à partir duquel ont été établis les résultats publiés.

Il s'ensuit que doivent désormais figurer dans la notice consultable :

- le nombre des personnes interrogées avec la double indication de la taille de l'échantillon de départ et de celle de l'échantillon correspondant à la « colonne de référence » à partir de laquelle les résultats publiés ont été établis ;
- la marge d'incertitude correspondant à l'échantillon pertinent c'est-à-dire le second, celui à partir duquel les résultats publiés ou diffusés ont été établis.

3-3 La notion de «première publication ».

L'article 2 précise que les indications qu'il énumère doivent accompagner « la première publication ou la première diffusion du sondage ». Dans sa rédaction aujourd'hui applicable, cet article ne fait pas obstacle à ce que cette première publication ou diffusion soit effectuée, même un instant de raison, sur le service de communication au public en ligne de l'organisme qui a réalisé le sondage. Dans ce cas, c'est sur ce site que devront figurer l'intégralité des mentions prescrites par l'article 2.

La commission recommande, dans pareille hypothèse, que les organes de presse qui diffuseront ensuite les résultats du sondage, indiquent, dans la mesure du possible, à la fois le site internet de ce service ainsi que celui de la commission des sondages en précisant que la notice du sondage y est consultable. Mais il ne s'agit pas d'une obligation qui s'impose à chaque reprise.

3-4 Une nouvelle charge de travail pour la commission des sondages.

La mise en œuvre de la loi du 25 avril 2016 a entraîné une nouvelle charge de travail pour la commission, et en particulier pour son secrétaire permanent. Celui-ci doit en effet assurer la mise en ligne, sur le site Internet de la commission, de l'ensemble des notices des sondages relevant du champ d'application modifié de la loi du 19 juillet 1977. Depuis l'entrée en vigueur de la loi, une centaine de notices ont été mises en ligne par la commission. À ce jour, l'extension du champ d'application de la loi n'a pas entraîné une très forte augmentation du nombre de sondages soumis au contrôle de la commission et, partant, à l'exigence de publication de leur notice. Cependant, certains sondages qualitatifs relatifs à diverses personnalités (MM. Macron, Montebourg, Hollande) ont été contrôlés alors qu'ils ne l'auraient pas été avant la modification de la loi. Celle-ci produira des effets plus massifs à partir du 1^{er} janvier 2017, date à compter de laquelle les baromètres politiques relèveront du contrôle de la commission.

Il convient de relever que, dans la plupart des cas, les instituts contribuent à la mise en œuvre de la loi en adressant, dans de très brefs délais, au secrétariat la notice consultable. Néanmoins, des retards sont encore à déplorer. Il convient de préciser que le travail de mise en ligne est effectué sans contrôle préalable de l'exactitude des mentions et indications figurant dans les notices adressées à la commission. Celle-ci se borne à en vérifier le caractère complet par rapport aux prescriptions des articles 2 et 3 de la loi.

Mme Marie-Éve Aubin, *Présidente*

M. Mattias Guyomar, *Secrétaire général*