

Élection présidentielle : la régulation paisible de la Commission des sondages

Mattias Guyomar

Conseiller d'État, secrétaire général de la Commission des sondages

Les lignes qui suivent dressent le bilan de l'activité de la Commission des sondages lors de la dernière campagne présidentielle. On peut en tirer les conclusions suivantes : la forte hausse de l'activité de la Commission n'a pas nui à l'efficacité de son contrôle. La « régulation paisible » qu'elle est parvenue, au fil des années, à mettre en place a permis d'approfondir le contrôle de la qualité des sondages électoraux et de veiller, dans toute la mesure du possible, au respect des interdictions de diffusion de sondages, la veille et le jour du scrutin.

Forte hausse de l'activité en 2011-2012

La loi du 19 juillet 1977 donne compétence, dans sa version aujourd'hui en vigueur, à la Commission des sondages pour contrôler d'office tous les sondages qui ont un lien direct ou indirect avec un scrutin dès lors qu'ils ont fait l'objet d'une publication - que celle-ci soit délibérée ou que le sondage ait été rendu public de quelque manière que ce soit (par exemple à l'occasion d'une fuite). S'agissant de la dernière campagne présidentielle, la Commission a contrôlé **409 sondages électoraux**. C'est un volume d'activité qui n'a rien à voir avec le passé : en 2007, il y avait eu un peu moins de 300 sondages et en 2002 seulement 193.

Cette progression s'explique par un certain nombre de facteurs.

Le premier facteur d'explication tient à **l'effet des primaires**. L'organisation de primaires fait en effet remonter plus en amont encore qu'auparavant la demande de sondages relatifs à l'élection présidentielle. 118 sondages ont été réalisés et publiés avant l'organisation des primaires. Ils ont été contrôlés compte tenu du lien qu'ils possédaient avec l'élection présidentielle puisqu'il s'agissait de désigner le candidat socialiste à cette élection. Sur ces 109 sondages, 24 portaient spécifiquement sur les primaires organisées par le parti socialiste. Les autres étaient relatifs au 1er tour du scrutin présidentiel en présentant aux personnes sondées plusieurs hypothèses de candidature socialiste ce qui visait à mesurer le potentiel électoral relatif de chacun des candidats testés. Fin 2011, l'effet « primaires » a donc joué à plein.

Le second facteur sur lequel il convient d'insister tient à la **publication de sondages quotidiens**. Ipsos avait eu recours en 2007 à ce qu'il est convenu d'appeler la technique du « *rolling* ». En 2012 c'est l'Ifop qui a pris l'initiative de cette vague quotidienne. Cette technique consiste à interroger un échantillon de personnes dont un tiers seulement est renouvelé chaque jour. Les résultats se fondent sur l'ensemble de cet échantillon dont un tiers est renouvelé quotidiennement et de manière glissante, ce qui est assez intéressant en termes de lissage des évolutions. Mais cela fait un sondage par jour, ce qui contribue à augmenter l'offre globale soumise à notre contrôle.

Dans ce contexte, la mission de la Commission n'a pas changé. Il lui incombe de veiller, dans

son champ d'intervention, à la sincérité du scrutin. La Commission y puise sa légitimité pour intervenir, en qualité de régulateur, dans un domaine régi par de grandes libertés. Côté instituts de sondage, la liberté de commerce et d'industrie est en jeu ; côté organes de presse qui les publient, c'est la liberté d'expression et de communication. La Commission ne peut intervenir, et, le cas échéant, faire ingérence dans l'exercice de ces libertés que dans la mesure où le respect de la sincérité du scrutin l'exige. En bref, sa mission consiste à éviter la diffusion, pendant la campagne électorale, de sondages de mauvaise qualité ou incohérents, voire délibérément biaisés, qui pourraient indûment influencer les électeurs.

Un contrôle économe et efficace

Un deuxième constat s'impose : cette année encore, le cadre juridique de l'intervention de la Commission et les moyens limités dont elle dispose n'ont pas entravé **l'efficacité de son contrôle**.

La Commission des sondages est une autorité administrative indépendante qui comporte très peu de moyens. Ses onze membres, y compris sa présidente, exercent leurs fonctions à titre accessoire, de même que le secrétaire général. La seule personne qui est affectée à temps plein à la Commission est son secrétaire permanent, cadre A de la fonction publique. La Commission a par ailleurs recours à des statisticiens, actuellement au nombre de trois, qui lui sont attachés et fournissent des vacations en tant que de besoin. Cette très modeste structure correspond à la mission qui est confiée à cet organe de contrôle, mission qui est variable dans le temps : elle travaille à temps plein en période électorale, beaucoup moins en temps normal. Une organisation plus importante serait une source inutile de dépenses publiques.

Les instruments juridiques dont la Commission est dotée sont également modestes puisque elle possède uniquement la possibilité d'ordonner, à titre de sanction, une « mise au point » (art. 9 de la loi) qui consiste à imposer à l'organe qui a publié le sondage de publier le correctif qu'il a appelé de sa part. Pour limitée qu'elle soit, cette possibilité est suffisante pour asseoir l'autorité dans le domaine qu'elle régule.

La dématérialisation des procédures, qu'il s'agisse des relations avec les instituts ou du travail interne de la Commission, a permis que le contrôle s'effectue dans des délais très brefs compatibles avec une intervention publique de la Commission en temps utile. La Commission contrôle, avec l'aide précieuse de ses experts statisticiens, les sondages et leur confection au vu d'une notice qui comporte des éléments confidentiels. On y trouve tout ce qui se rattache aux méthodes d'échantillonnage, à l'administration de l'enquête et aux redressements qui sont appliqués aux résultats bruts qui ressortent de l'enquête. Ces informations ne sont pas publiques afin de protéger le savoir-faire des instituts de sondage qui relève, dans une certaine mesure, du secret industriel. Au vu de cette masse d'informations que livrent les instituts, avec une transparence qui mérite d'être soulignée, la Commission vérifie que le sondage répond à une cohérence méthodologique et que les résultats établis sont fiables par rapport à l'enquête qui a été menée.

Le contrôle a posteriori des sondages rendus publics, qui apparaît le mieux à même de concilier l'intervention de l'organe de régulation avec le nécessaire respect des libertés d'expression, de communication et du commerce et de l'industrie, s'avère donc suffisamment efficace pour qu'une modification des compétences de la Commission ne s'impose pas.

En sus de ce contrôle systématique, **7 réclamations** ont été adressées par des particuliers. Celle présentée par M. Mélenchon a fait l'objet d'un rejet qu'il a contesté devant le Conseil d'Etat. Ce recours a été rejeté par une décision du 8 février 2012 qui conforte un certain nombre des positions adoptées par la Commission des sondages. Que ce soit à la suite de son contrôle

systématique ou en réponse à une réclamation, la Commission a prononcé **7 mises au point**.

Ce petit nombre de mises au point, très faible si on le rapporte au nombre total de sondages contrôlés, témoigne d'abord de la qualité globale du travail effectué par les instituts de sondages. Mais il ne doit masquer ni l'ampleur ni l'efficacité des interventions de la Commission qui se déclinent sous des formes bien plus variées que celles prévues par la loi. Cette autorité a en effet tissé au fil du temps avec les instituts de sondage comme avec les organes de presse des relations qui nous permettent d'exercer ce que le rapport d'activité pour 2012 qualifie de « **régulation paisible** ». La Commission organise ainsi, de manière régulière, des réunions de travail avec les différents acteurs du domaine. Elles permettent d'échanger sur les évolutions techniques, les difficultés rencontrées et conduisent la Commission à dégager de grandes lignes de méthodes voire des recommandations de bonne pratique. C'est à la Commission qu'il est revenu d'édicter, de cette manière, un certain nombre de règles qui sont venues opportunément compléter la loi.

Ces « guidelines » sont généralement respectées par les instituts. Lorsqu'elles ne le sont pas, la Commission dispose d'une **riposte graduée** qui peut conduire, indépendamment de toute mise au point, à un échange informel, une lettre d'observations, une convocation en séance plénière. Dans ces conditions, et à la condition que la frontière de l'incohérence méthodologique n'ait pas été franchie, la Commission obtient des instituts qu'ils modifient leur comportement et leurs méthodes dans le sens de ses observations.

Progrès méthodologiques

Pour terminer, il convient de s'attarder sur trois éléments saillants de l'activité de la Commission pendant la campagne présidentielle 2012.

Le premier concerne le développement de la publication de sondages qui correspondent à l'extraction d'un sondage mené auprès d'un échantillon représentatif de l'ensemble de la population française. Les résultats publiés sont issus de **sous-échantillons**, concernant par exemple les jeunes, les ouvriers ou encore les catholiques. Le problème vient de ce que de tels sondages sont fréquemment présentés, dans l'article qui en fait état, comme issus d'une enquête menée auprès d'un échantillon dont le nombre correspond à l'échantillon global et non à celui du sous-ensemble pertinent. La Commission est intervenue à quatre reprises pour faire corriger la mention relative à la taille de l'échantillon. Il s'agit d'un élément très important pour apprécier la fiabilité des résultats même si les instituts français ne recourent pas à la méthode aléatoire qui permet de calculer des marges d'incertitudes scientifiquement parlant mais à la méthode des quotas. Ce n'est pas la même chose de dire qu'un sondage a été effectué auprès de 800 personnes et de préciser que sur les 800 personnes interrogées, les résultats publiés correspondent en réalité à un sous-échantillon de 90, 105 ou 150 personnes.

Le deuxième élément concerne la « **colonne de référence** ». Les résultats bruts issus de l'enquête de terrain sont affectés d'un plus ou moins grand nombre de redressements. C'est le savoir-faire de chaque institut : redressement sur souvenir de vote (qui permet de corriger les résultats en tenant compte de l'écart qu'il y a entre la réalité des scores obtenus lors des précédents scrutins et les souvenirs de vote que les gens interrogés ont eu de ces mêmes scrutins), redressements en fonction de la certitude d'aller voter ou de la sûreté du choix. On peut arriver à des panachages assez subtils. Lorsqu'on additionne la première colonne qui correspond aux résultats bruts et les colonnes correspondant à chaque redressement effectué, on obtient une somme de colonnes qui créent un intervalle entre le score le plus faible issu d'un redressement et le score le plus élevé : c'est ce que la Commission dénomme la fourchette des redressements intermédiaires. Dans les années 2000, les scores étaient bien trop souvent publiés hors fourchette. L'acquis des précédentes campagnes électorales a été d'obtenir des

instituts de sondage qu'ils ne publient pas de scores qui se situent en dehors de cette fourchette. L'acquis de cette dernière campagne dont la Commission est particulièrement fière est d'avoir obtenu des instituts qu'en principe, les résultats publiés soient issus de la même colonne de référence pour tous les candidats. Le redressement privilégié pour établir le score doit être le même pour tous les candidats testés. Ce n'était pas le cas auparavant, et cela conduisait à des corrections, pour arriver à 100 % des suffrages exprimés, qui pouvaient s'avérer quelque peu artificielles. Cette exigence méthodologique ne constitue pas une règle absolue : on peut concevoir en effet que le score brut d'un candidat qui n'était pas présent ou dont le parti n'était pas présent lors du scrutin de référence soit corrigé en fonction d'une autre élection où son parti était représenté. Mais il faut que cet écart par rapport à la colonne de référence ne soit pas excessif et que la traçabilité de l'établissement des résultats soit fournie par l'institut et justifiée. Sur ce point, l'approfondissement du contrôle méthodologique de la Commission garantit une meilleure cohérence interne des sondages.

Le problème du dimanche soir

Enfin, troisième élément saillant, doit être soulignée l'importance d'une autre mission confiée à la Commission qui consiste à veiller au respect de **l'interdiction de publier des résultats la veille et le jour du scrutin** (art. 11 de la loi).

Sur ce point, le bilan est contrasté comme le dit le rapport de la Commission nationale de contrôle de l'élection présidentielle avec laquelle la Commission des sondages a étroitement travaillé pour assurer le respect de ces interdictions. Il est très positif en ce qui concerne les interdictions qui portent sur la veille du scrutin. Il n'y a pas eu de sondage qui ait été rendu public de manière massive le samedi.

En ce qui concerne les résultats partiels, c'est-à-dire les fuites des scores, le jour du scrutin avant 20 heures, le bilan est plus mitigé. La Commission avait déjà été confrontée à cette situation en 2007 mais l'explosion des réseaux sociaux depuis lors a modifié l'ampleur du phénomène. De nombreuses personnes ont en effet revendiqué le droit de violer la loi en se drapant derrière la liberté de communication pour publier des résultats dès 18 heures ou 19 heures à partir de bureaux de vote tests. Ces promesses de violation émanaient de personnes très différentes, médias français et étrangers (suisses et belges notamment), blogueurs. Or, l'interdiction posée par la loi conserve, en dépit des progrès techniques, sa raison d'être, à savoir la préservation de l'unité du corps électoral jusqu'au vote du dernier électeur. Elle a pour fondement solide un objectif : éviter les manœuvres susceptibles d'influencer les électeurs qui n'ont pas encore voté et qui peuvent se rendre aux urnes alors qu'ils n'y pensaient pas, ou changer leur vote. Avec la Commission nationale de contrôle, la Commission des sondages a pris des dispositions communes qui relevaient pour beaucoup de la pédagogie (publication de communiqués communs, invitations à la radio et la télévision pour expliquer les raisons des interdictions et avertir des risques encourus, à savoir le prononcé d'une amende allant jusqu'à 75000 euros, conférence de presse à l'avant-veille du second tour).

Un dispositif a été mis en place avec le concours du ministère de l'Intérieur sous le timbre de la Commission nationale de contrôle mais avec le renfort de la Commission des sondages, qui permettait le contrôle sur tout ce qui est accessible publiquement sur Internet (sur ce point, il faut faire la différence entre un tweet et un SMS, entre le message qui a vocation à être accessible et celui qui ne relève que de la communication privée). Il y a eu une surveillance du net et la photographie d'un certain nombre de violations puisqu'effectivement des fuites ont été faites le jour du scrutin. Cette entreprise n'a pas été totalement vaine puisqu'un certain nombre d'organes de presse qui avaient prévu de violer l'embargo ne l'ont pas fait. Le parquet de Paris a toutefois été saisi des infractions commises par l'AFP, et certains médias belges et suisses.

Par ailleurs, la Commission a obtenu des 9 principaux instituts de sondage qu'ils ne réalisent pas de sondage « sorties des urnes ». En effet, les fuites peuvent surgir de deux sources : soit des premiers résultats issus de bureaux tests, soit d'enquêtes qui peuvent être réalisées à la sortie des urnes et qui consistent à interroger l'électeur sortant de l'isoloir et à lui demander pour qui il vient de voter. Les neuf instituts de sondage se sont engagés à ne pas faire d'enquêtes de sortie des urnes ni au premier ni au second tour, ce qui a asséché la source d'éventuelles fuites mais n'a pas empêché que surgissent sur des sites, des blogs, des tweets, des résultats qui se prétendaient le fruit de sondages de sortie des urnes, tout-à-fait faussement. Un système de permanence a conduit à se retourner à chaque fois vers l'institut de sondage crédité de ce sondage de sortie des urnes, et les instituts de sondage ont fait des démentis le dimanche après-midi.

Un bilan positif

Confrontée à un nombre élevé de sondages concernant l'élection présidentielle de 2012, la Commission des sondages en a assuré le contrôle avec efficacité. Pour garantir la sincérité du scrutin, dans la limite des prérogatives que la loi lui confère, sans ingérence excessive dans les libertés fondamentales qui sont en jeu, la Commission a établi avec les instituts de sondages des relations de travail régulières qui lui permettent non seulement de détecter les situations qui méritent son intervention, mais aussi de promouvoir un progrès d'ensemble.

Références

Site Internet de la Commission des sondages : www.commission-des-sondages.fr

Loi du 19 juillet 1977 modifiée : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000522846>