

N° 54

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 octobre 2010

SONDAGES ET DÉMOCRATIE

Pour une législation respectueuse de la sincérité
du débat politique

Rapport d'information

de MM. Hugues PORTELLI et Jean-Pierre SUEUR,
sénateurs

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) par le groupe de travail (2) sur les sondages en matière électorale,

Par MM. Hugues PORTELLI et Jean-Pierre SUEUR,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques HYEST, président ; M. Nicolas ALONSI, Mme Nicole BORO Cohen-Séat, MM. Patrick GÉRARD, Jean-René LECERT, Jean-Claude PEYRONNET, Jean-Pierre SUEUR, Mme Catherine TROUILLE, M. François ZOECHELTO, vice-présidents ; MM. Laurent BÉCILLE, Christian CORNET, Charles GAUTHIER, Jacques MATHIAS, secrétaires ; M. Alain AUZIANI, Mmes Éliane ASSASSI, Nicole BOMTELOY, Alina BOURMEDIEN-THIERY, MM. Elie BRUN, François-Victor BUREL, Gérard COLLOMB, Pierre-Yves COLLOMBAT, Jean-Patrick COURTOIS, Mme Marie-Hélène DES ÉSSAUX, M. Yves DÉTRAIGNE, Mme Anne-Marie ESCOFFIER, MM. Pierre FAUDELON, Louis-Constant FIENING, Gaston FLOISSÉ, Christophe-André FRASSA, Bernard FRIMAT, René GARRE, Jean-Claude GAUDIN, Mmes Jacqueline GOURAULT, Virginie KILS, MM. Antoine LAÏEVRE, Dominique de LAÏGÈS, Mme Josiane MATHON-FORNI, MM. Jacques MÉZARD, Jean-Pierre MIGNAL, François PILLET, Hugues PORTELLI, Bernard SAUGY, Simon SUDOUR, Richard TINEHAYA, Alex TURK, Jean-Pierre YIAL, Jean-Paul VIREPOUILLE, Richard YUNG.

(2) Ce groupe de travail est composé de : MM. Hugues Portelli, Jean-Pierre Sueur.

SOMMAIRE

Pages

LES QUINZE RECOMMANDATIONS DU RAPPORT	5
---	---

EXPOSÉ GÉNÉRAL.....	9
---------------------	---

I. LA « RÉPUBLIQUE DES SONDAGES »	11
---	----

A. UN CONSTAT SANS APPEL, DES EXPLICATIONS COMPLEXES.....	11
---	----

1. <i>Un constat sans appel</i>	11
2. <i>Des raisons multiples</i>	12

B. DES CONSÉQUENCES IMPORTANTES SUR LA VIE POLITIQUE, UN NÉCESSAIRE	
---	--

ENCADREMENT JURIDIQUE	13
1. <i>Des conséquences importantes sur la vie politique</i>	13
2. <i>Un nécessaire encadrement juridique</i>	15

II. REFONDER LE PACTE DE SINCÉRITÉ ENTRE LES SONDAGES ET LA POPULATION	18
--	----

A. POUR UNE INFORMATION PLUS CLAIRE ET PLUS LOYALE	18
--	----

1. <i>Définir le sondage et protéger l'appellation « sondages politiques »</i>	18
2. <i>Étendre le champ d'application de la loi à tous les sondages politiques</i>	19
a) <i>Le champ d'actuel de la loi tel qu'interprété par la commission des sondages</i>	19
b) <i>Les préconisations de vos rapporteurs</i>	20
3. <i>Une meilleure information de la population au moment de la publication du sondage</i>	21
a) <i>La publication, sous certaines conditions, d'observations méthodologiques de la</i>	
<i>commission des sondages</i>	21
(1) <i>Présentation de l'objectif</i>	21
(2) <i>Pourquoi de telles observations méthodologiques ?</i>	23
(3) <i>Sur quels critères seraient fondées ces observations ?</i>	24
(a) <i>L'objectivité et l'honnêteté de la question</i>	24
(b) <i>L'ordre des questions</i>	25
(c) <i>La « fratcheur » des sondages</i>	25
(d) <i>La continuité des redressements</i>	25
(e) <i>La taille des échantillons</i>	27
(f) <i>Les modes de recueil</i>	28
b) <i>La publication du nom et de la qualité de l'acheteur du sondage, s'il est différent de</i>	
<i>celui du commanditaire</i>	31
4. <i>Une notice méthodologique plus complète et plus accessible</i>	32
5. <i>La publication d'un rapport annuel d'activité de la commission des sondages</i>	33
6. <i>La possibilité de consulter les méthodes précises de redressement</i>	34

B. POUR UNE LOI PLUS INTELLIGIBLE ET PLUS COHÉRENTE	36
---	----

1. <i>Encadrer la publication, avant le premier tour d'une élection, de sondages portant sur le</i>	
<i>second tour</i>	36
2. <i>Laisser à la commission des sondages le soin de définir la notion de « sondages publiés</i>	
<i>ou diffusés »</i>	37
3. <i>Conserver l'interdiction de publication de tout sondage 48 heures avant le scrutin, sous</i>	
<i>réserve de deux aménagements</i>	37
4. <i>Etudier, en lien avec les associations d'élus locaux, la possibilité d'uniformiser</i>	
<i>l'horaire de clôture des bureaux de vote en métropole pour les seuls scrutins à enjeu</i>	
<i>national</i>	39
5. <i>Eviter les interférences entre la métropole et l'outre-mer</i>	40

III. POUR UNE INSTANCE DE CONTRÔLE DES SONDAGES LÉGITIME ET EFFICACE.....	41
---	----

A. ASSURER UNE COMPOSITION PLUS ÉQUILIBRÉE DE LA COMMISSION DES SONDAGES	41
--	----

1. <i>La composition actuelle</i>	41
2. <i>Une composition à modifier pour garantir à la commission une réelle pluridisciplinarité</i>	
<i>et une capacité d'expertise supérieure</i>	42

B. RENFORCER LES GARANTIES D'INDÉPENDANCE DE LA COMMISSION	43
--	----

1. <i>Consacrer la commission des sondages comme autorité administrative indépendante</i>	43
2. <i>Prévoir un mandat non renouvelable</i>	44
3. <i>Prévoir un régime d'incompatibilité a posteriori</i>	44

C. ÉTENDRE LES MOYENS D'ACTION DE LA COMMISSION	45
---	----

1. <i>Les moyens actuels</i>	45
a) <i>Les compétences</i>	45
b) <i>Des moyens humains et budgétaires très réduits</i>	46
2. <i>Pour une commission des sondages plus puissante</i>	47
a) <i>Une commission parfois trop « timide »</i>	47
b) <i>Des pouvoirs à élargir</i>	48
c) <i>Des effectifs à renforcer, une autonomie budgétaire à consacrer</i>	50

EXAMEN EN COMMISSION - MERCREDI 20 MAI 2009	53
---	----

ANNEXE 1 - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	55
--	----

ANNEXE 2 - ÉLÉMENTS SUR LA PRÉCISION DES SONDAGES : CONTRIBUTION DE M. PASCAL ARDILLY (SOCIÉTÉ FRANÇAISE DE STATISTIQUES).....	57
--	----

LES QUINZE RECOMMANDATIONS DU RAPPORT

I. Des sondages plus sincères et plus transparents

1. donner une définition du sondage, à savoir « *une opération visant à donner une indication quantitative des opinions, attitudes et comportements d'une population par l'interrogation d'un échantillon représentatif de celle-ci* » et protéger l'appellation « sondages politiques » ;

2. étendre le champ de la loi à tous les **sondages politiques** ;

3. interdire aux personnes interrogées de recevoir une **gratification** de quelque nature qu'elle soit ;

4. **mieux informer la population** au moment de la publication du sondage ;

* par une meilleure connaissance de tous les maillons de la chaîne du sondage : l'acheteur de la **partie du sondage** doit être connu : en effet, dans le cadre des enquêtes à clients multiples, encore appelées « *enquêtes omnibus* », le client n'achète qu'une partie du sondage, c'est-à-dire quelques questions. De même, le **commanditaire** du sondage doit être identifié s'il est différent de l'acheteur ;

* par la possibilité offerte à la commission des sondages de présenter des **observations méthodologiques** (*voir plus loin*) ;

* par la possibilité de consulter les **marges d'erreur** des résultats des sondages publiés, mais également les **méthodes précises de l'élaboration** de ces derniers (notamment en matière de redressement) dans un souci de transparence propre à tous travaux scientifiques ;

5. prévoir la publication d'un **rapport annuel d'activité** de la commission des sondages présenté au Président de la République et aux Présidents des deux assemblées ;

II. Une loi plus cohérente

6. encadrer la publication, avant le premier tour d'une élection, de sondages **portant sur le second tour** ;

7. conserver l'interdiction de publication de tout sondage électoral 48 heures avant le scrutin, sous réserve de deux aménagements :

* les sondages politiques publiés ou diffusés **avant vendredi minuit** doivent pouvoir continuer à faire l'objet de commentaires et, le cas échéant, demeurer en ligne ;

* l'interdiction de publication des sondages s'impose pour l'ensemble du territoire national à **partir du vendredi minuit**, y compris pour les parties du territoire qui votent le samedi ;

8. étudier, en lien avec les associations d'élus locaux, la possibilité d'**uniformiser l'horaire de clôture des bureaux de vote** en métropole pour les élections présidentielles, législatives, européennes et les référendums (afin de limiter les risques de fuite des estimations réalisées à partir des dépouillements dans les bureaux de vote qui ferment à 18 h) ;

9. éviter les **interférences entre la métropole et l'outre-mer** :

* inscrite dans le code électoral que pour les élections, présidentielles, législatives, européennes et les référendums, aucun bureau de vote situé outre-mer **ne peut fermer après la clôture du vote en métropole**. Autrement dit, compte tenu du décalage horaire, le vote dans certains territoires situés outre-mer (tels que les Antilles) devrait toujours intervenir le samedi ;

* réciproquement, il conviendrait d'interdire expressément dans le code électoral la **communication de résultats outre-mer** avant la clôture du vote en métropole. Autrement dit, même si tous les scrutins ont été dépouillés le dimanche en début d'après-midi, ils ne seraient communicables que le soir à 20 h.

III. Renforcer la légitimité et l'efficacité de la commission des sondages

10. une composition **plus équilibrée** avec **6 magistrats et 5 personnalités qualifiées** (au lieu de 9 et 2) ; à la différence de la situation actuelle, les personnalités qualifiées ne seraient pas nommées par des instances à caractère politique mais par des instances compétentes dans les domaines des **mathématiques, de la statistique et de la science politique** ;

11. une **compétence générale** pour vérifier que les sondages électoraux ont été commandés, réalisés et publiés conformément à la loi et aux textes réglementaires applicables ;

12. une compétence pour établir, *a priori*, des **observations à caractère méthodologique** dans le mois précédant un scrutin, observations qui seraient obligatoirement publiées en même temps que le sondage ;

13. garantir la **visibilité de ses mises au point** en toutes circonstances (pas seulement deux mois avant le scrutin) ;

14. prévoir un **délit d'entrave** à l'action de la commission des sondages ;

15. consacrer le principe d'**autonomie budgétaire** de la commission.

Au total, compte tenu du droit en vigueur et des recommandations présentées ci-dessus, **la publication et la diffusion de tout sondage politique devraient être accompagnées des indications suivantes :**

- le nom de l'organisme ayant réalisé le sondage ; - le nom et la qualité du commanditaire du sondage ou de la partie du sondage, ainsi que ceux de l'acheteur s'il est différent ; - le nombre des personnes interrogées ; - la ou les dates auxquelles il a été procédé aux interrogations ; - le texte intégral des questions posées ou un résumé qui en reflète fidèlement la teneur ; - le cas échéant, les observations méthodologiques de la commission des sondages dans le mois précédant un scrutin ; - une mention indiquant le droit de toute personne à consulter la notice méthodologique.
--

De la même façon, la **notice méthodologique** des sondages politiques, consultable sur le site Internet de la commission des sondages, devrait comporter les indications suivantes :

- toutes les mentions figurant dans l'encadré précédent ; - l'objet du sondage ; - la méthode selon laquelle les personnes interrogées ont été choisies, le choix et la composition de l'échantillon ; - les conditions dans lesquelles il a été procédé aux interrogations ; - le texte intégral des questions posées s'il ne figure pas déjà parmi les mentions accompagnant la publication ou la diffusion du sondage ; - la proportion des personnes n'ayant pas répondu à chacune des questions ; - les marges d'erreur des résultats publiés ou diffusés, le cas échéant par référence à la méthode aléatoire ; - s'il y a lieu, les critères généraux de redressement des résultats bruts du sondage.
--

Enfin, toute personne aurait le droit de consulter auprès de la commission des sondages les **méthodes précises d'élaboration** des sondages politiques, notamment en matière de redressement.

*« Une armée entière de critiques
ne saurait arrêter les sondages »*

George Gallup, 1949

Mesdames, Messieurs,

La commission des lois du Sénat a décidé de créer en son sein, le 14 octobre 2009, une **mission d'information sur les sondages en matière électorale** et de désigner deux co-rapporteurs issus de la majorité et de l'opposition.

Notre commission renoue ainsi avec une longue tradition marquée par le vif intérêt que ses membres portent à la **question des sondages et à son encadrement juridique**.

En effet, la première loi sur les sondages, celle du 19 juillet 1977, résulte d'une proposition de loi du Sénat, déposée par nos regrettés collègues MM. Etienne Dailly et Gaston Pans¹, et la seconde, promulguée le 19 février 2002, a largement repris les thèmes de la proposition de loi, présentée par nos collègues MM. Daniel Hoefel, Patrice Gélard et Charles Jolibois, adoptée par notre assemblée le 17 mai 2001².

Un **sondage** se définit comme une **opération** visant à donner une indication quantitative des opinions, attitudes et comportements d'une population par l'interrogation d'un échantillon représentatif de celle-ci. Cette opération repose soit, comme presque toujours en France, sur la **méthode des quotas**, fondée sur un échantillon proportionnellement similaire à la population de référence, soit sur la **méthode aléatoire** qui implique une sélection au hasard d'un nombre élevé de personnes appartenant à la population de référence.

Créés aux États-Unis en 1935 par George Gallup, les sondages font leur apparition en France dans les années 1960 et se développent rapidement au point que notre pays semble aujourd'hui **un des plus gros consommateurs de sondages au monde**, en particulier de **sondages politiques**.

¹ Proposition de loi n° 83 (1972-1973) tendant à interdire la publication et la diffusion de certains sondages d'opinion en période électorale.

² Proposition de loi n° 57 (2000-2001) : le Gouvernement avait préféré présenter son propre texte (projet de loi n° 3540 de M. Daniel Vaillant, ministre de l'intérieur), déposé le 16 janvier 2002 à l'Assemblée Nationale plutôt que d'engager cette dernière à examiner le texte adopté par le Sénat le 17 mai 2001, pourrnt très proche du projet de loi.

Ces derniers jouent un rôle de **plus en plus important dans la vie politique** : ils sont ainsi régulièrement invoqués pour défendre ou combattre une réforme, pour connaître la cote de popularité des principales personnalités politiques, pour évaluer la « prestation » du Président de la République lors d'une séance de questions-réponses avec des Français, pour promouvoir un candidat au sein d'une formation politique, seul capable de remporter les élections présidentielles...

Si on peut regretter une telle évolution, un responsable politique devant avant tout faire ce qui lui paraît juste et non agir en fonction de ce que l'opinion pense de ses idées, il n'en demeure pas moins qu'il convient d'en prendre acte, tout en veillant à l'**objectivité et à la sincérité des sondages**. Eu égard à leur influence sur les comportements politiques et électoraux, ces derniers doivent être aussi **objectifs et neutres** que possible.

Or, au cours des nombreuses auditions¹ auxquelles ils ont procédé et après un examen très attentif des rapports d'activité de la commission des sondages, vos rapporteurs ont constaté que non seulement la **sincérité** des sondages politiques n'est pas toujours garantie, mais encore que l'**information** de la population et des journalistes sur les conditions de leur élaboration est souvent notoirement insuffisante. Enfin, il apparaît que la commission des sondages dispose aujourd'hui de **moyens d'action limités**, dont, par surcroît, elle **fait un usage timide**.

¹ Cf. annexe I : liste des personnes entendues.

I. LA « RÉPUBLIQUE DES SONDAGES »

A. UN CONSTAT SANS APPEL, DES EXPLICATIONS COMPLEXES

1. Un constat sans appel

Les sondages sont apparus aux États-Unis pendant la période de l'entre-deux-guerres. C'est en 1935 que George Gallup a créé l'institut de sondage qui porte son nom. L'élection présidentielle américaine de 1936 apporta une démonstration éclatante de la validité des sondages préélectoraux.

Le sociologue Jean Stoetzel, très impressionné par ces résultats, introduisit les sondages en France dès 1938 en fondant l'IFOP (Institut français de l'opinion publique). Le premier sondage politique publié en France porta sur les accords de Munich : 57 % des personnes interrogées les approuvaient.

Depuis, les sondages n'ont cessé de se développer dans notre pays, au point que son appétit est **connu et incontestable**. Dans son ouvrage intitulé « L'ivresse des sondages »¹, le professeur de sciences politiques Alain Garrigou souligne qu'entre 1980 et 2000, le nombre de sondages publiés a doublé en France pour s'élever aujourd'hui à **plus d'un millier par an** (soit trois sondages par jour calendaire). Ce mouvement semble s'être stabilisé depuis le début des années 2000.

Le marché des sondages, très concurrentiel, compte **huit acteurs principaux**, à savoir les instituts BVA, CSA, IFOP, Ipsos, LH2, Opinion Way, TNS-SoFres et ViaVoice.

Le tableau ci-dessous souligne que les sondages politiques ne représentent qu'une faible part, voire une part marginale, du chiffre d'affaires de ces instituts². Toutefois, la visibilité de ces sondages est telle qu'ils leur servent aujourd'hui de vitrine.

¹ Edition La Découverte, 2006, page 6.

² La grande majorité des enquêtes réalisées par les instituts de sondage relèvent du marketing et des études de marché. Au final, les consommateurs sont beaucoup plus souvent sondés que les citoyens.

Effectifs et chiffres d'affaires des principaux instituts de sondages

Instituts de sondages	Nombre de salariés (au 31/12/2009)	Chiffre d'affaires en 2009 (en millions d'€)	Part des sondages politiques dans le chiffre d'affaires* (en %)
BVA	230	53	1 %
CSA	106	32	16 %
IFOP	159 (au 30/04/10)	35,2	20 à 25 %
IPSOS	574	98,7	1 %
LH2	95	19	3 à 5 %
Opinion Way	45	9,1	6 %
TNS-SoFres	559** (en 2006)	126** (au 31/12/2008)	NC
ViaVoice	NC	0,8**	25 %

* données communiquées à vos rapporteurs par les instituts

** source Infogreffe

NC = non communiqué à vos rapporteurs

2. Des raisons multiples

Vos rapporteurs ont tenté de comprendre, au cours des auditions, les raisons de la **prolifération des sondages politiques** dans notre pays, qui semble en être un des plus gros consommateurs au monde. Il apparaît que les explications sont **multiples**.

En premier lieu, les sondages reposent en France sur la **méthode des quotas** qui offre un très bon ratio qualité méthodologique/coût. Cette méthode, minoritaire - semble-t-il - en Europe et dans le monde, est rendue possible en France par l'existence d'un outil statistique fiable, en l'occurrence la « base INSEE », qui permet de bien connaître la population de référence et donc de bâtir des quotas précis.

En second lieu, certains avancent l'idée que si les sondages sont particulièrement appréciés en France c'est parce que notre pays voue une sorte de culte aux **chiffres**. Ces derniers exerceraient une forme de fascination.

Enfin, l'omniprésence des sondages en France s'expliquerait par le goût prononcé des responsables politiques pour cet outil de connaissance de l'opinion publique.

A cet égard, vos rapporteurs soulignent les **risques inhérents à une telle propension**. Il est en effet du devoir du politique de faire, avant tout, ce qui lui paraît juste et non d'agir en fonction de l'opinion qu'il se fait de ce que l'opinion est supposée penser de ses idées... Les sondages doivent demeurer un outil, parmi d'autres, de connaissance de l'opinion publique, en somme une aide à la décision et non un substitut de celle-ci. Gardons-nous d'instaurer une sorte de **démocratie d'opinion** dans laquelle les acteurs de la vie politique s'efforceraient de répondre aux attentes de l'opinion telles que les révéleraient les sondages.

Une telle évolution affaiblirait la vie politique, non seulement en conduisant à une homogénéisation du discours politique, nombre de responsables tendant alors à tenir des discours similaires ou relativement proches, mais également en condamnant les gouvernements successifs à avoir pour politique de suivre les courants d'opinion, souvent contradictoires ou fluctuants, sans vision d'avenir cohérente.

B. DES CONSÉQUENCES IMPORTANTES SUR LA VIE POLITIQUE, UNE NÉCESSAIRE ENCADREMENT JURIDIQUE

La prolifération des sondages en France, phénomène décrit précédemment, n'est pas sans influence sur la vie politique et électorale, ce qui explique que le législateur ait cherché, dès le milieu des années 1970, à encadrer la publication de certains sondages d'opinion.

1. Des conséquences importantes sur la vie politique

Dès leur apparition massive en France dans les années 1960, les sondages suscitaient des débats quant à leurs effets sur la vie politique en général, et électorale en particulier.

Certains mettent en avant l'absence d'effets ou, à tout le moins, des effets qui s'annulent. Ainsi, en réponse à une question orale du sénateur Edouard Bonnefous en 1970, le ministre de l'intérieur Raymond Marcellin explique que ces nouveaux outils n'ont pas d'impact sur la vie politique : « nous pouvons faire confiance à la maturité et au scepticisme inné des Français » estime-t-il¹. En conséquence, il se déclare défavorable à tout encadrement juridique de la pratique des sondages. En outre, d'autres soulignent à la même époque que, si effets il doit y avoir, ils se neutralisent. Ils s'appuient en cela sur les travaux menés par des spécialistes de science politique, en particulier aux Etats-Unis, qui démontrent que les sondages créent des effets contraires qui s'annulent :

- un effet dit « *underdog* » qui joue en faveur du candidat en retard dans les sondages, non seulement parce que le sondage suscite un mouvement de compassion à son égard mais également parce que les partisans de l'autre candidat, donné vainqueur, ont tendance à se démobiliser et, partant, à s'abstenir ;

- un effet dit « *bandwagon* » qui crée une mobilisation pour le favori ;

Autrement dit, les sondages pousseraient des électeurs soit à « voler au secours de la victoire », soit à craindre, au contraire, qu'elle ne soit trop forte.

¹ JO Sénat du 20 octobre 1970, page 1515.

Pourtant, un consensus apparaît au fil des ans pour reconnaître que les sondages produisent bel et bien, selon les contextes et les calendriers, des effets particuliers et sont d'ailleurs exploités comme tels par les clients des instituts et leurs conseillers en communication (qu'on appelle aux Etats-Unis les « spin doctors »).

A cet égard, on peut noter la déclaration solennelle du Conseil Constitutionnel qui, juste après le second tour de l'élection présidentielle de 1974, estime de (son) devoir, pour la première fois de son histoire, de suggérer une réforme, à savoir « l'élaboration d'un code de déontologie de nature à éviter que le choix des citoyens ne soit influencé par une appréciation qui peut être erronée des chances respectives des candidats »¹.

De même, saisie de la proposition de loi précitée de MM. Etienne Dailly et Gaston Pams, la commission des lois du Sénat approuve le principe d'interdire la publication de certains sondages d'opinion en période électorale, considérant qu'il est nécessaire de « conserver au débat de conscience collectif de l'électoral français un maximum de sérénité, sans que les pressions et les courants d'intentions n'aient trop d'influence sur la libre détermination du corps électoral »².

La question de l'influence des sondages sur la vie politique et électorale ne s'est jamais éteinte depuis, en dépit de la double intervention du législateur, en 1977 et 2002, qui sera présentée plus loin. Elle se pose même avec une acuité particulière compte tenu de l'essor des moyens d'information qui donnent aux sondages une visibilité accrue.

Plusieurs polémiques ont relancé ce débat au cours de la dernière décennie ; trois d'entre elles peuvent être ici rappelées.

En premier lieu, beaucoup ont considéré que les sondages étaient pour partie responsables de la présence de Jean-Marie Le Pen au second tour des élections présidentielles de 2002. Cette présence tiendrait à la dispersion des voix parmi les candidats de gauche, qui pourrait elle-même s'expliquer largement par la certitude de voir Lionel Jospin accéder au second tour, compte tenu des sondages qui le mettaient loin devant Jean-Marie Le Pen, sauf les deux derniers jours avant l'interdiction de publication des sondages électoraux. Autrement dit, certains observateurs politiques considéraient que les sondages ont biaisé le processus électoral et qu'en leur absence, Lionel Jospin aurait recueilli davantage de voix que le candidat du Front national.

En second lieu, comme l'ont souligné les représentants de la commission des sondages lors de leur audition, les sondages ont joué un rôle déterminant en 2005 au moment de la campagne sur le référendum portant sur l'approbation du projet de loi autorisant la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe. Le premier sondage donnant le « non » vainqueur, bien que ne

¹ Déclaration en date du 24 mai 1974.

² Rapport n° 150 (1972-1973), fait au nom de la commission des lois, de M. Pierre Marcellin, page 2.

présentant pas, selon la commission, un caractère statistiquement significatif, aurait créé un **effet d'entraînement auto-réalisateur** : à partir du moment où la victoire du « non » étant présentée comme possible, on peut penser qu'elle a « décomplexé » ses partisans et entraîné un mouvement de confirmation irréversible. Là encore, on peut estimer que le « non » ne l'aurait peut-être pas emporté en l'absence de sondages.

Enfin, on a pu observer un phénomène similaire, en 2006-2007, lorsque les sondages ont, pour la première fois, révélé que la **candidature de Ségolène Royal** à l'élection présidentielle était jugée **parfaitement crédible par l'opinion**. Ces premiers sondages ont probablement, comme pour le référendum européen de 2005, déclenché un mouvement mobilisateur qui a joué en faveur de cette candidate, lors des élections primaires organisées au sein du parti socialiste.

On pourrait multiplier les exemples. Il apparaît dans ce contexte nécessaire de veiller, dans le respect de la liberté d'expression, à ce que les sondages n'altèrent pas la sincérité du débat électoral.

Ce souci d'**équilibre** a guidé le législateur dans ses interventions en 1977 et 2002.

2. Un nécessaire encadrement juridique

L'essentiel de l'édifice juridique en matière de sondages repose sur la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion.

Cette loi et ses deux décrets d'application de 1978 et 1980¹, ne s'appliquent qu'aux sondages électoraux dont les résultats sont **rendus publics** et qui présentent un **rapport direct ou indirect avec une élection** (article premier).

Deux critères doivent donc être réunis pour déclencher l'application de la loi :

- les résultats du sondage doivent être soit **publiés** dans un support de presse écrite (y compris Internet) soit **diffusés** dans un organe de presse audiovisuelle ; nous verrons plus loin que la commission des sondages a opportunément développé une conception extensive de la publicité exigée par la loi ;
- le sondage doit présenter un **lien direct ou indirect** avec un scrutin, à savoir « un *référéndum*, une *élection présidentielle* ou l'une des *élections réglementées par le code électoral* ainsi qu'avec l'*élection des représentants au Parlement européen* » ; là encore, la commission des sondages a largement interprété ces dispositions, comme il sera indiqué plus loin.

A contrario, ne sont pas soumis à la loi les sondages confidentiels ou les sondages publics qui ne portent pas sur le processus électoral, tels que les enquêtes portant sur les réformes en cours ou envisagées ou les études marketing (comportements d'achats, opinion sur tel ou tel produit...).

Lorsque les critères énoncés plus haut sont remplis, les sondages sont soumis à un **régime particulier** défini par la loi précitée de 1977 et ses deux décrets d'application.

D'une part, ces textes imposent un certain **nombre d'obligations aux sondeurs et aux médias**.

Aux sondeurs, ils imposent d'abord des obligations méthodologiques relatives à la confection des sondages : caractère non biaisé des questions, rigueur scientifique dans le choix de l'échantillon, cohérence et honnêteté des redressements apporté aux résultats bruts...

Ils imposent aussi une obligation pour le sondeur de communiquer à la commission, dès la publication du sondage, une **notice d'information** comportant les principales données relatives à la réalisation du sondage, à savoir :

- l'objet du sondage ;
- la méthode selon laquelle les personnes interrogées ont été choisies, le choix et la composition de l'échantillon ;
- les conditions dans lesquelles il a été procédé aux interrogations ;
- le texte intégral des questions posées ;
- la proportion des personnes n'ayant pas répondu à chacune des questions ;
- les limites d'interprétation des résultats publiés ;
- s'il y a lieu, la méthode utilisée pour en déduire les résultats de caractère indirect qui seraient publiés.

Aux médias, la loi de 1977 impose **deux obligations** :

- celle de faire figurer dans la publication du sondage les **mentions destinées à éclairer** sur les conditions de réalisation du sondage, à savoir le nom de l'institut de sondage, le nom et la qualité de l'acheteur du sondage, le nombre des personnes interrogées ainsi que la ou les dates auxquelles il a été procédé aux interrogations ; notons que cette obligation de publication s'impose à **chaque nouvelle publication** ; autrement dit, elle vaut tant pour la première publication que pour les éventuelles reprises par d'autres organes d'information ;
- celle de publier les mises au point que la commission des sondages pourrait lui adresser.

A ces obligations faites aux médias s'ajoutent deux interdictions :

- interdiction de commentaires qui altèrent la portée des résultats obtenus, c'est-à-dire de commentaires trompeurs ou tendancieux ;

¹ Décrets n°s 78-79 du 25 janvier 1978 et 80-351 du 16 mai 1980.

- interdiction de publier un sondage électoral la semaine qui précède le scrutin.

D'autre part, la loi de 1977 a confié une mission de contrôle à une autorité dénommée « Commission des sondages », composée de **neuf magistrats** : trois membres du Conseil d'Etat, trois membres de la Cour de cassation et trois membres de la Cour des comptes.

Cette loi est longtemps demeurée inchangée : la loi n° 2002-214 du 19 février 2002 y a apporté certaines modifications qui peuvent s'articuler autour des objectifs suivants :

- assurer un **meilleur équilibre** entre la liberté d'expression et la libre détermination du corps électoral : le législateur a entendu tirer les conséquences d'un arrêt du 4 septembre 2001 par lequel la Cour de cassation a considéré que l'interdiction de publication des sondages d'opinion **dans la semaine précédant un scrutin** était incompatible avec les dispositions des articles 10 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme relatives à la liberté d'expression. La loi de 2002 a ainsi limité l'interdiction des sondages de caractère électoral à **la veille et au jour du scrutin** ;

- favoriser la **transparence dans les conditions d'élaboration des sondages** : d'une part, le législateur a souhaité que la publication ou la diffusion d'un sondage soit accompagnée du texte intégral des questions posées ; d'autre part, il a ouvert à toute personne le droit de consulter les notices d'information remises par les instituts de sondage à la commission des sondages. La loi a précisé que les personnes devaient être informées de l'existence de ce droit à consultation au moment de la publication du sondage ;

- renforcer la **légitimité et le rôle de la commission des sondages** : la loi a prévu que la commission comprendrait, outre les neuf magistrats prévus dès l'origine, **deux personnalités qualifiées en matière de sondages**. En outre, le Parlement a souhaité garantir un meilleur contrôle de la commission des sondages en prévoyant que la notice serait transmise à cette dernière non pas « à l'occasion de la publication du sondage » mais « avant » celle-ci. Enfin, la loi a renforcé, pendant la période de deux mois précédant le scrutin, les obligations en matière de publication ou de diffusion des mises au point de la commission des sondages. Il a été prévu que, dans ces circonstances, « la mise au point demandée par la commission des sondages doit être, suivant le cas, diffusée sans délai et de manière que lui soit assurée une audience équivalente à celle de ce sondage, ou insérée dans le plus prochain numéro du journal ou de l'écrit périodique à la même place et en mêmes caractères que l'article qui l'aura provoquée et sans aucune intercalation. »

II. REFOUNDER LE PACTE DE SINCÉRITÉ ENTRE LES SONDAGES ET LA POPULATION

A. POUR UNE INFORMATION PLUS CLAIRE ET PLUS LOYALE

1. Définir le sondage et protéger l'appellation « sondages politiques »

Vos rapporteurs constatent que, étonnamment, la loi de 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion, **ne définit pas ce qu'est un sondage**. C'est pourtant un préalable indispensable puisqu'il conditionne l'application de la loi.

Le sondage pourrait être défini dans la loi comme « une opération visant à donner une indication quantitative des opinions, attitudes et comportements d'une population par l'interrogation d'un échantillon représentatif de celle-ci ». Cette définition serait assez large pour couvrir les deux modes d'élaboration des sondages, à savoir la méthode des quotas et la méthode aléatoire puisque dans les deux cas l'échantillon est représentatif de la population de référence.

Vos rapporteurs jugent nécessaire de compléter cette définition en précisant dans la loi que « les personnes interrogées sont choisies par l'organisme réalisant le sondage et ne peuvent recevoir aucune gratification de quelque nature qu'elle soit. »

En effet, plusieurs observateurs de la vie politique pointent du doigt la multiplication des sondages en ligne qui reposent sur un « panel d'internauts » qui se déclarent volontaires pour répondre régulièrement à des sondages, notamment politiques, attirés qu'ils sont par des gratifications diverses (points cadeaux, participations à une loterie en fin d'année...). Ces gratifications constituent des « biais » que dénoncent de nombreux spécialistes ainsi que certains grands instituts qui refusent de développer ces méthodes.

Par ailleurs, de nombreuses personnes entendues par vos rapporteurs ont mis en avant la nécessité de protéger l'appellation « sondages » souvent galvaudée.

En effet, certaines enquêtes publiées sont désignées comme des « sondages électoraux » alors qu'elles ne répondent pas aux exigences méthodologiques minimales propres à tout sondage, à savoir le respect du caractère représentatif de l'échantillon.

Ces « sondages » sont en fait de simples consultations basées sur le volontariat : les personnes ne sont pas sélectionnées en fonction de leur profil ; elles décident elles-mêmes de répondre et peuvent d'ailleurs voter plusieurs fois sur la même question.

Ces consultations ont tendance à proliférer sous des rubriques diverses : « votre avis nous intéresse », « la question du jour ».

Afin de ne pas fausser les débats, vos rapporteurs estiment que le fait d'utiliser le terme « sondage » pour des enquêtes portant sur des sujets liés au **débat politique ou électoral** et qui ne répondent pas à la définition du sondage, énoncée ci-dessus doit être **pénalement sanctionné**.

Lorsqu'elles se présentent comme des sondages politiques, ces enquêtes donnent en effet l'impression fautive au public d'obéir à certaines exigences méthodologiques et de relever de la loi de 1977 alors qu'elles ne sont soumises à **aucune règle ni à aucun contrôle**.

2. Étendre le champ d'application de la loi à tous les sondages politiques

a) *Le champ d'actuel de la loi tel qu'interprété par la commission des sondages*

Comme il vient d'être indiqué, deux critères doivent être réunis pour déclencher l'application de la loi et du régime particulier qu'elle impose aux sondages :

- les résultats du sondage doivent être **publics** ;
- le sondage doit présenter un **rapport direct ou indirect** avec un scrutin, quel qu'il soit ; l'obligation d'un lien avec une échéance électorale, fût-il indirect, s'explique aisément : l'objectif est d'éviter que les sondages ne viennent influencer ou perturber la **libre détermination du corps électoral**.

La commission des sondages a interprété assez largement le caractère « indirect » du rapport avec un scrutin. Elle estime que les sondages soumis à la loi du 19 juillet 1977 sont les sondages « *liés au débat électoral* », notion qui s'apprécie différemment selon que l'on se situe à un **moment plus ou moins proche d'une échéance électorale**.

A l'approche d'un scrutin, un sondage portant sur l'opinion du public sur une **question d'ordre politique**, sur la popularité des personnalités politiques, sur l'opinion à l'égard du Gouvernement ou encore sur une réforme envisagée ou en cours, sera souvent considéré comme présentant un rapport au moins « indirect » avec le scrutin à venir, et sera donc soumis à la loi de 1977.

Il en va autrement lorsque le même sondage intervient à un moment éloigné d'une échéance électorale : il n'entre pas, en règle générale, dans le champ de la loi.

Une exception notable à ce principe concerne les **sondages publiés au moment des primaires**, c'est-à-dire à l'occasion des procédures internes d'investiture des formations politiques.

Rappelons qu'il est désormais fréquent que, pour accéder à la compétition électorale, les candidats des principales formations doivent avoir été désignés par ces dernières.

Or, certains sondages, **publiés par la presse**, sont utilisés par des personnalités pour faire valoir, à l'intérieur même de leur formation politique, le bien-fondé de leur candidature¹, y compris lorsqu'il porte sur une population plus large que celle qui formera le corps électoral. Ainsi est-ce le cas dans la pratique, désormais fréquente, où l'on interroge un échantillon d'électeurs d'un camp pour connaître quel serait à leurs yeux le **meilleur candidat à de futures élections**. Ces sondages interviennent avant que les partis politiques n'aient achevé leur procédure interne de désignation. Ils portent généralement sur une population plus étendue – les sympathisants – que celle à qui il revient de désigner le candidat – les adhérents – à la formation politique concernée. L'influence de l'opinion trouve ainsi prise sur les partis, surtout dans l'hypothèse ou un candidat, qui n'était pas obligatoirement le favori des adhérents, se trouve projeté par l'ensemble des sympathisants de son camp très en avance sur ses concurrents et trouve ainsi un argument de poids pour la campagne interne à sa formation politique.

Bien que le premier tour de l'élection soit **parfois très éloigné** – en général un an, voire deux – la commission des sondages considère que les sondages ainsi réalisés relèvent du champ de loi de 1977 et se déclarent ainsi compétente pour examiner leur objectivité et leur sincérité. Ils participent, en effet, à la **définition d'une nouvelle offre politique** et peuvent apparaître comme entretenant un lien indirect avec la future élection.

b) *Les préconisations de vos rapporteurs*

Vos rapporteurs estiment nécessaire d'étendre le champ d'application de la loi précitée de 1977, et donc de la commission des sondages, à **tous les sondages politiques, qu'ils portent ou non sur une élection**.

Devront en particulier relever de la loi les sondages portant sur des **réformes, nationales ou locales, envisagées ou engagées**.

A titre d'exemple, les sondages sont régulièrement invoqués au cours des débats parlementaires et méritent, à ce titre, d'être soumis au régime de la loi de 1977 afin de préserver la sincérité de ces échanges.

Quelques illustrations peuvent ici être données :

- le gouvernement a invoqué, à l'appui de son projet de réforme des collectivités territoriales, un sondage de l'Institut IPSOS, rendu public à la fin du mois de juin 2009, selon lequel 83 % des sondés considéraient que l'organisation administrative de la France était trop complexe, 75 % jugeaient confuse la répartition des responsabilités entre les différents niveaux d'administration et 73 % estimaient nécessaire la réforme. M. Brice Hortefeux, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales a ainsi

¹ La question posée est généralement la suivante : « quel est selon vous le meilleur candidat pour représenter (nom du parti) aux prochaines élections (nom de l'élection) ? »

indiqué que, dans ce contexte, il était indispensable de donner un nouveau souffle à la décentralisation¹ ;

- notre collègue M. Bernard Fournier, défendant la proposition de loi tendant à autoriser les petits consommateurs domestiques et non domestiques d'électricité et de gaz naturel à accéder ou à retourner au tarif réglementé, déposée par notre collègue M. Ladislav Poniatowski, a mis en avant un sondage selon lequel les foyers français étaient majoritairement favorables à l'ouverture à la concurrence² ;

- notre collègue M. Christian Demynck a cité divers sondages soulignant l'adhésion des jeunes au volontariat associatif, à l'occasion de l'examen de la proposition de loi relative au service civique, présentée par notre collègue M. Yvon Colin et les membres du groupe du RDSF³ ;

- notre collègue Bernard Cazeau s'est appuyé sur certains sondages pour montrer que la population française se détournait du vaccin contre la grippe A/H1N1⁴.

Ces quelques exemples soulignent que les sondages sont régulièrement invoqués au cours des débats parlementaires et que la sincérité de ces derniers impose qu'ils relèvent de la loi de 1977.

3. Une meilleure information de la population au moment de la publication du sondage

a) La publication, sous certaines conditions, d'observations méthodologiques de la commission des sondages

(1) Présentation de l'objectif

Vos rapporteurs, animés par le souci de garantir la sérénité du débat démocratique, jugent nécessaire de mieux informer le public sur les conditions d'élaboration des **sondages politiques publiés**.

Afin de ne pas porter atteinte à la liberté de la presse, ils préconisent que cette transparence soit surtout garantie à l'**approche d'une échéance électorale**, car c'est à ce moment là que cette liberté doit impérativement être conciliée avec les principes de sincérité du scrutin et de libre détermination du corps électoral.

¹ Audition par la commission des lois, le 28 octobre 2009, de M^{lle} Brice Hortefeux, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, Alain Marleix, secrétaire d'Etat à l'intérieur et aux collectivités territoriales et Michel Mercier, ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, sur la réforme des collectivités territoriales. Le compte-rendu de cette audition est disponible sur Internet : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20091026lois.htm#log2>

² Séance du 25 mars 2010 : <http://www.senat.fr/seances/s201003/s20100325/s20100325003.html>

³ Séance du 27 octobre 2009 : <http://www.senat.fr/seances/s200910/s20091027/s20091027012.html>

⁴ Séance du 12 novembre 2009 : <http://www.senat.fr/seances/s200911/s20091112/s20091112018.html>

Il est ainsi proposé que, **dans le mois précédant le premier tour d'un scrutin**, la commission des sondages, lorsqu'elle relève certains **manquements méthodologiques**, formule des **observations** qui devraient figurer parmi les mentions obligatoires accompagnant la publication ou la diffusion du sondage.

Ces observations pourraient, par exemple, prendre la forme de simples **réserves** et, dans les cas les plus graves, de **mis en cause**.

En conséquence, un sondage ne serait jamais interdit mais serait assorti d'**observations méthodologiques, obligatoirement publiées**, en cas de méconnaissance des règles d'objectivité et de sincérité.

Insistons sur le fait que ces observations porteraient sur des anomalies en termes de méthodologie et en aucun cas sur le **caractère prédictif du sondage** puisqu'un sondage est dépourvu de toute valeur prédictive¹ : il constitue au mieux une photographie instantanée de l'opinion.

Ce système se justifie par le fait qu'à l'approche d'une élection, le contrôle *a posteriori* – toujours possible – de la commission est insuffisant : non seulement les mises au point risquent d'intervenir trop tard mais surtout ne peuvent guère contrebalancer l'influence qu'a pu avoir le sondage litigieux dans l'opinion au moment de sa publication.

Vos rapporteurs soulignent qu'une telle évolution implique l'introduction d'un **contrôle a priori de la commission des sondages**, contrôle qui nécessite le dépôt de la notice du sondage au moins **24 heures avant sa publication ou sa diffusion**. Sur ce point, rappelons qu'avant la loi précitée de 2002, l'article 3 de la loi du 19 juillet 1977 prévoyait, « à l'occasion » de la publication de la diffusion de tout sondage de caractère électoral, le dépôt auprès de la commission des sondages, par l'institut ayant réalisé ce sondage, d'une notice d'information. Comme le souligne le rapport de notre collègue M. Patrice Gélard sur le projet de loi qui a abouti à la loi du 19 février 2002², la commission des sondages avait fait valoir, à l'époque, que la formule « à l'occasion » n'était pas suffisante pour lui permettre d'exercer son contrôle, surtout lorsque la publication intervenait quelques jours seulement avant un scrutin. La commission des sondages avait estimé qu'il lui était essentiel « pour pouvoir assurer, avant le jour de l'élection, le contrôle le plus efficace de sondages qui pourront être publiés ou diffusés très peu de temps avant le scrutin, de disposer très rapidement des éléments nécessaires à ce contrôle, ce qui est loin d'être la pratique habituelle des instituts qui envoient les notices au dernier moment, parfois même après la publication du sondage, obligeant ainsi le secrétariat à des rappels téléphoniques. La Commission souhaite donc, dans cette optique que l'article 3 de la loi du 19 juillet 1977 soit modifié afin de prévoir que la notice que les instituts doivent remettre à la Commission parviennne au secrétariat de la Commission au plus tard **24 heures** avant la publication ou la diffusion du sondage. »

¹ À cet égard, la référence, faite à l'article 5 de la loi de 1977, à la « **prévision électorale** » est particulièrement inopportune.

² Rapport n° 193 (2001-2002) de M. Patrice Gélard, fait au nom de la commission des lois, déposé le 31 janvier 2002.

Le législateur n'avait que partiellement répondu à cette demande en prévoyant que la notice d'information devrait être transmise à la commission des sondages avant leur publication, et non pas « à l'occasion » de celle-ci.

Notons que cette durée de 24 heures obligerait la commission des sondages à intervenir dans des **délais très brefs** ; toutefois, on peut supposer qu'une grille d'évaluation des sondages serait réalisée progressivement, ce qui faciliterait l'instruction des sondages par les services.

(2) Pourquoi de telles observations méthodologiques ?

Certes, le **marché des sondages**, qui a longtemps connu de nombreux instituts peu sérieux qualifiés d'« officines », est aujourd'hui **assaini** comme l'ont relevé la plupart des personnes entendues par vos rapporteurs. La commission des sondages a indiqué qu'à ses débuts, il est arrivé fréquemment que le contrôle de la commission ait relevé des **négligences** ou des **imperfections techniques** : procédure d'enquête mal définies, questionnaires ambigus, enquêtes effectuant mal leur travail... Une accumulation de telles irrégularités peut rendre un sondage imprécis, voire biaisé ; **toutefois, la qualité du travail des instituts s'est améliorée et de tels errements sont devenus plus rares.**

Il est ainsi probable, selon la commission des sondages que la majorité des sondages (80 %) n'appellerait aucune observation de sa part si le mécanisme décrit précédemment devait se mettre en place.

Toutefois, les 20 % restants peuvent influencer ou perturber le débat électoral. Seraient concernés en particulier les sondages réalisés par des petits instituts qui habituellement élaborent des études de marché ou des enquêtes de satisfaction et qui, ponctuellement, notamment à l'occasion d'élections locales, réalisent des sondages politiques sans respecter les exigences méthodologiques posées par la loi.

On peut ajouter que la possibilité pour la commission des sondages d'imposer des observations méthodologiques :

- serait utile aux **organes de presse** : elle leur permettrait de savoir davantage ce qu'ils achètent (aujourd'hui ils sont parfois tenus de publier des mises au point qui les décrédibilisent alors qu'ils ne sont en rien responsables des erreurs méthodologiques commises par les instituts) et, par ricochet, elle les inviterait à s'intéresser davantage aux conditions d'élaboration des sondages et à relativiser leur portée. A cet égard, de nombreuses personnes ont critiqué, lors des auditions, le traitement médiatique approximatif des sondages ;

- assurerait une certaine **visibilité à la commission des sondages** qui souffre aujourd'hui d'un déficit certain de notoriété.

(3) Sur quels critères seraient fondées ces observations ?

Vos rapporteurs estiment que les observations de la commission des sondages devraient reposer sur un faisceau de critères, en particulier :

(a) l'objectivité et l'honnêteté de la question

La rigueur méthodologique d'un sondage est conditionnée par **l'objectivité et à l'honnêteté de la question**. Chacun sait que les mots ont leur importance et peuvent être fortement connotés : à titre d'exemple, une personne ne réagit pas de la même façon selon que la question porte sur la peine de mort ou ses modalités de mise en œuvre (chaise électrique, guillotine...), selon qu'on parle d'intention de vote ou d'opinion sur le même sujet, d'intervention armée ou de guerre : à cet égard, dans tous les pays concernés par l'éventualité de la participation à une intervention militaire au Kosovo en 1999, les sondages réalisés ont partout montré les mêmes tendances : les approbations étaient plus élevées si l'intervention n'était pas présentée en termes guerriers¹.

Deux exemples récents ont souligné les biais inhérents à une **présentation orientée d'un sujet**.

En premier lieu, un sondage rendu public le 30 mai 2010, quelques jours avant l'examen au Sénat des projets de loi organique et ordinaire relatifs au Défenseur des droits, a révélé que « 58 % des Français voudraient que la *Haute autorité de lutte contre les discriminations (HALDE)* reste une *instance spécifique* ». Or, le texte de la question était le suivant :

« Des parlementaires UMP souhaitent que la HALDE soit rattachée à un futur Défenseur des droits. Ce Défenseur des droits aurait également en charge les droits des enfants, la médiation de la République et la déontologie de la sécurité. Vous personnellement, de quelle opinion vous sentez-vous le plus proche :

- Il faut fonder la lutte contre les discriminations dans une entité qui défend d'autres causes pour gagner en cohérence et faire faire des économies à l'Etat : 40 %.

- Il faut maintenir une instance spécifique pour la lutte contre les discriminations, cela garantit son indépendance et permet de défendre avec efficacité la lutte contre les discriminations : 58 %.

On relèvera le caractère quelque peu orienté de la question : d'une part, elle faisait inutilement référence à « des parlementaires UMP » ; d'autre part, l'alternative n'était pas présentée de manière rigoureuse et objective. L'intégration de la HALDE paraissait motivée par le double souci de « cohérence » et « d'économies ». Il est fort à parier que les réponses eussent été différentes avec une phrase du type : « Il faut intégrer la HALDE au sein d'une autorité constitutionnelle dotée de pouvoirs renforcés ».

¹ Serge Halimi, Dominique Vidal, Henri Mataler, *l'Opinion, ça se travaille. Le journalisme et les guerres justes*, Agone, Marseille, 2006.

En second lieu, deux sondages contradictoires ont été publiés en août 2010 au sujet de proposition de retirer la nationalité aux personnes d'origine étrangère ayant porté atteinte à la vie d'un policier ou d'un gendarme.

Selon un sondage IFOP publié le 6 août dans le quotidien Le Figaro, 70 % des Français seraient favorables à cette mesure, contre seulement 46 % dans le cadre d'un sondage CSA publié, une semaine plus tard, le 14 août dans l'hebdomadaire Marianne, soit un écart de 24 %.

Or, on constate que le sondage publié par Marianne propose aux sondés **de justifier leur position :**

- « *vous êtes favorable car l'acquisition de la nationalité doit être remise en cause en cas d'acte grave* »
 - « *vous êtes défavorable car tous les Français doivent être égaux devant la loi* »
- Or, d'un point de vue méthodologique, il est préférable que les questions posées **soient aussi neutres et ouvertes que possibles.**

(b) l'ordre des questions

L'ordre des questions posées influe également sur la qualité méthodologique d'un sondage. La commission des sondages a ainsi été amenée à ordonner à un organe de presse locale la publication d'une mise au point à propos d'un sondage relatif à une élection municipale. 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.

Les réponses apportées aux premières questions influencent les réponses apportées aux suivantes, par une sorte d'« effet de halo ».

C'est pourquoi les enquêtes à clients multiples, couramment appelées « **enquêtes omnibus** », doivent veiller à ce que les questions politiques soient **toujours posées en premier**. Dans le cas contraire, les réponses aux questions politiques peuvent être influencées par les questions précédentes.

(c) la « fraîcheur » des sondages

Les sondages doivent conserver une certaine « fraîcheur » au moment de leur publication. Autrement dit, la rigueur méthodologique impose qu'un sondage soit publié **quelques jours après sa réalisation**. Un délai de plusieurs semaines, de surcroît à l'approche d'une élection, est évidemment suspect.

De la même façon, la durée de l'enquête ne doit pas excéder un délai tel que ses résultats ne pourraient plus être regardés comme **homogènes**.

(d) la continuité des redressements

Le redressement est une opération consistant à modifier les résultats bruts du sondage afin de renforcer la **qualité méthodologique** de ce dernier. Si on assimile le sondage à une photographie instantanée, on peut dire qu'avant redressement la photo est **floue** et devient **nette** après.

Il existe deux types de redressement : le redressement sociodémographique et le redressement politique.

Le premier est le plus simple à comprendre : il consiste à rétablir, dans le cas de la méthode des quotas, les **bonnes proportions** en affectant un poids (coefficient de pondération ou clé de correction) à chaque individu en fonction de ses caractéristiques. Par exemple, si l'échantillon comporte 46,8 % d'hommes, le sondage devrait être légèrement redressé car les hommes représentent 47,8 % de la population française, soit 1 % de plus. Le redressement consiste donc à rendre, de manière artificielle, l'échantillon parfaitement conforme en proportions à la population de référence. Dans la quasi-totalité des cas, le redressement sociodémographique se fait à la marge, l'échantillon retenu étant très fidèle.

Le second type de redressement, plus complexe, est de nature **politique**. Il part du constat, établi de longue date, que certains votes sont traditionnellement **sous-représentés** dans les résultats bruts : il s'agit des votes pour les partis situés à l'extrémité de l'échiquier politique, tels que le Front national. Cette situation résulte d'une certaine réticence des sondés à avouer leur vote pour ce type de formation politique. A l'inverse, on peut observer que les partis de la gauche modérée sont généralement **sur-représentés**, phénomène dénommé « **sinistrisme** » que les spécialistes de science politique peinent à s'expliquer.

Les redressements politiques se font généralement à partir des « **souvenirs de vote** ». S'il apparaît un décalage entre ce que les sondés déclarent avoir voté dans certains scrutins précédents et les résultats effectivement obtenus, par les instituts en déduisent que les résultats bruts doivent être corrigés. Par exemple, si seuls 5 % des sondés déclarent avoir voté pour le Front national aux dernières élections alors qu'il a obtenu 15 % des suffrages, le sondeur considérera que ce parti est sous-estimé dans le sondage et que ce dernier doit donc être redressé.

Il convient de souligner la particulière difficulté de la réalisation de sondages relatifs à un référendum pour lesquels il n'existe pas, à proprement parler, de **scrutins de référence** et pour lesquels les **redressements politiques sont délicats à opérer sur une base objective**, les électeurs ne suivant pas nécessairement les consignes de vote des formations politiques, elles-mêmes parfois divisées sur la question.

Vos rapporteurs estiment que les observations de la commission des sondages pourraient porter sur la méthode utilisée par les sondeurs pour effectuer les redressements. Devra par exemple être sanctionné le **défaut de continuité méthodologique** des redressements au sein d'une même campagne de sondages, absence qui peut avoir pour effet d'affecter la sincérité des sondages.

Les sondages réalisés au cours de la campagne référendaire de 2005 ont ainsi révélé la généralisation d'une nouvelle pratique des instituts consistant à effectuer le redressement **selon des scrutins différents à chaque sondage** : par exemple, un sondage publié en mars est redressé à partir du souvenir de vote aux

dernières élections municipales, celui publié un mois plus tard est lui redressé par rapport au référendum sur le traité de Maastricht en 1992...

Une telle modification rend délicate **toute comparaison** d'un sondage à l'autre alors même que la plupart des commentateurs se livrent à cet exercice.

(e) la taille des échantillons

Soulignons tout d'abord que **deux possibilités** existent pour interroger un échantillon : la méthode aléatoire et la méthode des quotas.

La méthode aléatoire consiste à **tirer au sort un grand nombre de personnes puis à les interroger**. Cette technique nécessite que la personne tirée au sort réponde au questionnaire, ce qui exige de la recontacter jusqu'à ce que celle-ci soit jointe et réponde au questionnaire ; il n'y a que si elle refuse de répondre qu'elle est remplacée par une autre personne, elle aussi choisie au hasard. Cette technique est peu utilisée car elle exige que les personnes tirées au sort répondent, ce qui peut nécessiter de nombreuses relances ; c'est toutefois la seule méthode qui permette de calculer scientifiquement la marge d'erreur des résultats obtenus (voir plus loin).

La méthode par quotas consiste, quant à elle, à interroger un échantillon proportionnellement similaire à la population de référence ; les critères habituellement retenus sont le sexe, l'âge, la catégorie socio-professionnelle et la répartition géographique. Cette méthode est plus rapide que la méthode aléatoire (une personne absente n'est pas recontactée ultérieurement mais remplacée immédiatement) mais ne permet pas de garantir scientifiquement la précision des résultats obtenus.

La genèse de la « méthode des quotas »

« L'idée de recourir à des enquêtes portant sur une partie seulement de la population remonte à la fin du XIX^{ème} siècle. A l'époque, de nombreux pays procédaient à des **recensements périodiques**, c'est-à-dire à des dénombrements de la population afin d'établir une répartition par âge, par type d'habitat ou par activité économique. Ces coûteuses enquêtes mobilisent des dizaines de milliers d'enquêteurs pour dénombrer tous les logements et faire remplir à leurs occupants un questionnaire, dont le dépouillement exige beaucoup de temps. Conscient de ces contraintes, le Norvégien Anders Nicolai Kiaer présente, en 1893, au congrès de l'Institut international de statistique les résultats obtenus par une enquête, pour laquelle il avait sélectionné un certain nombre de communes qu'il **jugeait typiques**, puis, à l'intérieur de chacune d'elles, des personnes choisies selon leur âge et l'initiale de leur nom. Or Kiaer montre que les chiffres obtenus dans cette enquête portant sur 120 000 personnes étaient **très similaires à ceux du dernier recensement**.

« Encouragé par ce succès, il renouvela l'expérience quatre ans plus tard avec une sélection de 10 000 personnes seulement, et il souligna l'intérêt de sa méthode pour obtenir des résultats qui seraient inaccessibles par un recensement, ainsi que l'économie associée en temps et en moyens.

« Le statisticien d'origine polonaise Jerzy Neyman publia en 1934 un article fondamental qui montrait qu'un échantillonnage « contrôlé » offrait une justification théorique rigoureuse aux enquêtes par sondage reposant sur cette méthode dite des quotas.

Extrait d'un article de M. Jean-Claude Deville, statisticien, publié dans la revue « Pour la Science » n° 344 juin 2006

Comme le souligne la commission des sondages dans son rapport sur le référendum de 2005, la qualité méthodologique des sondages réalisés par méthode des quotas est parfois affectée par la **taille réduite des échantillons** finalement utilisés par les instituts pour l'établissement des scores publiés.

Cette faible taille, qui a pour effet mécanique d'**accroître la marge d'erreur**¹, s'explique par la conjonction des trois éléments suivants :

- la réduction, pour des motifs économiques, de la taille des échantillons globaux ;
- l'importance croissante, au sein de ces échantillons, des sondés qu'on ne parvient pas à joindre (le pourcentage peut atteindre 40-50 %), ceux qu'on arrive à joindre mais qui n'expriment aucun choix et celle des sondés qui ne sont pas sûrs de leur réponse² ou pas sûrs d'aller voter ;
- le fait d'isoler, grâce à la multiplication des redressements, des sous-échantillons³ portant, pour certains, sur **quelques dizaines de personnes seulement**.

La commission des sondages relève que lorsque les sous-échantillons sur la base desquels les résultats publiés sont établis sont d'une **taille réduite**, le sondage ne « revêt pas un caractère statistiquement significatif compte tenu de la marge d'incertitude qui résulte de la **taille réduite du sous-échantillon à partir duquel cet écart a été établi** ».

Il s'agit d'un cas où les observations méthodologiques proposées par vos rapporteurs seraient particulièrement utiles pour la bonne information du public puisqu'il est probable que lors de son contrôle préalable, la commission des sondages imposerait une mise au point à l'organe qui publie le sondage.

(f) les modes de recueil

Les sondages sont réalisés selon trois modes de recueil principaux : **le téléphone, le face à face et Internet** qui présentent chacun des avantages et des inconvénients.

¹ Voir point 4 présenté plus loin : une notice méthodologique plus complète et plus accessible.

² Plusieurs mois avant un scrutin, il est fréquent que la moitié des sondés ne soient pas sûrs de leur vote. Cette incertitude souligne que l'opinion révélée par le sondage est souvent « provoquée » ou « forcée » lorsque les personnes sont interrogées sur leurs intentions de vote longtemps avant un scrutin.

³ Ces sous-échantillons sont issus du croisement de différents critères tels que la certitude d'aller voter ou la sûreté du choix ; de même, quand on hiérarchise des préférences pour des personnalités ou des enjeux dans une sous-catégorie comme celle d'ouvrier ou de cadre supérieur, la distribution de ces préférences s'opère selon une population de quelques dizaines d'individus. Autre exemple : quand, dans un sondage, une personnalité politique recueille 1 ou 2 % de confiance, cela signifie que quelques personnes lui ont accordé un avis favorable, ce qui met en cause la fiabilité scientifique du résultat.

Téléphone

Avantages :

- Les délais de réalisation sont rapides.
- La représentativité de l'échantillon peut être contrôlée et garantie.
- On peut cibler des fonctions précises en milieu professionnel.
- L'implication des répondants est bonne.
- Cette méthode présente un des meilleurs rapports Fiabilité/Prix.

Désavantages :

- La durée du questionnaire doit être limitée (15/20 mn).
- Un tiers des personnes ne sont pas sur les annuaires (soit parce qu'ils sont sur liste rouge soit parce qu'ils n'ont pas de ligne téléphonique fixe).
- Ne conviennent pas à des enquêtes où des supports visuels doivent être présentés aux répondants.

Face à face

Avantages :

- L'enquête peut être réalisée dans le lieu concerné par l'étude.
- Des supports visuels peuvent être présentés aux répondants.
- La représentativité des enquêtés peut être assurée.

Désavantages :

- En milieu professionnel, le face à face nécessite une prise de rendez-vous préliminaire.
- Nécessite une organisation logistique forte, surtout en cas de dispersion géographique de l'échantillon.
- Cette méthode est la plus coûteuse.
- Les délais peuvent être longs.

Internet

Avantages :

- Les coûts de réalisation sont réduits (deux fois moins élevés en moyenne) ;
- Possibilité de dispersion géographique des répondants (sur plusieurs pays par exemple).
- Possibilité de consulter des « populations rares » difficiles à joindre en face-à-face ou par téléphone (médecins, agriculteurs par exemple) ;
- Une grande liberté pour répondre (garantie d'anonymat, choix du moment pour répondre).
- Rapidité de réponse.
- Possibilité de relance ciblée sur les non-répondants à enjeu.
- Possibilité de contrôler le profil des répondants et de gérer les quotas en ligne.
- Des supports visuels peuvent être présentés aux répondants.
- Une opération de communication en direction de tous les répondants potentiels.

Désavantages :

- Le questionnaire doit être extrêmement clair, aucun enquêteur ne pouvant apporter de précision. Enquête exclusivement auprès des internautes ou d'un fichier avec e-mails.
- Gonflement des réponses extrêmes (les mécontents et les très satisfaits).
- Le taux de participation et de retour peut être faible selon l'implication des répondants potentiels (une gratification permet toutefois d'augmenter le taux de réponse).
- Biais générationnel et culturel (« l'internaute de plus de 75 ans » n'a pas de sosie téléphone ou de sosie face-à-face et les internautes sont plus technophiles que les autres populations).

Extrait du site enquete-opinion.fr

Comme l'illustre le tableau ci-dessus, tous les modes de recueil comportent des **biais spécifiques** et il appartient à la commission des sondages de s'assurer que le mode d'interrogation est le **plus neutre possible** en fonction de la nature des questions posées dans le sondage.

Signalons que ce contrôle *a priori* n'exclura évidemment pas le **contrôle a posteriori**. En effet, ce n'est pas parce qu'un sondage, du point de vue de sa rigueur méthodologique, n'appelle *a priori* aucune observation de la part de la commission des sondages que cette dernière ne pourra pas ultérieurement prononcer des **misés au point**, par exemple si une vérification sur pièce et sur place de la commission des sondages révèle que le choix des enquêtés ou les instructions données à ceux-ci sont susceptibles d'avoir faussé les résultats de l'enquête, ou si la présentation du sondage publié a **altéré la portée de ses résultats**. A cet égard, ont été cités au cours des auditions :

- le cas d'un journal qui a présenté un sondage comme portant sur l'ensemble des adhérents d'un parti politique alors que seuls les sympathisants ont été consultés ;
- le cas d'un périodique qui soutient que les « *communes sont favorables à un projet* » alors que seuls les maires ont été interrogés ;
- le cas d'un organe de presse féminine qui présente un sondage comme portant sur l'ensemble des Français alors que l'enquête n'a porté que sur des femmes ;
- le cas d'un journal qui ne précise pas que le sondage électoral qu'il publie ne porte que sur une partie de la circonscription ;
- le cas d'un quotidien qui publie la cote de popularité d'un homme politique en Europe sans indiquer clairement que n'a pas été prise en compte dans le sondage l'opinion de la population du pays où réside cet homme politique ;
- le cas d'un périodique qui fait une présentation graphique tendancieuse du sondage, par exemple lorsqu'il réalise un histogramme ou un camembert sans respecter fidèlement les proportions du sondage, ce qui, visuellement, est de nature à induire en erreur les lecteurs.

Il apparaît d'ailleurs qu'une nette majorité de Français considèrent qu'il est fréquent que la portée des résultats d'un sondage soit **altérée par la présentation qui en est faite par les organes d'information**. Ainsi, selon un sondage réalisé par l'IFOP et publié en mars 2007, 78 % des Français sont « tout à fait d'accord » ou « plutôt d'accord » avec l'idée que « *les médias font dire n'importe quoi aux chiffres issus des sondages* »¹.

¹ Sondage réalisé du 22 au 25 janvier 2007 portant sur « le regard des Français sur les sondages politiques ».

b) *La publication du nom et de la qualité de l'acheteur du sondage, s'il est différent de celui du commanditaire*

Comme il vient d'être indiqué, vos rapporteurs estiment que la publication d'un sondage politique doit être accompagnée, dans certaines circonstances, d'observations de la commission des sondages à caractère méthodologique.

Elle vous propose de prévoir la publication d'une autre mention obligatoire dans l'éventualité – assez rare il est vrai – où **l'acheteur du sondage est différent du commanditaire**.

Il a pu en effet arriver que la personne qui achète le sondage ne soit pas celle qui l'a commandé, cette dernière souhaitant rester « discrète » et s'abriter derrière, par exemple, une association.

Dans un souci de transparence, **tous les maillons de la chaîne du sondage doivent être connus**.

De même, il conviendrait de tenir compte de la multiplication des enquêtes à clients multiples, encore appelées « enquêtes omnibus ». Dans ce type de sondage, qui permet d'amortir les coûts de réalisation de l'enquête sur plusieurs commanditaires, le client n'achète qu'une partie du sondage, c'est-à-dire quelques questions. La loi devrait prévoir la publication du nom et de la qualité du commanditaire du sondage ou **de la partie du sondage**.

Au final, compte tenu des obligations actuelles et des propositions de vos rapporteurs, la publication ou la diffusion de tout sondage politique devrait être accompagnée des indications suivantes :

- le nom de l'institut ayant réalisé le sondage ou la partie du sondage publiée ou diffusée ;
- le nom et la qualité du commanditaire du sondage ou de la partie du sondage, ainsi que ceux de l'acheteur s'il est différent ;
- le nombre des personnes interrogées ;
- la ou les dates auxquelles il a été procédé aux interrogations ;
- le texte intégral des questions posées ou un résumé qui en reflète fidèlement la teneur ;
- une mention indiquant le droit de toute personne à consulter la notice d'information précédemment définie.
- le cas échéant, les observations méthodologiques de la commission des sondages.

4. Une notice méthodologique plus complète et plus accessible

Comme indiqué précédemment, la législation sur les sondages impose une obligation pour le sondeur de communiquer à la commission des sondages, avant la publication du sondage, une **notice d'information** comportant les principales données techniques relatives à la réalisation du sondage. Afin de favoriser la transparence dans les conditions de production des enquêtes, le législateur a souhaité en 2002 **ouvrir à toute personne** le droit de consulter ces notices méthodologiques. La loi a en outre précisé que les personnes devaient être informées de l'existence de ce droit à consultation au moment de la publication du sondage.

Vos rapporteurs préconisent de compléter le contenu de cette notice.

En premier lieu, devraient y figurer les **marges d'erreur des résultats publiés**, le cas échéant par référence à la méthode aléatoire.

Indiquons tout d'abord que le sondage ne relevant pas de la science exacte, il est nécessairement affecté d'une **marge d'erreur**, dite aussi marge d'incertitude ou intervalle de confiance. Beaucoup avancent l'idée qu'avec un échantillon de 1000 personnes (taille généralement retenue pour les sondages), la marge d'erreur serait d'**environ 3 %**. Elle serait toutefois plus faible quand les écarts sont importants (par exemple environ 2 % quand les deux options testées recueillent 15 et 85 %) ¹. En revanche, la marge d'erreur progresse à mesure que la taille de l'échantillon se réduit. Or, comme indiqué plus haut, la taille des échantillons utilisée par les instituts est parfois **très faible**.

On ne peut donc que se réjouir que le législateur ait prévu, dès 1977, que, pour la clarté du débat, la notice fasse apparaître « *les limites d'interprétation des résultats publiés* », c'est-à-dire la marge d'erreur qui affecte le sondage.

Toutefois, les instituts de sondage ont très vite considéré que l'obligation qui leur est faite de présenter cette donnée n'était pas applicable puisque d'un point de vue statistique une marge d'erreur n'a pas de sens avec la **méthode des quotas**.

Vos rapporteurs estiment qu'il est tout à fait possible de considérer que la méthode des quotas **génère des marges d'incertitude similaires à celles obtenues par la méthode aléatoire**. Ce point a été confirmé par de nombreuses personnes entendues, en particulier par le statisticien M. Pascal Ardilly dont la contribution, certes complexe, est fort intéressante sur ce point ².

¹ Autrement dit, plus les avis sont divisés sur une question (50 % de satisfaits par exemple), plus la marge d'erreur est forte alors qu'à l'inverse plus les répondants convergent dans leurs réponses (95 % de satisfaits), plus cette marge est réduite.

² Cette contribution figure en annexe du présent rapport.

Il est donc proposé de remplacer la formule actuelle « *les limites d'interprétation des résultats publiés* » par une **réaction plus claire et plus contraignante**, à savoir : « *les marges d'erreur des résultats publiés, le cas échéant par référence à la méthode aléatoire* ».

En revanche, vos rapporteurs ont acquis la conviction que la marge d'erreur ne doit pas figurer parmi les mentions qui accompagnent la publication du sondage, et ce pour trois raisons essentielles :

- compte tenu des contraintes inhérentes au format de l'information, une telle mention supplémentaire serait de nature à décourager les organes de presse de publier un sondage sauf s'ils entendent consacrer une large place à ce sondage et à ses commentaires ;

- vos rapporteurs considèrent que la proposition relative aux observations méthodologiques de la commission des sondages rend inutile toute référence à la marge d'erreur au moment de la publication ou de la diffusion du sondage ; en effet, ces observations feront, le cas échéant, apparaître, au moins dans le cas où la marge d'erreur est anormalement élevée (par exemple parce que la taille de l'échantillon est réduite), que le **sondage doit être interprété avec la plus grande prudence**, ce qui peut paraître suffisant, à charge ensuite pour les personnes intéressées de consulter la notice pour en savoir plus ;

- enfin, comme l'ont souligné les représentants de l'INSEE lors de leur audition, il faudrait préciser que les **pourcentages ne sont pas équiprobables** puisque la probabilité qu'on soit au centre de l'intervalle est la plus forte. Concrètement, si l'on part du principe que la marge d'erreur d'une enquête est de 3,2 % pour 1000 sondés, cela signifie que si 50 % d'un échantillon de 1000 personnes a répondu A à une question, il y a 95 % de chances sur 100 pour que cette même réponse A soit effectivement donnée dans l'ensemble de la population par un pourcentage situé entre 46,8 % et 53,2 %. Le plus probable est cependant que la réponse se situe très près de 50 %.

Enfin, la notice devrait être non seulement plus complète et mais également **plus accessible**. Elle devrait être systématiquement mise en ligne sur le site de la commission des sondages.

Sur ce point signalons l'effort de transparence de la commission des sondages qui en 2007 a décidé que la notice pourrait non seulement être consultée sur place mais également être adressée par mail, sur simple demande.

Vos rapporteurs souhaitent que cette transparence franchisse une **étape supplémentaire**.

5. La publication d'un rapport annuel d'activité de la commission des sondages

Vos rapporteurs vous proposent d'inscrire dans la loi sur les sondages l'obligation pour la commission des sondages de rendre public, chaque année, un **rapport annuel d'activité**.

Il s'agit de **consacrer et d'étendre** la pratique actuelle de la commission. Cette dernière publie aujourd'hui des rapports d'activité à l'occasion des différents scrutins. Par coordination avec l'extension proposée de son champ de compétence à tous les sondages à caractère politique, vos rapporteurs proposent de prévoir un **rapport annuel**.

Ce rapport serait adressé au **Président de la République** ainsi qu'au **Président du Sénat et l'Assemblée nationale**. Cette transmission, conforme à la recommandation n° 27 du rapport de notre collègue Patrice Gélard sur les AAI¹, pourrait naturellement être suivie par une audition du Président de la commission des sondages par les commissions des lois des assemblées parlementaires afin de renforcer le contrôle démocratique de l'activité de cette commission et de détecter d'éventuelles anomalies dans la loi sur les sondages rendant nécessaires certains ajustements.

6. La possibilité de consulter les méthodes précises de redressement

Vos rapporteurs se sont longuement interrogés sur l'opportunité de recommander une évolution de la législation afin d'imposer la publicité des méthodes précises de redressement des sondages.

Pour comprendre les enjeux de cette question, rappelons que les instituts procèdent pour la quasi-totalité des sondages électoraux à des **redressements politiques**, définis plus haut.

Le législateur a prévu que ne figurerait dans la notice que « *la méthode utilisée pour en déduire les résultats de caractère indirect du sondage* », formule sibylline qui renvoie en fait aux **critères de redressement du sondage**. Les instituts s'acquiescent généralement de cette obligation par la formule imprécise : « *redressement effectué à partir du souvenir de vote* ».

En revanche, la commission des sondages peut, elle, avoir connaissance des **méthodes précises de redressement**, puisqu'en vertu de l'article 4 de la loi de 1977 précité : « *L'organisme ayant réalisé un sondage tel que défini à l'article 1^{er} tient à la disposition de la commission des sondages (...) les documents sur la base desquels le sondage a été publié ou diffusé.* »². L'article 9 du décret du 16 mai 1980 précise que les résultats bruts figurent parmi les documents que l'institut « tient à la disposition » de la commission des sondages.

Autrement dit, la commission des sondages, et elle seule, a connaissance des **chiffres bruts** et de la manière dont ils sont redressés, non seulement en fonction du souvenir de vote à différents scrutins antérieurs, mais également en fonction de la **sûreté du choix** et de la **certitude d'aller voter**.

¹ Rapport n° 404 (2005-2006) de M. Patrice Gélard, au nom de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation, déposé le 15 juin 2006 sur les autorités administratives indépendantes, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rapp/05-404-1/r05-404-1.html>

² Précisons que les membres de la commission des sondages sont naturellement astreints au secret professionnel comme le précise l'article 6 du décret du 25 janvier 1978.

La plupart des instituts ont jugé **cet équilibre satisfaisant et ont récusé** toute publicité des méthodes précises de redressement des sondages, et ce pour deux raisons essentielles :

- d'une part, il convient, selon eux, de ne pas contraindre les instituts de sondage à dévoiler « leurs secrets de fabrication » aux concurrents et, d'une manière générale, au grand public, de même qu'il ne viendrait à l'idée de personne d'imposer à un cuisinier de livrer sa recette précise ;

- d'autre part, si les chiffres bruts étaient publiés en même temps que les chiffres nets, ils sèmeraient le trouble et déclencherait des polémiques sans fin sur l'ampleur des corrections opérées : les instituts pourraient être perçus comme des « bricoleurs », voire des « manipulateurs », à rebours de l'objectif de sérénité et sincérité du débat électoral.

Telle n'est pas la position de vos rapporteurs. Puisque le sondage est revendiqué par les « instituts »¹ comme un produit largement scientifique, il doit être assumé comme tel et être soumis, comme tous les travaux scientifiques, à une obligation de **transparence et de démonstration** puisque tout travail scientifique doit être **vérifiable et reproductible**.

La publicité donnée aux méthodes de redressement ne manquera pas de susciter un débat dans l'opinion sur les méthodes d'élaboration des sondages qui, en même temps qu'il obligera les instituts à expliquer leurs choix, **démystifiera le sondage** et fera apparaître ce qu'il est vraiment : un produit reposant certes sur des bases scientifiques mais laissant **une large place à l'expérience et à l'intuition et à l'analyse**. Or, la croyance dans la scientificité des sondages est forte : selon le sondage IFOP précité, réalisé en 2007, 82 % des Français estiment que la réalisation de sondages repose sur des **bases scientifiques**, en l'occurrence la statistique.

Loin de décrédibiliser les instituts, une telle transparence **renforcera leur crédibilité**.

Toutefois, selon vos rapporteurs, la publicité donnée aux méthodes de fabrication du sondage devrait, compte tenu de leur technicité, être **plus restreinte** que celle de la notice méthodologique pour laquelle il est proposé, on l'a dit, une mise en ligne systématique sur le site de la commission des sondages.

C'est pourquoi les documents sur la base desquels le sondage a été publié ou diffusé seraient simplement **consultables auprès de la commission des sondages** par toute personne qui en fait la demande.

¹ Ce terme a d'ailleurs une connotation scientifique évidente.

B. POUR UNE LOI PLUS INTELLIGIBLE ET PLUS COHÉRENTE

1. Encadrer la publication, avant le premier tour d'une élection, de sondages portant sur le second tour

En 1977, le législateur avait souhaité que la commission des sondages soit habilitée « à définir les clauses qui doivent figurer obligatoirement dans les contrats de vente des mêmes sondages et, notamment, celles ayant pour objet d'interdire la publication, avant le premier tour de scrutin, de tout sondage portant sur les votes au second tour. » (article 5 de la loi)

Les travaux préparatoires montrent que, par cette rédaction, le Parlement avait en fait entendu poser une interdiction, celle de publier, avant le premier tour de scrutin, tout sondage portant sur les votes au second tour. Il s'agissait d'éviter que des sondages ne soient publiés sur un second tour de scrutin avant même que les résultats définitifs du premier tour ne soient connus : ça n'est en effet qu'à ce moment là que se pose de manière précise la question essentielle des **reports de voix**.

Afin de concilier le principe de libre détermination du corps électoral avec celui de la liberté de la presse - qui s'oppose à une interdiction générale et absolue de tout sondage de second tour -, vos rapporteurs préconisent de reprendre, en l'aménageant, le principe énoncé à l'article 5, par exemple en prévoyant que « *les hypothèses testées dans un sondage relatif au second tour d'une élection, publié avant le premier tour, doivent correspondre aux données qui résultent d'un sondage de premier tour, obligatoirement réalisé et publié en même temps* ». Naturellement, cette disposition devrait être interprétée avec souplesse par la commission des sondages afin que 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 est incertaine, puissent être 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.

A titre d'exemple, les sondages qui ont donné, lors des élections présidentielles de 2007, François Bayrou victorieux au deuxième tour face à Ségolène Royal comme face à Nicolas Sarkozy ont tous, à bon droit, donné lieu à des mises au point par la commission des sondages puisque le candidat Modem n'était donné par aucun sondage parmi les deux candidats susceptibles de se qualifier pour le second tour.

2. Laisser à la commission des sondages le soin de définir la notion de « sondages publiés ou diffusés »

La loi de 1977 ne s'applique qu'aux sondages publiés ou diffusés au sens de la loi du 29 juillet 1881 sur la presse.

La commission des sondages a opportunément développé une **conception extensive du caractère public des résultats d'un sondage électoral**. La publicité peut revêtir selon elle **différentes formes** : publication organisée ou publication résultant d'une fuite même si le sondage n'avait pas vocation à être publié et que la fuite provient d'un tiers, support écrit ou immatériel. Sur ce point, la commission des sondages, constatant la multiplication des **sites internet et des blogs** des candidats aux élections, relève que ceux-ci comportent parfois des informations selon lesquelles leurs auteurs bénéficieraient de sondages avantageux pour leur candidature. Elle a récemment indiqué que de telles références valaient « *quel que soit leur degré de généralité, publication du sondage* »¹. En conséquence, les responsables des sites et des blogs doivent, s'ils souhaitent faire état, pour la première fois, de tels résultats, respecter l'ensemble des dispositions de la loi du 19 juillet 1977.

De la même façon, la commission des sondages a considéré que les **déclarations orales faites en public** (au cours, par exemple, d'une réunion publique ou d'une conférence de presse), ou encore la **distribution d'un tract** n'ayant pas, par définition, la nature d'une publication de presse peuvent, si ces déclarations ou ces tracts mentionnent les résultats du sondage, être considérés comme des modes de diffusion des résultats d'un sondage, ce qui soumet ce dernier au régime de la loi de 1977.

Vos rapporteurs jugent parfaitement **fondée et cohérente** la doctrine développée par la commission des sondages dans ce domaine et, en conséquence, ne propose pas de modifier la loi sur ce point.

3. Conserver l'interdiction de publication de tout sondage 48 heures avant le scrutin, sous réserve de deux aménagements

Rappelons que la loi n° 2002-214 du 19 février 2002 prohibe la publication, la diffusion ou le commentaire de tout sondage **la veille et le jour de chaque tour de scrutin** - initialement ce délai était d'une semaine.

Vos rapporteurs proposent de ne pas revenir sur cette règle qui avait été largement approuvée en 2002, par delà les clivages politiques.

Deux raisons fortes militent en ce sens : d'une part, cette période d'interdiction coïncide avec celle prévue à l'article L. 49 du code électoral qui prohibe « *à partir de la veille du scrutin à zéro heure, la diffusion par tout moyen de communication audiovisuelle de tout message ayant le caractère de*

¹ *Rapport de la commission des sondages suite aux élections municipales de 2008 et européennes de 2009, page 10.*

propagande électorale. ». La publication d'un sondage électoral la veille du scrutin donnerait donc l'occasion aux journalistes d'intervenir directement dans la campagne électorale **alors que les candidats n'ont plus de droit de réponse**.

D'autre part, la veille d'une élection et, *a fortiori*, le jour du scrutin, paraissent se prêter à la **réflexion personnelle de l'électeur**, sans interférence extérieure, ou le moins possible. Ces deux jours doivent être sanctuarisés afin que l'électeur se retrouve seul avec lui-même, dans une sorte de « recueillement républicain ».

S'il apparaît opportun, en conséquence, de maintenir l'interdiction de publication de tout sondage 48 heures avant le scrutin, cette règle doit toutefois être **doublement aménagée**.

En premier lieu, vos rapporteurs proposent que, compte tenu du développement des technologies et de l'internet interactif, dit 2.0, les sondages politiques publiés ou diffusés **avant vendredi minuit** puissent continuer à faire l'objet de commentaires et, le cas échéant, demeurer en ligne. Dans les deux cas, la date de première publication ou diffusion devrait être indiquée afin de ne pas induire le public en erreur.

En second lieu, vos rapporteurs proposent d'inscrire dans la loi de 1977 que **l'interdiction de publication des sondages s'impose pour l'ensemble du territoire national à partir du vendredi minuit**, y compris pour les parties du territoire qui votent le samedi.

En 2007, la Commission nationale de contrôle¹ et la commission des sondages ont été confrontées à une difficulté compte tenu de la décision d'organiser le vote le samedi dans certains départements et collectivités d'outre-mer pour les raisons qui seront développées plus loin. Trois solutions étaient envisageables :

- interdire, pour l'ensemble du territoire national, la publication et la diffusion des sondages à partir du jeudi à minuit, en raison du vote prévu le samedi ;
- appliquer littéralement la loi sur les sondages et fixer cette interdiction soit le jeudi à minuit soit le vendredi à minuit selon la date du scrutin ;
- prévoir une telle interdiction pour l'ensemble du territoire national à partir du vendredi minuit.

¹ *De son nom complet, la Commission nationale de contrôle de la campagne en vue de l'élection présidentielle, institué par l'article 13 du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001, veillé à ce que tous les candidats à l'élection présidentielle bénéficient, de la part de l'Etat, des mêmes facilités pour la campagne en vue de cette élection.*

La Commission nationale de contrôle et la commission des sondages ont, par une position commune rendue publique par un communiqué en date du 26 mars 2007, retenu la **troisième option** consistant que :

- la première option, qui aurait eu pour effet de faire passer l'interdiction de 24 heures à 48 heures dans les parties du territoire où le scrutin avait lieu le dimanche, méconnaissait les termes mêmes de la loi ;

- la deuxième option n'était pas praticable à l'heure de la diffusion massive des informations sur Internet en tous points de la planète.

Cette position commune des commissions a été contestée devant le juge des référés du Conseil d'Etat par un électeur qui a demandé, sur le fondement de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de ce communiqué au motif qu'un même délai de réflexion sans propagande ni diffusion de sondages devait être reconnu à tous les citoyens quel que soit leur lieu de vote. Le juge des référés n'a pas accueilli ce recours¹. Il a jugé que les deux commissions avaient 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** et il a estimé que la mesure contestée ne paraissait pas, en l'état de son instruction, contraire aux impératifs de libre expression de suffrage et de sincérité du scrutin.

Il apparaît nécessaire de sécuriser **sur le plan juridique cette solution** qui apparaît contraire à la lettre même de la loi sur les sondages. Pour les territoires qui votent le samedi, les sondages seront donc autorisés jusqu'à la veille, à minuit alors que la métropole bénéficierait d'un jour de « quétude » supplémentaire. Toutefois, il s'agit là d'un **compromis acceptable** dès lors qu'il est nécessaire d'avancer dans certains cas le vote au **samedi** et que les sondages seront bien interdits de publication le jour du vote.

4. Etudier, en lien avec les associations d'élus locaux, la possibilité d'uniformiser l'horaire de clôture des bureaux de vote en métropole pour les seuls scrutins à enjeu national

Le développement d'Internet accroît le risque d'une diffusion prématurée de sondages ou d'indications sur l'issue du scrutin, en particulier sur divers sites Internet basés à l'étranger, alors que l'ensemble des bureaux de vote n'est pas fermé.

Le Conseil constitutionnel, la Commission nationale de contrôle et le Conseil supérieur de l'audiovisuel ont tous trois estimé, dans leur rapport d'observations sur l'élection présidentielle de 2007, que **ces difficultés pourraient, en grande partie, être surmontées** si la fermeture des bureaux de vote en métropole intervenait **à la même heure**.

¹ Cf. ordonnance du juge des référés du Conseil d'Etat du 2 mai 2007, Mme Barrasi (n° 305200).

Ils ont considéré que le décalage de deux heures entre la fermeture des premiers bureaux de vote à 18 heures (concernant 75 % du corps électoral) et celle des derniers bureaux à 20 heures (représentant 20 % des électeurs)¹ fut propice à la divulgation des **estimations** du résultat final réalisées par les instituts de sondage à partir des résultats obtenus dans des petits « bureaux de vote tests ».

Vos rapporteurs jugent ces recommandations intéressantes dans l'optique de **préserver jusqu'à son terme la sincérité du scrutin**. Ils proposent ainsi qu'une **réflexion** soit engagée avec les associations d'élus locaux sur l'opportunité d'**uniformiser l'horaire de clôture des bureaux de vote** en métropole pour les **scrutins à enjeu national**, c'est-à-dire les scrutins comportant une seule circonscription (élections présidentielles et référendums nationaux), ainsi que ceux concernant une assemblée unique (élections législatives et européennes).

Vos rapporteurs sont toutefois conscients de l'impact d'une telle réforme pour les **petites communes**. En effet, l'uniformisation ne pourrait probablement se faire que sur la base de **l'heure la plus tardive, c'est-à-dire 20 heures**, sauf à prendre le risque d'une baisse de la participation, en particulier dans les grandes villes habituées à voter jusqu'à 20 heures depuis longtemps.

En outre, ils relèvent que l'uniformisation proposée aurait pour conséquence de ne plus permettre l'annonce des résultats par les organes d'information dès **20 heures le dimanche soir**. En effet, si une telle annonce est aujourd'hui possible c'est parce que les instituts envoient des enquêteurs dans toute une série de « bureaux de vote tests » qui ferment dès 18 heures. Ces bureaux sont sélectionnés pour leur représentativité politique et sociologique.

Les résultats, connus vers 18 heures 15 et annoncés à 20 heures résultent donc, non de sondages portant sur des intentions de vote, mais d'**estimations basées mais sur le décompte de bulletins effectivement dépouillés**.

Si tous les bureaux de vote devaient fermer, demain, à 20 heures, les résultats ne pourraient être annoncés qu'**entre 20 heures 20 et 20 heures 40** en fonction de la diligence du dépouillement et des instituts.

5. Eviter les interférences entre la métropole et l'outre-mer

Lors des dernières élections présidentielles, la date du scrutin a été avancée du dimanche au **samedi dans certains départements et collectivités d'outre-mer**, à savoir la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon et en Polynésie française

Il s'agissait de **réparer une anomalie** : jusqu'alors, à partir d'une certaine heure, les électeurs de ces territoires éloignés de la République

¹ Il s'agit des électeurs inscrits en région parisienne et dans les grandes villes. Certains bureaux ferment à 19 heures : 5 % du corps électoral est concerné.

exprimaient leur suffrage en connaissant les résultats estimés de l'élection compte tenu du décalage horaire avec la métropole. Étaient concernés la Polynésie Française, Saint-Pierre-et-Miquelon, la Guyane, la Guadeloupe, la Martinique, Saint-Barthélemy et Saint-Martin. A titre d'exemple, à partir de 16 heures, les Antilles pouvaient suivre en direct les premières estimations en métropole, aisément extrapolables au plan national. Cette situation expliquait au moins en partie la faiblesse du taux de participation.

Vos rapporteurs proposent d'inscrire dans le code électoral que pour les élections présidentielles mais également pour les élections législatives, européennes et les référendums nationaux, aucun bureau de vote situé outre-mer ne peut fermer après la clôture du vote en métropole.

Réciproquement, il convient d'éviter, pour ces mêmes scrutins, que les résultats outre-mer soient connus avant la fermeture des bureaux de vote en métropole. Dans le cas contraire, de tels résultats pourraient influencer les électeurs et les politologues ne manqueraient de déduire de ces résultats des tendances fortes pour l'ensemble des Français. Il conviendrait donc d'interdire expressément dans le code électoral la communication de résultats outre-mer avant la clôture du vote en métropole. Autrement dit, même si tous les scrutins ont été dépouillés outre-mer le dimanche en début d'après-midi (heure de métropole), ils ne seraient communicables que le dimanche à 20 heures.

III. POUR UNE INSTANCE DE CONTRÔLE DES SONDAGES LÉGITIME ET EFFICACE

Au cours des nombreuses auditions auxquelles ils ont procédé et après un examen attentif des divers rapports d'activité de la commission des sondages, vos rapporteurs ont constaté que cette dernière, non seulement souffrait d'un déficit de légitimité mais était également reconnue comme insuffisamment efficace.

C'est pourquoi vos rapporteurs proposent :

- de modifier la composition de la commission des sondages pour garantir une capacité d'expertise supérieure des dossiers ;
- d'étendre les garanties d'indépendance de ses membres ;
- d'élargir ses moyens d'actions.

A. ASSURER UNE COMPOSITION PLUS ÉQUILIBRÉE DE LA COMMISSION DES SONDAGES

1. La composition actuelle

En vertu de l'article 6 de la loi initiale du 19 juillet 1977, la commission des sondages était composée de membres désignés par décret, en nombre égal et

impair, parmi les membres du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes. L'article premier du décret du 25 janvier 1978 précisait ainsi la composition :

- **trois membres du Conseil d'Etat**, dont au moins un président de section ou conseiller d'Etat, président de la commission ;
- **trois membres de la Cour de cassation**, dont au moins un président de chambre ou conseiller ;
- **trois membres de la Cour des comptes**, dont au moins un président de chambre ou conseiller maître.

Notons que d'autres autorités collégiales comparables, exerçant une mission de contrôle sur des questions touchant à la compétition électorale et à la vie politique, ont une **composition identique ou similaire** : il en va ainsi de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et de la Commission pour la transparence financière de la vie politique.

Ces membres sont nommés pour trois ans par décret, sur proposition respective du vice-président du Conseil d'Etat, du premier président de la Cour de cassation et du premier président de la Cour des comptes.

La loi du 19 février 2002 a élargi la composition de la commission des sondages en prévoyant la présence de deux **personnalités qualifiées** en matière de sondages, également désignées par décret.

La commission est donc aujourd'hui composée de **onze personnes**.

2. Une composition à modifier pour garantir à la commission une réelle pluridisciplinarité et une capacité d'expertise supérieure

Vos rapporteurs estiment nécessaire de poursuivre la démarche engagée par le législateur en 2002 en **renforçant la présence des personnalités qualifiées**.

Certes, elle n'ignore pas que l'instruction des dossiers est confiée à des **experts vacataires indépendants** (voir plus loin) qui apportent leurs connaissances techniques, en particulier en matière de méthodologie d'élaboration des sondages et de détection de biais.

Toutefois la décision appartient à la commission des sondages qui demeure, en dépit de l'amélioration apportée en 2002, très largement composée de magistrats (neuf sur onze).

Compte tenu de la technicité des sujets traités par la commission et de la nécessité de veiller au respect de l'objectivité et de la sincérité des sondages, il importe que les professionnels du droit confrontent leurs points de vue avec **ceux de praticiens** : politologues, sociologues, experts, statisticiens, mathématiciens, journalistes...

Cette pluridisciplinarité constitue, à l'évidence, un **gage de compétence**.

Vos rapporteurs considèrent toutefois que les magistrats doivent demeurer **majoritaires** au sein de cette commission eu égard à la nature quasi-judictionnelle de ses décisions, susceptibles de recours devant le Conseil d'Etat. La commission pourrait ainsi être composée de **six magistrats** (deux du Conseil d'Etat, deux de la Cour de cassation et deux de la Cour des comptes) et de **cinq personnalités qualifiées en matière de sondages** (au lieu respectivement de neuf et deux dans le schéma actuel).

En outre, vos rapporteurs estiment que, afin d'écartier tout soupçon quant au choix des personnalités qualifiées, ces dernières devront être désignées, non par le Premier ministre comme aujourd'hui, mais par des instances compétentes dans les domaines des **mathématiques, de la statistique et de la science politique**.

A titre indicatif, ces personnalités pourraient être nommées par :

- l'Académie des Sciences ;
- le CNRS (Centre national de la recherche scientifique) ;
- la Conférence des chefs d'établissements de l'enseignement supérieur¹ ;
- le Conseil national des Universités², en particulier ses sections « Science politique », « Sociologie, démographie » et « Mathématiques appliquées et applications des mathématiques » ;
- l'EHESS (Ecole des Hautes études en sciences sociales) ;
- l'INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques).

B. RENFORCER LES GARANTIES D'INDÉPENDANCE DE LA COMMISSION

L'affermissement de la **légitimité** de la commission des sondages passe non seulement par une composition plus équilibrée de cette instance mais également par le renforcement de son **indépendance**.

I. Consacrer la commission des sondages comme autorité administrative indépendante.

En premier lieu, vos rapporteurs estiment indispensable que la loi de 1977 consacre la commission des sondages comme une **autorité administrative indépendante (AAI)**, qui ne reçoit, dans l'exercice de ses attributions, aucune instruction.

¹ Nouvelle appellation de la Conférence des Présidents d'Université depuis la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.

² Le Conseil national des universités est l'instance nationale qui se prononce sur les mesures relatives à la qualification, au recrutement et à la carrière des enseignants-chercheurs (professeurs et maîtres de conférence) de l'Université française. Il est composé de groupes, eux-mêmes divisés en sections ; chaque section correspond à une discipline.

Rappelons que cette commission a été reconnue comme telle par le Conseil d'Etat dans son rapport public de 2001 consacré aux autorités administratives indépendantes.

On peut d'ailleurs préciser que la commission des sondages était, de fait, la **troisième AAI** créée par le législateur, après le Médiateur de la République (loi du 3 janvier 1973) et la Commission nationale d'équipement commercial (loi du 27 décembre 1973)¹.

Ne serait-ce que d'un point de vue symbolique et compte tenu de l'extension de ses moyens d'action préconisée plus loin, la commission des sondages doit être consacrée comme une AAI.

2. Prévoir un mandat non renouvelable

En second lieu, l'indépendance de la commission des sondages implique que le mandat des membres de la commission des sondages soit non seulement **irrévocable**, ce qui est aujourd'hui prévu, mais également **non renouvelable**.

Sur le premier point, le décret du 25 janvier 1978 précise opportunément que « *sans démission volontaire il ne peut être mis fin aux fonctions de membre de la commission qu'en cas d'empêchement constaté par la commission elle-même, par suite de l'exercice d'une fonction incompatible avec cette qualité ou par suite de l'impossibilité dans laquelle l'intéressé se trouverait d'exercer sa mission* ».

Sur le second point, vos rapporteurs s'étonnent que le décret n'ait pas prévu le caractère **non renouvelable** des mandats, qui constitue, à l'évidence, un facteur d'indépendance, en réduisant le risque de pression par l'autorité de nomination.

Toutefois, une telle règle n'est applicable qu'à condition de prévoir une **durée de mandat suffisamment longue** et un renouvellement partiel du collège, afin de préserver la « mémoire » de l'autorité.

Il conviendrait donc d'inscrire dans la loi le caractère non renouvelable du mandat des membres de la commission des sondages et de prévoir un mandat de **six ans** (au lieu de trois à l'heure actuelle), renouvelable **par moitié tous les trois ans**, selon les règles généralement retenues pour les AAI.

3. Prévoir un régime d'incompatibilité a posteriori

Le régime d'incompatibilité fixé par le décret du 25 janvier 1978 paraît **insuffisant**.

L'article 5 de ce texte prévoit en effet que ne peuvent être membres de la commission des sondages les personnes qui perçoivent ou ont perçu dans les

¹ Voir le rapport précité sur les autorités administratives indépendantes fait notre collègue Patrice Gélard au nom de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation.

trois dernières années précédant leur désignation une rémunération, de quelle nature qu'elle soit, d'un organisme réalisant des sondages électoraux. Il s'agit de prévenir tout conflit d'intérêt de nature à mettre à mal l'indépendance de la commission.

En revanche, aucune disposition législative ou réglementaire ne définit un régime d'incompatibilité *a posteriori*, relatives aux responsabilités auxquelles ne peuvent pas accéder les anciens membres de la commission. Rappelons que de telles interdictions sont préconisées par le rapport précité de notre collègue Patrice Gétard sur les AAI (recommandation n° 25).

En conséquence, devrait être fixé le principe selon lequel, **dans les trois années qui suivent la fin de leur mandat**, les anciens membres de la commission ne peuvent percevoir une rémunération, de quelle nature qu'elle soit, d'un organisme réalisant des sondages électoraux.

Ainsi complété, ce régime d'incompatibilité *a priori* et *a posteriori* devrait être applicable au **personnel de la commission** ainsi qu'**aux experts** désignés par la commission pour instruire les dossiers. En effet, le régime *a priori* n'est aujourd'hui applicable qu'aux membres de la commission et aux experts, mais pas, étonnamment, au personnel.

C. ÉTENDRE LES MOYENS D'ACTION DE LA COMMISSION

1. Les moyens actuels

a) Les compétences

La commission des sondages dispose actuellement d'**attributions variées**.

Tout d'abord, l'article 5 de la loi de 1977 modifiée lui reconnaît des pouvoirs réglementaires : d'une part, la commission est chargée de proposer des règles tendant à assurer l'**objectivité et la qualité des sondages** publics électoraux. C'est ce qu'elle a fait à la fin des années 1970 en proposant des règles méthodologiques qui ont été inscrites dans le décret du 16 mai 1980 ; d'autre part, ce même article de la loi donne à la commission des sondages compétence pour « **définir les clauses qui doivent figurer obligatoirement dans les contrats de vente des sondages et, notamment, celles ayant pour objet d'interdire la publication, avant le premier tour de scrutin, de tout sondage portant sur les votes au second tour** ».

Ensuite, la commission des sondages dispose de certaines compétences liées à la réception de la notice méthodologique (art 3¹). D'une part, elle peut ordonner la **publication** par ceux qui ont procédé à la publication d'un sondage électoral des indications figurant dans la notice qui l'accompagne ou de certaines d'entre elles : autrement dit, elle peut, sur les conditions de réalisation du

sondage, exiger une meilleure information du public que celle qui résulte des mentions obligatoires de publication prévues à l'article 2 de la loi ; d'autre part, la commission **met cette notice à disposition du public**, conformément au souhait du législateur en 2002.

Par ailleurs, la commission des sondages recueille les déclarations préalables des instituteurs de sondage puisque l'article 7 dispose que nul ne peut réaliser des sondages électoraux « *s'il ne s'est engagé, par une déclaration préalablement adressée à la commission des sondages* », à appliquer les dispositions de la loi et des textes réglementaires applicables.

La commission dispose également du pouvoir de **vérifier** que les sondages électoraux ont été réalisés conformément à la loi et aux textes réglementaires applicables (art 8) ; à cette fin, comme indiqué précédemment, l'instituteur tient à la disposition de la commission des sondages l'ensemble des documents sur la base desquels le sondage a été réalisé (art 4).

Enfin, la commission des sondages – et c'est là son pouvoir le plus efficace – peut ordonner des **misés au point** par les organes d'information qui publient un sondage électoral en violation de la loi et des textes réglementaires applicables ou en altérant la portée des résultats obtenus (art 9). Comme le précise le décret du 25 janvier 1978 en son article 11, ces mises au point font suite, soit à une saisine d'office, soit à la réception d'une réclamation puisque toute personne qui entend contester la validité d'un sondage qui ne lui paraît pas conforme aux exigences de la loi peut saisir par voie de réclamation la commission des sondages dans les cinq jours de la publication litigieuse. Ces réclamations doivent en principe être motivées.

b) Des moyens humains et budgétaires très réduits

La commission des sondages dispose de moyens humains et budgétaires **très réduits**.

Le personnel est actuellement composé de seulement deux personnes : un **secrétaire général**, maître des requêtes au Conseil d'Etat exerçant ses fonctions à titre accessoire et un **secrétaire permanent**, cadre A de la fonction publique, mis à disposition par le ministère de la justice.

A ces deux personnes s'ajoutent trois **experts indépendants** statisticiens intervenant à la vacation.

Sur le plan budgétaire, la commission bénéficie d'une simple ligne de crédit dans le budget de fonctionnement du Conseil d'Etat : son budget annuel est d'un peu plus de 15.000 euros ; l'institution est hébergée par le Conseil d'Etat, au Palais Royal, dans un bureau de 32 m² et la Commission des sondages n'est même pas mentionnée dans le projet annuel de performances (PAP) qui concerne le programme budgétaire « *Conseil d'Etat et autres juridictions administratives* ».

¹ Dans cette partie, les numéros d'article visés sont, sauf précision contraire, ceux de la loi de 1977.

2. Pour une commission des sondages plus puissante

a) Une commission parfois trop « timide »

Si vos rapporteurs comprennent que la commission des sondages souhaite faire un usage prudent de certaines de ses attributions afin de maintenir un climat de dialogue serein avec les instituts, il reste que certaines **méconnaissances** de la loi de 1977 sont, assez étonnamment, peu sanctionnées par la commission.

Comme indiqué plus haut, la possibilité d'ordonner la publication de **mises au point** constitue l'arme la plus efficace de la commission.

Or, il est apparu, au cours des auditions, que cette dernière en fait un **usage plutôt timide**. Les exemples suivants ont été donnés :

- les présentations graphiques tendancieuses de sondages, c'est-à-dire l'illustration des résultats d'un sondage sous forme, par exemple, d'un histogramme ou d'un camembert qui ne respecte pas fidèlement les proportions du sondage, mériteraient systématiquement une mise au point, ce qui est loin d'être le cas à l'heure actuelle ;

- de même, l'obligation, prévue à l'article 2 de la loi de 1977, d'indiquer le droit de toute personne à consulter la notice méthodologique est **très rarement respectée** mais ne donne pas lieu pour autant à des mises au point de la commission. Étonnamment, les organes d'information indiquent souvent que le sondage a été réalisé selon la méthode des quotas et que les personnes interrogées sont âgées de 18 ans et plus, mentions non obligatoires, alors que l'existence de la notice est, elle, régulièrement oubliée dans les indications qui accompagnent la publication d'un sondage. La commission des sondages fait preuve d'un **manque de fermeté certain** dans ce domaine : dans son rapport d'activité sur le référendum du 29 mai 2005 sur l'approbation du projet de loi autorisant la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe, elle a rejeté une réclamation fondée sur le fait qu'un journal ne mentionnait pas le droit pour toute personne de consulter la notice technique. Elle a considéré que, « *compte tenu du caractère fréquent de cette omission – la plupart des sondages publiés ne comportant pas cette mention – la commission, après en avoir délibéré, a considéré qu'une lettre adressée aux principaux organes de la presse quotidienne et leur rappelant leurs obligations en matière de publication des sondages constituait une réponse plus appropriée qu'une mise au point au journal en cause* ». Si on peut admettre cette démarche comme première réponse de conciliation à ce problème, il n'en demeure pas moins que les organes de presse n'ayant tenu aucun compte de ce courrier, la commission des sondages aurait dû mettre en œuvre une « **riposte graduée** » et imposer, après ce « rappel à la loi » infructueux, des mises au point systématiques pour faire respecter la volonté du législateur, ce qu'elle n'a jamais fait ; on notera que c'est sans doute en grande partie ce qui explique que la commission a été saisie d'un très faible

nombre de demandes de consultation de la notice depuis 2002, deux ou trois seulement par élection ;

- autre exemple : la loi prévoit que lors de la publication d'un sondage, « *les données relatives aux réponses des personnes interrogées doivent être accompagnées du texte intégral des questions posées* » (article 3-1). La commission des sondages, tout en reconnaissant, sur son site Internet, qu'« *il est regrettable que cette nouvelle obligation reste encore trop souvent méconnue* », n'a jamais, semble-t-il, ordonné de mises au point pour faire respecter cette obligation ;

- par ailleurs, nous avons eu l'occasion d'indiquer que le sondage ne relevant pas de la science exacte, il est nécessairement affecté d'une **marge d'erreur**, dite aussi marge d'incertitude ou intervalle de confiance, qui progresse à mesure que la taille des échantillons utilisée par les instituts se réduit. C'est pourquoi la commission des sondages a eu l'occasion de recommander aux instituts de préciser à leurs clients que certains sondages doivent être interprétés avec la plus grande prudence lorsque les tailles d'échantillon sont très faibles. Cette recommandation n'a, là encore, pas été suivie d'effets, ce qui aurait dû conduire à la commission à ordonner des mises au point lors de cas ultérieurs analogues, ce qu'elle n'a pas fait.

Enfin, vos rapporteurs ont constaté que la commission des sondages n'a pas fait un usage actif – tant s'en faut – de sa faculté **de saisir le parquet** en cas manquement aux règles sur les sondages. En effet, alors que l'article 12 de la loi sur les sondages punit d'une amende de 75.000 euros le fait de contrevenir aux obligations de ladite loi, le ministère public a été très peu saisi, non seulement en raison d'une sorte de **timidité** de la commission des sondages mais aussi, selon cette dernière, en raison des décisions quasi-systématiques du parquet de classer sans suite ce type de dossiers¹.

A cet égard, vos rapporteurs demandent à Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, de prendre dans de brefs délais une **circulaire de politique pénale** invitant le ministère public à **plus de fermeté** en cas de manquements à la législation sur les sondages.

b) Des pouvoirs à élargir

La commission des sondages considère que la seule possibilité d'imposer des **mises au point** à la presse lui a suffi « *à assoir une autorité incontestée* ».

¹ La commission des sondages n'a pas été en mesure de fournir à vos rapporteurs des données précises en la matière : nombre de transmissions au parquet depuis sa création, nombre de classements sans suite, de sanctions...

Telle n'est pas la position de vos rapporteurs qui jugent indispensable d'accorder à la commission de **nouveaux pouvoirs**¹ :

- garantir en toutes circonstances la **visibilité** des mises au point de la commission des sondages ; rappelons qu'en 2002 le législateur a renforcé, **pendant la période de deux mois précédant le scrutin**, les obligations en matière de publication ou de diffusion des mises au point de la commission des sondages.

A été prévu que, dans ces circonstances, « la mise au point demandée par la commission des sondages doit être, suivant le cas, diffusée sans délai et de manière que lui soit assurée une audience équivalente à celle de ce sondage, ou insérée dans le plus prochain numéro du journal ou de l'écrit périodique à la même place et en mêmes caractères que l'article qui l'aura provoquée et sans aucune intercalation. »

L'objectif était que la mise au point demandée soit publiée dans les délais les plus brefs et d'une manière susceptible de susciter un écho comparable à celui du sondage lui-même.

S'il s'agit d'un sondage dont les résultats ont été diffusés sur une chaîne de télévision ou de radio, la mise au point demandée doit être diffusée, au plus tard, dans un délai de vingt-quatre heures, et surtout « de manière que lui soit assurée une audience équivalente » à celle de ce sondage, pour reprendre une formule retenue par la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982, sur la communication audiovisuelle, à propos du droit de réponse.

S'il s'agit d'un sondage publié dans la presse écrite, la mise au point doit être publiée dans le plus prochain numéro du journal ou de l'écrit périodique. L'insertion doit figurer « à la même place et en mêmes caractères que l'article qui l'aura provoquée et sans aucune intercalation », selon la formule de la loi 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, à propos du droit de réponse également.

Vos rapporteurs proposent **d'étendre ce régime** et de supprimer la condition restrictive « des deux mois précédant le scrutin ». En effet, comme le souligne la commission des sondages dans son rapport d'activité 2008-2009 (page 11) les organes de presse qui publient les mises au point, en dehors de la période des deux mois, ne leur accordent généralement 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

¹ En revanche, une compétence actuelle mérite d'être supprimée : en effet, en 1977, la loi avait prévu que la commission des sondages s'assurerait que « les organismes réalisant des sondages destinés à être publiés ou diffusés ne procèdent pas par actions concertées, conventions, ententes expresses ou tacites, ou coalitions sous quelque forme et pour quelque cause que ce soit, ayant pour objet ou pouvant avoir pour effet d'empêcher ou de restreindre la même activité par d'autres personnes ou organismes » (article 5). Cette compétence n'a jamais été utilisée par la commission des sondages et, en tout état de cause, n'a plus lieu d'être depuis la création, en 1987, du Conseil de la Concurrence, devenue en 2008, l'Autorité de la concurrence.

dans un espace moindre que la publication des résultats du sondage. Elle est même parfois cantonnée à la rubrique du courrier des lecteurs.

En conséquence, vos rapporteurs considèrent que la loi doit être modifiée pour garantir qu'en **toutes circonstances**, et non seulement à l'approche d'un scrutin, les mises au point demandées par la commission des sondages reçoivent un écho comparable à celui du sondage litigieux.

- établir, dans certains cas, des observations méthodologiques, comme indiqué précédemment ;

- prévoir un dispositif pénal plus clair et plus large pour renforcer l'efficacité à la commission des sondages : le législateur a choisi d'établir une **liste des manquements** à la loi de 1977 passibles d'une amende de 75.000 € (article 12 de la loi). Ce faisant, elle a affaibli l'arsenal répressif de la loi ; à titre d'exemple, est puni d'une telle amende le fait de refuser de publier les mises au point demandées par la commission des sondages, mais pas le fait d'accepter ces mises au point avec une médiocre visibilité. Il serait préférable que la loi prévoie une rédaction beaucoup plus générale, telle que :

« Est puni d'une amende de 75.000 € le fait de commander, réaliser ou laisser publier un sondage en violation des dispositions de la présente loi et des textes réglementaires applicables. »

Pourrait également être puni de la même peine le fait de faire obstacle aux pouvoirs de vérification de la commission des sondages. Autrement dit, il s'agirait de créer un **délit d'entrave** à l'action de la commission des sondages.

c) Des effectifs à renforcer, une autonomie budgétaire à consacrer

Vos rapporteurs estiment que l'extension du champ de la compétence de la commission des sondages à tous les sondages à caractère politique, qu'ils soient, ou non, électoraux, imposera à cette commission une **charge de travail sensiblement plus forte qu'aujourd'hui**, ce qui devrait nécessiter le recours à plusieurs experts supplémentaires (la commission en compte trois à l'heure actuelle). Le coût engendré par une telle évolution serait toutefois très limité puisque chaque expert est rémunéré à hauteur d'environ 2.000 euros par trimestre.

Par ailleurs, vos rapporteurs jugent nécessaire de consacrer dans la loi de 1977 le principe d'**autonomie budgétaire** de la commission des sondages, comme d'ailleurs le Parlement vient de le faire à l'initiative de votre commission pour le Conseil supérieur de la magistrature (article 9 de la loi n° 2010-830 du 22 juillet 2010 relative à l'application de l'article 65 de la Constitution) et pour le Défenseur des droits (article 3 du projet de loi adopté par le Sénat le 3 juin 2010).

Ce principe implique que non seulement la Commission des sondages devra être autonome dans l'utilisation des crédits qui lui sont alloués mais également que son budget devra être sanctuarisé au sein d'un programme budgétaire spécifique. Il s'agit de neutraliser le principe, institué par la LOLF, de fongibilité des crédits au sein d'un même programme.

En effet, les crédits de la Commission des sondages étant mêlés à ceux du Conseil d'Etat, ils pourraient théoriquement servir de « variable d'ajustement » pour abonder les crédits de la Haute juridiction.

La nomenclature budgétaire devrait donc évoluer pour rattacher les crédits de la commission des sondages au programme « protection des droits et libertés » de la mission « direction de l'action du Gouvernement » ; rappelons que ce programme, créé fin 2008, est né de la volonté renouvelée du Sénat de préserver les crédits des autorités administratives indépendantes en charge de la protection des droits et libertés. Ce programme regroupe différentes autorités administratives indépendantes, telles que le Médiateur de la République, la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), la HALDE (Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité), la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH)...

*

*

*

**Réunie le mercredi 20 octobre 2010, la commission a autorisé
la publication du présent rapport**

**EXAMEN EN COMMISSION
MERCREDI 20 MAI 2009**

ANNEXE 1

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Commission des sondages

- Mme Marie-Eve Aubin, présidente
- M. Matthias Guyomar, secrétaire général, maître des requêtes
- M. Jean-Pierre Pillon, secrétaire permanent

Instituts de sondage

* BVA

- M. Pascal Gaudin, directeur général
- M. Gérard Lopez, président
- M. Gérard Grunberg, politologue et chercheur

* CSA

M. Roland Cayrol, Fondateur et membre du Conseil de Surveillance de cet institut et Directeur de recherche associé à la Fondation Nationale des Sciences Politiques

* IFOP

M. Frédéric Dabi, directeur du département « Opinions et stratégie d'entreprises »

* IPSOS

- M. Jean-Marc Leech, co-président
- M. Patrice Bergen, directeur général d'Ipsos France
- M. Jean-François Doridot, directeur général d'Ipsos Public Affairs
- M. Yannick Carriou, directeur général Ipsos France

* LH2

M. Stéphane Marder, directeur général

* Opinion Way

M. Hugues Cazenave, président

* TNS SOFRES

- M. Brice Teinturier, directeur général adjoint
- M. Edouard Lecerf, directeur général adjoint

* Viavoice

M. François Miquet-Marty, directeur

Giacometti, Peron et associés

M. Pierre Giacometti

Politologue

M. Patrick Buisson

Universitaires

* Centre de sociologie européenne
M. Patrick Champagne, chargé de recherche au centre de sociologie européenne

* Université Paris 2

- M. Jean-Luc Parodi, conseiller
- M. Ilvo Diamanti

* Université Paris 10

M. Alain Garrigou

* Centre de recherches politiques de Sciences Po (anciennement CEVIPOF, Centre d'études de la vie politique française)

- M. Dominique Reynié

- M. Pascal Perrineau, directeur

- M. Loïc Blondiaux, professeur à Paris 1

* CECOP (Centre d'études et de connaissance sur l'opinion publique)

M. Jérôme Jaffré, directeur

Syndicat de Presse Quotidienne Régionale

- M. Vincent de Bernardi, directeur général

- M. Jean-Pierre Raffoux, chargé des études

- M. Jacques Camus, président directeur général de la République du Centre

Service d'information du Gouvernement

- M. Etienne Guepratte, directeur-adjoint

- M. Sébastien Chenu, conseiller de M. Saussez

- Mme Véronique Réfalo, responsable du département sondages

Société française de statistiques

- M. Avner Bar-Hen, président

- M. Jean Chiche, chercheur au Centre de recherches politiques de Sciences Po

Statisticiens

- M. Jean-Claude Deville

- M. Pascal Ardilly

INSEE

- M. Philippe Cuneo, directeur de la coordination statistique et des relations internationales

- M. Daniel Verger, chef de l'unité de méthodologie statistique

ANNEXE 2

ÉLÉMENTS SUR LA PRÉCISION DES SONDAGES : CONTRIBUTION DE M. PASCAL ARDILLY (SOCIÉTÉ FRANÇAISE DE STATISTIQUES)

Les statisticiens d'enquête ont pour mission de mettre en œuvre des méthodes permettant de connaître « au mieux » des grandeurs définies sur une population. Ces grandeurs sont le plus souvent des moyennes, des totaux ou des proportions. Par exemple, juste avant une élection, on souhaite connaître la proportion d'électeurs qui vont voter pour un candidat donné. Les valeurs exactes de ces grandeurs - que l'on appellera paramètres - peuvent être obtenues, en situation idéale, par recensement, c'est-à-dire par une collecte exhaustive des informations. Mais cette option est le plus souvent trop onéreuse et irréalisable : il est alors possible d'opter pour une solution alternative beaucoup moins lourde en organisant une enquête par sondage, c'est-à-dire une collecte de données auprès d'une partie seulement de la population.

Toute enquête par sondage se construit en distinguant deux étapes essentielles : la sélection de l'échantillon d'une part et le choix de la méthode d'estimation d'autre part, c'est-à-dire du processus de traitement des données collectées qui va fournir une valeur supposée proche du paramètre inconnu - valeur que l'on appelle estimation. L'économie de moyens a néanmoins une contrepartie qui est l'erreur d'échantillonnage : c'est le fait que l'estimation produite par le sondage va dépendre de l'échantillon tiré, avec pour corollaire l'existence d'un inévitable écart entre le paramètre et son estimation. En fin d'opération, il est souhaitable d'apprécier la qualité de l'estimation produite, en particulier de mesurer l'erreur d'échantillonnage.

L'erreur d'échantillonnage

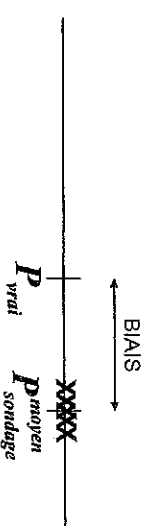
L'erreur d'échantillonnage s'apprécie au travers de deux composantes : le biais et la variance. Pour illustrer ces concepts, on place sur un axe la proportion exacte P_{vrai} (inconnue) d'électeurs votant pour un candidat donné et on imagine tous les échantillons possibles que l'on peut construire à partir de la population complète (le nombre de ces échantillons est gigantesque) : chaque échantillon donne lieu à une estimation qui lui est propre et qui se positionne sur l'axe au moyen d'une petite croix.

Un biais existe dès lors que la moyenne des estimations, formée à partir de l'ensemble de tous les échantillons que l'on peut constituer dans la population, diffère du paramètre : graphiquement, c'est le cas lorsque la moyenne des petites croix - soit $P_{moyen\ sondage}$ - n'est pas égale à P_{vrai} . Dans le cas contraire, on a un plan de sondage sans biais.

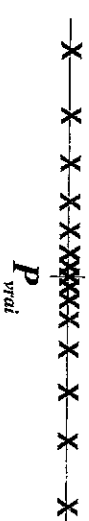
La variance traduit quant à elle une forme d'instabilité des estimations : si l'estimation est numériquement très sensible à l'échantillon tiré, il y aura une grande variance. Graphiquement, il y a une grande variance lorsque les croix sont très étalées le long de l'axe, et une petite variance si elles sont concentrées à un endroit quelconque de l'axe (qui n'est pas nécessairement égal à P_{vrai} , ni même proche de ce paramètre).



Situation 1 : pas de biais, faible variance



Situation 2 : biais, faible variance



Situation 3 : pas de biais, grande variance

L'expression mathématique d'un biais ou d'une variance dépend à la fois de la méthode d'échantillonnage et de la procédure d'estimation. Dans tous les cas, dans l'approche de la théorie classique des sondages, il est nécessaire de connaître le contexte probabiliste qui préside au tirage des individus de l'échantillon. Autrement dit, il faut être capable de dire avec quelle probabilité un individu a été échantillonné (on parlera de "probabilité de sélection"). Dans le cas contraire, on ne peut pas obtenir d'erreur d'échantillonnage par un calcul rigoureux.

La problématique des intervalles de confiance

La variance n'est pas le concept le plus opérationnel en matière d'erreur d'échantillonnage : en effet, le plus souvent, on diffuse des intervalles de confiance pour juger de la qualité d'une estimation. L'intervalle de confiance est constitué par une limite inférieure et une limite supérieure, calculées de telle sorte qu'il y ait 95 chances sur 100 pour que le paramètre recherché P_{vrai} se situe entre ces limites. La théorie de l'intervalle de confiance fait appel à quelques hypothèses techniques dont les deux principales sont : premièrement, la taille d'échantillon doit être "assez grande" (ce qui est généralement satisfait) et deuxièmement, l'estimation doit être sans biais. La seconde condition nous intéresse tout particulièrement car nous verrons que les estimations empiriques sont biaisées. Sans le justifier ici, signalons que l'intervalle de confiance dit "à 95%" se construit en général ainsi : la limite inférieure est égale à l'estimation issue de l'enquête moins deux fois la racine carrée de la variance, et la limite supérieure est égale à l'estimation issue de l'enquête plus deux fois la racine carrée de la variance.

La perception du sens de l'intervalle de confiance est souvent erronée : il ne faut surtout pas imaginer que le vrai paramètre P_{vrai} se trouve a priori "quelque part" de manière uniforme au sein de cet intervalle. Derrière cette notion, il y a des éléments probabilistes qui montrent que P_{vrai} se trouve plus probablement plus près du centre de l'intervalle que de ses extrémités : plus on se rapproche du centre de l'intervalle, plus on a de chances d'y trouver P_{vrai} (techniquement, l'estimation suit une loi probabiliste bien connue appelée loi de Gauss).

Par ailleurs, notons que le choix de la probabilité de 95 % est extrêmement courant en pratique, on pourrait même dire systématique, mais néanmoins largement conventionnel : en effet, on pourrait tout aussi bien opter pour des intervalles de confiance associés à une autre probabilité. C'est évidemment un moyen d'influer - de manière plus ou moins insidieuse il est vrai - sur l'amplitude de l'intervalle de confiance. Ainsi, l'intervalle de confiance à 90% sera plus étroit que l'intervalle à 95%, ce qui donnera certes une apparence de meilleure précision mais par définition on augmente le risque d'une mauvaise prévision du résultat des élections. De ce point de vue, les sondages électoraux ont la spécificité d'être confrontés ultérieurement à la vraie valeur (en l'absence de changements d'opinion...) et cet aspect est essentiel en termes de communication. A l'opposé, pour limiter les risques de mauvaise prévision, on peut construire un intervalle de confiance couvrant la vraie valeur avec plus de 95 chances sur 100 - mais l'intervalle va s'élargir : si on opte pour un intervalle de confiance à 99%, les limites de l'intervalle sont construites en calculant plus - ou moins - 2,6 fois la racine carrée de la variance (au lieu de 2) : la largeur de l'intervalle augmente donc de 30%.

Sondages probabilistes et sondages empiriques

Si on s'intéresse à la phase d'échantillonnage, on distingue traditionnellement deux classes de méthodes : d'une part les échantillonnages probabilistes, d'autre part les échantillonnages empiriques - la méthode empirique la plus connue étant la méthode des quotas.

Les sondages probabilistes ont pour caractéristique de permettre le calcul de la probabilité de sélection de chaque individu de la population couverte par l'enquête. L'échantillonnage probabiliste relève en effet de règles de sélection extrêmement précises dans une population au sein de laquelle chaque individu est clairement identifié. Une méthode de tirage totalement objective (un "algorithme" mathématique), sans aucune intervention humaine, permet d'associer à chaque individu de la population une probabilité connue d'être sélectionné. Pratiquement, c'est un programme informatique qui tire l'échantillon à partir d'un fichier informatique qui recense l'intégralité de la population (on parle de base de sondage).

A l'opposé, les sondages empiriques sont conçus de telle sorte qu'on ne puisse pas calculer rigoureusement les probabilités de sélection des individus enquêtés. L'échantillonnage empirique - disons de type quotas - relève d'une sélection non totalement contrôlée, offrant une composante subjective parce que la sélection est concrètement réalisée sur le terrain par l'enquêteur. Ce dernier dispose bien entendu de consignes pour limiter cette part d'appréciation subjective au moment de l'échantillonnage mais il conserve - inévitablement - une liberté qui ne permet pas de maîtriser les aspects probabilistes de la sélection. L'échantillonnage empirique est donc pénalisant du point de vue de la théorie classique des sondages : de fait, il condamne de manière définitive toute mesure formelle de la qualité à partir des notions classiques de biais et de variance d'échantillonnage. Cet aspect est à l'origine des critiques et des difficultés attachées aux méthodes empiriques.

Méthodes de sondage et calculs d'erreur d'échantillonnage

Les plans de sondage probabilistes débouchent presque toujours sur la mise en œuvre d'estimations sans biais (ou de biais négligeable). La théorie des sondages probabilistes est riche et s'est beaucoup développée récemment : elle permet de mener des calculs de variance, certes plus ou moins compliqués selon la méthode de sélection choisie et selon la méthode d'estimation retenue (le calcul de précision est plus difficile, bien naturellement, lorsque l'échantillonnage est lui-même compliqué). Certains phénomènes - comme la non-réponse - et certains traitements statistiques - comme les redressements - vont contribuer à cette complexité. Néanmoins, on maîtrise très honnêtement ces aspects avec les outils théoriques et logiciels dont on dispose. S'il y a une seule règle statistique à énoncer ici, c'est celle qui traduit la diminution de la variance avec la taille de l'échantillon : avec un tirage équiprobable d'individus (tirage "totalement au hasard"), l'intervalle de confiance a une largeur qui varie comme l'inverse de la racine carrée de la taille de l'échantillon : pour diviser par 2 la largeur de

l'intervalle, il faut donc un échantillon 4 fois plus gros. Si l'échantillonnage probabiliste est d'une autre nature (par exemple si on tire les individus avec des probabilités de sélection inégales), la règle doit être adaptée.

Nous avons déjà signalé l'existence d'un biais théorique dans les sondages empiriques. Ce biais peut s'exprimer par une formule mathématique mais il n'est pas calculable numériquement (évidemment, sinon on corrigerait toutes les estimations en leur retranchant ce biais...). On peut montrer que le biais dépend très largement de la relation qui existe, au sein de chacune des sous-populations déterminées par les quotas, entre la variable qui permet de définir le paramètre (pour un sondage électoral, c'est une variable qui vaut 1 si l'individu déclare voter pour le candidat qui nous intéresse, et 0 sinon) et la probabilité de sélection de l'individu par l'enquêteur. Il a par ailleurs la très désagréable propriété de ne pas diminuer lorsque la taille de l'échantillon augmente.

L'existence de ce biais est assez intuitive et nous donnons ici un exemple un peu caricatural mais néanmoins éclairant : si on effectue une enquête sur l'emploi du temps par une méthode empirique (disons par quotas), il est fort probable que l'on aboutira à une surestimation du temps moyen d'inactivité des individus : en effet, l'enquêteur va plus facilement contacter des personnes qui sont à leur domicile, ne serait-ce que du fait des horaires habituels d'enquête. L'échantillon sera probablement déséquilibré avec une sous-représentation des personnes qui travaillent beaucoup : il y a là, par nature, une corrélation positive pénalisante entre la probabilité de sélection et la variable "temps d'inactivité"...

La littérature relate un risque marqué de sous-représentation, dans n'importe quelle enquête par quotas, des personnes ayant un faible niveau d'instruction. En effet, les enquêteurs vont naturellement prendre des contacts avec des personnes proches de leur niveau social. De même, les étrangers seront probablement sous-représentés à cause de la difficulté de certains à s'exprimer et à comprendre les questions. Plus généralement, on peut craindre que l'enquêteur, tout en respectant ses quotas, évite (plus ou moins consciemment) certaines catégories de personnes, certains quartiers, certains types de logements, ce qui aura inévitablement une conséquence sur les proportions finalement diffusées... Seul l'échantillonnage aléatoire à cette faculté d'éliminer tout risque de liaison insidieuse - modulo le phénomène de non-réponse qui vient hélas, de toute façon et dans tous les cas, introduire une forme de corrélation de cette nature (mais que l'on essaie de corriger avec des méthodes scientifiques bien définies).

Bien entendu, pour tenter de traiter ce problème de biais intrinsèque, des éléments de solution existent (choix pertinent des quotas, formation des enquêteurs, consignes d'enquête strictes et bien adaptées, contrôles statistiques, contrôles de terrain, ...) mais par nature ils restent fragiles et très dépendants du réseau d'enquêteurs et du professionnalisme de l'organisme qui a la responsabilité de l'enquête. Certes, cette remarque vaut aussi pour les sondages probabilistes, mais à un niveau sensiblement moindre.

Quant à la variance, nous rappelons qu'elle ne se calcule pas non plus à partir d'un échantillonnage empirique. Très succinctement, sur le plan qualitatif, on résumera le contexte en disant que les contraintes imposées sur la structure de l'échantillon par les quotas constituent un élément qui limite à l'évidence l'ampleur de la variance - mais d'une façon que l'on ne peut pas formaliser. Cette question doit d'ailleurs être rapprochée des possibilités offertes par les plans de sondage probabilistes utilisant des informations externes et cela nous renvoie à d'autres développements.

En pratique, nous constatons que certains sondages empiriques - électoraux ou portant sur d'autres thèmes - donnent lieu à des intervalles de confiance. L'intention de mesurer et de diffuser l'erreur d'échantillonnage est très louable et doit être encouragée selon nous, mais il faut être clair sur le sens de ces calculs : d'une part ils négligent le biais (sans ce parti pris, il n'y a pas d'intervalle de confiance possible), d'autre part ils résultent bien d'une assimilation à un échantillonnage probabiliste.

L'approche alternative par modélisation des comportements individuels

Si la théorie classique des sondages sert peu les sondages empiriques (la littérature technique consacrée à l'échantillonnage empirique est, pour cause, très maigre), en revanche, il existe une théorie statistique des modèles qui fournit des justifications plus précises à la méthode des quotas. Dans cette théorie, en utilisant d'autres concepts que ceux de la théorie classique, il est possible d'établir des intervalles de confiance rigoureusement, sous certaines conditions.

L'approche par modèle relève d'une philosophie tout à fait particulière. Dans l'approche traditionnelle des sondages, l'aléa est limité à la composition de l'échantillon et les erreurs s'apprécient par rapport à cet aléa uniquement. En particulier, les opinions sont considérées comme des informations déterministes, c'est-à-dire qui n'ont pas une nature aléatoire. Dans l'approche par modèle, la méthode de sélection de l'échantillon a une importance bien moindre, et on s'appuie sur un modèle de comportement pour expliquer l'opinion d'un individu, à un moment donné, par un ensemble de variables connues sur l'ensemble de la population (dites "variables explicatives"). Par exemple, on va considérer que la probabilité de voter pour un candidat donné est une fonction du sexe, de l'âge, du diplôme, du type de logement dans lequel on réside, des différents votes exprimés aux dernières élections, de l'inscription à tel ou tel parti politique, etc.... La technique mathématique permet d'obtenir une estimation de vote moyen sur l'ensemble de la population, à partir des données collectées sur un échantillon d'individus et en utilisant les informations donnant la structure de la population complète selon les variables explicatives retenues.

Cette méthode existe, elle est techniquement réalisable, et modulo l'élément fondamental qui suit, elle permet effectivement de produire des estimations sans biais (ou presque) et d'en apprécier la variance (donc on peut fournir des intervalles de confiance). Il est même possible d'effectuer des optimisations qui produisent les "meilleures" estimations en un certain sens.

Néanmoins, elle souffre d'un handicap considérable, qui a de bonnes raisons de la discréditer complètement auprès de certains utilisateurs : les résultats qu'elle produit sont totalement dépendants de la pertinence du modèle. En effet, un modèle est ni plus ni moins qu'une hypothèse de comportement a priori des individus de la population, et même si on dispose par ailleurs d'outils techniques permettant d'apprécier la force de cette hypothèse, on ne peut pas se prémunir scientifiquement contre cette critique: le résultat obtenu est largement sensible au modèle mis en œuvre. C'est d'ailleurs ce qui fait toute la force des sondages traditionnels, pour lesquels les estimations ne dépendent d'aucune hypothèse - mais évidemment cela suppose la mise en œuvre d'un plan de sondage respectant certains critères.

Que peut-on en penser ?

L'auteur de cette note est convaincu que la méthode des quotas est acceptable si et seulement si elle est mise en œuvre par un organisme professionnel, expérimenté, offrant des garanties quant au processus de collecte et un minimum de transparence pour ce qui concerne sa pratique et ses calculs. Certes il est toujours mathématiquement préférable, à taille d'échantillon donnée, de pratiquer de manière aléatoire, mais en cas d'impossibilité (base de sondage inexistante, coût trop élevé, impératif de délais,...), il n'y a pas non plus lieu de stigmatiser outre mesure l'approche empirique dès lors qu'elle est sérieusement mise en œuvre. Un organe de contrôle ayant des moyens techniques suffisants doit être en mesure d'en juger, et cela au cas par cas (la commission des sondages doit être à l'évidence cet organe, mais il y a certainement lieu de renforcer ses moyens techniques).

Le contrôle de la qualité du processus de collecte passe donc par une mise à disposition d'informations relatives au réseau d'enquêteurs, à leur formation, à leur contrôle et aux consignes de terrain. Il est aussi nécessaire de relativiser l'impact de l'échantillonnage : d'une part il ne faut pas oublier qu'il existe bien d'autres erreurs que l'erreur d'échantillonnage, probablement au moins aussi perturbatrices en matière de mesure des opinions politiques : non-réponse, erreurs de réponse (volontaires ou non) sur ce sujet sensible, volatilité de l'opinion dans le temps, d'autre part l'échantillonnage ne préjuge pas de tous les traitements qui sont effectués ultérieurement, en phase d'estimation, et qui ont évidemment des conséquences déterminantes sur les résultats diffusés : l'échantillonnage probabiliste ne protégerait l'utilisateur contre aucun de ces risques !

Puisque le biais ne peut être apprécié que qualitativement, sous les réserves énoncées ci-dessus, l'appréciation quantitative de l'erreur ne peut concerner que la variance d'échantillonnage. Il s'agit seulement d'une composante de l'erreur totale mais à partir du moment où la Commission compétente considère que l'échantillonnage empirique apparaît assimilable à un échantillonnage probabiliste, il n'y a plus d'obstacle à estimer cette variance. La technique le permet, en tout cas. Il y a donc une logique à exiger cette estimation, sous condition probablement d'un consensus sur la technique de calcul (afin de cadrer à minima les expressions utilisées par les instituts).

En ce qui concerne l'utilisation éventuelle de modèles de comportement, l'auteur de cette note aurait une réticence - qui n'engage que lui - à fonder les estimations "grand public" sur des modèles de comportement, un peu par principe, mais surtout beaucoup plus par le fait que les utilisateurs, dans leur grande majorité, ne sont pas techniciens et ne pourront pas raisonnablement apprécier la nature des risques pris avec une approche par modèle. Cela étant, il est toujours possible aux instituts d'effectuer en parallèle des estimations selon cette approche, à titre expérimental et par souci de confrontation avec l'approche traditionnelle, au moins pour l'information de la Commission des sondages.

Dans tous les cas, il est probablement nécessaire de réfléchir au contenu des encadrés méthodologiques accompagnant la diffusion des résultats, dont l'obligation serait bienvenue : il doit en effet être possible de trouver des formulations non agressives et non dévalorisantes pour les responsables du sondage qui permettent de signaler qu'il s'agit d'une approche comportant un certain degré d'empirisme - et peut-être rappelant l'existence d'erreurs autres que la variance d'échantillonnage (la diffusion de cette seule composante pouvant faire illusion et tromper les utilisateurs sur la nature de l'erreur totale).