

SONDAGES ET DÉMOCRATIE**Pour une législation plus respectueuse
de la sincérité du débat politique**

Commission des lois du Sénat

RAPPORT D'INFORMATION

de MM. Hugues Portelli, (UMP – Val-d'Oise)
et Jean-Pierre Sueur (SOC - Loiret)

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.

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 préélectorales.

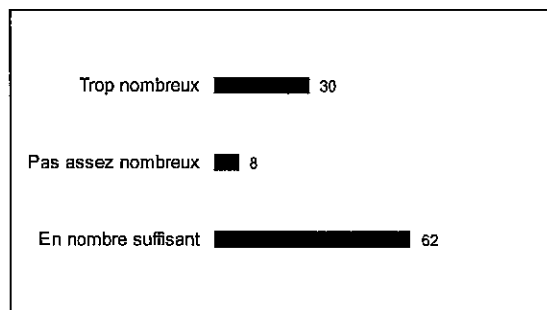
Le sociologue Jean Stoetzel, très impressionné par ces résultats, introduisit les sondages en France dès 1938.

Depuis, les sondages n'ont cessé de se développer dans notre pays. On estime ainsi 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 regard des Français sur les sondages

Question : Diriez-vous que les sondages publiés dans les journaux ou diffusés à la télévision ou à la radio sont trop nombreux, pas assez nombreux ou en nombre suffisant ?



Sondage réalisé par l'IFOP du 22 au 25 janvier 2007

Parmi l'ensemble des sondages publiés, les sondages politiques **occupent une place à part**. S'ils sont minoritaires, la grande majorité des enquêtes réalisées par les instituts de sondage relevant du marketing et des études de marché, ils n'en jouent pas moins 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.

Conscient de cette évolution, le législateur a cherché, dès le milieu des années 1970, à encadrer la publication de certains sondages politiques, à savoir **les sondages publics portant directement ou indirectement sur un scrutin**. Il s'agissait d'assurer un équilibre entre la liberté d'expression et la préservation de

la sincérité du débat électoral. Autrement dit, l'objectif était de conserver au débat électoral un maximum de sérénité, sans que les pressions n'aient trop d'influence sur la **libre détermination du corps électoral**.

Ainsi est née la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion.

Cette loi impose un certain **nombre d'obligations aux sondeurs et aux médias**.

Aux sondeurs, elle impose 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...

Elle prévoit 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.

Aux médias, elle impose **deux obligations** :

- celle de faire figurer dans la publication du sondage **les mentions destinées à éclairer** sur les conditions de réalisation du sondage ;

- 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 ;

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

Par ailleurs, 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 :

- limiter 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 ;

- 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.

Le rapport d'information fait le constat que la législation **actuellement applicable en matière de sondages n'est pas satisfaisant** : d'une part, elle ne garantit pas suffisamment la sincérité des sondages à caractère électoral, et plus généralement, politique, d'autre part, les obligations d'information de la population et des médias sur les conditions d'élaboration de ces sondages

sont trop limitées. Enfin, il apparaît que la commission des sondages dispose aujourd'hui de **moyens d'action limités**, dont, par surcroît, **elle fait un usage timide**.

C'est pourquoi le rapport formule **quinze recommandations** pour :

- rendre les sondages à caractère politique ou électoral plus sincères et plus transparents (I) ;

- rendre la loi sur les sondages plus cohérente (II) ;

- renforcer la légitimité et l'efficacité de la commission des sondages (III).

I) Des sondages plus sincères et plus transparents

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

Étonnamment, la législation sur les sondages **ne définit pas ce qu'est un sondage**. C'est pourtant un préalable indispensable puisqu'il conditionne l'application de la loi. Le groupe de travail propose de définir le sondage 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* ».

Par ailleurs, certaines enquêtes politiques publiées sont désignées comme des « sondages » alors qu'elles ne répondent pas aux exigences méthodologiques minimales propres à tout sondage. L'appellation « sondages politiques » devrait donc être protégée afin de ne pas induire en erreur la population ;

2. étendre le champ de la loi à tous les **sondages politiques** alors qu'il est aujourd'hui limité aux seuls sondages

présentant un lien direct ou indirect avec un scrutin.

En effet, il convient de préserver la sincérité du **débat politique dans son ensemble**, et pas seulement celle du débat électoral ;

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

4. mieux **informer la population et les médias** au moment de la publication du sondage :

* par une meilleure connaissance de tous les maillons de la chaîne du sondage : ainsi, 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 d'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 législation 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 le 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.

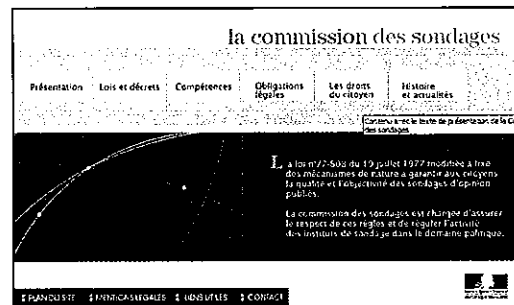
8. étudier, en lien avec les associations d'élus locaux, la possibilité d'uniformiser **l'horaire de clôture des bureaux de vote** en métropole pour les élections présidentielles, législatives, européennes et les référendums (afin de limiter les risques de fuite des estimations réalisées à partir des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

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

* inscrire 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 pour ces scrutins ;

* réciproquement, il conviendrait d'interdire expressément dans le code électoral la **communication de résultats outre-mer** avant la clôture du vote en métropole.

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



Page d'accueil du site Internet 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 ;

11. une **compétence générale** pour vérifier que les sondages politiques 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.