

JOURNAL DE LA SOCIÉTÉ STATISTIQUE DE PARIS

FRANÇOIS GAZIER

Bilan de la commission des sondages

Journal de la société statistique de Paris, tome 130, n° 4 (1989), p. 201-208

http://www.numdam.org/item?id=JSFS_1989__130_4_201_0

© Société de statistique de Paris, 1989, tous droits réservés.

L'accès aux archives de la revue « Journal de la société statistique de Paris » (<http://publications-sfds.math.cnrs.fr/index.php/J-SFdS>) implique l'accord avec les conditions générales d'utilisation (<http://www.numdam.org/conditions>). Toute utilisation commerciale ou impression systématique est constitutive d'une infraction pénale. Toute copie ou impression de ce fichier doit contenir la présente mention de copyright.

NUMDAM

Article numérisé dans le cadre du programme
Numérisation de documents anciens mathématiques

<http://www.numdam.org/>

COMMUNICATION

BILAN DE LA COMMISSION DES SONDAGES ¹

François GAZIER
Conseiller d'État
Président de la Commission des sondages

La Commission des Sondages résulte, en France, d'une loi de juillet 1977 qui interdit de publier des sondages préélectoraux pendant la semaine qui précède les élections, institue un contrôle de la validité des sondages publiés et définit des règles de publication. M. François GAZIER, Président de la Commission, rend compte de l'action de la Commission pour la période des élections présidentielles puis des élections municipales. Son exposé est suivi des commentaires d'un sondeur (M. Brulé), d'un politologue (J.-L. Parodi) et d'un expert auprès de la Commission (J. Antoine).

According to a French 1977 law, publications of polls are prohibited during the week before each voting-day; rules for publication are defined and a technical control is provided for each poll related to an election. An official board is in charge of applying the 1977 law. François GAZIER, President of this board, explains the work of the board and his results, for the periods covering French presidential election, then local elections. After his talk are given, comments from a pollster (M Brulé), a political scientist (J.-L. Parodi) and an expert appointed by the board (J. Antoine).

Une loi du 19 juillet 1977 a introduit en France des conditions et des restrictions à la publication des sondages pré-électoraux, ainsi qu'un contrôle technique de ces sondages. Après une période riche en consultations électorales, et à la veille des élections pour le Parlement européen, François Gazier, Conseiller d'État, Président de la Commission des Sondages, a dressé pour la Société de Statistique de Paris un bilan de l'action de cette Commission et de l'application actuelle de la loi de 1977. Nous donnons ensuite le résumé des principales interventions d'experts qui ont suivi l'exposé du Président Gazier.

Les années 1988 et 89 ont connu des activités électorales quasi ininterrompues. Se sont en effet succédé les élections présidentielles, puis les législatives, à l'automne les élections cantonales, le référendum sur la Nouvelle Calédonie; au printemps 1989 les élections municipales, qui seront suivies en juin des élections européennes. Se sont ajoutés en outre diverses élections partielles. C'est donc par centaines que les sondages ont fleuri autour de ces différentes consultations. Ils ont eux-mêmes conduit la Commission des Sondages à une activité soutenue pendant toute cette période.

Qu'est-ce que la Commission des Sondages?

On peut en effet se demander pourquoi une commission de contrôle dans un pays qui a pour principe la liberté de l'information. Le rôle de cette commission n'est donc pas à priori d'exercer une quelconque censure. Mais le législateur a considéré que les sondages pré-électoraux posent des

1. Communication présentée devant les Sociétés de statistique le 19 avril 1989.

problèmes particuliers du fait qu'ils sont l'objet d'une très large diffusion et qu'ils interfèrent maintenant dans le jeu de la démocratie. On a même parlé de pollution de la démocratie par les sondages.

Plus précisément ont été mises en évidence deux catégories d'effets funestes de la publication des sondages. Il y aurait d'abord un effet démobilisateur sur l'ensemble des électeurs (« les jeux sont faits »); sur ceux des candidats bien placés (« il a déjà gagné »); ou au contraire au détriment des candidats mal placés (« il n'a aucune chance »).

Il y aurait d'autre part des mécanismes d'inégalité du fait par exemple qu'il existe des sondages qui ne sont pas rendus publics, ou que certains sont commandés par un parti ou un candidat qui en ont les moyens financiers, ce qui les conduit à une meilleure connaissance du terrain; il y a d'autre part les sondages réalisés pour le gouvernement : les sondages des Renseignements Généraux favoriseraient systématiquement le parti au pouvoir; il pourrait exister aussi des sondages réalisés et publiés dans l'intention d'influencer l'opinion.

Peuvent exister aussi des sondages erronés qui sont à tort favorables ou défavorables à telle tendance, et qui donnent une fausse image de l'électorat. Sans parler des sondages réellement manipulés soit dans leur fabrication, soit dans leur présentation; peuvent être en effet recherchées des influences sur l'opinion par des décisions tactiques de relèvement ou d'abaissement de certaines tendances.

Sur le fond, la question est celle de l'influence des sondages sur le corps électoral. La littérature souligne en effet deux types d'effets qui peuvent coexister et d'ailleurs se compenser éventuellement au moins en partie : voler au secours de la victoire (en américain « bandwagon effect ») en cas de soutien d'une tendance déjà favorable; inversement, effet de soutien possible d'une tendance défavorable (en américain « underdog effect »).

Quoi qu'il en soit, il est certain que les sondages publiés ont également une influence sur le microcosme politique dans lequel ils conduisent à des réactions pouvant être très vives de la part des personnalités et partis en cause.

De l'ensemble de ces considérations, est né le besoin justifié d'un encadrement des sondages politiques, et ceci au double niveau de la réalisation de ces sondages, donc du contrôle des instituts; et de leur diffusion, d'où la surveillance des médias.

Il faut noter d'ailleurs que, sans attendre la loi de 1977, des dispositions interprofessionnelles existaient en matière de déontologie pour les études de marché et pour les sondages politiques.

L'appel au législateur peut concerner trois séries de mesures a priori envisageables :

— interdiction de tous sondages politiques pendant une certaine période avant l'élection;

— exigence pour les instituts et pour les médias qu'ils assortissent les résultats d'indications techniques sur les caractéristiques du sondage opéré;

— institution d'un organisme indépendant chargé de veiller à l'application de la loi et de contrôler l'action des instituts ou des médias qui réalisent et diffusent ces sondages.

En France, la loi du 19 juillet 1977 s'est engagée dans les trois directions à la fois :

— toute diffusion d'un sondage politique ayant un rapport avec une élection est interdite pendant la semaine qui précède un scrutin électoral. Dans le cas d'un scrutin à deux tours, la période d'interdiction devient au total deux semaines s'il n'y a qu'une semaine d'écart entre le premier et le deuxième tour;

— tout institut qui réalise un sondage pré-électoral est tenu de se déclarer;

— tout sondage de ce type doit donner lieu à une notice sur ses caractéristiques : nom de l'institut et de son client, constitution de l'échantillon, date des interrogations, texte des questions posées, proportion de sans-réponses, procédé de redressement utilisé;

— tout média qui diffuse un sondage doit joindre, à peine de sanctions pénales, les indications

relatives à l'institut réalisateur, à l'identité de l'acheteur, à la date des interrogations, à la taille de l'échantillon;

— institution d'une Commission des Sondages comme autorité administrative indépendante.

La Commission

La Commission des Sondages est composée de neuf membres, dont trois du Conseil d'État, trois de la Cour des Comptes, trois de la Cour de Cassation; ils sont nommés pour trois ans sur proposition des Présidents de ces institutions. Sont également nommés neuf suppléants. Par ailleurs, la Commission, qui fonctionne au Palais Royal, dispose également d'un Secrétaire Général, d'un ou plusieurs rapporteurs, d'un ou plusieurs experts et enfin d'un petit service permanent.

La compétence de la Commission d'après la loi de 1977 porte sur tout sondage d'opinion ayant un rapport direct ou indirect avec une élection réglementée par le code électoral. La Commission a pris l'habitude d'interpréter cette définition comme une compétence à géométrie variable : hors des périodes électorales, il s'agit simplement des sondages d'intentions de vote, à l'exclusion de tout autre sondage politique, y compris les baromètres de cotes de popularité; en période électorale, et à partir d'une date indiquée par un communiqué de la Commission, sont examinés plus largement tous les sondages pouvant avoir un impact sur le vote des électeurs.

Un problème important à la base du fonctionnement de la Commission est son information sur les sondages publiés entrant dans sa compétence. Les sources d'information sont ici multiples. Elle reçoit tout d'abord les déclarations et notices des instituts et des médias; elle effectue elle-même un suivi et un dépouillement de la presse et de la radio; ensuite les dénonciations et les réclamations dont elle est saisie sont également sources d'informations sur l'existence de certains sondages.

Malgré l'existence simultanée de ces différentes sources, la Commission n'est pas certaine d'avoir connaissance de tous les sondages entrant dans sa compétence. Des zones d'ombre subsistent, notamment pour les sondages locaux publiés dans des organes à faible diffusion. Au sujet de cette dernière catégorie, une circulaire a demandé aux Préfets d'assurer une surveillance permanente et de signaler à la Commission tout sondage local pouvant entrer dans son domaine de compétence.

La Commission fonctionne comme un organe de contrôle, de régulation, enfin comme un poste d'observation.

En tant qu'organe de contrôle, elle examine chaque sondage de sa compétence en ouvrant un dossier comportant les notices techniques, les publications des médias, et donnant lieu à une note du rapporteur, s'il y a lieu de l'expert et du Président.

En cas de réclamation ou d'irrégularité apparaissant à la première analyse, la Commission procède à une instruction plus approfondie en demandant à l'institut de produire les pièces du dossier, à commencer par les questionnaires, les listings informatiques, etc.

Les pouvoirs d'investigation de la Commission sont théoriquement très larges; en fait elle est obligée de réagir assez rapidement pour procéder s'il y a lieu à une instruction contradictoire avec audition de l'institut en cause, puis réunion de la Commission et décision collégiale et motivée sur les mesures à prendre.

Les décisions de la Commission sont soumises au contrôle de cassation du Conseil d'État. Depuis la création de la Commission, ont été rendus quatre arrêts, dont une annulation pour quorum insuffisant.

Les décisions de la Commission peuvent être soit une note d'observation adressée au journal et/ou à l'institut concerné; soit une mise au point dont le texte doit obligatoirement être publié ou diffusé par le média ayant publié ou diffusé les résultats du sondage; soit enfin des poursuites pénales par saisine du Parquet.

L'expérience a montré que l'efficacité de ces décisions était assez forte sur les instituts, beaucoup moins sur les médias, notamment du fait que les élections importantes sont souvent suivies d'une amnistie.

En tant qu'organe de régulation, la Commission publie des communiqués, des avertissements, des mises en garde d'ordre général ou concernant certains points précis. Elle développe des contacts personnels avec les dirigeants d'instituts et avec la presse; elle donne enfin des renseignements et joue un rôle d'action préventive, notamment auprès d'instituts novices dans le sondage politique.

Enfin, en tant que poste d'observation, elle connaît assez bien le paysage des sondages et a pu ainsi constater, comme on le verra plus loin, que ce paysage a été assez différent pour les élections présidentielles de 1988 et pour les municipales de 1989.

Bilan 1988/1989

Concernant le nombre de sondages, il est incontestablement en croissance. Les sondages enregistrés par la Commission, donc diffusés et repérés, signalés à son attention, ont été au nombre de :

153 pour les présidentielles
16 pour les législatives
2 pour les cantonales
8 pour le référendum sur la Nouvelle Calédonie
112 pour les municipales

et jusqu'à présent une quinzaine pour les européennes, mais il y en aura encore beaucoup d'autres d'ici le 18 juin.

Bien entendu, comme indiqué plus haut, ces chiffres ne peuvent pas inclure les sondages demeurés inconnus de la Commission. Nous pensons que ces sondages inconnus concernent surtout les élections municipales, effectués par des instituts souvent non déclarés et diffusés dans la presse locale.

Quant aux réclamations, elles ont été au nombre de :

17 pour les présidentielles
20 pour les municipales.

Concernant les sanctions : les simples observations n'ont pas été comptabilisées; les mises au point ont été au nombre de

15 pour les présidentielles
et d'un peu moins de 10 pour les municipales.

Les poursuites pénales de 4 pour les présidentielles et de 2 pour les municipales.

Comme indiqué plus haut, il est intéressant de faire un bilan comparatif des sondages relatifs aux présidentielles et des sondages de la campagne électorale pour les municipales.

Concernant les *élections présidentielles*, le paysage des sondages a été à peu près le suivant.

La durée de la période la plus intense a été de 4 mois (février à mai 1988). Il s'agissait de sondages nationaux, avec des échantillons généralement de l'ordre de 1 000 personnes interrogées sur la France entière. Ces sondages étaient commandés par des organes de presse nationaux : quotidiens, hebdomadaires, chaînes TV et radio, pour leur propre compte.

La plupart ont été réalisés par les grands instituts parisiens : SOFRES, B.V.A., LOUIS HARRIS, IPSOS, IFOP, C.S.A.

Les réclamations provenaient des grands partis politiques qui, chacun, avaient désigné leur délégué aux sondages.

On sait que cette période a donné lieu également à de nombreux sondages des Renseignements

Généraux. Un dialogue de sourds s'est développé à cette époque entre la Commission et le Ministre de l'Intérieur.

Les questions posées par ces sondages ont été, concernant les instituts, surtout des reproches relatifs à la collecte des informations (par exemple enquêteurs insuffisamment encadrés et surveillés), ainsi que les redressements d'échantillon.

Les reproches adressés aux médias ont concerné l'omission des mentions légales, des présentations tendancieuses de résultats, enfin la citation parfois de pseudo-sondages.

Il ne semble pas que l'on ait pu déceler de manipulation volontaire. Il n'y a enfin pas eu d'infraction à l'interdiction de la dernière semaine de publication.

Concernant les *élections municipales*, le paysage des sondages s'est trouvé un peu différent.

La durée a été de l'ordre de 6 mois (octobre 1988 à mars 1989). Il y a eu prédominance de sondages locaux, notamment sur les villes de Lyon, Marseille, certaines villes du Nord, de l'Est et du Sud-Est, mais très peu sur Paris, la Corse et les D.O.M.

Les commanditaires étaient en général les candidats eux-mêmes et non pas les organes de presse.

Les instituts étaient souvent des instituts de deuxième rang ou nouveaux; on peut citer ARSH, ISERCO, ISEO, ESOP, KHI-2, AGIR, HOLMES FRANCE.

La diffusion était souvent fortuite et non prévue dans la presse locale, à l'initiative bien ou mal intentionnée de tel entourage de candidat ou du concurrent.

Cette période a été marquée par un silence complet des Renseignements Généraux. Enfin les réclamations sont venues surtout des candidats mal placés, avec parfois des phénomènes de réclamations croisées dans des villes où deux sondages contradictoires étaient menés simultanément (cas de Lille et de Mulhouse).

Les problèmes posés par ces sondages ont été principalement ceux de la taille de l'échantillon, souvent insuffisante; parfois des questionnaires plus ou moins biaisés; enfin l'absence ou l'insuffisance des redressements politiques.

En conclusion, le bilan général de la Commission fait apparaître d'abord des rapports assez bons, voire excellents, avec les instituts de sondage, mais des rapports moins bons avec les médias. Quant au respect de la législation, on n'a pas, dans cette période, noté de manipulations manifestes; on a au contraire observé un assez grand respect de l'institution.

Quant à la qualité des sondages, on peut mettre en contraste un article récent très critique du Canard Enchaîné après les élections municipales et un article au contraire très favorable du quotidien Libération.

Quant à nous, nous considérons, après cette période intense de contrôle, que dans l'ensemble le sondage ça marche bien.

**Intervention de Monsieur Michel BRULÉ,
Institut d'Études de Marchés et d'Opinion (BVA),
ancien Président de SYNTEC, études de marchés ¹.**

1) Pour porter une appréciation sur dix ans de travail de la Commission des Sondages, il est nécessaire de séparer le texte qu'elle est chargée de faire appliquer (la loi de 1977), et la façon dont elle assume son rôle.

2) *En ce qui concerne la loi* : il est exact que bon nombre de pays ont adopté des textes comparables. Il est toutefois nécessaire de faire observer que les pays à la tradition la plus ancienne et les plus

vigilants quant aux droits des citoyens, n'ont pas voté de loi de cette nature (Suisse, Grande-Bretagne, États-Unis).

Je vois, pour ma part, dans cette loi, deux points qui me semblent incontestablement positifs :

— l'obligation d'informer d'une part, qui reprend pour l'essentiel des dispositions de notre Code Déontologique, en leur donnant une force accrue;

— la création d'un organe de contrôle qui a eu, dans l'ensemble, sur notre profession, un effet d'assainissement.

Par contre, un point éminemment contestable de la loi, c'est la censure des sondages pendant une certaine période avant les élections.

3) *Le travail de la Commission* : on peut regretter que dans sa composition, le législateur n'ait jugé bon d'inclure ni un représentant des Instituts de Sondages, ni un représentant des organes d'information. Il y a là une lacune qui n'a sans doute pas facilité les rapports de la Commission avec les praticiens. Pourtant, ces rapports sont dans l'ensemble bons avec les Instituts de Sondages grâce aux initiatives prises par les Présidents successifs et grâce aussi, au fait que les personnalités dont la Commission s'est entourée à titre d'experts pour procéder à ces vérifications jouissent d'une réputation de compétence que personne ne conteste.

Les rapports avec la presse et plus généralement les media sont de moins bonne qualité; le rôle de gendarme de la Commission et la susceptibilité des dirigeants médiatiques expliquent en partie ces tensions.

Je pense, pour ma part, qu'une bonne action de relations publiques de la part de la Commission en direction des principaux media publiant les sondages lèverait une bonne partie de ces difficultés.

Au total, par sa manière d'exercer ses responsabilités, la Commission a su se faire bien accepter des Instituts, même si sa création avait suscité une certaine irritation chez ces derniers. L'étendue des contrôles que fournit le dossier technique remis avec chaque enquête constitue même, pour nous sondeurs, l'obligation d'un réel suivi de la qualité de nos sondages pré-électorales.

4) Reste la disposition de la loi concernant la censure, la plus évoquée lors des débats parlementaires qui ont débouché sur ce texte.

A la base, il y a une fausse définition du concept d'influence (influencer l'électorat).

Même si les travaux empiriques, Français comme Américains, ont montré qu'il n'y avait pas d'influence mécanique massive des publications de sondages pré-électorales (personne ne sait répondre avec précision à la question : « Quel sondage publier pour avantager mon candidat? »), ce problème de l'influence est typiquement un faux problème. En effet, toute information en rapport avec une élection proche est susceptible d'exercer une certaine influence.

Doit-on la dissimuler pour autant?

Devait-on cacher que Raymond Barre devançait Jacques Chirac jusqu'au mois de janvier 1988, puis que la situation s'est renversée de janvier à avril?

Dès lors qu'une information est exacte au nom de quoi la dissimuler?

Une autre ligne d'argumentation pour justifier la censure consiste à dire que les sondages ne fournissent que des informations approximatives puisque tel est le caractère de toute estimation sur échantillon. Mais alors, pourquoi publie-t-on en période électorale des statistiques comme celles qui concernent le coût de la vie ou le nombre de demandeurs d'emploi dont les producteurs expliquent fort honnêtement que leurs limites de précision sont fréquemment supérieures aux écarts mensuels qu'enregistrent ces indicateurs?

En réalité, la légitimation de la censure tient à une mentalité qui se défie des citoyens, comme s'il incombait au législateur d'une part, ou aux hauts fonctionnaires d'autre part, de les protéger d'un excès d'information qui pourrait perturber leur jugement.

C'est cette philosophie qui me paraît particulièrement détestable.

Elle aboutit de surcroît, et c'est logique, à créer de très réelles inégalités face à l'information, puisque les sondages dits « confidentiels », des derniers moments, circulent en fait dans tout l'establishment parisien et que ceux là même qui ont décidé par le texte de 1977 de priver leurs concitoyens de la connaissance des derniers mouvements du corps électoral, se ruent sur toutes ces enquêtes circulant sous le manteau pour faire partie des initiés qui « savent ».

Au nom de quels principes a-t-on, l'an passé, empêché la masse des électeurs de connaître la poussée de Le Pen à la veille de l'élection présidentielle ou la baisse socialiste à la veille des législatives? Pourquoi la connaissance de ces tendances ultimes a-t-elle été réservée aux « happy few »?

Nul ne sait quelle aurait été la réaction du public — si tant est qu'il y en ait eu une — à la connaissance

de ces mouvements de dernière minute. Mais nul ne peut expliquer au nom de quoi on a considéré qu'il existait deux catégories de Français : ceux qui avaient le droit de savoir et les autres.

**Intervention de Monsieur JEAN-LUC PARODI,
Professeur à l'Institut d'Études Politiques de Paris,
Conseiller scientifique de l'IFOP.**

1) *La cuisine et la science* : les sondages politiques relèvent à la fois de la cuisine, au meilleur sens du terme, et de la science. Ce double aspect pose un vrai problème, en ce qui concerne l'intervention d'une Autorité administrative indépendante. Un corps administratif peut-il juger de la cuisine, en dehors des grandes mesures de précaution contre les produits frelatés ou les prix prohibitifs?

Un corps administratif peut-il juger de la science, dire l'exact et l'erroné?

Y-a-t-il une vérité de redressement sur élection antérieure, alors que les anglo-saxons ne le pratiquent pas et que les français s'y adonnent? Y-a-t'il une vérité des sondages à questions ouvertes et peut-on admettre que la Commission, dans une composition antérieure, les condamne? Dans les deux cas, ma réponse personnelle est non. Ce qui est une incitation à une auto-interprétation limitée et modeste de son pouvoir par la Commission.

2) *Des règles antérieures aux mises en garde* : la Commission a parfois dans le passé émis des avertissements et des mises en garde à l'égard de pratiques, dont elle n'avait jamais dit auparavant qu'elle les considérait comme illicites ou contestables. Le moins de règles possibles donc, mais des règles connues.

3) *Les effets d'annonce* : Toute prise de position de la commission, ou presque, est perçue comme disqualifiante pour l'Institut de sondages concerné, quel que soit le soin qu'elle mette à les rédiger. Attention donc aux effets d'annonce.

**Remarques de M. JACQUES ANTOINE,
expert auprès de la Commission des Sondages,
Président de la Société de Statistique de Paris
et de la Société de statistique de France.**

1. Bien que j'aie, à titre personnel, un avis sur les restrictions à la publication des sondages pré-électoraux, il ne m'appartient pas, comme expert auprès de la Commission des Sondages, de prendre parti sur ce point très controversé. Il m'est demandé d'apporter une assistance technique à la Commission dans l'application de la loi telle qu'elle existe, et plus spécialement en ce qui concerne le contrôle des sondages publiés.

2. Si, selon Michel Brulé, les rapports de la Commission avec les instituts de sondage sont assez bons dans l'ensemble, c'est sans doute parce qu'ils se situent, malgré le contexte d'urgence qui préside toujours aux contrôles, dans le cadre d'une procédure que la plupart des instituts connaissent bien et que l'expérience (j'exerce cette fonction depuis le début de 1981) a permis de mettre au point. Les étapes de cette procédure sont les suivantes :

— juste avant la publication des résultats par un journal ou une chaîne audiovisuelle (souvent en même temps que cette publication), l'institut doit déposer à la Commission un dossier technique dont le contenu est assez bien défini par une instruction de la Commission;

— un rapporteur de la Commission procède à un premier examen de ce dossier et transmet ses observations et ses questions à l'expert;

— l'expert examine à son tour le dossier et formule ses observations, remarques et questions à approfondir;

— il arrive fréquemment qu'à la suite de ces deux examens, des informations et documents complémentaires soient demandés à l'institut; il faut ici rappeler qu'en théorie les pouvoirs de contrôle de la Commission sont très étendus; ils ne sont limités en pratique que par les délais ou par les moyens matériels, humains et financiers dont dispose la Commission;

— un deuxième examen, à partir de l'exploitation des informations et documents complémentaires, permet de s'acheminer vers une présentation du dossier à la Commission;

