

JOURNAL

La Commission des sondages face à l'élection présidentielle de 1988

FRANÇOIS GAZIER et JEAN FRÉDÉRIC DE LEUSSE

La Commission des sondages, créée par la loi du 19 juillet 1977 et le décret du 25 janvier 1978 pour contrôler les sondages d'opinion en matière électorale, vit, depuis dix ans qu'elle existe, au rythme des grandes consultations électorales. Son activité est cyclique et rappelle celle des appareils volcaniques qui passent tout à coup de périodes de demi-sommeil à de brusques réveils d'activité intense.

Lorsque l'élection est loin, les sondages d'intention de vote sont assez rares et espacés. Or ce sont les seuls qui, pendant ces périodes, relèvent du contrôle de la Commission, ceux qui portent sur la popularité des hommes politiques ou les problèmes de société qui les divisent étant considérés comme hors de sa compétence. Ses interventions sont donc peu nombreuses et intermittentes.

Mais quand la date d'une consultation nationale s'approche, que ce soient des municipales, des cantonales, des législatives, des européennes, des présidentielles, ou un référendum, tout se réveille. Les sondages se multiplient et se bousculent, les médias s'en emparent avidement pour les diffuser chaque jour dans la presse écrite et sur les ondes. La Commission élargit alors sa compétence à tous ceux qui, en sus des intentions de vote, peuvent avoir un impact sur le comportement des électeurs. Et son contrôle se manifeste, à la fois préventif et répressif, par toute une gamme de recommandations, communiqués, avertissements, mises en garde, mises au point, jusqu'aux poursuites pénales. C'est l'éruption.

A cet égard, l'élection présidentielle de 1988, qui a suscité une quantité de sondages jamais atteinte, fut des plus spectaculaires.

C'est une Commission partiellement renouvelée dans sa composition, et dont le président et le secrétaire général, signataires de ces lignes, n'avaient pris leurs fonctions que quelques mois auparavant, qui eut à y faire face.

Il lui revint d'enregistrer et contrôler, entre janvier et mai 1988, 153 sondages relevant de sa compétence, contre 111 seulement lors de la précédente élection présidentielle de 1981. Elle fut saisie de 17 requêtes, tint 16 séances, formula 15 communiqués ou mises au point, engagea 4 poursuites pénales.

Mais son activité a de loin dépassé ce que peuvent suggérer ces quelques chiffres. La Commission des sondages, en effet, n'est pas qu'un organe de contrôle et de répression, c'est aussi un poste d'observation privilégié de ce qu'il est de mode d'appeler le paysage des sondages et, par ailleurs, conformément à sa nature d'autorité administrative indépendante, c'est de plus en plus une instance de régulation de cette activité médiatique aujourd'hui si présente dans notre vie politique.

Dans ces trois domaines de l'observation, du contrôle et de la régulation, la période de l'élection présidentielle de 1988 a été pour la Commission riche d'enseignements.

La Commission ne peut agir que si elle est exactement informée de la réalisation, puis de la diffusion des sondages qui relèvent de sa compétence. Le législateur de 1977 a eu conscience de cette nécessité et a prévu à cet effet un mécanisme qui devait en théorie assurer pleinement cette information, mais l'expérience a montré et la campagne présidentielle de 1988 a confirmé qu'il demandait à être largement complété par l'appel à bien d'autres sources de renseignement.

Les organismes qui ont pour activité de réaliser des sondages dans le domaine des élections sont d'abord tenus de se faire connaître à la Commission par une déclaration. La plupart des instituts se sont depuis longtemps acquittés de cette obligation. Mais il en est qui, par ignorance ou par négligence, s'en sont dispensés et que la découverte dans un organe de presse d'un sondage qu'ils ont réalisé conduit à identifier, parfois laborieusement, et à rappeler à l'ordre. Dans ce dernier cas, la Commission a « toléré » généralement une régularisation *a posteriori*, quand la bonne foi de l'institut n'était pas en cause.

D'autre part, l'institut qui a réalisé un sondage à la demande d'un organe d'information doit adresser à la Commission une notice précisant notamment l'objet du sondage, la qualité du commanditaire, les méthodes employées, la composition de l'échantillon, le texte des questions posées, les procédés de redressement utilisés... Mais là encore la loi n'est pas respectée à 100 %. Les grands instituts, rompus à la technique des sondages électoraux, l'appliquent en général correctement. D'autres, qui parfois se sont lancés sans expérience dans ce domaine au moment des élections, oublient cette obligation ou ne s'en acquittent qu'imparfaitement en adressant à la Commission une notice inutilisable ou incomplète. Ici aussi des rappels à l'ordre ont été souvent nécessaires.

Enfin, les organes d'information de la presse écrite, de la radiodiffusion et de la télévision sont tenus, de par la loi, d'accompagner toute diffusion d'un sondage d'indications sur l'institut qui l'a réalisé, l'identité de son

acheteur, la taille de l'échantillon et la date des interrogations. Cette obligation n'est pas toujours respectée. Les indications requises sont parfois incomplètes, voire inexistantes. Bien des infractions ont été relevées et d'autres, sans doute, ont pu passer inaperçues.

Ce mécanisme de déclaration et de dépôt obligatoire d'une notice constitue donc bien la première des sources d'information de la Commission. Mais cette dernière ne saurait s'en tenir là. C'est pourquoi de façon systématique la plupart des quotidiens et des hebdomadaires à diffusion nationale sont dépouillés en vue de détecter tous les sondages dont il est fait mention. Ce dépouillement toutefois ne peut être exhaustif. La presse de province, la presse spécialisée, les émissions de radio et de télévision y échappent partiellement. Pour ces dernières il est possible, lorsque est signalée après coup une diffusion de sondage non encore vérifié, de demander la fourniture de la bande magnétique ou de la cassette vidéo concernée. La Commission y a eu recours à plusieurs reprises.

En effet, à ces sources d'information de caractère systématique s'ajoute tout un réseau informel de renseignements et même à la limite de dénonciations, alimenté par les indications recueillies par les membres de la Commission ou fournies par les dirigeants d'instituts, les journalistes, les experts avec lesquels la Commission est en rapport quotidien.

Enfin, et tout à fait officielle cette fois, s'ajoute la saisine par voie de requête ouverte à tout citoyen qui entend contester la validité d'un sondage qui ne lui paraît pas conforme aux exigences de la loi. Durant la campagne présidentielle il a été fait un usage modéré de cette faculté de saisir la Commission puisque — on l'a déjà noté — pour 153 sondages examinés, 17 requêtes seulement ont été enregistrées. Mais pratiquement toutes les formations politiques y ont eu recours. Tantôt ce furent les candidats eux-mêmes qui ont saisi la Commission, tantôt ce furent des personnalités de leur entourage spécialement en charge de leur défense sur le terrain des sondages. Enfin quelques personnalités isolées ont également saisi la Commission. Ces requêtes doivent en principe être motivées. Parfois elles dénoncent ce qu'elles estiment être une irrégularité ou une anomalie, mais souvent elles n'expriment que la surprise devant un résultat défavorable taxé de ce seul fait de suspect.

Finalement l'addition de ces différents canaux assure à la Commission une large information qui, si elle n'est pas exhaustive, lui permet assurément, dans la limite des moyens dont elle dispose, d'assurer la mission que la loi lui a confiée.

Toutefois il demeure quelques zones d'ombre qui sont pour ses membres source d'une certaine irritation. C'est le problème des pseudo-sondages et des crypto-sondages.

Il est arrivé à plusieurs reprises, notamment à Marseille, que la Commission ait relevé dans la presse écrite ou dans les déclarations d'hommes politiques s'exprimant sur les ondes une référence, avec indication de résultats chiffrés, à des sondages dont elle n'avait aucunement connaissance et que malgré ses efforts elle ne parvint pas à identifier. Tout laisse alors

à penser qu'il s'agit de faux sondages qui en fait n'ont jamais eu lieu, forgés par ceux qui les citent pour donner une apparence de soutien objectif à leurs propos. La Commission, dès qu'elle en a vent, ne peut bien entendu qu'émettre à leur sujet les plus expresses réserves.

A côté de ces sondages dépourvus de toute existence il y a aussi et plus fréquemment ceux que la Commission a toute raison de croire qu'ils ont été effectivement réalisés et dont pourtant on lui nie l'existence ou on lui conteste le droit d'en connaître. C'est le cas, qui s'est produit, de sondages diffusés dans un organe de presse et attribués à un institut nommé désigné dont pourtant cet institut, interrogé par la Commission, affirme ne l'avoir pas réalisé. Et c'est celui, plusieurs fois rencontré, des sondages effectués par les Renseignements généraux auxquels le ministère de l'intérieur refuse à la Commission tout accès que ce soit. On y reviendra plus loin. Là encore la Commission, hors d'état de contrôler de tels sondages, en est réduite à exprimer systématiquement ses réserves les plus expresses sur les résultats ainsi diffusés.

Comment, de ce poste d'observation privilégié qu'est la Commission, s'est présenté, lors de la récente campagne présidentielle, le « paysage » des sondages en matière électorale ?

Les instituts, d'abord, qui ont réalisé ces sondages ont donné l'image d'une forte concentration. Il s'en faut de beaucoup que tous ceux qui figurent sur la liste des organismes qui se sont déclarés auprès de la Commission aient participé à des enquêtes politiques au cours de la campagne. Seule une minorité y a été présente et le groupe de ceux qui y ont participé d'une façon régulière et soutenue ne dépasse pas la demi-douzaine. Leurs noms, ou plutôt leurs sigles, abondamment cités dans la presse écrite et parlée, sont dans toutes les mémoires : SOFRES BVA, Louis Harris, IPSOS, CSA, IFOP, IFRES. Pratiquant les sondages d'opinion en matière politique et sociale tout au long de l'année, ils ont notablement multiplié leur production à l'approche de l'élection et, par leur activité et leur savoir-faire, ils dominent largement le marché (la SOFRES occupant incontestablement parmi eux la première place). Plus modestement, à leurs côtés, certains instituts qui en dehors des périodes électorales avaient quelque peu délaissé le terrain politique, sont revenus y reprendre du service, tels RES, ARSH.

Enfin, il est arrivé que tel ou tel organisme nouveau, souvent associé à un organe de presse locale ou spécialisée, se soit lancé dans un sondage sur les présidentielles. Leur intervention n'a jamais été que marginale.

A cette concentration des instituts fait contraste la grande diversification des médias qui les commandent et les publient, journaux de la presse écrite, stations de radiodiffusion, chaînes de télévision, soit chacun pour soi, soit en s'associant à deux ou trois pour une diffusion commune. A noter toutefois la place dominante tenue par les hebdomadaires nationaux à grande diffusion tels que *Le Point*, *L'Express*, *Le Nouvel Observateur*, *Paris-Match*, *L'Événement du Jeudi*, *VSD*, *Le Figaro-Magazine*, *Le Journal du Dimanche*, *Valeurs actuelles* qui en général passent contrat

avec un institut pour fournir à leurs lecteurs une série régulière de sondages permettant de suivre ainsi l'évolution de la situation politique de semaine en semaine.

La grande presse parisienne a fait elle aussi usage des sondages électoraux, certains quotidiens leur faisant une large place, tels notamment *Libération*, *Le Quotidien de Paris*, *La Croix*, *La Tribune de l'Expansion*, *Le Monde*. Enfin, des sondages portant sur l'élection présidentielle ont été souvent publiés dans des journaux locaux, centrés bien entendu sur les prévisions des électeurs de la région considérée, et dans les organes de presse spécialisée, agricoles, médicaux, syndicaux, etc.

Par comparaison, la place qu'ont occupée les sondages électoraux dans les émissions radiodiffusées et télévisées apparaît plus mineure. Mis à part la formule très particulière du téléquestionnaire organisé par la SOFRES au cours des débats de « L'heure de vérité », et bien entendu les émissions-spectacles des deux soirées électorales, les radios et la télévision se sont en général bornées à reprendre les résultats les plus significatifs des sondages publiés dans la presse écrite sans se lancer dans des opérations qui leur fussent propres.

Très grande aussi est apparue la diversité des types de sondages pratiqués au cours de cette période, qu'il s'agisse du contenu des questions posées ou des méthodes employées.

La plupart de ces sondages ont porté directement sur les prévisions de vote des électeurs, pour le premier et le deuxième tour, en faveur des candidats d'abord possibles, puis probables, enfin déclarés, mais il a été enquêté également sur leur niveau de popularité, leur aptitude à gouverner la France, la confiance qu'ils inspirent, leurs chances de l'emporter. Souvent aussi des questions ont été posées à propos des grands problèmes qui ont fourni des thèmes à la campagne, immigration, sécurité, chômage, construction européenne. Et un grand effort a été fait pour connaître de façon différenciée les intentions des nombreuses catégories d'électeurs au sein de l'ensemble des votants. De nombreux échantillons partiels, constitués selon la préférence politique, la localisation géographique ou la catégorie socio-professionnelle ont été ainsi isolés et interrogés. On a vu des sondages portant sur les intentions de vote des jeunes, des femmes, des retraités, des agriculteurs, des patrons, des catholiques, des pieds-noirs, des actionnaires, des chômeurs, des médecins et des pharmaciens.

L'imagination et la variété ont aussi présidé au choix des méthodes et procédés utilisés.

Si la formule, qu'on peut dire classique, de l'interrogation à domicile menée en deux ou trois jours, sur la base d'un questionnaire rempli par l'enquêteur, à partir d'un échantillon national d'environ un millier de personnes, demeure la plus fréquemment usitée, bien d'autres procédés ont été employés, voire expérimentés : enquête par téléphone, sur minitel, à partir d'un panel constant de personnes interrogées, menée dans la rue, faite à la sortie des urnes, à chaud en quelques heures le soir d'un grand débat ou des résultats.

Ces divers procédés ne sont pas tous d'égale fiabilité et les résultats obtenus l'ont bien montré. La pratique semble ainsi démontrer que l'observation régulière d'un échantillon fixe a tendance à altérer la qualité de sa représentativité. Mais la technique des sondages n'est en rien figée. De nouvelles méthodes apparaissent sans cesse et c'est assurément un des mérites d'une telle campagne présidentielle que de leur fournir un précieux banc d'essai.

Face à ces méthodes, la position de la Commission a été ouverte : soucieuse de ne pas bloquer le progrès des techniques de sondage elle n'a rien refusé *a priori*, se contentant de surveiller l'expérimentation de très près, et d'en faire valoir les risques.

Pour compléter ce tableau, il faut encore évoquer le grand retentissement que tous ces sondages ont eu dans l'opinion, les très nombreux commentaires dont ils ont été l'objet tant de la part des professionnels très qualifiés qui les ont réalisés que de celle des politologues qui ont suivi au jour le jour le déroulement de la campagne, et enfin les déclarations des candidats eux-mêmes qui, lorsque du moins ils leur furent défavorables, ont hautement critiqué leur prolifération et même parfois dénoncé leur malfaisance.

Le contrôle exercé par la Commission des sondages est un contrôle systématique, d'intensité variable, déclenché par la publication ou la diffusion d'une information relative à un sondage, et très largement fondé sur l'obligation de dépôt d'une notice.

Cette obligation n'étant pas toujours respectée, un travail préalable de recherche est parfois nécessaire, destiné à identifier l'auteur de l'enquête et à en connaître les conditions de réalisation. Tenue de réagir dans des délais très brefs, la Commission ne peut pas toujours pousser ces investigations très loin avant de se prononcer. Un institut qui omettrait la formalité de dépôt d'une notice, ou qui tarderait trop à l'accomplir, s'exposerait à une sanction de la part de la Commission.

C'est donc généralement le dépôt de la notice qui déclenche la procédure de contrôle. Ces éléments d'information, énumérés par la loi de 1977, précisés par avis de la Commission¹, joints à un exemplaire de la publication, permettent un premier contrôle systématiquement effectué. Après avoir été enregistré, le dossier est confié à un rapporteur (soit le secrétaire général de la Commission, soit une autre personne, recrutée parmi les membres du Conseil d'Etat le plus souvent). Celui-ci se livre à un premier examen du sondage : contrôle des informations contenues dans la notice, cohérence des résultats et des redressements, conformité et sincérité de la publication.

En fonction de cet examen, il propose soit le classement du dossier si celui-ci ne pose pas de questions particulières, soit la poursuite des

1. Avis n° 16 du 12 février 1988.

investigations en utilisant les pouvoirs d'instruction que l'article 8 de la loi confère à la Commission. Plusieurs mesures sont alors utilisées :

- la demande de documents complémentaires (tris informatiques) ou d'explications ;
- la vérification de l'ensemble des éléments du sondage (décompte et examen des questionnaires, contrôle auprès des personnes interrogées, redressements) ;
- l'expertise.

Sur 153 sondages enregistrés en 1988 avant le 2^e tour de l'élection présidentielle, 78 ont été soumis à expertise et 8 à vérification complète. Cette dernière opération, assez lourde matériellement, est menée systématiquement en cas de saisine de la Commission par un tiers.

Les vérifications complètes pratiquées en 1988 ont généralement abouti à des lettres d'observations adressées aux instituts, plutôt qu'à des sanctions lorsque des irrégularités ont été constatées. Il s'agit là d'une forme pragmatique de contrôle : la Commission peut relever une insuffisance du plan de sondage, déceler des enquêteurs malhonnêtes (ainsi d'un enquêteur, dont le contrôle de la Commission a permis d'établir qu'il avait « inventé » 18 questionnaires sur 20 rendus à l'institut), condamner des pratiques de « panelisation » (lorsqu'un même enquêteur passe régulièrement interroger la même personne) ou des comportements douteux (un enquêteur, travaillant pour deux instituts, et fournissant les mêmes interrogations à ceux-ci). Souvent, ces infractions, qui restent marginales, n'entraînent pas de remise en cause de l'ensemble des résultats du sondage.

A l'issue de l'examen du sondage, un rapport est adressé au président de la Commission qui décide de l'éventuelle saisine de celle-ci. En pratique, le président suit de très près la procédure d'instruction et discute avec le rapporteur de l'opportunité des mesures à prendre.

La saisine de la Commission peut avoir trois conséquences. Il peut s'agir d'une simple information de celle-ci. Le président peut également lui demander son accord avant d'adresser à un institut ou à une publication une lettre d'observations. Elle doit enfin délibérer des sanctions prévues par la loi.

Les deux premières mesures n'appellent pas de commentaires particuliers : il est important que la Commission soit informée très régulièrement de la « vie » du monde des sondages et des grandes tendances dégagées par ceux-ci. Son caractère collégial permet à « l'exécutif » de la Commission de recevoir conseils et orientations sur la conduite à tenir, ou sur l'opportunité de telles ou telles mesures à prendre. Ces discussions présentent un caractère informel et souple, à un rythme hebdomadaire.

L'application des mesures prévues par la loi suppose par contre une procédure plus rigoureuse, à appliquer dans des délais très courts.

La Commission doit d'abord respecter les règles formelles applicables à toute délibération d'un organisme collégial (notamment de quorum).

Elle doit ensuite appliquer le principe du contradictoire, lorsque les faits prêtent à discussion.

Pour certaines affaires où l'infraction est caractérisée (omission des mentions légalement obligatoires, par exemple), la procédure se réduit au minimum, de façon à ne pas retarder une éventuelle décision. La Commission peut prévenir l'auteur de l'infraction, et recueillir téléphoniquement ses observations. Lorsque la Commission entend remettre en cause la technique de l'enquête ou le « fond » des commentaires qui l'accompagnent, elle se doit de respecter plus strictement les droits de la défense : échange de correspondance, audition des parties qui sont invitées à développer leur argumentation devant la Commission.

En tout état de cause, les délais pour statuer sont généralement brefs. La proximité de l'échéance électorale, la nécessité de donner une réponse presque immédiate à une polémique, le souci d'assurer la meilleure information du public amènent la Commission à réagir dans un délai allant de la demi-journée à la semaine, selon l'ampleur des contrôles à effectuer. Au-delà, le désintérêt d'une opinion publique qui peut avoir oublié l'information contestée, la non-reprise par les médias de la décision de la Commission enlèvent toute portée aux mesures adoptées.

C'est en effet là une originalité du régime de sanctions pratiquées par la Commission : celles-ci n'ont d'efficacité que si une publicité suffisante, proportionnelle à la diffusion de l'information contestée, leur est donnée. Aussi présentent-elles deux aspects : un aspect « légal » et un aspect « média ».

La loi prévoit deux types de sanctions : l'une, à discrétion de la Commission, est la « mise au point » prévue à l'article 9 de la loi. Il s'agit d'un texte publié ou diffusé obligatoirement à la place de l'information contestée, et faisant état de l'appréciation portée par la Commission sur cette information (réserves quant à la fiabilité, condamnation de pratiques altérant la sincérité des résultats d'un sondage). Les autres, d'ordre pénal, sont prévues à l'article 12 et supposent que la Commission demande au garde des Sceaux de saisir le parquet (omission des mentions obligatoires, caractère mensonger du sondage, refus de publier une mise au point...). Ces délits sont sanctionnés par les peines portées à l'article L 90-1 du code électoral.

Après avoir décidé d'une sanction, la Commission choisit l'ampleur de la publicité qu'elle entend lui donner. L'alinéa 2 de l'article 9 prévoit à cet égard une arme suprême, la diffusion de communiqué par les sociétés nationales de radiodiffusion et de télévision. Cette possibilité n'a pas été utilisée depuis 1981. Plus fréquemment, la Commission fait part de sa décision aux agences de presse, ce qui permet à la presse écrite et radiotélévisée de la reprendre (art. 10 de la loi). Encore faut-il que l'information lui paraisse suffisamment intéressante !

L'efficacité du travail de la Commission, la portée de ses décisions sont donc soumises à deux exigences : intervenir et décider vite, s'efforcer de donner à la décision de la Commission une portée au moins équivalente

à celle de l'information contestée. Si, en ce qui concerne les instituts, ce dispositif fonctionne relativement bien, son application aux médias pose quelques problèmes.

Le dispositif décrit ci-dessus est adapté aux infractions que peuvent commettre les organismes qui réalisent des sondages. La portée d'une mise au point critiquant la qualité du travail d'un institut est grande, s'agissant de la mise en cause de la fiabilité d'une entreprise soumise aux lois du marché par une autorité arbitrale. Aussi cette arme est-elle utilisée avec prudence.

Dans quels cas la Commission a-t-elle été conduite à intervenir ? Elle n'a pu à ce jour établir l'existence des « manipulations politiques » souvent reprochées aux instituts. Dans un contexte de multiplication des sondages, et de concurrence entre plusieurs organismes, la manipulation est difficile et d'une efficacité limitée.

Par contre, il est arrivé fréquemment que la Commission ait relevé — publiquement ou non — des négligences ou des imperfections techniques : échantillon d'une taille insuffisante, plan de sondage et procédure d'enquête mal définis, questionnaires ambigus, enquêteurs effectuant mal leur travail. Une accumulation de telles irrégularités peut rendre un sondage imprécis, voire biaisé.

L'exploitation des résultats par sous-catégorie de population a dû elle aussi être examinée avec vigilance ; présenter sous forme de pourcentage une tendance relevée sur un échantillon de moins de 50 individus n'est pas fiable, sauf si la tendance est caractérisée et si des précautions de langage accompagnent cette présentation (par exemple dans le cas des analyses de report de voix).

Le redressement des résultats, surtout lorsqu'il se fait sur des critères politiques, doit être vérifié de très près. A cet égard, la jurisprudence de la Commission s'est voulue pragmatique. Elle n'impose pas de méthode type, ou de critère unique de redressement, estimant que ce choix relève du savoir-faire et de l'expérience de chaque institut. Elle exige par contre que ce choix soit très clairement exprimé, présente une certaine constance (de façon à permettre les comparaisons entre sondages d'un même institut) et qu'elle puisse être à même de le contrôler à tout moment. Enfin, elle sanctionnerait certainement « l'erreur manifeste de redressement ».

En pratique, qu'en a-t-il été ? La plupart des instituts ont recours à des méthodes de redressement très comparables, voire identiques, qui consistent à pondérer l'intention de vote exprimée par un coefficient tenant compte pour tout ou partie du souvenir de vote à une élection précédente rapportée au vote réel à cette élection. Cette méthode semble donner des résultats satisfaisants, même si elle s'avère difficile pour ce qui concerne les partis dont la participation aux élections nationales est récente. La dernière élection présidentielle a permis d'en apprécier la fiabilité, même si l'interdiction de publier des sondages dans la semaine précédant le scrutin a pu occulter des évolutions de dernière minute.

Les interventions de la Commission en la matière ont donc été limitées,

sanction de l'absence de redressement politique alors que celui-ci paraissait nécessaire, sanction d'un changement de méthode de redressement, sur deux sondages d'un même institut publiés à trois jours d'intervalle, alors que la Commission n'avait pas été mise à même d'apprécier cette modification importante des conditions de redressement.

C'est essentiellement en matière de diffusion et de publication que la commission a été amenée à intervenir. Elle s'efforce de tenir compte des contraintes pesant sur les médias pour obtenir un meilleur respect de la loi.

L'infraction la plus fréquemment commise est l'omission des mentions devant obligatoirement accompagner la publication au terme de l'article 3 de la loi. La Commission est particulièrement vigilante lorsqu'il s'agit de la première publication d'une enquête, plus tolérante pour la reprise de l'information, pour laquelle elle admet la mention « par référence » ou le renvoi. En cas de multirécidive, elle est amenée à demander la saisine du parquet.

Plus grave est « l'altération de la sincérité des résultats de l'enquête » soit par omission de résultats n'allant pas dans le sens souhaité, soit par présentation tendancieuse du sondage. Ainsi en a-t-il été, par exemple, de la présentation sous forme d'intentions de vote des résultats d'une question de pronostic, amplifiant ainsi un écart existant entre deux candidats dans les autres sondages. De la même manière, la Commission a réagi vivement et à plusieurs occasions à la publication de pseudo-sondages ou de crypto-sondages, mentionnée ci-dessus.

Le refus de publier une mise au point, ou le retard excessif de publication, assimilable à un refus, provoquent une demande de saisine du parquet, rendue publique, quand les circonstances l'imposent.

Enfin, il est un domaine — on y a déjà fait allusion — où la Commission a le sentiment d'avoir été tenue en échec, c'est celui des sondages dits des Renseignements généraux.

De tels sondages, destinés au Gouvernement, demeurent, tant qu'aucune diffusion publique de leurs résultats n'est faite, hors du champ d'application de la loi du 19 juillet 1977 et les services qui les réalisent ne sont pas astreints aux formalités de déclaration et d'envoi de notices imposées aux instituts.

Mais il est arrivé à plusieurs reprises que des indiscretions aient livré les résultats de ces sondages à des médias qui les ont diffusés, ces sondages tombent sous le coup de la loi, qui ne fait aucune exception en faveur des sondages ou enquêtes d'origine gouvernementale.

D'où sa demande, faite et répétée, au ministre de l'intérieur de lui fournir sur la réalisation de ces sondages les informations qui lui permettraient d'exercer son contrôle. Systématiquement ces demandes se sont heurtées à un refus du ministre qui persiste à alléguer l'incompétence de la Commission. Tout aussi systématiquement cette dernière, prenant acte de l'impossibilité où elle était d'exercer son contrôle, a assorti les sondages en cause des réserves les plus expresses.

Ce dialogue de sourds ne peut être tenu pour satisfaisant et il faudra bien un jour sortir de cette impasse.

La Commission des sondages est au nombre des organismes qui, au cours de la dernière décennie, ont fait une entrée assez discrète dans la vie publique française et dont on a découvert depuis lors qu'ils constituaient une catégorie nouvelle d'institutions auxquelles on a donné le nom d'autorités administratives indépendantes. Ce ne sont ni des juridictions, ni des services administratifs autonomes, mais des autorités qui, tout en restant dans le giron de l'Etat, ont reçu mission en pleine indépendance, de réguler un aspect de la vie publique, tout spécialement dans le secteur sensible de l'information et de la communication. Leur action est donc de contrôler, mais aussi d'ouvrir des relations, de conseiller, d'informer, d'inciter, de persuader...

Dans la limite des moyens réduits dont elle dispose, la Commission des sondages s'efforce de jouer un tel rôle et la campagne présidentielle de 1988 lui a donné maintes occasions de le développer.

C'est ainsi qu'elle a usé à plusieurs reprises de la formule des avis ou des communiqués transmis aux agences de presse et diffusés aux médias pour faire connaître, en dehors de tout sondage particulier, ses directives ou ses avertissements de portée générale, tels l'annonce de l'élargissement de sa compétence, le rappel des formalités exigées des instituts et des médias, l'indication des dates à partir desquelles s'applique l'interdiction de toute diffusion de sondage dans la semaine précédant l'élection, diverses mises en garde touchant certaines catégories de sondages, moins fiables que d'autres. Elle a ainsi voulu rappeler que les sondages, réalisés par téléphone dans des délais très brefs, pour enregistrer une réaction à un événement donné (résultats, débats), étaient naturellement marqués par cette réaction et n'enregistraient donc pas de manière fiable une tendance « à froid ». Par ailleurs ces sondages, difficilement contrôlables par les instituts du fait des délais, présentent certains risques.

Mais c'est surtout par les contacts informels et quasi quotidiens, notamment par téléphone, avec les dirigeants des instituts, les directeurs de publication de la presse parlée ou écrite et certains journalistes spécialisés dans la matière des sondages que s'est exprimé le rôle régulateur de la Commission.

Elle a dû répondre à de nombreuses demandes de renseignements, se prononcer sur ce qu'il lui paraissait licite ou non licite d'entreprendre, préciser notamment les limites de ce qui pouvait être autorisé dans les semaines précédant l'élection, préconiser aussi certains aménagements à des projets de réalisations dont il lui était fait part.

Les relations confiantes et même souvent cordiales qui ont pu s'établir entre les dirigeants des instituts de sondage et le personnel permanent de la Commission ont permis le développement de ce type d'action préventive qui conduit à une application concertée et acceptée des prescriptions de la loi. Des interventions de caractère répressif ont pu ainsi être

évitées chaque fois qu'à l'invitation de la Commission la diffusion d'un sondage s'est accompagnée dans l'organe même qui le publiait de réserves qui s'imposaient et que la Commission ainsi n'a pas eu à en faire *a posteriori*. Désireuse de concilier le respect de la loi et les impératifs de l'information, elle a pourtant décidé de tolérer de telles publications, à la condition qu'elles soient assorties de manière explicite et claire des réserves que la Commission ne manquerait pas d'émettre, anticipant en quelque sorte celles-ci.

Toutefois cette collaboration, apparemment prometteuse avec les instituts de sondage n'a pas encore trouvé son équivalent dans les relations de la Commission avec les médias, du moins en ce qui est de la presse écrite. Les interlocuteurs sont beaucoup plus dispersés et sont apparus souvent moins disposés à faire confiance à la Commission, vite accusée d'attenter à la liberté de l'information. De sorte que, trop souvent, les mises au point et les poursuites pénales ont été la seule façon de faire respecter la loi.

Enfin, on signalera qu'au cours de cette période, la Commission a suscité la curiosité et l'intérêt de nombreuses personnes venues s'informer de son fonctionnement et de ses résultats, chercheurs, professeurs, journalistes... Certains sont même venus de l'étranger — où aucun organisme analogue n'a été jusqu'ici institué —, notamment de l'URSS, du Japon et de la République Argentine.

Parmi les enseignements de cette période de haute activité pour la Commission, on retiendra en guise de conclusion les trois constatations suivantes :

D'abord s'impose le fait que la loi du 19 juillet 1977 est, dans son ensemble, bien appliquée. Rapportés au nombre des sondages réalisés pendant la période de cette élection et à la place qu'ils ont tenue dans la presse écrite et parlée, les chiffres des infractions relevés par la Commission, comme ceux des réclamations dont elle a été saisie, demeurent très faibles. Et encore s'agissait-il souvent d'irrégularités mineures, relevant de la négligence plutôt que de la fraude à la loi. A aucun moment, contrairement à ce que certains dénoncent à tort, la Commission n'a pu constater de manipulation politique délibérée dans la réalisation des sondages, la présentation de leurs résultats dans la presse étant une autre affaire. Et, mieux encore, la disposition, qui avait fait crier, de l'article 11 de la loi interdisant toute diffusion de sondage avant chacune des semaines qui ont précédé les scrutins, non seulement a été entièrement respectée, mais paraît de mieux en mieux acceptée par l'opinion et même par les professionnels dont l'activité ne semble pas devoir en souffrir.

Le second point à noter, c'est précisément l'avalanche de sondages qui a caractérisé cette campagne électorale et qui a surpris et parfois même inquiété la plupart des observateurs. On a vu les chiffres. Ce n'est pas un raz de marée, mais néanmoins une très forte augmentation par rapport aux périodes électorales des années antérieures (+ 40 % par rapport à l'élection présidentielle de 1981). Elle n'a d'ailleurs pas été continue, marquant un

paroxysme dans la dernière semaine de mars pour décroître ensuite jusqu'aux interruptions forcées de l'approche du scrutin. L'opinion s'est émue. Trop de sondages faussent-ils le jeu démocratique, lassent-ils les électeurs, ne risquent-ils pas par réaction de se détruire eux-mêmes ? Graves questions parfois posées à la Commission, mais sur lesquelles, désarmée à cet égard, elle n'avait pas qualité pour se prononcer.

Enfin, on avancera un jugement de valeur que, cette fois, la Commission est particulièrement bien placée pour porter, sur la qualité de cet ensemble de sondages préalables à l'élection présidentielle de 1988. Elle lui a paru dans l'ensemble très remarquable en ce qui concernait les enquêtes nationales. L'instrument de mesure que constitue le sondage électoral s'est révélé pour ce type d'élection très performant. Dès lors qu'on ne lui demande que ce qu'il peut donner — c'est une photographie du présent, non un pronostic du futur — et qu'on tient compte de ses marges d'erreur irréductibles, les résultats sont apparus tout à fait fiables et d'ailleurs presque toujours concordants d'un institut à un autre.

Progressivement, d'une semaine à la suivante, on a vu se dessiner avec une probabilité de plus en plus grande ce que seraient les résultats sortis des urnes. Mis à part une légère sous-estimation des suffrages accordés au candidat Le Pen et une surestimation correspondante du candidat Chirac, tout le tableau des résultats du premier tour, et plus encore du second, figurait déjà dans les chiffres des sondages. Par contre, ce jugement ne peut s'appliquer tel quel à l'élection législative. Ce mode de scrutin se prêtait plus difficilement à estimation préalable. Quelle que soit l'élection, il paraît souvent plus difficile d'aboutir à un échantillon représentatif de niveau local, malgré les précautions prises. Les comportements politiques de chaque circonscription, le profil des candidats, le faible nombre de voix (bien inférieur à la marge d'erreur statistique) pouvant décider du résultat sont d'autant de facteurs d'incertitude, quant à la fiabilité de la prévision.

Au soir du second tour, le 8 mai 1988, l'instrument était bien au point et ne demandait qu'à resservir. L'occasion n'a pas tardé. Les législatives sont intervenues dans la foulée des présidentielles et déjà se profilent pour les mois à venir les cantonales, les municipales, les européennes.

La Commission des sondages demeure en éveil.