

*La Commission des sondages
face au référendum
sur la ratification
du traité de Maastricht
de septembre 1992*

FRANÇOIS GAZIER et RONNY ABRAHAM

La Commission des sondages vit au rythme des grandes consultations électorales. Chacune d'elles, avec ses caractéristiques propres, lui apporte, outre un regain d'activité, une moisson d'observations sur la pratique, en évolution constante, des sondages électoraux et de nouveaux problèmes dans l'accomplissement de sa mission de contrôle et de régulation de ces sondages.

A cet égard, l'élection présidentielle de 1988 et les élections municipales de 1989 avaient été riches d'enseignements dont il avait été rendu compte dans cette *Revue* (n° 48-1989 et n° 52-1990).

Après la pause électorale des années 1990 et 1991, les élections régionales et cantonales de mars 1992 ont généré une masse importante de sondages sans pour autant faire surgir de questions vraiment nouvelles ou d'intérêt majeur.

En revanche, le référendum sur la ratification du traité sur l'Union européenne de septembre 1992 a fait apparaître de nouvelles pratiques et a suscité pour la Commission de nouveaux problèmes justifiant la reprise de cette intermittente chronique.

La Commission des sondages a connaissance des sondages électoraux qui sont publiés dans la presse ou diffusés sur les ondes par la notice que leurs réalisateurs sont tenus par la loi du 19 juillet 1977 de lui adresser et par le dépouillement qu'elle opère elle-même des principaux organes de presse nationaux, quotidiens et hebdomadaires.

Elle a ainsi enregistré 58 sondages portant sur les intentions ou pronostics de vote au référendum de septembre 1992 pendant les trois mois qui l'ont précédé.

Mais ce chiffre est bien entendu inférieur au total des sondages réalisés dont une large part, qui n'est pas destinée à publication, est demeurée entre les mains de leurs commanditaires, cependant que d'autres, comme on le verra plus loin, commandés par des organes de presse étrangers, ont été diffusés hors de nos frontières.

Des sondages ainsi enregistrés par la Commission, il se dégage un certain nombre d'observations qui marquent nettement leur spécificité dans l'ensemble des sondages électoraux de ces dernières années.

A noter d'abord leur caractère d'extrême simplicité dont on ne retrouve l'équivalent qu'au deuxième tour de l'élection présidentielle, tout se ramenant à un oui, à un non ou à une abstention de l'ensemble du corps électoral, sans interférence de la personnalité de candidats ou de la spécificité de circonscriptions.

C'est sans doute ce qui explique que, seul le résultat global étant significatif, les sondages ont pratiquement tous été réalisés à l'échelle nationale, sans sectorisation ni géographique ni professionnelle, et ont été un quasi-monopole des grands instituts de sondage parisiens.

Toutefois, l'interrogation s'est trouvée souvent dédoublée en portant à la fois sur les intentions de vote et sur les pronostics des électeurs, ce qui n'a pas été sans créer quelques confusions. Cette simplicité n'a pas peu contribué à amplifier l'effet médiatique de ces sondages dont la presse tant écrite que radiodiffusée s'est emparée avec une rare avidité. Tout au long de la première quinzaine du mois de septembre résultats et commentaires ont fait la une de tous les quotidiens, rempli les pages des hebdomadaires et nourri les bulletins d'informations des stations radiophoniques et des chaînes de télévision.

L'effet d'annonce fut si précipité que le rythme de confection et de diffusion fut accéléré au maximum jusqu'à diffuser le soir ou le lendemain matin les résultats d'un sondage réalisé dans la journée. Et lorsqu'un sondage fut commandé par un hebdomadaire, il parut impossible d'attendre le jour de sa parution pour en faire connaître les résultats. On procéda donc à des prédiffusions partielles sur les ondes ou dans la presse quotidienne pour prendre date et ne pas se laisser dépasser.

Cette pratique ne se concilie pas aisément avec les prescriptions de la loi de 1977 qui prévoient que la diffusion des résultats d'un sondage doit être accompagnée des indications touchant son origine, sa destination et certaines modalités de sa réalisation. Celles-ci figureront sans doute dans l'hebdomadaire qui en assurera la publication. Elles devraient être fournies également, ce qui est loin d'être toujours le cas, lors de ces prédiffusions.

Cette accélération du processus de réalisation et de diffusion des sondages est sans doute aussi à l'origine de la généralisation, constatée par la Commission, des enquêtes par téléphone. Ce procédé d'enquête, assurément plus rapide, a été adopté, lors de cette campagne du référendum, par

la majorité des instituts, mais, il faut le noter, il en est encore, et non des moindres, qui restent fidèles aux enquêtes à domicile sur questionnaires, qui sont loin d'avoir disparu.

Une autre constatation fort intéressante qu'a faite la Commission concerne la question, toujours délicate, des redressements.

La plupart des instituts ont procédé, comme à propos des précédentes élections, non seulement à des redressements d'échantillons sur des bases sociodémographiques, mais également à des redressements dits politiques sur la base des souvenirs de vote aux élections régionales, voire à la dernière élection présidentielle. D'autres, estimant que ces redressements politiques étaient très difficiles à opérer sur une base objective, s'agissant d'un référendum pour lequel il était apparu que les électeurs ne suivaient pas fidèlement les consignes de vote des formations politiques, elles-mêmes divisées, se sont limités aux redressements sociodémographiques ou n'ont pris en compte que dans une très faible proportion ceux fondés sur les souvenirs de vote aux élections antérieures. Les redressements politiques conduisant en l'occurrence à un relèvement du non alors que l'échantillon brut avait tendance à favoriser le oui, il s'ensuivit des différences de scores assez marquées entre ces deux catégories d'instituts, mais qui néanmoins ne furent pas d'une ampleur telle que la Commission, qui est très réservée dans son contrôle sur le maniement de ces redressements, sauf bien entendu s'ils lui apparaissent entachés d'une erreur manifeste ou s'ils manquent de cohérence d'un sondage à l'autre, se crût autorisée à les censurer.

Dans l'ensemble et sous cette dernière réserve, les sondages réalisés pendant cette période ont paru d'une grande cohérence, marquant tous une distorsion permanente entre les pronostics des électeurs qui ont toujours annoncé la victoire du oui et leurs intentions de vote qui ont évolué en larges vagues qui portaient très haut le oui au mois de juillet, puis l'ont fait chuter au début de septembre pour le relever après l'émission télévisée du Président de la République et le ramener finalement à une quasi-égalité avec le non dans les derniers jours, préfigurant assez bien les résultats du 20 septembre.

A l'encontre des sondages ainsi publiés ou diffusés, la Commission n'a été saisie que de deux réclamations, à peine argumentées, émanant de partisans du non déçus du score selon eux trop élevé attribué au oui et qui ne justifiaient pas de mise au point de sa part.

Mais d'autres problèmes se présentèrent, à la fois nouveaux et préoccupants, concernant les uns les sondages dans leurs rapports avec la Bourse et les autres, les sondages en période où leur diffusion est interdite.

A partir du mois d'août 1992, divers articles de presse révélèrent que la Bourse était très attentive aux sondages portant sur les intentions de vote au référendum et que de véritables mouvements spéculatifs avaient pour origine l'annonce confidentielle ou anticipée des résultats d'un sondage traduisant une montée du non, ou même simplement une rumeur sur l'exis-

tence d'un tel sondage. Par ailleurs, certains instituts firent connaître à la Commission que des sondages leur avaient été commandés par des établissements financiers pour une diffusion éventuelle à leurs clients et lui demandèrent quelle était la conduite à tenir au regard de la loi de 1977.

Cette dernière ne s'oppose pas à ce que soient commandés et réalisés des sondages électoraux à usage privé, même au cours de la semaine précédant le scrutin. Ils ne sont soumis aux prescriptions et interdictions de la loi et ne tombent sous le contrôle de la Commission qu'à partir du moment où ils sont publiés ou diffusés.

La question est alors de savoir où commence la diffusion. Les résultats d'un sondage commandé par un établissement financier doivent-ils être regardés comme ayant fait l'objet d'une diffusion lorsqu'ils ont été communiqués aux dirigeants de cet établissement, à ses actionnaires, à certains clients privilégiés ? Il n'est pas apparu possible de fixer de règles *a priori* et c'est au coup par coup dans chaque cas particulier que le point de savoir si le seuil au-delà duquel il y a diffusion a été franchi pourra être tranché.

Cette prolifération sur le marché financier de ces sondages « boursiers » préoccupa, bien entendu, plus encore que la Commission des sondages, celle des Opérations de Bourse qui se demanda si de telles pratiques n'ouvraient pas la voie aux délits d'initiés qu'elle a charge de détecter.

Les deux Commissions se rapprochèrent et décidèrent de se transmettre mutuellement leurs informations. Le 11 septembre, elles publièrent un communiqué commun mettant en garde les organes de presse et les intermédiaires financiers contre toute communication incontrôlée des résultats de ces sondages qui pourraient en constituer une diffusion ou publication directe ou indirecte, même lorsque le nombre des destinataires en est limité, et ceci surtout pendant la semaine du 13 au 20 septembre au cours de laquelle la publication, la diffusion et le commentaire de tout sondage sont interdits.

On en vient ainsi aux problèmes posés par l'application de l'article 11 de la loi du 19 juillet 1977 qui, pour cette série de sondages, ont au premier chef mobilisé l'attention de la Commission.

Cet article, on le rappelle, interdit la publication, la diffusion ou le commentaire au cours de la semaine précédant un scrutin de tout sondage ayant un rapport direct ou indirect avec un référendum, une élection présidentielle ou l'une des élections réglementées par le code électoral, ainsi qu'avec l'élection des représentants au Parlement européen.

La raison d'être de cette interdiction, qui constitue une sévère restriction à la liberté de l'information et dont l'équivalent n'existe que dans peu de pays étrangers, réside dans le souci d'éviter la pression que les sondages de dernière heure pourraient exercer sur la volonté des électeurs et ainsi de mieux garantir l'exercice de leur liberté de choix. Elle présente aussi l'avantage de ramener en fin de campagne électorale, au moins dans la presse écrite et radiodiffusée, un certain calme plus propice à la réflexion avant le vote.

La durée de l'interdiction est limitée par la loi à la semaine précédant le vote, ou chaque tour de scrutin s'il s'agit d'une élection à deux tours. Elle se trouve donc portée à quinze jours d'affilée lorsque la consultation comporte deux tours de scrutin à une semaine d'intervalle, ou lorsque le calendrier électoral prévoit deux élections de nature différente deux dimanches consécutifs. Ce fut le cas en mars 1992 où les électeurs furent appelés à voter le 22 mars pour des élections régionales et cantonales et le 29 mars pour le deuxième tour de ces cantonales. Et ce le fut encore en septembre 1992 puisque le scrutin du référendum eut lieu le 20 septembre et des élections sénatoriales le dimanche 27 septembre.

Cette interdiction fut respectée par les médias français au cours de la première de ces deux semaines.

Une seule infraction fut relevée, commise par un hebdomadaire qui, peut-être par inadvertance, a publié les résultats d'un sondage portant sur la construction européenne.

Mais elle n'en a pas moins été largement tournée selon des modalités échappant au contrôle de la Commission.

D'abord, ainsi qu'il vient d'être dit, les sondages privés commandés par des établissements financiers pour l'information de leurs dirigeants, voire de certains de leurs clients et actionnaires, ont proliféré tout au long de cette semaine. Leurs résultats n'étaient pas publiés dans la presse ni diffusés sur les ondes, mais ils couraient sous le manteau. Au-delà de quel seuil de tels sondages cessent-ils d'être privés, donc compatibles avec notre législation et commencent-ils à faire l'objet d'une diffusion qui, elle, est condamnée par la loi ? La Commission a été bien en peine de définir par avance une telle limite et plus encore hors d'état, si infraction il y a eu, d'en poursuivre ceux qui l'auraient commise.

D'autre part, chaque jour de cette première semaine, des sondages, la plupart réalisés par des instituts français mais commandés par des organes de presse étrangers, ont vu leurs résultats publiés dans des journaux ou diffusés sur les radios de ces pays, tout spécialement en Angleterre, les journaux en cause étant bien entendu en vente libre dans les kiosques en France. Le principe de la territorialité de la loi fait que ces sondages, dont la réalisation n'est pas interdite, mais seulement la diffusion prohibée, ne tombent pas sous le coup de l'article 11 du fait de leur publication hors de nos frontières. Seule leur diffusion sur le territoire français entre dans le champ de l'infraction. Mais qui faut-il poursuivre, et à la suite de quels contrôles ? Là encore la Commission s'est sentie désarmée.

Mais c'est pendant la seconde semaine de cette période d'interdiction, c'est-à-dire celle qui s'est écoulée entre le jour du référendum et celui des élections sénatoriales, que l'article 11 de la loi de 1977 s'est trouvé le plus malmené.

Si pendant cette seconde semaine aucun sondage n'a été publié sur les intentions de vote à ces élections sénatoriales — aussi bien, s'agissant d'élections au deuxième degré auxquelles ne participent que de « grands électeurs », les sondages n'ont guère de raison d'être et en fait il ne s'en

réalise pas —, en revanche, des résultats de plusieurs autres sondages ont été largement publiés dans la presse et diffusés sur les ondes.

D'abord les résultats de sondages réalisés par trois grands instituts le jour du référendum à la sortie des urnes, qui portaient tant sur la motivation des électeurs à ce scrutin et leur profil sociologique et politique que sur les intentions de vote aux futures législatives et présidentielles, ont été publiés dans divers quotidiens de Paris et de province dans les jours suivants et diffusés le soir même sur plusieurs stations de radio et chaînes de télévision.

Ensuite, trois autres sondages réalisés au lendemain de ce scrutin et portant sur les futures élections législatives et présidentielles ont eux aussi été publiés dans des hebdomadaires au cours de cette même semaine.

La Commission n'a pu que constater que ces publications et ces diffusions méconnaissaient les prescriptions de l'article 11. Le fait que les sondages en cause n'aient pas porté sur les intentions de vote à l'élection sénatoriale, mais les uns sur les motivations des électeurs et leur profil sociologique et politique lors du référendum et les autres sur de futures élections législatives ou présidentielles, ne les fait pas échapper à une interdiction qui s'étend à tout sondage ayant un rapport direct ou indirect avec une des élections visées à l'article 1^{er} de la loi.

Les contrevenants, invités à présenter à la Commission leurs observations sur un tel manquement à l'article 11, ont fait valoir que la diffusion des résultats de tels sondages relatifs au référendum qui venait d'avoir lieu ou à des législatives et présidentielles futures n'avait aucun rapport avec les sénatoriales du dimanche suivant, que leur divulgation ne comportait aucun risque de pression sur le vote des « grands électeurs » à cette consultation et qu'ils ne pouvaient se dérober à l'obligation d'informer l'opinion dès le lendemain d'un scrutin très serré qui avait largement mobilisé l'ensemble de la population.

La Commission n'a pas méconnu, pour ce qui est du moins des questions des sondages « sortie des urnes » se référant au comportement des électeurs lors du scrutin du référendum, la pertinence de ces observations. Il lui est apparu certain que de tels sondages ne pouvaient exercer aucune influence sur la façon de voter des « grands électeurs » dans le tiers des départements français appelés à renouveler leur représentation au Sénat et que, si l'article 11 était méconnu dans sa lettre, la diffusion d'un sondage « sortie des urnes » n'est en principe de nature à susciter aucun des risques que le législateur de 1977 avait voulu éviter.

C'est donc en soulignant le caractère très formel de l'infraction commise, mais en la constatant néanmoins, qu'elle a saisi le garde des Sceaux d'une demande de poursuites contre les contrevenants.

Ainsi apparaît-il que l'interdiction instituée par l'article 11 de la loi de 1977, outre que son principe même est loin de faire l'unanimité, est largement tournée et même violée dans le cas particulier où deux scrutins de nature différente se font suite à une semaine d'intervalle.

Un rapport a été adressé au Premier ministre exposant au vu des faits ainsi rappelés les données de ce problème et passant en revue les mesures envisageables pour redresser une telle situation.

S'engager dans la voie d'un renforcement de la coercition en interdisant non seulement la publication et la diffusion des sondages mais également leur réalisation et en aggravant les sanctions en cas d'infraction serait aller, non sans provocation, à l'encontre de toutes les tendances actuelles dans le domaine de l'information et surtout risquerait d'instituer des normes encore plus difficilement applicables que celles aujourd'hui en vigueur. C'est toutefois la formule retenue dans une proposition de loi déposée au Sénat en juillet 1992 par M. Etienne Dailly, qui vise à interdire la fabrication des sondages en sus de leur diffusion et à étendre cette interdiction à toute la période électorale.

En sens inverse, abroger purement et simplement l'article 11, comme le réclame une partie de l'opinion et l'envisageaient deux propositions de loi déposées à l'Assemblée nationale en septembre et décembre 1988 par MM. Inchauspe et Jacques Toubon, ou réduire la portée de l'interdiction au seul jour du scrutin, comme le prévoit une proposition de loi tout récemment déposée par M. Jean-Yves Haby, résoudre assurément le problème, mais au prix de l'abandon de tout système de protection des électeurs contre la pression de dernière heure que les sondages peuvent exercer sur leur choix. Il n'est pas certain qu'on veuille aller jusque-là.

Mais on pourrait envisager de modifier l'article 11 en faisant porter l'interdiction de diffuser des sondages dans la semaine précédant le scrutin sur les seuls sondages ayant un rapport direct ou indirect avec l'élection qui aura lieu à la fin de la semaine considérée et, non comme le dit le texte actuel, avec toute élection visée à l'article 1^{er} de la loi. Un tel dispositif permettrait notamment la publication et la diffusion des sondages « sortie des urnes », dont l'objet est de permettre l'analyse du scrutin qui vient de se dérouler, lorsqu'ils portent sur une consultation de nature différente de celle qui clôture la période d'interdiction.

De façon encore plus limitée, on pourrait considérer comme à la fois souhaitable et raisonnable que soit introduite à l'article 11 une exception visant spécifiquement ce dernier type de sondage.

Tant qu'aucune de ces solutions n'aura été adoptée, il conviendrait dans la fixation des calendriers électoraux de prendre en considération la difficulté d'appliquer l'article 11 lorsque l'interdiction de diffuser des sondages porte sur deux semaines successives et d'éviter, dans la mesure du possible, que deux élections de nature différente se déroulent à huit jours d'intervalle.

Enfin, ne faut-il pas envisager dans le cadre de l'Union européenne en voie de constitution une harmonisation des législations nationales sur le contrôle des sondages électoraux ? L'adoption d'un même régime de part et d'autre de nos frontières permettrait de mettre fin à la dérive actuelle des sondages réalisés en France, publiés dans les journaux étrangers et finalement distribués sur le sol français en tournant la loi de 1977.

Telle paraît en effet la principale des leçons à retenir de cette vague de sondages afférents au référendum sur la ratification du traité de Maastricht.

Les sondages électoraux ne sont plus une affaire strictement nationale, se déroulant à l'intérieur de nos frontières, dans le cadre d'une réglementation strictement française, à l'abri du principe de la territorialité de la loi. Le référendum sur l'Union européenne, dont les résultats intéressaient au premier chef les autres pays de la Communauté, a servi à cet égard de révélateur. Mais il en ira désormais de même avec les élections présidentielles et bien entendu les élections au Parlement européen.

Le temps paraît venu de mettre en chantier l'Europe des sondages.

Décembre 1992.