S'abstenir ?
Etude sur l'abstention aux élections professionnelles dans la fonction publique

SYNTHESE

L'abstention, calculée comme le rapport du nombre de non-votants au nombre d'inscrits lors d'un scrutin, augmente dans de nombreux processus électoraux contemporains. Longtemps analysée à travers des variables sociologiques comme l'âge, le diplôme ou la position sociale, elle apparaît désormais comme un phénomène multidimensionnel, relevant à la fois de dynamiques individuelles, sociales, politiques et organisationnelles. Durant la dernière décennie, la hausse de l'abstention est constatée lors de toutes les élections en France, à l'exception des élections européennes. Elle ne se limite pas à la sphère politique, elle s'observe également dans le monde du travail.

La démocratie sociale, dont le dialogue social est une des composantes, se fonde sur la notion de participation des salariés. Depuis la réforme des règles de la représentativité syndicale en 2008 dans le secteur privé et en 2011 dans la fonction publique, la désignation des organisations syndicales les plus représentatives permet à celles-ci d'être à la fois des interlocuteurs dans le cadre du dialogue social mais aussi des acteurs qui participent à l'élaboration des politiques publiques. Cependant, les élections professionnelles qui permettent le calcul de leur représentativité présentent des taux d'abstention qui ne cessent d'augmenter. A titre d'exemple, environ deux tiers des inscrits en 2024 se sont abstenus aux élections professionnelles du secteur privé, atteignant près de 96 % dans les entreprises de moins de onze salariés la même année.

Dans la fonction publique, cette abstention a été multipliée par deux en soixante ans, avec une nette progression entre 2011 et 2022. Cet état de fait pourrait sembler paradoxal au regard des nombreuses transformations du travail dans la fonction publique. Les réformes gestionnaires, l'intensification du travail, la bureaucratisation, la perte de sens, le délitement des collectifs : autant de facteurs qui auraient pu renforcer la mobilisation et l'engagement syndical, mais qui semblent au contraire nourrir un désengagement électoral.

C'est dans ce contexte que la CFE-CGC a initié en 2024 un appel à projet visant à comprendre les ressorts de l'abstention et les éventuelles attentes des abstentionnistes, les zones d'incompréhension entre agents et représentants syndicaux, et les conditions d'un renouveau de la stratégie syndicale.

L'étude menée entre 2024 et 2026 combine approches qualitatives et quantitatives. Dans une phase exploratoire, plusieurs entretiens individuels non-directifs ont été réalisés auprès d'agents majoritairement abstentionnistes. Puis, l'enquête principale s'est appuyée sur un questionnaire administré en ligne sur internet. Ce dernier a enregistré 520 réponses, dont 228 réponses d'agents de la fonction publique. Les questions ont porté sur le comportement électoral, les moyens d'agir sur l'abstention, le dialogue social et les conditions de travail. Enfin, quelques entretiens collectifs auprès

de représentants syndicaux ont été réalisés dans le cadre d'une enquête complémentaire. Un comité de pilotage s'est réuni plus d'une dizaine de fois durant l'étude pour suivre l'avancement des travaux.

Deux limites peuvent être formulées : la première concerne la représentativité de l'échantillon, respectée en ce qui concerne le genre, l'âge, ou l'ancienneté. Mais elle aurait pu être améliorée pour le critère des catégories. En effet, la catégorie A (fonctions de direction, conception et expertise) est en l'espèce sur-représentée dans l'échantillon à plus de 80%. Or les données statistiques de la fonction publique en 2025 précisent que la catégorie A représente 39% des effectifs. La catégorie B (fonctions d'application et d'encadrement intermédiaire) est légèrement sous-représentée dans l'échantillon : 16% en lieu et place des 22% dans les effectifs. La catégorie C (fonctions exécutives) est sous-représentée à hauteur de 3% alors que cette catégorie comptabilise une part équivalent à la catégorie A, à savoir 39% des effectifs. Ceci procède du mode d'administration du questionnaire diffusé par les réseaux sociaux professionnels, utilisés principalement par les catégories socio-professionnelles supérieures.

La seconde limite concerne les difficultés à recueillir l'expression des individus sur leurs comportements électoraux, et en particulier sur leur rapport à l'abstention. Pour certains, s'exprimer sur ce sujet touche à une forme d'intimité et parfois, à un tabou. Il pourrait également exister une pression sociale visant à modifier ses déclarations en la matière, en particulier provoqué par la moralisation et la culpabilisation fréquemment mises en œuvre dans la société au sujet des pratiques abstentionnistes. Ainsi, cette seconde limite porte sur le degré d'exactitude des éléments déclarés, non pas de manière intentionnellement erronés ou falsifiés, mais plutôt modifiés par des ajustements du récit ou des opinions, en entretien ou dans le questionnaire, et qui peuvent accentuer un écart par rapport au réel.

Nonobstant ces deux limites, les résultats obtenus demeurent intéressants à partager pour contribuer aux débats actuels autour de la démocratie sociale au travail.

Les résultats de l'étude sont restitués selon quatre thématiques. Ils sont principalement analysés du point de vue des abstentionnistes en relevant, lorsque c'est pertinent, l'écart par rapport aux votants.

La première thématique concerne les difficultés de compréhension rencontrées par les agents au sujet du fonctionnement et des modalités d'organisation des élections professionnelles, leurs finalités et l'impact de leurs résultats, mais aussi les difficultés pratiques qu'ils rencontrent dans la participation à l'élection en elle-même. A titre d'exemples des résultats obtenus, un abstentionniste sur cinq dans la fonction publique territoriale, un sur trois dans la fonction publique d'Etat et un sur deux dans la fonction publique hospitalière déclarent ne pas comprendre les enjeux et les modalités des élections

professionnelles. La qualité de l'information et de la communication, tracts et mails, est signalée comme manquant de modernité et de clarté. Enfin, plus des trois quarts des abstentionnistes considèrent que les décisions des élus et leurs participations aux instances n'ont pas du tout ou assez peu de conséquences sur leurs situations de travail et sur les conditions de travail en général.

La deuxième thématique des résultats porte sur la crise de représentativité des organisations syndicales évoquée par les agents participants à l'étude. La nostalgie exprimée par rapport aux listes non syndiquées révèle une méconnaissance des nouvelles modalités de calcul de la représentativité, pourtant en place depuis 2011. Une fracture générationnelle est nommée de multiples manières : divergences stratégiques sur les objets et les modalités des revendications, conflits de valeurs, rôles et représentations. Par ailleurs, les différences statutaires divisent les agents entre fonctionnaires et contractuels sur des enjeux de culture et de valeurs. Ainsi, un contractuel sur trois est abstentionniste, contre moins d'un fonctionnaire sur cinq. Les doctrines et postures syndicales ont été critiquées sur plusieurs points : la perception d'une déconnexion des représentants syndicaux, de leur éloignement du terrain, d'une posture perçue comme manichéenne, ainsi que des discours qui seraient uniformes et désincarnés. Certains abstentionnistes expliquent ne pas comprendre en quoi consiste le travail syndical et ne pas en voir la réalité. D'un autre côté, les représentants syndicaux explicitent qu'ils sont de plus en plus mobilisés sur des négociations, des dossiers individuels qui se judiciarisent plus fréquemment, ou des missions qui relèveraient selon eux d'un périmètre relevant davantage des ressources humaines. Toutes ces mutations de leur travail les éloigneraient des tournées et du terrain. Toutefois, dans une situation professionnelle difficile, le soutien apporté par un représentant syndical est unanimement souligné comme soutenant, professionnel, utile et important.

La troisième thématique des résultats concerne de possibles corrélations entre d'une part l'abstention et d'autre part les conditions de travail et facteurs de risques psychosociaux. Par exemple, les abstentionnistes sont plus nombreux que les votants à répondre qu'ils n'ont aucune perspective d'évolution ou uniquement « sur le papier ». Ils sont aussi plus nombreux que les votants à considérer que leur charge de travail n'a pas ou peu évolué. En l'occurrence, plus un agent perçoit une augmentation de sa charge de travail ces cinq dernières années, plus il vote.
L'intégralité des agents de l'échantillon qui estiment faire quotidiennement des tâches contraires à leurs éthiques ou en conflit avec leurs valeurs votent aux élections professionnelles. Ainsi, l'exposition à ces conflits politiserait et inciterait à voter. L'évolution des conditions de travail pourrait ainsi jouer un rôle ambivalent. La dégradation significative ou répétée de certaines d'entre elles tendrait à mobiliser vers le vote, tandis que leur stabilité ou leur amélioration favoriseraient l'abstention.

La quatrième thématique des résultats concerne l'analyse de l'état du dialogue social et de la démocratie sociale. Au sein de la fonction publique d'Etat et de la fonction publique hospitalière, près de deux tiers des agents estiment que le dialogue social fonctionne mal ou très mal. Les agents abstentionnistes de la fonction publique territoriale ont aussi un avis négatif sur le même sujet, avec trente points d'écart par rapport aux votants du même versant.

La moitié des agents considèrent que l'abstention augmentera aux prochaines élections professionnelles. Il n'y a pas de nette différence entre les abstentionnistes et les votants de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière, a contrario de ceux de la fonction publique d'Etat qui sont en écart de vingt points au-dessus des votants.

Finalement, l'étude met en lumière la complexité du phénomène de l'abstention qui ne peut être interprétée comme un simple désintérêt des agents. L'abstention est ainsi caractérisée par la pluralité des motivations, la diversité des formes d'expression et l'hétérogénéité des profils. En s'appuyant sur la distinction conceptualisée par Anne Muxel, sociologue et politologue, l'étude révèle ainsi que les abstentionnistes ne se situent pas tous en retrait de la vitalité démocratique professionnelle, mais qu'ils peuvent être répartis en deux catégories : les « hors-jeu » et les « dans le jeu ». La première catégorie concernerait les abstentionnistes tels qu'ils sont souvent décrits, à savoir des individus en retrait partiel ou total des processus démocratiques. La seconde rassemblerait tous ceux qui se positionneraient, de manière permanente ou intermittente, en dehors de l'acte électoral, tout en étant activement impliqués dans la vie sociale et politique par d'autres modalités d'expression comme la manifestation. Or les analyses quantitatives montrent un écart significatif entre les raisons de l'abstention invoquées par les abstentionnistes eux-mêmes et celles que leur attribuent les votants.

Les pistes évoquées pour agir sur l'abstention portent à la fois sur des éléments pratiques comme la modernisation de la communication et de l'information aux agents, mais aussi un travail de mise en récit du travail réel syndical permettant aux agents de comprendre son utilité et sa place dans la démocratie sociale. Nombreux sont les agents qui ont regretté ne pas, ou ne plus avoir, de réunion d'informations, de débat, de discussion dans leur situation de travail. L'articulation entre le dialogue social et le dialogue professionnel mérite ainsi d'être investi davantage par les organisations syndicales et les employeurs, notamment par la multiplication des espaces de discussion dont les finalités et l'animation restent à définir en fonction des contextes et des enjeux. Parler de son travail avec d'autres, construire et préserver les modalités de la coopération contribuent d'une part à préserver ou retrouver un travail vivant, et d'autre part à créer les conditions indispensables à l'exercice de la démocratie au travail.

En conséquence, influer sur l'abstention aux élections professionnelles suppose des actions dans de multiples dimensions organisationnelles, subjectives et politiques du travail. Il ne s'agit donc pas seulement de « faire voter », mais de reconstruire des lieux où les agents pourraient régulièrement éprouver des espaces de discussion comme des processus de subjectivation et ainsi soutenir leurs compétences démocratiques. Retrouver confiance dans leurs institutions et leurs représentants leur permettrait alors de réinscrire leurs expériences dans une action collective, fondatrice d'un espace public favorisant l'instauration d'un monde commun.
