



Compte rendu de la séance du 23 septembre 2026

Les deux textes soumis pour avis ont reçu un avis défavorable.

Point 1 — statut de l'EPIFE, dispositions relatives au personnel : avis défavorable à l'unanimité.
Le texte devra être représenté. Une nouvelle séance est annoncée le **9 octobre au matin**.

Point 2 — durée du travail et repos au ministère de la Justice : avis défavorable, par 4 voix pour, 10 voix contre et 5 abstentions.

Déclarations liminaires

Les sept organisations ont ouvert la séance sur le projet de budget pour 2027 et ont appelé à la journée de mobilisation du **29 septembre**, veille du dépôt du projet de loi de finances en conseil des ministres.

Force Ouvrière

Dénonciation de la concentration des choix budgétaires sur les agents publics, alors que les subventions aux entreprises auraient atteint 250 milliards d'euros en 2025. Quatre mesures mises en cause : gel du point d'indice, absence de négociation sur les grilles indiciaires, maintien de l'abattement de 10 % sur la rémunération en cas d'arrêt maladie, absence de mesure pour l'égalité professionnelle. Revendications rappelées : augmentation immédiate de 10 % de la valeur du point, refonte des grilles, plan de rattrapage de la perte depuis janvier 2000 évaluée à 34,46 %, indexation du point sur l'inflation, moyens humains et financiers, intégration des primes dans le traitement, maintien de l'indexation des pensions, abrogation de la réforme des retraites. Demande précise : des garanties sur le maintien de la délégation de gestion de l'assurance maladie obligatoire par la MGEN, qui concernerait 3 230 000 agents actifs ou pensionnés.

FSU

Déclaration brève, l'essentiel étant réservé au Conseil commun. La communication du Premier ministre sur le budget est qualifiée de « potion amère », plus radicale encore que les annonces des jours précédents. La FSU relève la stigmatisation renouvelée des fonctionnaires et la poursuite du gel de la valeur du point d'indice et conclut que le Gouvernement a donné « 54 milliards de raisons » de faire grève le 29 septembre.

UNSA

Mesures budgétaires jugées punitives et injustes. La baisse du pouvoir d'achat de près de six millions de personnes pèse sur l'économie, et l'absence de politique salariale se mesure à chaque concours. Le gel de la valeur du point depuis 2023 est jugé insupportable au regard de l'inflation. L'UNSA a cité une valeur actuelle du point et la valeur qu'il atteindrait s'il avait suivi l'inflation ; les chiffres précis figurant dans la transcription sont incertains et ne sont pas repris ici.

CFDT

Déclaration centrée sur le dialogue social. La CFDT oppose les propos du Premier ministre sur sa croyance au dialogue social aux actes constatés. Elle aborde les deux points de l'ordre du jour « avec un sentiment de malaise, voire d'amertume » : évitement du dialogue social sur l'EPIFE, caractère irréaliste de l'encadrement du temps de travail dans la pénitencière.

Sur le point 1, elle relève que le choix d'une proposition de loi plutôt que d'un projet de loi obligatoirement soumis au CSFPE a permis d'éviter le débat public comme le débat social, et qualifie la procédure suivie

de « délit de dialogue social ». Elle relève l'absence d'étude d'impact, l'absence de connaissance du nombre d'agents concernés, de leur statut et de leur implantation, ainsi que du sort qui leur sera réservé au terme des trois ans. Elle avait demandé le report de l'examen ; ce report n'ayant pas été accordé, elle annonce son opposition.

Sur le point 2, elle observe qu'il aura fallu vingt-trois ans pour appliquer la directive de 2003, sans que l'État se soit donné les effectifs nécessaires, et que le texte n'est qu'une réponse juridique formelle détachée de toute considération de faisabilité.

CGT

Déclaration articulée autour de trois axes. Le cadre budgétaire : confirmation par le Premier ministre le 17 septembre du gel du point d'indice en 2027, quatrième année consécutive, et absence de ministre dédié à la fonction publique depuis février.

L'urgence climatique : les quarante degrés franchis à Paris en juin pour la première fois à cette période de l'année, des agents ayant travaillé dans des bureaux surchauffés, des chambres d'hôpital au-delà de trente-cinq degrés et des salles de classe improvisées. La CGT a rappelé son courrier du 24 juin au ministre demandant des mesures opposables à tous les employeurs publics et l'ouverture de négociations sur le travail par forte chaleur, et constaté que le groupe de travail qui devait suivre cet épisode n'avait pas été réuni. Elle a demandé sa convocation avant la fin de l'année.

Les deux textes : annonce d'un vote contre sur le point 1, avec l'histoire du texte — introduit dans le budget 2025, censuré comme cavalier budgétaire, redéposé en proposition de loi sous procédure accélérée —, le choix de l'EPIC là où un établissement public administratif était possible, la sortie du statut d'un métier entier, la mise à disposition imposée sans faculté de refus, le droit de veto de l'établissement sur les actes de gestion, les garanties du décret de 1985 non reprises et l'absence de consultation des instances des services concernés. Sur le point 2, prise d'acte du passage de soixante à quarante-huit heures en moyenne, mais opposition à l'opt-out, à l'absence de registres dans le décret et à l'absence de borne temporelle pour le repos compensateur. Annonce d'un vote contre.

CFE-CGC

Rappel de la multiplication des rapports sur la situation, la rémunération et la retraite des agents à la veille de l'examen des lois de finances, les agents ne devant pas être la variable d'ajustement du budget. Sur le point 1, étonnement sur le choix d'un EPIC plutôt que d'un établissement public administratif, et sur l'absence de précisions. Sur le point 2, constat que si les moyens humains nécessaires à la gestion des services pénitentiaires existaient, un tel texte ne serait pas nécessaire.

Solidaires

Le budget 2027 est qualifié de nouvelle provocation, alors que la fraude et l'évasion fiscales représenteraient 100 milliards d'euros par an et les aides aux entreprises sans conditionnalité 211 milliards. Rappel de l'été caniculaire : des pompiers qui y ont laissé leur vie, des enseignants venus faire classe avec leur propre ventilateur, des soignants ayant posé des couvertures de survie aux fenêtres. Alerte sur la multiplication des cyberattaques, dont celle de l'académie de Créteil, et sur leurs conséquences possibles pour les élections professionnelles.

Sur le point 1, Solidaires partage le constat d'un patrimoine insuffisamment entretenu mais conteste la réponse retenue : un modèle économique fondé sur les loyers, la valorisation et la réduction des surfaces fait courir le risque que la transition écologique serve de justification à une politique d'économies et de cessions. L'application mécanique d'un ratio de mètres carrés sans analyse des activités dégraderait les conditions de travail et d'accueil du public. Solidaires souligne l'absence d'interlocuteur et d'espace de dialogue social identifiés avec le futur propriétaire des bâtiments, et le risque que la séparation entre occupant et propriétaire conduise chacun à renvoyer à l'autre la responsabilité des travaux. Annonce d'un vote contre sur le point 1 et d'une abstention sur le point 2.

Réponses de l'administration aux déclarations liminaires

Question posée	Réponse de la DGAFP
Force Ouvrière — maintien de la délégation de gestion de l'assurance maladie obligatoire par la MGEN	Pas de réponse au niveau de la DGAFP. Le point sera remonté au cabinet du ministre.
CGT — groupe de travail demandé sur les conséquences du réchauffement climatique	Engagement daté. Le groupe de travail, initialement prévu après les élections professionnelles, est avancé à la demande de plusieurs organisations. Il devrait se tenir le 4 novembre, dans la continuité de ce qui se fait au ministère chargé du Travail. L'agenda social actualisé devait être adressé aux organisations avant la fin de la semaine.

C'est le seul engagement nouveau et daté obtenu au cours de la séance. Il répond directement à la demande portée en déclaration liminaire par la CGT.

3. Point 1 — Établissement public immobilier et foncier de l'État

3.1. Présentation par la direction de l'immobilier de l'État

La directrice de l'immobilier de l'État a insisté sur le fait qu'il s'agit d'un établissement public, certes industriel et commercial, et non d'une société privée, et qu'il ne s'agit pas d'une privatisation des biens de l'État. La réforme prolonge la séparation entre l'État propriétaire et l'État occupant, déjà sous-jacente à la création de la direction de l'immobilier de l'État il y a dix ans. L'État demeure stratège ; la présidence du conseil d'administration par le directeur de l'immobilier de l'État, choix des parlementaires, est présentée comme un atypisme assumé.

Calendrier rappelé : disposition d'abord introduite en loi de finances et écartée comme cavalier ; reprise en proposition de loi examinée en procédure accélérée, Assemblée nationale en janvier, Sénat en juin, commission mixte paritaire début juillet, promulgation le 18 août ; création de l'établissement au 1er janvier 2027 ; décret en Conseil d'État nécessaire avant cette date, notamment parce qu'il s'agit de transformer une structure existante dont la comptabilité doit passer du régime privé au régime public.

Modèle économique : les ministères et opérateurs occupants deviennent locataires et versent des loyers, décotés par rapport au marché ; s'y ajoutent les recettes de valorisation du domaine, cessions et redevances d'occupation. La directrice a précisé que la valorisation n'est pas synonyme de cession et que la dette de l'établissement reste consolidée dans les comptes de l'État. Les biens transférés demeurent en domanialité publique et l'occupation est organisée par un contrat équivalent à un bail, assorti de dispositions ad hoc.

Périmètre : territoires de préfiguration en région Normandie et dans le département du Nord ; cible constituée des immeubles tertiaires propriété de l'État, en particulier ceux de l'administration territoriale de l'État ; les arsenaux, domaines militaires et établissements pénitentiaires ne sont pas concernés ; les biens dont l'État n'est pas propriétaire, comme les préfectures appartenant aux conseils départementaux, ne peuvent pas être transférés. L'ordre de grandeur donné est de **20 à 25 % du patrimoine immobilier constitué de biens tertiaires**, dont une partie est occupée par des ministères hors cible.

Filière immobilière : la directrice a annoncé des travaux de relance d'une feuille de route ressources humaines de l'immobilier de l'État, portant sur un référentiel métier, l'identification des compétences clés et des parcours croisés interministériels, avec le souci que ces compétences restent dans le réseau de l'État et de ses opérateurs.

Missions transférées : maîtrise d'ouvrage de rénovation, gestion immobilière lorsqu'elle n'est pas déléguée, et pour partie passation de marchés et analyse juridique. La directrice a reconnu que la réforme

n'identifie pas des agents à titre individuel mais des missions qui, pour partie, sont exercées par plusieurs personnes au niveau local.

Présentation du volet ressources humaines par la DGAFP

La DGAFP a justifié le régime retenu : les dispositifs de droit commun, détachement d'office ou transfert de contrat, n'étaient pas applicables à des transferts partiels de missions, et auraient risqué de déstabiliser les administrations d'origine. La loi a donc créé une mise à disposition de plein droit, dont les modalités s'inspirent du décret n° 85-986 avec trois adaptations : évolution des quotités en fonction des missions transférées par vagues de décrets, prise en charge des actes de gestion par l'administration d'origine puisque l'établissement gèrera des salariés de droit privé, et possibilité de sortie du dispositif en cas de mobilité.

Deux amendements du Gouvernement ont été déposés en séance.

Le premier clarifie le régime des décisions individuelles : les décisions qui s'imposent à l'administration d'origine donnent lieu à une simple information de l'établissement ; les décisions comportant une part d'appréciation sont prises après avis de l'établissement lorsque la quotité est inférieure à 50 %, et après accord au-delà. La DGAFP a présenté cette construction comme reprenant la logique du décret de 1985.

Le second clarifie le régime de sortie de la mise à disposition. Interrogée sur l'articulation du nouveau paragraphe 6 avec l'ordonnance à venir, la DGAFP a précisé qu'il s'agit de la réécriture de l'ancien paragraphe 5, renuméroté, et qu'il vise à ne pas empêcher les agents d'exercer leur droit à la mobilité pendant la période intermédiaire, le devenir du poste relevant de l'ordonnance.

Le dépôt de ces amendements en séance a été contesté par plusieurs organisations, qui ont indiqué ne pas avoir eu le temps de les expertiser.

Débat

FSU : réforme mal préparée, conséquence d'une habitude de légiférer en procédure accélérée ; examen d'un fragment d'article dont les tenants et aboutissants organisationnels échappent à l'instance ; placement des personnels sous double autorité fonctionnelle, avec des effets sur l'organisation de la semaine, les moyens de travail et le collectif de travail ; question concrète non tranchée, celle de l'autorité compétente pour les demandes de temps partiel ; risque de situations d'injonction et de souffrance au travail.

UNSA : les réponses de l'administration ont renforcé ses interrogations plutôt que de les dissiper. Pourquoi un EPIC est-il nécessaire pour porter la politique immobilière ? Qu'est-ce qui empêche aujourd'hui une vision pluriannuelle des investissements ? L'UNSA relève la contradiction avec le discours général sur les opérateurs, l'absence de garantie sur le maintien de l'expertise, l'absence d'étude d'impact, l'absence de connaissance du nombre d'agents concernés y compris pour les cinq premiers sites, et l'absence de toute disposition sur la représentation des agents pendant la période transitoire. **Elle a demandé le report de l'examen du texte.**

CFDT : intervention à deux voix. La complexité créée pour les agents, appelés à porter deux casquettes, contraste avec l'affichage de simplification ; le parallèle est fait avec la création des secrétariats généraux communs, décidée politiquement sans se préoccuper de la mise en œuvre. Second constat : dans la présentation, « il y a un blanc absolument terrible », celui du dialogue social ; l'urgence a eu pour conséquence que les instances ne sont pas consultées, sauf sur une petite partie du texte ; la CFDT s'interroge sur la possibilité même de connaître un jour le décret dans son intégralité autrement que par le Journal officiel.

CGT : deux questions doivent être distinguées, le choix stratégique de gestion immobilière et la question statutaire. Sur la première, l'État a tranché par des moyens détournés, sans cadre de dialogue social. Sur la seconde, le choix de l'EPIC n'était pas obligatoire : de nombreux établissements publics administratifs conduisent des opérations commerciales, et la principale opération commerciale ici est le loyer budgétaire payé par un employeur public. La conséquence est qu'un métier entier de la fonction

publique sort du statutaire, avec un effet de désordre sur les filières immobilières présentes dans plusieurs corps techniques ministériels. Le décret ne dit rien du sort des fonctionnaires au terme des trois ans, ni de celui des agents en contrat à durée indéterminée ; pour les contrats à durée déterminée, le terme du contrat conduira à un recrutement de droit privé. La CGT a demandé de surseoir à l'examen du texte.

CFE-CGC : trois cas pratiques posés à partir du service des domaines — l'inspecteur chargé des successions vacantes, les immeubles remis à l'État en paiement de droits de succession, et les géomètres du cadastre —, avec une même question : comment ces agents, partagés entre plusieurs missions, seront-ils gérés au 1er janvier ?

Réponses. La direction de l'immobilier de l'État a indiqué que le travail sur les successions vacantes n'est pas affecté, l'État devant être reconnu propriétaire avant tout transfert, et a rappelé les ordres de grandeur du périmètre. La DGAFP a répondu qu'elle n'avait pas de mandat pour retirer ni pour reporter le texte, que les amendements répondaient aux observations formulées en groupe de travail, et que le dialogue social se poursuivrait dans chacun des ministères concernés par les transferts.

3.4. Vote sur le point 1

Avis défavorable à l'unanimité.

Explications de vote : **Force Ouvrière** a voté contre, qualifiant le dispositif de mesure d'externalisation d'une partie de la gestion immobilière de l'État, avec la précarité qu'elle engendre. **La FSU** a émis un vote défavorable. **L'UNSA** a confirmé son vote contre, faute de temps de discussion et devant l'état d'impréparation du dossier. **La CFDT** a voté contre, rappelant que son report avait été refusé et que le dialogue social annoncé devrait d'abord commencer. **La CGT** a voté contre, au titre d'une opposition de fond et non de forme, sur un dispositif mis en place de façon précipitée et appelé à devenir irréversible. **La CFE-CGC** a voté contre, de nombreuses questions restant en suspens. **Solidaires** a voté contre, sur le fond comme sur la forme.

Conséquence actée en séance : le texte devra être représenté. Une nouvelle séance est prévue le 9 octobre au matin.

Point 2 — Durée du travail et repos au ministère de la Justice

Présentation par le ministère de la Justice

Le secrétariat général a présenté un dossier à trois dimensions. **Juridique** d'abord : le point de départ est constitué par les courriers du service juridique de la Commission européenne estimant incompatible avec la directive la règle applicable aux personnels en horaires décalés. Le texte a été construit avec la représentation permanente ; le ministère indique avoir reçu la confirmation que la voie empruntée permet d'éviter un recours en manquement contre la France. **Dialogue social** ensuite, à trois niveaux : directionnel, ministériel et interministériel ; la borne de soixante-cinq heures, un moment disparu du texte, y a été réintroduite à la demande d'organisations syndicales en comité social d'administration ministériel. **Organisationnelle** enfin.

La direction de l'administration pénitentiaire a souligné la complexité d'articuler la directive avec un statut spécial dont les règles remontent à 1966, et reconnu que les effectifs réels sont inférieurs aux besoins : plus de trois mille vacances de poste, un taux de couverture de l'ordre de 90 %, auxquels s'ajoute un manque évalué à un millier d'agents dans les services d'insertion et de probation. Elle a précisé qu'« un décret, un arrêté ne vont pas comme des baguettes magiques résoudre cette situation, simplement elle la révèle ».

Trois annonces de l'administration à retenir.

Le droit de refus est présenté comme un droit nouveau et effectif. L'administration reconnaît qu'il la mettra en difficulté : dans les petites structures, le service de nuit est assuré par trois à cinq agents, et le retrait d'un agent représente jusqu'à 25 % de l'effectif de nuit.

Aucune mesure d'accompagnement en effectifs n'est annoncée. L'administration indique qu'elle priorisera les postes concernés dans les prochaines campagnes de mobilité et les prochaines sorties d'école.

L'entrée en vigueur du texte est conditionnée en pratique à la mise à jour d'un logiciel métier, qui doit permettre de calculer la moyenne mobile de quarante-huit heures sur six mois. La mise en œuvre est annoncée courant 2027.

Observations générales des organisations

UNSA : une directive de 2003 appliquée en 2026 ; un dialogue social qui ne se mesure pas au nombre de réunions ; des chiffres d'effectifs manquants qui varient d'une réunion à l'autre ; une absence de transparence sur l'applicatif ORIGINE, dont le cahier des charges n'a jamais été communiqué depuis quinze ans ; le rappel que l'aménagement et la réduction du temps de travail du 27 décembre 2001 ont été imposés sans accord et que l'UNSA en demande depuis la réouverture ; des organigrammes construits sur trente-neuf heures alors que le régime est de trente-cinq ; des agents dépassant cent heures supplémentaires par mois, alors que le paiement est plafonné ; enfin, une démonstration concrète : lorsque les onze heures de repos entre deux vacations ne sont pas respectées, une partie du rattrapage est en pratique imputée sur les heures supplémentaires de l'agent lui-même.

CGT : il est singulier que le ministère de la Justice présente un texte de mise en conformité vingt-trois ans après la directive, en indiquant que l'outil de décompte n'est pas encore prêt, alors que d'autres administrations sous statut spécial s'y sont conformées depuis près de dix ans. La CGT a contesté la présentation d'un dialogue social nourri, rappelant que l'avis du comité social d'administration ministériel avait été défavorable, et s'est étonnée que la DGAFP valide un texte contraire à des jurisprudences européennes et nationales ainsi qu'à une position publique du Gouvernement exprimée en 2022. Elle a rappelé que des considérations de caractère purement économique ne peuvent primer sur la santé et la sécurité des agents.

Examen des amendements

Quinze amendements ont été examinés, déposés par la FSU, l'UNSA, la CGT et la CFE-CGC. Aucun amendement n'a été retenu par l'administration

Deux informations complémentaires ont été données au cours de cet examen. L'arrêté d'application a été transmis pour information et n'était pas soumis au vote de l'instance, aucune organisation n'a voté en sa faveur lors de son examen en comité social d'administration ministériel. Par ailleurs, la CGT a interrogé l'administration sur l'accès aux registres, inspection du travail, formations spécialisées et sur la production des rapports sociaux ; ces questions sont restées sans réponse précise.

Vote sur le point 2

Avis défavorable : 4 voix pour, 10 voix contre, 5 abstentions.

Pour : Force Ouvrière.

Contre : FSU ; UNSA ; CGT.

Abstention : CFDT, CFE-CGC et Solidaires.

Lecture d'ensemble. Deux textes présentés pour avis, deux avis défavorables, dont un à l'unanimité. Sur le premier, l'administration a reconnu ne pas disposer du recensement des agents concernés et n'a pas eu de mandat pour reporter l'examen ; le rejet unanime impose un nouvel examen le 9 octobre. Sur le second, l'administration a elle-même exposé que le dispositif la mettrait en difficulté faute d'effectifs, sans annoncer de mesure d'accompagnement : c'est l'aveu le plus utile de la séance, et il figure au procès-verbal.