



Montreuil, le 10 février 2020

--- Secteur statutaire ---

NOTE

Loi de Transformation de la Fonction Publique
Décrets d'application – entrée en vigueur 1^{er} janvier 2020

La rupture conventionnelle

Décrets n° 2019-1593 et n° 2019-1596 du 31 décembre 2019

Préambule

Décryptage des Décrets d'application de l'article 72 de la loi du 6 août 2019 qui, pour la Fonction Publique Territoriale (FPT) sont transcrits dans la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 (statut) et modifient le Décret n°88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels

L'article 72 est placé dans le titre IV de la Loi : « *Favoriser la mobilité et accompagner les transitions professionnelles des agents publics* » mais avec l'introduction dans la fonction publique de la possibilité de rupture conventionnelle, ce titre devrait plutôt s'appeler « **favoriser la précarité et accompagner les agents publics vers le chômage** ».

Pour certains agents confrontés à une dégradation de leurs conditions de travail ou subissant une perte de sens, la rupture conventionnelle correspond réellement à une attente pour quitter leur poste. C'est le constat de nombreux syndicats interpellés sur le sujet par les agents.

Pour autant, la rupture conventionnelle n'est pas la solution à ces problèmes. La rupture conventionnelle constitue avant tout un outil patronal de gestion des flux de personnel et dans le cas de la loi de transformation de la fonction publique, il s'agit avant tout d'un mécanisme supplémentaire pour réduire le nombre d'agents territoriaux, à bas coût et à bas bruit.

Alors, que vous soyez syndicaliste amené à conseiller un agent s'interrogeant sur la rupture conventionnelle ou à assister un agent ayant engagé une procédure, ou l'agent lui-même, n'oubliez donc jamais ceci : **La rupture conventionnelle est un processus qui conduit un fonctionnaire à abandonner la fonction publique et son statut ou un contractuel à rompre son CDI pour entrer dans un régime d'indemnisation du chômage.**

La Loi prévoit l'application de la possibilité de recours à la rupture conventionnelle pour les fonctionnaires **du 1^{er} janvier 2020 au 31 décembre 2025** avec évaluation du dispositif et présentation au

Parlement 1 an avant la fin de la période. Le Décret d'application précise bien dans son objet que l'expérimentation pour 6 ans (soit jusqu'au 31 décembre 2025) concerne les fonctionnaires.



NE PAS CONFONDRE RUPTURE CONVENTIONNELLE ET DEPART VOLONTAIRE

La rupture conventionnelle se substitue à l'indemnité de départ volontaire pour création ou reprise d'entreprise ou pour projet personnel.

Les transactions liées au départ volontaire mises en œuvre à la suite d'une démission effective avant l'entrée en vigueur du décret n°2019-1596 restent effectives.

A titre transitoire, un agent peut, si le dispositif a été adopté par délibération avant l'entrée en vigueur du même décret n°2019-1596, bénéficier des indemnités de départ volontaire jusqu'au 30 juin 2020 et si la démission est effective avant le 1^{er} janvier 2021.

I. L'objet des textes

« La [rupture conventionnelle](#) est une procédure qui permet à l'employeur et au salarié de convenir en commun des conditions de la rupture du contrat de travail qui les lie. Cette rupture résulte d'une convention signée par les parties au contrat, c'est-à-dire l'employeur et le salarié. » - Définition DARES (Direction de l'Animation, de la Recherche, des études et des statistiques qui dépend du ministère du Travail).

La Loi du 6 août 2019 instaure la possibilité de convenir en commun (employeur et fonctionnaire ou agent sous contrat à durée indéterminée de droit public) des conditions de la cessation définitive des fonctions, **entraînant la radiation des cadres et perte de qualité de fonctionnaire ou la fin du contrat.**

Les décrets fixent les conditions :

- Concernant la procédure : Décret n° 2019-1593 du 31 décembre 2019 relatif à la procédure de rupture conventionnelle dans la fonction publique.
- Concernant l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle : Décret n° 2019-1596 du 31 décembre 2019 relatif à l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle dans la fonction publique et portant diverses dispositions relatives aux dispositifs indemnitaires d'accompagnement des agents dans leurs transitions professionnelles.

La rupture conventionnelle s'applique donc :

- aux fonctionnaires territoriaux
- aux agents sous contrat à durée indéterminée de droit public

La rupture conventionnelle ne s'applique pas :

- Pendant la période de stage pour le fonctionnaire et la période d'essai du contractuel
- En cas de licenciement ou de démission
- Aux agents ayant atteint l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite fixé à l'[article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale](#) et justifiant d'une durée d'assurance, tous régimes de retraite de base confondus, égale à la durée d'assurance exigée pour obtenir la liquidation d'une pension de retraite au taux plein du régime général de sécurité sociale ;
- Aux fonctionnaires détachés en qualité d'agents contractuels.

1- Procédure

La procédure peut être engagée à l'initiative du fonctionnaire **ou de l'autorité territoriale dont il relève.**

Le demandeur informe l'autre partie par lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou remise en main propre contre signature.

Un entretien est organisé à une date fixée au moins dix jours francs et au plus un mois après la réception de la lettre de demande de rupture conventionnelle. Cet entretien est conduit par l'autorité hiérarchique ou l'autorité territoriale ou l'autorité investie du pouvoir de nomination dont relève le fonctionnaire ou l'agent public. D'autres entretiens peuvent être réalisés si nécessaire.

Possibilité de la présence d'un conseiller syndical

L'agent qui souhaite se faire assister par un conseiller désigné par une organisation syndicale représentative de son choix au cours du ou des entretiens en informe au préalable l'autorité territoriale avec laquelle la procédure est engagée.

Sont représentatives les organisations disposant d'au moins un siège au comité technique (au 01/01/2023 du Comité social territorial) de la collectivité ou de l'établissement où l'agent exerce ses fonctions.

A défaut de représentant du personnel relevant d'organisations syndicales représentatives au sein du comité social territorial ou au sein du comité social d'établissement, le fonctionnaire peut se faire assister par un conseiller syndical de son choix.

 La notion de représentativité n'est pas mentionnée dans le texte de Loi. Le Décret le réintroduit mais il est à noter qu'ici, il n'est pas fait appel au principe de représentativité tel qu'il est classiquement opéré dans la FPT, à travers la participation ou non des organisations syndicales au Conseil supérieur de la fonction Publique Territoriale. Cette question doit être clarifiée.

Le conseiller du fonctionnaire est tenu à une obligation de confidentialité à l'égard des informations relatives aux situations individuelles auxquelles il a accès.

Le ou les entretiens préalables portent principalement sur :

- Les motifs de la demande et le principe de la rupture conventionnelle ;
- La fixation de la date de la cessation définitive des fonctions ;
- Le montant envisagé de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle ;
- Les conséquences de la cessation définitive des fonctions, notamment le bénéfice de l'assurance chômage, l'obligation de remboursement prévue à l'article 8 et le respect des obligations déontologiques prévues par la loi du 13 juillet 1983 susvisée et à [l'article 432-13 du code pénal](#).

 Pour la CGT, il est indispensable que l'agent se fasse accompagner par un représentant syndical et que l'entretien soit préparé ensemble en amont.

D'autant plus si la rupture conventionnelle est à l'initiative de l'employeur. Sur ce point, rien n'apparaît sur les motifs possibles que pourrait invoquer l'employeur. Cela requiert la plus grande vigilance pour nos syndicats.

De plus, le Décret méconnaît dans la partie applicable aux fonctionnaires ce que précise la Loi à savoir que la rupture conventionnelle « ne peut être imposée par l'une ou l'autre des parties » (art 72 alinéa 1). En revanche, le Décret reprend l'intégralité de cette phrase dans la partie applicable aux agents contractuels de la fonction publique territoriale dans son article 10. Cette question doit également être clarifiée.

Signature d'une convention

Les termes et les conditions de la rupture conventionnelle sont énoncés dans une convention signée par les deux parties, établie selon le modèle défini par un arrêté du ministre chargé de la fonction publique.

La convention fixe notamment le montant de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle, dans des limites déterminées par décret et, la date de cessation définitive des fonctions du fonctionnaire (voir paragraphe 2-).

La signature de la convention a lieu au moins quinze jours francs après le dernier entretien, à une date arrêtée par l'autorité dont relève l'agent ou l'autorité investie du pouvoir de nomination ou son représentant. Chaque partie reçoit un exemplaire de la convention. Une copie de la convention est versée au dossier individuel de l'agent.

Droit de rétractation

Chacune des deux parties dispose d'un droit de rétractation. Ce droit s'exerce dans un délai de quinze jours francs, qui commence à courir un jour franc après la date de la signature de la convention de rupture conventionnelle, sous la forme d'une lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou remise en main propre contre signature.

2- L'Indemnité Spécifique de Rupture Conventionnelle - ISRC

Le Décret n° 2019-1596 du 31/12/2019 fixe un montant plancher et un montant plafond :

Le montant de l'indemnité ne peut pas être inférieur aux montants suivants :

- un quart de mois de rémunération brute par année d'ancienneté pour les années jusqu'à dix ans ;
- deux cinquièmes de mois de rémunération brute par année d'ancienneté pour les années à partir de dix ans et jusqu'à quinze ans ;
- un demi mois de rémunération brute par année d'ancienneté à partir de quinze ans et jusqu'à vingt ans ;
- trois cinquièmes de mois de rémunération brute par année d'ancienneté à partir de vingt ans et jusqu'à vingt-quatre ans.

Le montant maximum de l'indemnité ne peut pas excéder une somme équivalente à un douzième de la rémunération brute annuelle perçue par l'agent par année d'ancienneté, **dans la limite de vingt-quatre ans d'ancienneté.**

L'appréciation de l'ancienneté tient compte des durées de services effectifs accomplis dans la fonction publique de l'Etat, la fonction publique territoriale et dans la fonction publique hospitalière.

Les agents ayant signé un engagement à servir l'Etat à l'issue d'une période de formation doivent avoir accompli la totalité de la durée de service prévue par cet engagement pour bénéficier de la rupture conventionnelle.

Ci-dessous, à titre d'exemple, une estimation des montants minimum et maximum sur des grades de catégorie C :

Grade	Echelon et ancienneté	Salaire brut mensuel	Plancher Indemnité	Plafond Indemnité
	< 10 ans		Salaire brut x 1/4 x nombre d'année d'ancienneté	Salaire brut x nombre d'année
<i>ATSEM Principal 2^{ème} classe</i>	<i>Echelon 3 – 6 ans ancienneté</i>	<i>1560,45 euros</i>	<i>2340,67 euros</i>	<i>9362,70 euros</i>
<i>Adjoint administratif</i>	<i>Echelon 3 – 5 ans d'ancienneté</i>	<i>1541,70 euros</i>	<i>1927,12 euros</i>	<i>7708,50 euros</i>
	< 15 ans		Salaire brut x 2/5 x nombre d'année d'ancienneté	Salaire brut x nombre d'année
<i>ATSEM Principal 2^{ème} classe</i>	<i>Echelon 6 – 12 ans ancienneté</i>	<i>1644,79 euros</i>	<i>7894,99 euros</i>	<i>19737,48 euros</i>
<i>Adjoint administratif</i>	<i>Echelon 6 – 13 ans d'ancienneté</i>	<i>1565,13 euros</i>	<i>8138,67 euros</i>	<i>20346,69 euros</i>
	< 20 ans		Salaire brut x 1/2 x nombre d'année d'ancienneté	Salaire brut x nombre d'année
<i>ATSEM Principal 2^{ème} classe</i>	<i>Echelon 9 – 18 ans ancienneté</i>	<i>1827,55 euros</i>	<i>16447,95 euros</i>	<i>32895,90 euros</i>
<i>Adjoint administratif</i>	<i>Echelon 9 – 16 ans d'ancienneté</i>	<i>1621,36 euros</i>	<i>12970,88 euros</i>	<i>25941,76 euros</i>
	>20 ans*		Salaire brut x 3/5 x nombre d'année d'ancienneté	Salaire brut x nombre d'année
<i>ATSEM Principal 2^{ème} classe</i>	<i>Echelon 12 – 23 ans ancienneté</i>	<i>1958,76 euros</i>	<i>27030,88 euros</i>	<i>45051,48 euros</i>
<i>Adjoint administratif</i>	<i>Echelon 11 – 26 ans* d'ancienneté</i>	<i>1724,46 euros</i>	<i>24832,22 euros</i>	<i>41387,04 euros</i>

Cette indemnité est soumise à condition de remboursement. Les agents qui, dans les six années suivant la rupture conventionnelle, sont recrutés en tant qu'agent public pour occuper un emploi au sein de la même collectivité territoriale ou d'un établissement public en relevant ou auquel appartient la collectivité territoriale, sont tenus de rembourser à la collectivité ou l'établissement

public, au plus tard dans les deux ans qui suivent leur recrutement, les sommes perçues au titre de l'indemnité.

Ce mécanisme a été qualifié d'anti-abus (Rapport n°570 de Catherine DI FOLCO et Loïc HERVÉ, fait au nom de la commission des lois du Sénat, déposé le 12 juin 2019). A l'origine le délai de latence était de 3 ans. Le sénateur Alain Perea (La République en Marche) a déposé un amendement qui a été adopté le faisant passer de trois à six ans.

Définition des rémunérations prises en compte ou exclues pour le calcul de l'ISRC

La rémunération brute de référence pour la détermination de la rémunération mentionnée aux articles 2 et 3 du Décret est la rémunération brute annuelle perçue par l'agent au cours de l'année civile précédant celle de la date d'effet de la rupture conventionnelle.

Sont exclues de cette rémunération de référence :

- Les primes et indemnités qui ont le caractère de remboursement de frais
- Les majorations et indexations relatives à une affection outre-mer
- L'indemnité de résidence à l'étranger
- Les primes et indemnités liées au changement de résidence, à la primo-affectation, à la mobilité géographique et aux restructurations
- Les indemnités d'enseignement ou de jury ainsi que les autres indemnités non directement liées à l'emploi

Pour les agents bénéficiant d'un logement pour nécessité absolue de service, le montant des primes et indemnités pris en compte pour la détermination de la rémunération mentionnée aux articles 2 et 3 est celui qu'ils auraient perçu, s'ils n'avaient pas bénéficié d'un logement pour nécessité absolue de service.

3- Les effets de la rupture conventionnelle

La rupture conventionnelle entraîne **la radiation des cadres et la perte de la qualité de fonctionnaire.**

Elle entraîne la **rupture du contrat à durée indéterminée** pour l'agent public.

Mais comme pour les salariés du privé et l'agent sous contrat, l'ex-fonctionnaire aura **possibilité de bénéficiaire de l'allocation de retour à l'emploi (ARE), s'il en remplit les conditions d'attribution.**

La convention fixe notamment la date de fin de fonctions ou de contrat de l'agent. Celle-ci intervient au plus tôt un jour après la fin du délai de rétractation.

Une nouvelle obligation pour les agents lors de tout recrutement : Préalablement à leur recrutement, les candidats retenus pour occuper, en qualité d'agent public, un emploi au sein de l'une des personnes de droit public mentionnées à l'article 1er du présent décret adressent à l'autorité de recrutement une attestation sur l'honneur qu'ils n'ont pas bénéficié, durant les six années précédant le recrutement, d'une indemnité spécifique de rupture conventionnelle soumise à l'obligation de remboursement prévue.

II. Les enjeux

La rupture conventionnelle constitue une atteinte au statut de fonctionnaire. Elle lui étend et lui impose une logique contractuelle.

Ce changement de paradigme du fonctionnariat au contrat est le cœur de la loi Dussopt visant à détruire la Fonction publique pour mieux démanteler le Service Public. C'est notamment pour cela que la CGT la combat.

Pour se projeter sur les conséquences de la rupture conventionnelle dans la fonction publique, les statistiques de la DARES concernant la rupture conventionnelle dans le secteur privé, où elle a été mise en place il y a une dizaine d'années, montrent les dangers d'une telle procédure :

La DARES observe que **dans le privé 30% des ruptures conventionnelles sont imposées aux salariés** et que ce taux est certainement sous-estimé. Une de ses études sur le sujet est d'ailleurs intitulée « Le consentement du salarié à la rupture conventionnelle, entre initiative, adhésion et résignation ».

La DARES note également que **60 % des ruptures ont été à l'initiative de l'employeur**. Cette initiative se fait souvent dans un climat de pressions sur le salarié, de violences managériales, voire de menaces.

En la matière, l'assistance par un conseiller du salarié et le contrôle par la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRRECTE) constituent des moyens réels de protection.

Dans le privé, le conseiller du salarié bénéficie lui-même d'un statut protecteur. Il dispose d'une carte de conseiller du salarié qui rappelle ses droits et les sanctions sévères envers toute entrave à son action. Il dispose de temps pour préparer l'entretien.

Or, rien de tel n'est prévu pour les conseillers des agents territoriaux impliqués dans une rupture conventionnelle. Dans des processus conflictuels, ce conseiller syndical sera l'objet lui aussi de pressions.

Il en est de même pour le contrôle des conventions via la demande d'homologation et l'instruction par la DIRRECTE (Direction régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi). Olivier Dussopt a évoqué un procédé d'homologation des ruptures conventionnelles ; comme cela est le cas dans le privé actuellement. Mais aucune disposition de ce type n'apparaît dans la loi ou dans les décrets.

En moyenne, la DIRRECTE rejette entre 6 et 7% des ruptures conventionnelles du privé. En 2018 plus de 26 000 ruptures ont ainsi été refusées.

L'Indemnité Spécifique de Rupture Conventionnelle est un miroir aux alouettes : bien que des agents pourraient être séduits par l'idée de percevoir une importante indemnité de rupture, il faut pourtant comprendre que la rupture conventionnelle est un processus qui conduit un fonctionnaire ou un contractuel à abandonner le fonctionnariat ou un CDI pour entrer dans un régime d'indemnisation du chômage, en contrepartie au versement d'**une indemnité qui n'atteint même pas en moyenne une année de salaire**.

Qui plus est les agents territoriaux ayant plus de 24 ans d'ancienneté seront particulièrement lésés. **Au-delà de la 24ème année, les années supplémentaires ne comptent pas pour le calcul de l'ISRC.**

La question de la Protection Sociale Complémentaire (PSC) : dans le privé, un salarié en rupture conventionnelle bénéficie du maintien de la couverture PSC de l'employeur pendant les 12 mois suivant la rupture.

Rien n'est prévu pour les agents territoriaux.

La rupture conventionnelle est un aller simple pour le chômage : dans le secteur privé, pour l'année 2018, le nombre d'inscriptions à la suite d'une rupture conventionnelle s'est élevé à 410 700 sur un total de ruptures homologuées de 437 700. **Plus de 9 salariés sur 10 ayant quitté « à l'amiable » leur entreprise se retrouvent à la case chômage !**

Et lorsque l'on sait que la volonté du patronat – et du gouvernement qui le soutient – est de durcir les conditions et les montants d'indemnisation de l'assurance chômage, il y a de sombres perspectives pour ces demandeurs d'emploi. On est bien loin de la « start-up economy » ou de toute progression sociale...

IV. Revendications de la CGT :

A l'occasion des différentes phases de chantiers de concertation sur le projet de loi de Transformation de la Fonction Publique en 2019, la CGT a porté ces analyses et propositions pour enrichir le Statut de fonctionnaire ou le financement des services publics. Rien n'a jamais été entendu ou retenu par le gouvernement !

Pour cette raison, la CGT, comme d'autres organisations syndicales, a boycotté les instances lors de l'examen du projet de loi dans les Conseils Supérieurs et Conseils Communs de la Fonction publique, puis a refusé de porter des amendements –dont il ne serait pas tenu compte– dans ces mêmes instances.

Cependant, environ 80 amendements qui auraient pu être portés dans ces instances si le gouvernement respectait la démocratie syndicale, sociale et citoyenne ont été rédigés lors de réunion en inter versant ont été portées dans le débat national, en s'appuyant d'une part sur les organisations progressistes susceptibles de porter un certain nombre de propositions dans l'Assemblée parlementaire, et d'autre part sur le débat citoyen que ces propositions peuvent contribuer à faire grandir.

En revanche, en ce qui concerne les dispositions de la loi portant gravement atteinte au Statut de la Fonction Publique, aucun amendement n'a été proposé par la CGT et la **suppression de l'article** a été demandé, comme sur l'augmentation du temps de travail, la suppression ou modification d'instances paritaires par exemple. C'est également le cas pour l'article sur la rupture conventionnelle.

Les motifs suivants ont été exposés : *« L'établissement d'une rupture conventionnelle pour les fonctionnaires est incompatible avec le statut des fonctionnaires.*

La CGT n'est pas favorable à l'indemnité de départ volontaire ni à son extension au-delà du champ des restructurations, cependant ce dispositif est totalement statutaire, l'ensemble de ces dispositions étant établi réglementairement.

Une rupture conventionnelle suppose une convention de rupture, alors que la signature du fonctionnaire n'est en aucun cas créatrice de droit. Seule la puissance publique peut prendre un acte réglementaire créateur de droit, toujours unilatéral donc.

De fait le fonctionnaire ne bénéficiera d'aucune protection. La convention qu'il aura signée n'aura aucune valeur juridique. Aucune obligation légale ne permettra de garantir le montant qu'il croira avoir négocié

L'introduction dans la loi ou la réglementation de mesures rendant créatrice de droit cette négociation individuelle remettrait en cause la situation statutaire et réglementaire du fonctionnaire. Introduire cette possibilité de rupture conventionnelle c'est ouvrir un cycle de jurisprudence entre principes contradictoires qui ne fera qu'obscurcir les conditions de départ volontaire des fonctionnaires. »

V. Conclusion.

Le rôle des syndicats et des représentants du personnel doit être d'alerter les agents sur les conséquences d'un tel dispositif.

Des questions restent encore en suspens et il est nécessaire que des réponses soient apportées par les directions générales voire par le Conseil Constitutionnel.

Références :

- Décret n° 2019-1593 du 31 décembre 2019 relatif à la procédure de rupture conventionnelle dans la fonction publique - <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000039727613&categorieLien=id>
- Décret n° 2019-1596 du 31 décembre 2019 relatif à l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle dans la fonction publique et portant diverses dispositions relatives aux dispositifs indemnitaires d'accompagnement des agents dans leurs transitions professionnelles - <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000039728021&categorieLien=id>
- Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique - https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=733F3D6C9418AFA7F5789A5464CE6DDF.tplgr36s_3?cidTexte=JORFTEXT000038889182&idArticle=&categorieLien=id
- Loi du 26 janvier 1984 - <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000320434>
- Décret n°88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale - <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006066415>
- Analyse CGT Fonction Publique - <https://www.cgtservicespublics.fr/societe/statut-de-la-fonction-publique/loi-de-transformation-de-la-fonction-publique-et-privatisation-cnftp/casse-de-la-fonction-publique/loi-fonction-publique/la-loi/article/analyse-cgt-fonction-publique-de-la-loi-de-transformation-de-la-fonction>
- UFICT des services publics - <https://syndicoop.fr/ufictsp/rupture-conventionnelle-dans-la-fonction-publique-territoriale-un-guide-syndical/>