



MINISTÈRE
DE L'ACTION PUBLIQUE,
DE LA FONCTION PUBLIQUE
ET DE LA SIMPLIFICATION

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Bilan de l'expérimentation de la rupture conventionnelle pour les fonctionnaires

APFF2430375X

Décembre 2024

Table des matières

Introduction.....	3
I. Présentation du dispositif	4
A. Une nouvelle modalité de cessation des fonctions pour les fonctionnaires.....	4
B. Les fonctionnaires exclus du dispositif	4
C. La procédure de rupture conventionnelle	4
D. Le versement d'une indemnité spécifique de rupture conventionnelle.	6
E. La mise en place d'une clause de remboursement de l'ISRC et d'une attestation sur l'honneur.....	7
F. Le droit au versement de l'allocation d'aide au retour à l'emploi.....	8
II. L'accompagnement du déploiement de la rupture conventionnelle au sein de la fonction publique.....	9
III. Bilan quantitatif de l'expérimentation de la rupture conventionnelle pour les fonctionnaires.....	10
A. Fonction publique d'Etat	10
1. Nombre de demandes de ruptures conventionnelles.....	10
2. Nombre de ruptures conventionnelles accordées aux fonctionnaires .	11
3. Age moyen des agents publics (fonctionnaires et contractuels) bénéficiaires d'une rupture conventionnelle	12
4. Montants moyen et médian par ministères de l'IRSC	13
5. Montant de l'ISRC	14
6. Répartition par catégories des fonctionnaires demandeurs et bénéficiaires d'une rupture conventionnelle	14
B. Fonction publique territoriale.....	14
C. Fonction publique hospitalière	18
IV. Bilan qualitatif de l'expérimentation de la rupture conventionnelle pour les fonctionnaires	19
Conclusion et perspectives	22

Introduction

Le dispositif de rupture conventionnelle, mis en place à titre expérimental du 1^{er} janvier 2020 au 31 décembre 2025 pour les fonctionnaires par [l'article 72 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique](#) (LTFP), dote les employeurs des trois versants de la fonction publique d'un outil permettant d'accompagner les fonctionnaires qui le souhaitent dans leur projet de mobilité hors de la fonction publique ou de reconversion professionnelle. Il s'est inscrit dans l'objectif, plus général, du Gouvernement de favoriser la fluidité des carrières entre l'emploi public et le secteur privé.

Le II de l'article 72 précité prévoit qu'une évaluation de ce dispositif, qui doit porter notamment sur le nombre de fonctionnaires couverts et son coût global, soit présentée au Parlement un an avant le terme de l'expérimentation.

Tel est l'objet du présent bilan qui repose sur une enquête lancée en 2024 par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). Il ne traite pas de la situation des contractuels dans la fonction publique¹ et concerne essentiellement la fonction publique de l'Etat, faute de données complètes s'agissant des deux autres versants.

¹ Hormis pour quelques données afférentes aux agents publics dans leur ensemble pour lesquelles celles portant sur les seuls fonctionnaires ne sont pas disponibles.

I. Présentation du dispositif

A. Une nouvelle modalité de cessation des fonctions pour les fonctionnaires

L'introduction de la rupture conventionnelle vient compléter les dispositifs existants listés à [l'article L. 550-1 du code général de la fonction publique](#) (CGFP), qui peuvent entraîner la cessation définitive des fonctions par radiation des cadres et la perte de la qualité de fonctionnaire. Il s'agit de :

- la démission régulièrement acceptée ;
- la non réintégration à l'issue d'une période de disponibilité ;
- le licenciement ;
- la révocation ;
- l'admission à la retraite ;
- la perte de la nationalité française ;
- la déchéance des droits civiques ;
- l'interdiction par décision de justice d'exercer un emploi public.

Comme indiqué précédemment, la rupture conventionnelle a été introduite, par l'article 72 de la LTFP, pour les fonctionnaires des trois versants de la fonction publique, à titre expérimental, pendant six ans, à compter du 1^{er} janvier 2020 jusqu'au 31 décembre 2025.

Le dispositif a été précisé par [le décret n° 2019-1593 du 31 décembre 2019 relatif à la procédure de rupture conventionnelle](#) et par [le décret n° 2019-1596 du même jour relatif à l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle](#). Par ailleurs, [le décret n° 2020-741 du 16 juin 2020 relatif au régime particulier d'assurance chômage applicable à certains agents publics et salariés du secteur public](#) a détaillé les conditions d'ouverture du droit à chômage en cas de rupture conventionnelle. Les contours du dispositif ont également été explicités par la jurisprudence.

B. Les fonctionnaires exclus du dispositif

La rupture conventionnelle ne concerne ni les fonctionnaires stagiaires, ni les fonctionnaires détachés sur contrat, ni les fonctionnaires ayant atteint l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite mentionné à [l'article L. 161 17-2 du code de la sécurité sociale](#) et justifiant de la durée d'assurance, tous régimes de retraite de base confondus, nécessaire pour obtenir le pourcentage maximum de pension.

C. La procédure de rupture conventionnelle

La procédure de rupture conventionnelle dans la fonction publique est en grande partie similaire à celle applicable dans le secteur privé². Elle est précisée par le décret n° 2019-1593 du 31 décembre 2019 précité.

² Dans le secteur privé, la rupture conventionnelle individuelle peut intervenir à l'initiative de l'employeur ou du salarié et ne peut être imposée à l'une ou l'autre des parties. Le dispositif est seulement ouvert aux salariés ayant conclu un contrat à durée indéterminée. Ainsi, sont notamment exclus du dispositif les titulaires d'un contrat à durée déterminée ou d'un contrat d'apprentissage. La procédure de rupture conventionnelle est la

Si elle peut être engagée à l'initiative du fonctionnaire aussi bien qu'à celle de l'administration dont il relève, elle ne peut en revanche être imposée par l'une ou l'autre des parties et ne peut donc résulter que d'un commun accord. Dès lors, elle ne constitue pas un droit pour le fonctionnaire qui la sollicite auprès de son employeur. Saisi de recours contre des décisions de refus d'une rupture conventionnelle, le juge administratif s'est prononcé à plusieurs reprises en ce sens³, en rejetant notamment les motifs fondés sur le principe d'égalité de traitement⁴. Lorsque la rupture conventionnelle est à l'initiative de l'administration, elle doit recueillir le consentement libre et éclairé, exempt de tout vice de l'agent.

La procédure prévoit qu'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 obligatoire et doit se tenir même en cas de refus. Le juge a en effet estimé⁵ que l'autorité administrative ne peut légalement opposer un refus à une demande de rupture conventionnelle régulièrement formée par le fonctionnaire sans avoir préalablement organisé l'entretien, celui-ci devant porter sur le principe même d'une telle rupture qui ne peut résulter que d'un accord entre les parties intéressées.

A la suite de cet entretien, la rupture conventionnelle, si elle est acceptée, est formalisée par une convention signée par les deux parties, qui en définit les conditions, notamment le montant de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle.

Chacune des deux parties dispose d'un droit de rétractation qui s'exerce dans un délai de 15 jours francs, qui commence à courir un jour franc après la date de la signature de la convention.

Tout au long de la procédure ou en cas de refus d'une proposition de rupture conventionnelle, le fonctionnaire peut se faire assister par un conseiller désigné par une organisation syndicale de son choix. L'article 72 de la LTFP précité prévoyait initialement que l'agent public pouvait se faire assister par un conseiller désigné par une organisation syndicale représentative de son choix. Le terme « représentative » a cependant été censuré par le Conseil constitutionnel⁶, au motif qu'il établissait une différence de traitement entre les organisations, alors même que le caractère représentatif ou non d'un

suivante : organisation d'un ou de plusieurs entretiens préalables pour convenir du principe d'une rupture conventionnelle ; possibilité pour le salarié de se faire assister durant le ou les entretiens ; établissement d'une convention pour définir les conditions de la rupture, notamment le montant de l'indemnité spécifique de rupture et la date de rupture envisagée ; droit de rétractation des deux parties s'exerçant dans un délai de quinze jours à compter de la signature de la convention. A l'issue du délai de rétraction, la rupture conventionnelle fait l'objet, dans le secteur privé, d'une homologation administrative de la part de la direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) compétente. Le salarié bénéficie d'une indemnité de rupture conventionnelle dont le montant, bien que négocié entre le salarié et son employeur, ne peut être inférieur à celui de l'indemnité légale de licenciement ou à l'indemnité de licenciement prévue par la convention collective, si cette dernière est plus favorable. Contrairement au secteur public, aucun montant plafond de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle n'est fixé.

³ [Tribunal administratif de Nîmes, 4^{ème} chambre, 21 avril 2023, req. n° 2100417.](#)

⁴ [Tribunal administratif de Lyon, 9^{ème} Chambre, 11 janvier 2024, req. n° 2204774.](#)

⁵ [Tribunal administratif de Nîmes, 4^{ème} chambre, 21 avril 2023, req. n° 2100417.](#)

⁶ [Conseil constitutionnel, déc. n° 2020-860 QPC du 15 octobre 2020, Syndicat des agrégés de l'enseignement supérieur et autre.](#)

syndicat ne déterminait pas la capacité du conseiller à assurer l'assistance du fonctionnaire.

D. Le versement d'une indemnité spécifique de rupture conventionnelle

La conclusion d'une rupture conventionnelle entraîne le versement par l'employeur d'une indemnité spécifique de rupture conventionnelle (ISRC).

Le montant de l'ISRC est fixé au sein de la convention conclue par les parties, à l'issue des échanges ayant eu lieu au cours de la procédure entre l'administration et l'agent. Il est négocié dans la limite des montants plancher et plafond, tels que fixés par les dispositions du décret n° 2019-1596 du 31 décembre 2019 précité.

Ces montants sont fixés en considération de la rémunération brute de référence de l'agent, laquelle correspond à la rémunération brute annuelle (RBA) qu'il perçoit au cours de l'année civile précédant celle de la date d'effet de la rupture conventionnelle. Cette rémunération de référence intègre tous les éléments de rémunération perçus, à l'exception d'une liste de primes et indemnités fixée par la réglementation⁷.

Le montant plancher de l'ISRC est déterminé en fonction de l'ancienneté de l'agent, dans la limite de 24 années révolues d'ancienneté. Les règles de calcul sont les suivantes :

Par année d'ancienneté	Montant minimum
De la 1 ^{ère} à la 10 ^{ème} année révolue	0,25 x 1/12 ^{ème} de la RBA n-1
De la 11 ^{ème} année à la 15 ^{ème} année révolue	2/5 ^{ème} x 1/12 ^{ème} de la RBA n-1
De la 16 ^{ème} à la 20 ^{ème} année révolue	0,5 x 1/12 ^{ème} de la RBA n-1
De la 21 ^{ème} à la 24 ^{ème} année révolue	3/5 ^{ème} x 1/12 ^{ème} de la RBA n-1

Le montant plafond de l'indemnité ne peut excéder un douzième de la rémunération brute de référence, multiplié par le nombre d'années d'ancienneté, dans la limite de 24 années révolues.

L'appréciation de l'ancienneté tient compte de l'ensemble des services effectifs accomplis dans les trois versants de la fonction publique.

L'ISRC est exonérée d'impôt sur le revenu dans les conditions et limites fixées par [l'article 80 duodecies du code général des impôts](#)⁸. L'indemnité versée aux agents en droit de bénéficier d'une retraite ne bénéficie pas de cette exonération.

⁷ Article 4 du décret n°2019-1596 du 31 décembre 2019 : cette liste comprend notamment les indemnités ayant le caractère de remboursement de frais, les majorations relatives à une affectation en outre-mer, l'indemnité de résidence à l'étranger ou les primes et indemnités liées au changement de résidence et aux restructurations.

⁸ Cette disposition exonère d'impôt sur le revenu la fraction des indemnités versées à l'occasion d'une rupture conventionnelle, dans la limite de deux fois le montant de la rémunération annuelle brute perçue par le salarié au cours de l'année civile précédant la rupture de son contrat de travail, ou 50 % du montant de l'indemnité si ce seuil est supérieur, ces montants alternatifs étant eux-mêmes retenus sous un plafond égal à six fois le montant annuel du plafond de la sécurité sociale en vigueur à la date de versement des indemnités (soit 246 816 €).

En application de [l'article L. 136-1-1 du code de la sécurité sociale](#), l'indemnité est également exclue de l'assiette des cotisations CSG (contribution sociale généralisée) et CRDS (contribution au remboursement de la dette sociale), dans la limite de deux fois le montant du plafond annuel de la sécurité sociale. L'indemnité, dont le montant est supérieur à dix fois le montant de ce plafond annuel, est assujettie dès le premier euro aux contributions et cotisations sociales.

E. La mise en place d'une clause de remboursement de l'ISRC et d'une attestation sur l'honneur

Le dispositif de rupture conventionnelle prévoit un remboursement, sous certaines conditions, de l'ISRC en cas de retour dans l'emploi public postérieurement à la rupture de la relation de travail.

Ainsi, le fonctionnaire qui aura perçu l'indemnité sera tenu de la rembourser s'il est recruté dans les six années postérieurement à la rupture conventionnelle pour occuper un emploi au sein de l'administration avec laquelle il a convenu de cette rupture conventionnelle.

Le champ d'application de cette clause de remboursement diffère selon que la collectivité publique avec laquelle l'agent a convenu de la rupture conventionnelle est une administration de l'Etat ou un de ses établissements publics, une collectivité territoriale ou un de ses établissements publics, ou un établissement public de santé, social ou médico-social :

- pour la fonction publique de l'Etat, le fonctionnaire qui a convenu d'une rupture conventionnelle avec une administration de l'Etat ou l'un de ses établissements publics doit rembourser à l'Etat les sommes perçues s'il est recruté, dans les six années postérieurement à la rupture conventionnelle, pour occuper un emploi au sein de la fonction publique de l'Etat ;
- pour la fonction publique territoriale, le fonctionnaire qui a convenu d'une rupture conventionnelle avec une collectivité territoriale doit lui rembourser les sommes perçues s'il est recruté, dans les six années postérieurement à la rupture conventionnelle, par cette même collectivité territoriale ou un établissement public en relevant ou auquel appartient la collectivité. Cette mesure a pour effet d'éviter, par exemple, qu'un agent perçoive l'ISRC de la part d'une commune puis reprenne une relation de travail avec l'établissement public de coopération intercommunale auquel appartient cette même commune. En revanche, il pourra occuper un emploi dans une collectivité différente ;
- pour la fonction publique hospitalière, le fonctionnaire qui a convenu d'une rupture conventionnelle avec un établissement de santé, social ou médico-social doit lui rembourser les sommes perçues s'il est recruté, dans les six années postérieurement à la rupture conventionnelle, par ce même établissement.

Dans les trois versants, l'agent dispose d'un délai de deux années pour rembourser l'indemnité perçue.

Par ailleurs, l'article 8 du décret n° 2019-1593 du 31 décembre 2019 précité impose que, préalablement à tout recrutement, les candidats retenus pour occuper un emploi en qualité d'agent public adressent à l'autorité de recrutement une attestation sur

l'honneur qu'ils n'ont pas bénéficié, durant les six années précédant le recrutement, de l'ISRC.

F. Le droit au versement de l'allocation d'aide au retour à l'emploi

L'agent qui bénéficie d'une rupture conventionnelle a droit au versement de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE), conformément au 2° du IV de l'article 72 de la LTFP.

Cette allocation est déterminée et calculée selon les mêmes modalités que pour les autres cas d'ouverture du droit à chômage, dans les conditions prévues par le décret n° 2020-741 du 16 juin 2020 précité.

Par ailleurs, le montant de l'ISRC n'entre pas dans le calcul du salaire de référence, dès lors qu'il s'agit d'une indemnité liée à la fin de la relation de travail. Toutefois, l'éventuelle part des indemnités versées au titre de la rupture conventionnelle, qui excéderait le montant minimum fixé par la loi, est prise en compte pour le calcul du différé d'indemnisation spécifique servant à déterminer la date à partir de laquelle l'allocataire sera indemnisé. La durée maximale du différé spécifique est de 150 jours calendaires.

Pour le bénéfice de l'ARE, le bénéficiaire d'une rupture conventionnelle doit respecter les conditions légales attachées à la qualité de demandeur d'emploi : aptitude au travail, accomplissement d'actes positifs et répétés en vue de retrouver un emploi. En outre, au regard des règles relatives au droit à pension, lorsqu'il a atteint l'âge légal de départ à la retraite, le demandeur d'emploi ne peut bénéficier de l'ARE que s'il n'a pas obtenu le nombre de trimestres requis, et ce jusqu'à l'âge permettant d'obtenir d'office une retraite à taux plein.

Il n'existe pas de données agrégées suffisamment fines permettant d'évaluer l'impact des ruptures conventionnelles dans le secteur public sur l'équilibre du régime d'assurance chômage.

II. L'accompagnement du déploiement de la rupture conventionnelle au sein de la fonction publique

Le déploiement et la mise en œuvre effective du dispositif de rupture conventionnelle ont été facilités par un accompagnement des employeurs.

La DGAFP a notamment organisé des ateliers au printemps 2020 pour que les ministères partagent leurs réflexions et bonnes pratiques, en vue de l'élaboration de doctrines d'emploi permettant d'orienter leur décision à l'égard des demandes de rupture conventionnelle émanant des agents. Plusieurs sessions en ligne ont également été organisées pour permettre aux personnes intéressées d'échanger et de poser des questions sur ce dispositif.

De plus, un modèle non obligatoire de convention de rupture a été élaboré et publié par [arrêté du 6 février 2020](#).

En outre, un [simulateur de calcul](#) des montants plancher et plafond de l'ISRC a été conçu par le Centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH) et mis à disposition des ministères.

Enfin, la DGAFP avait répondu aux différentes sollicitations des ministères *via* une boîte fonctionnelle dédiée lors de l'ouverture du dispositif.

Les employeurs ont également établi en interne des notes, instructions, guides afin d'accompagner les services de ressources humaines dans la mise en œuvre de ce dispositif.

III. Bilan quantitatif de l'expérimentation de la rupture conventionnelle pour les fonctionnaires

A. Fonction publique d'Etat

Sont présentés, dans cette partie du bilan quantitatif consacrée à la fonction publique d'Etat :

- le nombre de demandes de ruptures conventionnelles (1) ;
- le nombre de ruptures conventionnelles accordées aux fonctionnaires (2) ;
- l'âge moyen des agents publics bénéficiaires d'une rupture conventionnelle (3) ;
- les montants moyen et médian par ministère de l'ISRC (4) ;
- le montant de l'ISRC (5) ;
- la répartition par catégorie des fonctionnaires bénéficiaires d'une rupture conventionnelle (6).

1. Nombre de demandes de ruptures conventionnelles

Selon l'enquête réalisée auprès des ministères, 4 913 demandes de rupture conventionnelle ont été formulées à l'initiative des agents publics (fonctionnaires et contractuels confondus⁹) depuis la mise en place du dispositif jusqu'au 1^{er} septembre 2024. Ce nombre de demandes ne comprend pas les données du ministère de l'Education nationale qui ne sont pas connues¹⁰.

Les agents des ministères économiques et financiers sont les plus nombreux à avoir mobilisé le dispositif (2 402 demandes), suivis par les agents du ministère des armées (613), du ministère de la justice (528), du ministère de la transition écologique (522), du ministère de l'Intérieur (408) et des ministères sociaux (228).

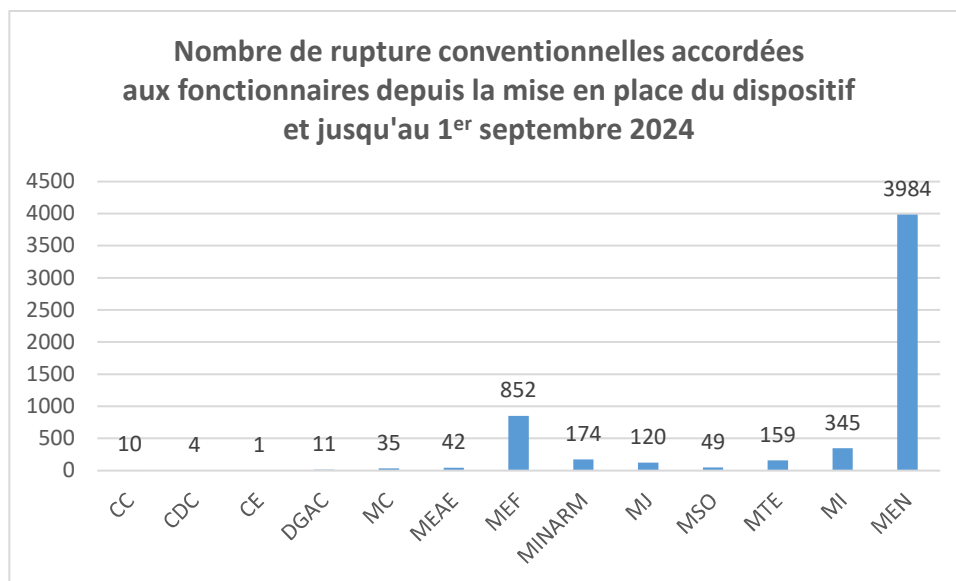
Selon la même enquête, seules 72 demandes de rupture conventionnelle¹¹ ont été formulées à l'initiative de l'administration depuis la mise en place du dispositif jusqu'au 1^{er} septembre 2024, dont 34 par le ministère des armées et 20 par les ministères sociaux. Le dispositif a donc massivement pour origine une demande de l'agent public.

⁹ La proportion de fonctionnaires n'est pas connue.

¹⁰ Seul est connu le nombre d'agents publics bénéficiaires d'une rupture conventionnelle (4 896) au 11 avril 2024.

¹¹ Hors ministère de l'Education nationale.

2. Nombre de ruptures conventionnelles accordées aux fonctionnaires



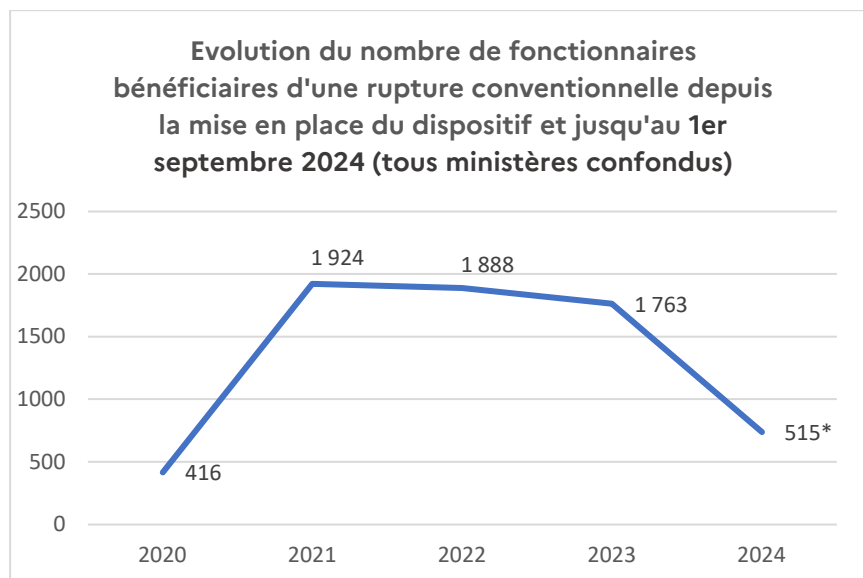
Source : enquête DGAFP réalisée auprès des ministères - 2024.

CC : Cour des comptes, CDC : Caisse des dépôts et consignations, CE : Conseil d'Etat, DGAC : direction générale de l'aviation civile, MC : ministère de la culture, MEAE : ministère de l'Europe et des affaires étrangères, MEF : ministères économiques et financiers, MINARM : ministère des armées, MJ : ministère de la justice, MSO : ministères sociaux, MTE : ministère de la transition écologique, MI : ministère de l'intérieur, MEN : ministère de l'Education nationale.

* Chiffres au 1^{er} septembre 2024 à l'exception du MEN (chiffre au 11 avril 2024).

Sur un total de 5 786 ruptures conventionnelles accordées aux fonctionnaires depuis la mise en place du dispositif jusqu'au 1^{er} septembre 2024, le dispositif est le plus mobilisé par le ministère de l'Education nationale (3 984), puis par les ministères économiques et financiers (852)¹².

¹² Proportionnellement au total de leurs effectifs, le ministère de l'Education nationale se place dans la moyenne des ministères ayant mobilisé ce dispositif (0,3 %). Les ministères qui y ont le plus et le moins recouru sont respectivement les ministères économiques et financiers (0,5 % des agents) et le ministère de la justice (0,08 %).



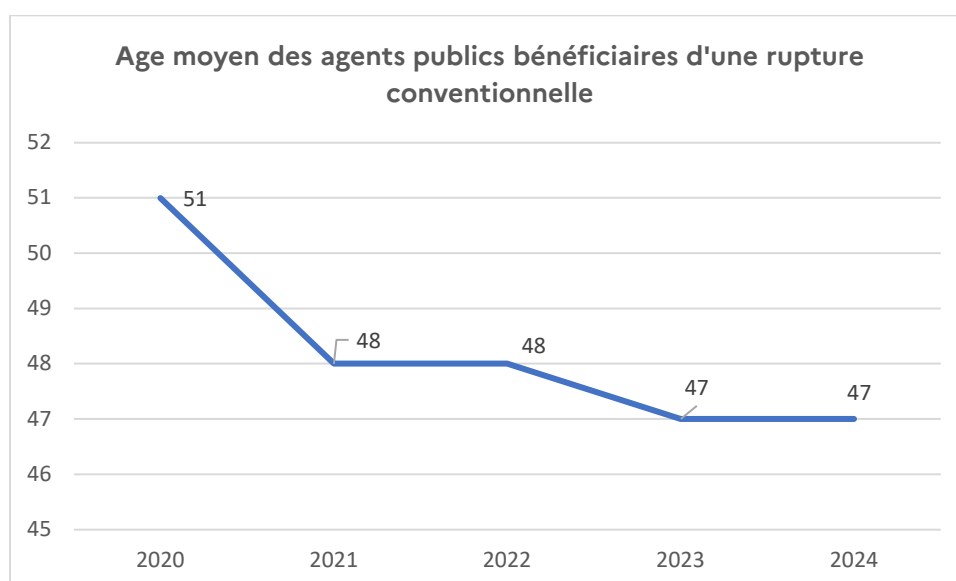
Source : INDIA Rému

*Le chiffre est de 1412 bénéficiaires, au 31 octobre 2024, une large majorité des ruptures conventionnelles, conclues au MEN, intervenant au troisième trimestre de l'année.

Les différentes sources des données figurant dans les deux précédents graphiques expliquent que les nombres totaux de ruptures conventionnelles accordées ne soient pas concordants.

Si le démarrage du dispositif de rupture conventionnelle a été très progressif (du fait de la période de la crise du COVID), il est monté en puissance au cours de la deuxième année de son lancement. Les chiffres sont stables les trois années suivantes.

3. Age moyen des agents publics (fonctionnaires et contractuels) bénéficiaires d'une rupture conventionnelle

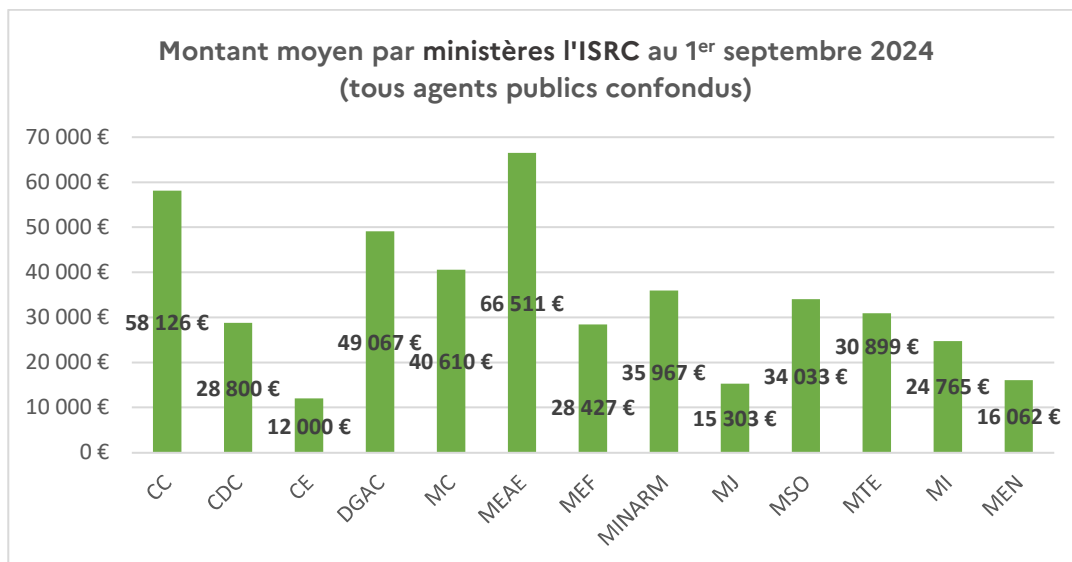


Source : INDIA Remu

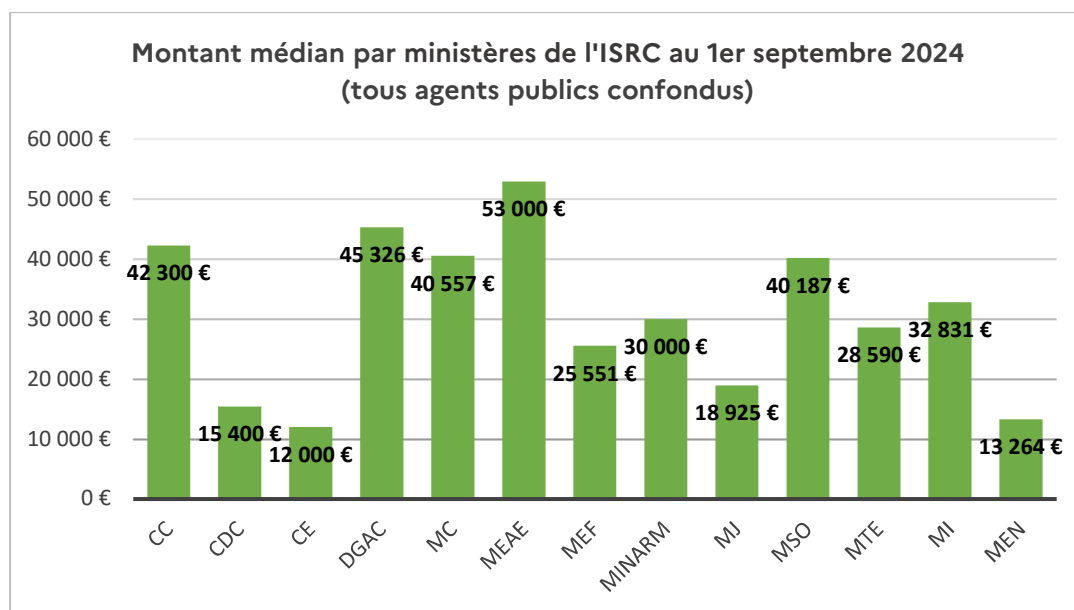
L'âge moyen des fonctionnaires d'Etat est de 43 ans ([source : rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024](#))

On constate une diminution sensible de l'âge moyen des bénéficiaires d'une rupture conventionnelle. En quatre ans de déploiement du dispositif, il a en effet baissé de quatre années, passant de 51 ans à 47 ans.

4. Montants moyen et médian par ministère de l'ISRC



Source : enquête DGAFP réalisée auprès des ministères – 2024.



Source : enquête DGAFP réalisée auprès des ministères – 2024.

Les catégories professionnelles (A, B et C) ne font pas partie des critères ministériels de détermination des montants moyen et médian de l'ISRC versés aux bénéficiaires d'une rupture conventionnelle. Les différentes doctrines de gestion ministérielles peuvent en revanche tenir compte des situations individuelles ou des projets professionnels présentés par les bénéficiaires, ou proposer systématiquement soit le montant plancher de l'indemnité, soit la moyenne entre le montant plancher et le montant plafond de l'indemnité.

5. Montant de l'ISRC

Le tableau de synthèse ci-dessous présente le montant de l'ISRC dans la fonction publique de l'Etat, depuis 2020, et précise le nombre d'agents qui en ont bénéficié.

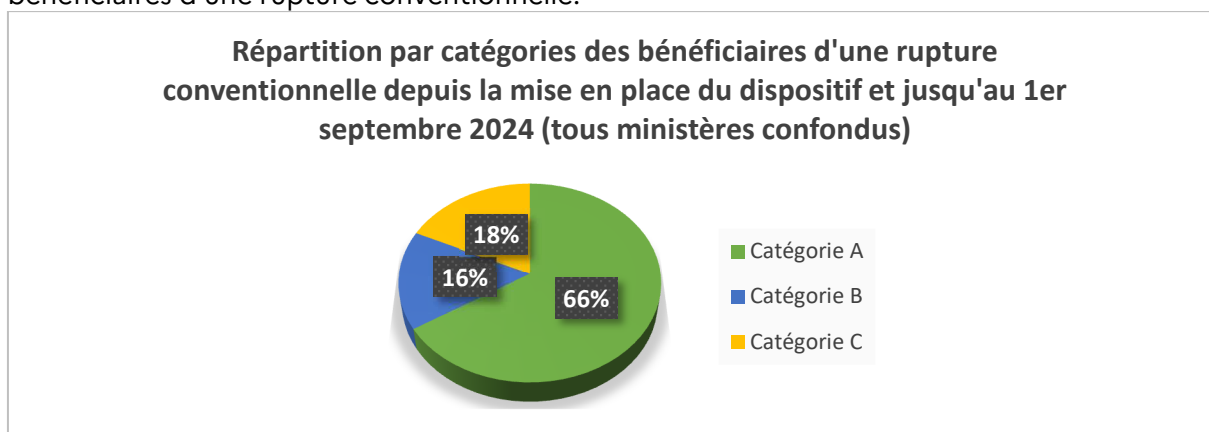
Année	Montant	Nombre de bénéficiaires	dont fonctionnaires	dont contractuels	dont ouvriers d'Etat
2020	13,1 M€	513	416	94	3
2021	46,7 M€	2 408	1 924	475	9
2022	47,5 M€	2 364	1 888	464	12
2023	44,5 M€	2 249	1 763	470	16
2024*	34,6 M€	1893	1 412	475	6
Total	186,4 M€	9 427	7 403	1 978	46

Source : INDIA Remu

*Chiffres arrêtés au 31 octobre 2024

6. Répartition par catégorie des fonctionnaires bénéficiaires d'une rupture conventionnelle

Le graphique suivant présente la répartition par catégorie (A, B et C) des demandeurs et bénéficiaires d'une rupture conventionnelle.



Source : enquête DGAFP réalisée auprès des ministères – 2024.

Titre du graphique : répartition par catégories des bénéficiaires d'une rupture conventionnelle depuis la mise en place du dispositif et jusqu'au 1^{er} septembre 2024

Champ : Fonction publique d'Etat, ensemble des ministères

Lecture : Depuis la mise en place de la rupture conventionnelle et jusqu'au 1^{er} septembre 2024, 66% des fonctionnaires ayant bénéficié d'une rupture conventionnelle appartiennent à un corps de catégorie A, 16% à un corps de catégorie B et 18% à un corps de catégorie C.

Les fonctionnaires de catégorie A représentent une large majorité des bénéficiaires d'une rupture conventionnelle.

B. Fonction publique territoriale

Pour la fonction publique territoriale, le bilan est moins détaillé que pour la fonction publique de l'Etat, en raison de la difficulté à réaliser une synthèse à partir des données de chaque collectivité ou groupement.

Les données sont issues des rapports sociaux uniques (RSU) des années 2021 et 2022, ainsi que de l'enquête réalisée par la Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG), Départements de France, France Urbaine et Intercommunalités de France sur la mise en œuvre de la LTFP auprès d'un échantillon d'employeurs territoriaux (2 199 répondants) et publiée en août 2022.

Selon les RSU 2021, 1 800 ruptures conventionnelles ont été comptabilisées, dont 1 400 concernaient des fonctionnaires. En termes de répartition, les agents de catégorie C sont majoritaires. Cette prédominance s'explique par la composition de la fonction publique territoriale (75% des agents sont en catégorie C).

Répartition par catégories des bénéficiaires d'une rupture conventionnelle en 2020

	Fonctionnaires			Contractuels		
	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. A	Cat. B	Cat. C
Femmes	9%	6%	44%	17%	6%	43%
Hommes	3%	5%	34%	19%	4%	11%

Sources : Rapports sociaux uniques 2021

Champ : France métropolitaine et DOM, hors ville de Paris et statuts de militaires

Au titre des données provisoires (non consolidées) des RSU 2022, 1 931 ruptures conventionnelles ont été comptabilisées, dont 1 489 concernaient des fonctionnaires. La répartition entre les catégories professionnelles (A, B et C) reste sensiblement identique.

Répartition par catégories des bénéficiaires d'une rupture conventionnelle en 2021

	Fonctionnaires			Contractuels		
	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Cat. A	Cat. B	Cat. C
Femmes	10%	8%	42%	17%	7%	37%
Hommes	4%	4%	33%	14%	9%	16%

Source : rapports sociaux uniques 2022 (non consolidées)

Champ : France métropolitaine et DOM, hors ville de Paris et statuts de militaires

S'agissant de la répartition par strates de collectivités territoriales et établissements publics, au titre de l'année 2021, sur les 1 800 ruptures conventionnelles identifiées (fonctionnaires et contractuels), 11% ont été réalisées dans les départements et 10% dans les communes comprises entre 20 000 et 49 999 habitants.

Catégorie de collectivité territoriale et d'établissement	Taux de rupture conventionnelle à l'échelle nationale
Autres établissements publics intercommunaux	1%
Syndicats mixtes	3%
Syndicats intercommunaux (SIVU, SIVOM)	3%
Communautés urbaines et métropoles	3%
Communautés d'agglomération	6%
Communautés de communes	8%
Total établissements communaux	6%
Commune de plus de 100 000 habitants	4%
Commune de 80 000 à 99 999 habitants	0%
Commune de 50 000 à 79 999 habitants	5%
Commune de 20 000 à 49 999 habitants	10%
Commune de 10 000 à 19 999 habitants	7%
Commune de 5 000 à 9 999 habitants	8%
Commune de 3 500 à 4 999 habitants	3%
Commune de 2 000 à 3 499 habitants	3%
Commune de 1 000 à 1 999 habitants	4%
Commune de moins de 1 000 habitants	7%
Centre de gestion et CNFPT	0%
SDIS	3%
Départements	11%
Régions	2%
Autres	1%
Ensemble	100%

Sources : rapports sociaux uniques 2021

La DGCL ne dispose pas d'éléments portant sur l'âge des bénéficiaires ni sur les montants moyen ou médian perçus. Ces données ne font pas partie de la liste des indicateurs fixée par l'annexe de l'[arrêté du 10 décembre 2021](#) déclinant les thématiques prévues par le [décret n° 2020-1493](#) du 30 novembre 2020 relatif à la base de données sociales et au rapport social unique dans la fonction publique.

Toutefois, d'après l'enquête d'août 2022, le montant moyen de l'ISRC (fonctionnaires et contractuels) s'élèverait à 9 048 euros avec de grandes disparités. Ce montant s'explique par une représentation plus importante des agents de catégorie C dans la fonction publique territoriale. Plus de la moitié des indemnités s'élève à 5 000 € maximum et 68% à un montant inférieur ou égal à 10 000 euros. Le maximum relevé parmi les répondants est de 70 000 €.

Montant de l'ISRC (Ind)	Part des répondants à l'enquête
Ind ≤ 5 000 €	53,14%
5 000 < Ind ≤ 10 000 €	15,44%
10 000 < Ind ≤ 20 000 €	15,18%
20 000 < Ind ≤ 30 000 €	8,63%
Ind > 30 000 €	7,59%

Source : enquête réalisée par la FNCDG, Départements de France, France Urbaine et Intercommunalités de France sur la mise en œuvre de la LTFP auprès d'un échantillon d'employeurs territoriaux (2 199 répondants) - août 2022.

S'agissant de la procédure de rupture conventionnelle, l'enquête d'août 2022 met en exergue que :

- l'initiative relève très majoritairement des agents. Sur la totalité des répondants, seuls 3,34% des employeurs ont engagé l'initiative d'une rupture conventionnelle ;
- plus du quart des répondants a indiqué que les agents étaient accompagnés par un représentant syndical lors de l'entretien préalable à la rupture conventionnelle ;
- le droit de rétractation est utilisé de manière très minoritaire par les parties. Environ 4% des répondants ont indiqué que les agents ont fait usage de leur droit de rétractation et 2,52% que les collectivités et établissements ont fait usage de ce même droit.

C. Fonction publique hospitalière

De la même façon que pour la fonction publique territoriale, la DGOS ne dispose que de quelques informations issues des bilans sociaux 2022, les dispositifs étant gérés par chacun des 2200 établissements de santé, social ou médico-social. Ces informations sont les suivantes :

	Nombre d'occurrence du motif	En part
Nombre total de départs	202 445	100%
Dont ruptures conventionnelles	3 071	2%

Par type de personnel		
PMSTOT	PNMSOIN	PNMSTOT
37 924	62 243	102 278
3	237	2 831

Par type de personnel (en taux)		
PMSTOT	PNMSOIN	PNMSTOT
100%	100%	100%
0%	0%	3%

Source : bilans sociaux 2022.

Précisions :

- la catégorie PNMSOINS regroupe de manière globale les personnels des services de soins (infirmiers, aides-soignants, rééducateurs, encadrement du personnel soignant notamment) ;
- la catégorie PNMSTOT correspond au total du personnel non médical ;
- la catégorie PMSTOT correspond au total du personnel médical ;

Le total correspond à la somme de ces 3 catégories.

IV. Bilan qualitatif de l'expérimentation de la rupture conventionnelle pour les fonctionnaires

Un outil salué pour sa souplesse

Les employeurs soulignent très largement la souplesse du dispositif de rupture conventionnelle parmi les motifs de cessation définitive de fonctions des agents publics.

Il permet à des agents qui ont un projet professionnel de pouvoir quitter la fonction publique pour le mettre en œuvre, de façon amiable et dans de bonnes conditions d'accompagnement, notamment financier.

Les employeurs indiquent qu'il peut également permettre de régler certaines situations difficiles en matière de ressources humaines, pour lesquelles ni l'agent, ni l'administration n'ont été en mesure de trouver une issue, par exemple pour des agents qui ne s'investissent plus dans leurs missions, dont le service fait l'objet d'une restructuration et qui n'ont pu bénéficier des dispositifs *ad hoc*, en présentant une alternative à la démission ou à la disponibilité, qui ouvre des droits à l'ARE.

Un besoin de pédagogie

Principalement mis en œuvre à la demande des agents, les employeurs ont dû faire preuve de pédagogie afin d'expliquer le cadre du recours à ce dispositif, souvent mal compris, ce qui a pu générer des incompréhensions voire des contentieux en cas de refus. Certains agents sollicitant la mise en œuvre de ce dispositif pensent en effet qu'il est de droit, notamment en fin de carrière, et peinent à intégrer la nature contractuelle de l'accord qui nécessite que les deux parties y voient un intérêt.

Les refus ont pour principaux motifs :

- l'absence de consensus entre les deux parties, notamment sur le montant de l'ISRC ;
- le caractère inabouti ou l'absence de projet professionnel ;
- l'intérêt du service, particulièrement en cas de difficultés pour l'employeur de remplacer les agents exerçant des métiers en tension ou ayant des compétences rares, ou pour assurer la continuité du service ;
- la proximité de la demande de l'agent avec l'âge d'ouverture de ses droits à la retraite.

De potentiels effets d'aubaine identifiés et contrôlés

Les employeurs indiquent que beaucoup de demandes de rupture conventionnelle émanent d'agents proches de la retraite, qui souhaitent percevoir une ISRC conséquente et bénéficier des droits aux chômage jusqu'à l'ouverture des droits à la retraite. Ils sont donc vigilants sur ces demandes qu'ils sont amenés à rejeter dans leur grande majorité.

Ils soulignent cependant la difficulté à distinguer ce qui relève de l'effet d'aubaine du phénomène d'usure au travail dans la mesure où de nombreuses demandes sont formulées par des agents âgés de plus de 50 ans.

Certains employeurs (le ministère des Armées par exemple) se sont donc fixés une durée minimale de deux ans avant l'âge de la retraite à taux plein pour refuser toute rupture conventionnelle qui interviendrait en deçà de cette limite.

Un dispositif sous surveillance afin de ne pas se substituer aux autres modalités de cessation des fonctions

Certains employeurs (les ministères sociaux par exemple) soulignent que le risque de dévoiement du dispositif persiste.

Or la rupture conventionnelle n'a pas vocation à se substituer à une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences déficiente (par exemple pour pallier des phénomènes d'usure professionnelle), ni aux autres modes de sortie de la fonction publique (en particulier en cas d'insuffisance professionnelle ou de faute disciplinaire).

Par ailleurs, si ce dispositif peut permettre de répondre à des situations individuelles d'absence de perspectives de troisième temps de carrière, encourager les employeurs à l'utiliser de façon active et incitative dans un unique objectif de gain budgétaire irait à l'encontre de l'esprit du législateur et entrerait en contradiction avec la nécessité d'améliorer le taux d'emploi des seniors.

Enfin, les employeurs portent une attention particulière aux agents fragiles, notamment ceux en situation de handicap ou rencontrant de lourds problèmes de santé, qui pourraient basculer dans la précarité matérielle et/ou sociale si une telle rupture était accordée et essayent de trouver une réponse plus adaptée à ces situations, en lien avec les services RH.

Des difficultés à anticiper et à budgéter le coût des ruptures conventionnelles

Les employeurs effectuent des contrôles sur le montant de l'ISRC proposé, afin de vérifier qu'il se situe dans la fourchette réglementaire en fonction l'état des services de l'agent et de la rémunération brute qu'il a perçue au cours de l'année civile précédant celle de la date d'effet de la rupture conventionnelle. Un ultime contrôle est exercé par les directions régionales des finances publiques (DRFIP) lors de la pré-liquidation en paie de l'indemnité.

Certains (le ministère de l'intérieur et le ministère de la transition écologique par exemple) ont établi une doctrine permettant de rationaliser le coût de l'ISRC tout en laissant une marge de négociation en fonction des éléments du dossier.

Les ministères soulignent toutefois les difficultés à anticiper et à budgéter le coût total des ruptures conventionnelles, le dispositif ouvrant droit à l'ARE et les agents pouvant y prétendre, selon leur situation, jusqu'à trois ans après leur départ¹³. Ils souhaiteraient donc pouvoir isoler les agents bénéficiaires d'une rupture conventionnelle et à ce titre de l'ARE de l'ensemble des personnes bénéficiaires de ce revenu de remplacement.

¹³ En application [du §4 de l'article 9 du décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage](#).

Certains employeurs indiquent à cet égard que des ruptures conventionnelles ont dû être refusées en fin d'année, faute de crédits disponibles, ce qui ne constitue pas une gestion satisfaisante et cohérente du dispositif.

Des réflexions autour de la rémunération de référence prise en compte pour le calcul de l'ISRC

L'article 4 du décret n° 2019-1596 du 31 décembre 2019 précité dispose expressément que les montants plancher et plafond de l'ISRC sont fixés en considération de l'ancienneté de l'agent et de sa rémunération brute de référence, laquelle correspond à la rémunération brute annuelle perçue au cours de l'année civile précédant celle de la date d'effet de la rupture conventionnelle.

La DGAFP a été saisie à plusieurs reprises sur la situation des agents n'ayant perçu aucune rémunération l'année précédant celle de la rupture. En effet, un agent, quelle que soit sa position statutaire à la date de sa demande, qui n'a perçu aucune rémunération versée par un employeur public au cours de l'année civile précédant celle de la rupture conventionnelle, est sans distinction éligible au dispositif de rupture conventionnelle mais ne sera pas indemnisé par l'administration. En revanche, il pourra percevoir l'ARE.

Cette disposition est destinée à faciliter la fin d'une relation de travail effectivement en cours et à éviter les effets d'aubaine liés à l'utilisation de la rupture conventionnelle lorsque l'agent s'est déjà éloigné du service public et a déjà effectué une reconversion professionnelle. Elle pénalise toutefois certains d'entre eux, notamment les agents en congé parental.

Des difficultés concrètes à appliquer le principe du remboursement de l'ISRC

Il ressort de l'enquête adressée aux ministères qu'aucun cas de remboursement de l'ISRC n'a été relevé. En effet, la mise en œuvre concrète de cette obligation s'avère difficile pour les employeurs.

Par ailleurs, la production de l'attestation sur l'honneur préalablement à tout recrutement, qui repose sur la seule bonne foi des candidats, n'est pas systématiquement prévue dans les processus de recrutement. En cas de réemploi d'un agent public au sein d'un ministère différent de celui d'origine, la vérification repose sur une demande de l'employeur d'accueil adressée au dernier employeur, faute de croisement possible par les systèmes d'information RH. A cet égard, le ministère des Armées indique avoir déployé une base de données actualisée au fil de l'eau, qui regroupe tous les dossiers de ruptures conventionnelles, permettant de répondre aux interrogations d'autres ministères.

Conclusion et perspectives

Au terme de ce bilan, il ressort que l'expérimentation de la rupture conventionnelle pour les fonctionnaires a rencontré un succès limité mais réel. Elle a permis d'éprouver le dispositif et d'identifier ses avantages, en particulier sa souplesse et son caractère amiable, en complément des autres modalités de cessation de fonctions existantes. Résultant d'une négociation entre l'agent et l'administration, il contribue à éviter des situations contentieuses. En outre, à la différence de la démission ou de la disponibilité, il ouvre droit pour l'agent à l'ARE et permet de l'accompagner dans son projet professionnel. Enfin, il est susceptible d'apporter une solution à des situations RH complexes qui ne trouvent pas d'issue et sont lourdes à gérer pour les employeurs publics.

Fortes de ces avantages, les administrations sollicitées souhaitent la pérennisation du dispositif pour les fonctionnaires.

S'agissant de la fonction publique d'Etat, plusieurs pistes d'amélioration ont été identifiées par les ministères et pourront être déployées par voie réglementaire ou en gestion.

A titre d'exemple, des travaux interministériels seront engagés, avec l'appui du Centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines, afin d'étudier la possibilité de disposer d'un outil interministériel de suivi des bénéficiaires d'une rupture conventionnelle permettant :

- de faciliter la gestion des dossiers entre employeurs ;
- de garantir la mise en œuvre de l'obligation de remboursement de l'ISRC perçue en cas de réemploi de l'agent dans les six ans suivants la cessation de ses fonctions ;
- d'évaluer l'efficacité du dispositif (réalisation effective des projets professionnels des agents).

En revanche, au-delà des règles d'ores et déjà en vigueur, la mise en place d'un cadre de gestion commun, pour instruire les demandes de rupture conventionnelle et déterminer le montant de l'ISRC, n'est pas promue, les ministères soulignant la nécessité de préserver le caractère contractuel et la logique transactionnelle du dispositif et pouvoir ainsi étudier les dossiers au cas par cas et disposer de marges de manœuvre dans les avis rendus.

