COOPÉRATION CDG NORMANDS
FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Webinaire

1h pour en parler

LE RECOURS AUX CONTRACTUELS

Jeudi 15 octobre 2026



Programme

Le recours aux contractuels – jeudi 15 octobre 2026

1. Introduction
2. Les types de contrats de droit publics
3. La création du contrat
4. Notions subsidiaires
5. Quizz

Introduction

Introduction

« Les personnels non statutaires travaillant pour le compte d'un service public à caractère administratif sont des agents contractuels de droit public quel que soit leur emploi » (Tribunal des Conflits 25 mars 1996 n°3000).

Par conséquent, tous les personnels qui ne sont pas fonctionnaires recrutés dans un emploi d'une collectivité territoriale ou de l'un de ses établissements publics sont des agents contractuels de droit public, sauf pour les dispositifs particuliers de droit privé instaurés par la loi (apprentissage, contrat d'accompagnement dans l'emploi…).

L'autorité territoriale n'a pas totale liberté pour procéder au recrutement d'agents contractuels sur tous ses emplois publics car ils ont, par priorité et sauf cas particuliers, vocation à être pourvus par des fonctionnaires. **Les possibilités de recrutement sont encadrées par la Loi**.

Ce webinaire a pour objet de présenter les principaux cas de recours aux agents contractuels de droit public dans la fonction publique territoriale hormis les cas de recrutements particuliers (emploi fonctionnel, recrutement travailleur handicapé, collaborateur de cabinet….)

Introduction

Notion d'emploi permanent et emploi non permanent

Les emplois permanents - Articles L. 332-8 à L. 332-14 du CGFP

L'emploi permanent correspond à un emploi à temps complet ou temps non complet pour assurer l'activité normale et habituelle liée à la mission de service public, nécessaires au fonctionnement continu de l'administration.

Les emplois non permanents - Articles L. 332-23 à L. 332-24 du CGFP

L'emploi non permanent répond à :

- Un besoin pour accroissement temporaire d'activité
- Un besoin pour accroissement saisonnier d'activité
- La réalisation d'un projet ou d'une opération identifiée

Quelle que soit la nature de l'emploi il doit avoir été créé par délibération au préalable (Art L313-1 du CGFP)

Les principaux types de contrats de droit public

Les contrats sur emplois non permanents

L’accroissement temporaire d’activité

Fondement juridique : **Article L. 332-23 1° du CGFP**

CDD de 12 mois maximum pendant une période de 18 mois consécutifs (renouvellement inclus)
Recrutement possible sur toutes les catégories hiérarchiques A, B ou C

La notion « d’accroissement temporaire d’activité » renvoie aux situations de **prise en charge temporaire** d’une **activité inhabituelle par rapport à l’activité normale** de l’administration (Circulaire ministérielle du 22 juillet 2013 – page 18)

Les contrats sur emplois non permanents

L'accroissement saisonnier d'activité

Fondement juridique : **Article L. 332-23 2° du CGFP**

CDD de 6 mois maximum pendant une période de 12 mois consécutifs (renouvellement inclus)

Recrutement possible sur toutes les catégories hiérarchiques A, B ou C

La notion « d'accroissement saisonnier d'activité » correspond aux cas de travaux appelés à se répéter chaque année, à date à peu près fixe, en fonction du rythme des saisons ou des modes de vie collectifs (Circulaire ministérielle du 22 juillet 2013 – page 18)

Les contrats sur emplois non permanents

Le contrat de projet

Fondement juridique : **Article L. 332-24 à L. 332-26 du CGFP**

CDD entre 1 an et 6 ans (possibilité de renouvellement **dans la limite d'une durée totale de 6 ans**)

Recrutement possible sur toutes les catégories hiérarchiques A, B ou C

Ce contrat est conclu en vue de répondre un besoin temporaire : la réalisation d'un projet ou d'une opération identifiés (Exemples : mise en œuvre d'une réorganisation de service, construction d'un bâtiment, …)

L'emploi occupé est un emploi non permanent. Le contrat a pour échéance la réalisation du projet ou de l'opération prévue, après un délai de prévenance de l'agent.

Les contrats sur emplois permanents (besoin temporaire)

Le remplacement

Fondement juridique : **Article L. 332-13 du CGFP**

Spécificité du contrat (durée max…): Remplacement de fonctionnaire ou agent contractuel momentanément indisponible occupant un emploi permanent

Durée maximum du contrat : durée de l'absence de l'agent remplacé

Recrutement possible sur toutes les catégories hiérarchiques A, B ou C

Les contrats sur emplois permanents (besoin temporaire)

Le remplacement

Ce contrat peut être conclu pour remplacer un fonctionnaire ou un contractuel momentanément indisponible car en :

- **Temps partiel** ;
- **Détachement de courte durée, disponibilité de courte durée** prononcée d'office, de droit ou sur demande pour raisons familiales (durée max 6 mois)
- **Détachement pour accomplissement d'un stage ou d'une période de scolarité** préalable à la titularisation dans un corps ou un cadre d'emplois de fonctionnaire ou pour suivre un cycle de préparation à un concours donnant accès à un corps ou un cadre d'emplois ;
- **Congé parental** ;
- **Tout congé régulièrement accordé** et prévu par la réglementation statutaire (congé annuel, congé maladie, CLM, CLD, CGM, congé de maternité, congé supplémentaire de naissance, congé de formation, congé de solidarité, etc)

Les contrats sur emplois permanents (besoin temporaire)

La vacance temporaire d'emploi

Fondement juridique : A**rticle L. 332-14 du CGFP**

Recrutement possible sur toutes les catégories hiérarchiques A, B ou C pour pourvoir un emploi permanent vacant **dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire** territorial **sous réserve que cette vacance ait fait l'objet des mesures de publicité préalable obligatoire**

CDD conclu pour une **durée maximale d'un an. Renouvellement possible dans la limite totale de deux ans** seulement si au terme du CDD la procédure de recrutement d'un fonctionnaire n'a pu aboutir,

Impossibilité de recruter au-delà d'une durée de 2 ans sur ce fondement y compris lorsque plusieurs agents contractuels se succèdent (TA Rennes n°1303277 du 5 février 2014)

Les contrats sur emplois permanents (besoin permanent)

L’absence de cadre d’emplois correspondant aux missions

Fondement juridique : **Article L. 332-8 1° du CGFP**

Contrat conclu en l’absence de cadre d’emplois de fonctionnaires susceptibles d’assurer les fonctions correspondantes,

Recrutement possible sur toutes les catégories hiérarchiques A, B ou C

Les contrats sur emplois permanents (besoin permanent)

Lorsque les besoins du service ou la nature des fonctions le justifient

Fondement juridique : **Article L. 332-8 2° du CGFP**

CDD conclu pour répondre à un besoin du service ou pour remplir des fonctions particulières. Recrutement possible sur toutes les catégories hiérarchiques A, B ou C,

La nature des fonctions est appréciée au regard de compétences spécialisées et/ou caractère nouveau de l'activité (circulaire ministérielle 1128291C du 21 novembre 2011)

La **notion des besoins des services** : recrutement infructueux et avantage déterminant du profil du candidat contractuel

Sous réserve qu'aucun fonctionnaire territorial n'a pu être recruté (condition à apprécier même lors du renouvellement du contrat Art. R. 332-26 CGFP)

Les contrats sur emplois permanents (besoin permanent)

Les communes de moins de 1 000 habitants (ou groupements < 15 000 habitants)

Fondement juridique **Article L. 332-8 3° du CGFP**

Pour tous les emplois des communes de – 1 000 habitants et des groupements de communes regroupant – 15 000 habitants, pour les emplois à temps complet ou temps non complet et pour toutes les catégories hiérarchiques

Les contrats sur emplois permanents (besoin permanent)

Pour tous les emplois des communes nouvelles issues de la fusion de communes de moins de 1 000 habitants

Fondement juridique **Article L. 332-8 4° du CGFP**

Pour tous les emplois des communes nouvelles issues de la fusion de communes de moins de 1000 habitants, pendant une période de 3 années suivant leur création, prolongée, le cas échéant, jusqu'au 1er renouvellement de leur conseil municipal suivant cette même création

Les contrats sur emplois permanents (besoin permanent)

La durée hebdomadaire de service inférieure à 17h30

Fondement juridique : **Article L. 332-8 5° du CGFP**

Pour les autres collectivités territoriales ou établissements publics (cf, communes de + 1 000 habitants et groupements de communes de + 15 000 habitants), pour tous les **emplois à temps non complet** lorsque la quotité de **temps de travail est inférieure à 50 %** (soit moins de 17,5/35ème)

Les contrats sur emplois permanents (besoin permanent)

La création ou la suppression de l’emploi dépendant d’une autre autorité

Fondement juridique : **Article L 332-8 6° du CGFP**

Pour les emplois des **communes de moins de 2 000 habitants** et des **groupements de communes de moins de 10 000 habitants** dont la **création ou la suppression dépend de la décision d'une autorité qui s'impose à la collectivité** ou à l'établissement en matière de création, de changement de périmètre ou de suppression d'un service public

Les contrats sur emplois permanents (besoin permanent)

L'emploi de secrétaire général de mairie des communes de moins de 2 000 habitants

Fondement juridique : **Article L. 332-8 7° du CGFP**

Emplois de secrétaires de mairie dans les communes de moins de 2000 habitants

Recrutement possible sur toutes les catégories hiérarchiques A, B ou C (C jusqu'au 31 décembre 2027)

Les contrats sur emplois permanents (besoin permanent)

La durée du contrat conclu au titre de l'article L332-8 CGFP

Les contrats au titre de l'article L. 332-8 du CGFP peuvent être conclus pour une **durée de 3 ans renouvelable dans la limite d'une durée maximale de 6 ans**

- Si renouvellement du contrat au titre de l'article L332-8 du CGFP avec un agent ayant atteint la durée maximale de 6 ans => renouvellement du contrat obligatoirement en CDI (Article L. 332-9 CGFP)
- Si contrat au titre de l'article L. 332-8 du CGFP avec un agent ayant 6 ans d'ancienneté comme contractuel dans la même collectivité sur différents emplois de même catégorie hiérarchique (interruption entre chaque contrat ne dépassant pas mois) => si renouvellement du contrat obligatoirement en CDI (art L. 332-10 CGFP)

  NB: possibilité de CDI si les emplois relèvent de plusieurs catégories hiérarchiques **mais ont concouru à l'occupation de fonctions similaires (exemple des SGM)** - CE 28 juin 2019 n°421458)
- Si recrutement d'un agent contractuel sur un emploi permanent au titre de l'article L. 332-8 du CGFP et déjà en CDI auprès d'une autre collectivité sur un emploi de même catégorie=> possibilité de recrutement directement en CDI (article L. 332-12 CGFP)

Les étapes de la création du contrat

Les démarches préalables

La création de l'emploi

Permet l'inscription budgétaire du poste créé

Article L313-1 du CGFP :

« Les emplois de chaque collectivité ou établissement sont créés par l'organe délibérant de la collectivité »

→ Elle se fait donc par **délibération** et concerne donc tout emploi créé au sein de la collectivité, qu'il soit permanent **ou non permanent**.

Elle doit mentionner :

- L'**intitulé** de l'emploi créé *(la fonction ou le cadre d'emplois)*
- La **date** de création du poste ***(non rétroactive)***
- Le(s) **grade(s)** pour le(s)quel(s) l'emploi est ouvert
- La **durée hebdomadaire** de service
- L'autorisation de recours aux contractuels sur emplois permanents (si recrutement prévu selon l'article L332-8 du CGFP)

Les démarches préalables

La déclaration de vacance (ou création) **d'emploi (DVE)**

Rôle :

→ Permet d'assurer la **publicité de l'emploi** et de respecter le **principe d'égal accès** aux emplois de la Fonction Publique.

Caractéristiques :

- Concerne uniquement les emplois permanents *(devant être inscrits au tableau des effectifs) sauf pour les CDD de remplacement*
  - Obligatoire
    - S'effectue sur la plateforme www.emploi-territorial.fr
      - S'accompagne généralement d'une offre d'emploi
        - Durée de la vacance *(délai minimum de 1 mois pour recrutement sur emploi permanent)*

Les démarches préalables

Quelques éléments à vérifier lors du choix du candidat

- La nationalité : **aucune condition** de nationalité exigée, sous réserve d'un titre de séjour valide
- L'âge : **minimum 16 ans** *(avec autorisation parentale)* ou 18 ans *(sans obligation parentale)* ;
  maximum 67 ans
- L'absence de condamnation incompatible avec l'emploi *(**bulletin n°2** du casier judiciaire)*
- Le diplôme : obligatoire si le poste concerne une **profession réglementée** *(ex : infirmier)*
- La situation professionnelle actuelle du candidat *(fonctionnaire, contractuel public, salarié du privé)* : afin de vérifier les conditions de **cumul d'activité**

  Déclaration obligatoire en cas d'activité privée conservée en tant que dirigeant d'une société *(Articles R123-3 et R123-4 du CGFP)*
- L'absence de rupture conventionnelle antérieure au cours des 6 dernières années : **attestation** à faire signer au candidat *(risque de remboursement de l'indemnité de rupture conventionnelle perçue le cas échéant)*

Vérifier votre souscription à l'**adhésion révocable France-Travail** *(via le site de l'URSSAF)*

La procédure de recrutement sur emploi permanent

Obligatoire pour tout recrutement sur emploi permanent (y compris remplacement).

A compter de la DVE et de la publication de l'offre :

- **Etape 1** Dépôt des candidatures

  Respect du délai de publicité minimum obligatoire de 1 mois *(sauf urgence)*

- **Etape 2** Accusé de réception de chaque candidature

  Vérification de la recevabilité des candidatures *(voir éléments à vérifier)*

- **Etape 3** Présélection des candidatures

  Appréciation fondée sur le profil du candidat *(compétence, expérience, qualifications…)*

  ATTENTION : Pour les recrutements sur le fondement de l'article L332-8 2° : l'examen des candidatures des personnes n'ayant pas la qualité de fonctionnaire n'est possible que lorsque l'autorité territoriale a établi le constat du caractère infructueux du recrutement d'un fonctionnaire. En cas de contentieux, il convient de pouvoir en apporter la preuve.

La procédure de recrutement sur emploi permanent

➢ **Etape 4** Convocation des candidats à un ou plusieurs entretiens

Facultatif pour les contrats de remplacement *(art. L332-13 du CGFP)* de 6 mois ou moins.
Entretien conduit par minimum 2 personnes pour les collectivités de +40 000 habitants et si l'importance des missions le justifie).

➢ **Etape 5** Synthèse de chaque entretien à l'autorité territoriale

Document transmissible au candidat qui le demande.
IMPORTANT : Transmission à chaque candidat non fonctionnaire d'une information relative aux obligations déontologiques.

➢ **Etape 6** Sélection du candidat retenu par l'autorité territoriale

Information des candidats non retenus *(par tout moyen permettant d'apporter la preuve de sa réception)*.

➡ Une fois l'ensemble de cette procédure respectée, l'autorité territoriale peut prendre l'acte d'engagement *(contrat)*.

L’établissement du contrat

Le contrat de droit public doit mentionner obligatoirement :

- Le **fondement juridique** du contrat *(article + alinéa du Code Général de la Fonction Publique)*
- La **définition précise du motif** de recrutement en cas d’accroissement temporaire ou saisonnier, de remplacement momentané d’un agent ou de vacance temporaire d’emploi
- L’**identité** des parties
- La **date d’effet** du recrutement
- La **durée** ou la **date de fin** du contrat
- La **définition du poste** occupé *(intitulé de l’emploi, lieu d’affectation et catégorie hiérarchique)*
- Les **conditions d’emploi** et de **rémunération** *(grade de recrutement, indice de rémunération ou échelon, durée hebdomadaire de service, période d’essai le cas échéant)*
- Les **droits et obligations** de l’agent



La présence d’une période d’essai n’est pas obligatoire, Mais doit être indiquée le cas échéant. Par ailleurs, la possibilité de doubler la période d’essai doit être précisée également.

L'établissement du contrat

Zoom sur la rémunération

➢ Le choix du grade

Il est **libre**, sous réserve de correspondre à celui du poste créé au tableau des effectifs dans le cas d'un recrutement sur poste permanent *(d'autant plus dans le cadre d'un contrat de remplacement)*

ATTENTION : certains grades sont assujettis à une condition démographique *(ex : attaché hors classe)*

➢ La détermination de l'indice de rémunération

Il est fixé librement et doit être **situé entre l'indice du premier et celui du dernier échelon** de la grille indiciaire du grade de recrutement. Il ne correspond pas obligatoirement à un échelon.

A NOTER : pas d'obligation d'indiquer l'échelon de l'agent absent dans le cas d'un remplacement.

➢ Les autres éléments de rémunération pouvant être indiqués dans le contrat

De droit : Indemnité de résidence et supplément familial de traitement le cas échéant

Au choix : Régime indemnitaire, avantages en nature, frais de déplacement…



Les agents contractuels sont **exclus** du bénéfice de la nouvelle bonification indiciaire (NBI).

L’établissement du contrat

Zoom sur la durée hebdomadaire de service (DHS)

- Lorsque le recrutement intervient sur un emploi permanent, la DHS du contrat **doit** correspondre à celle de l’emploi créé par délibération.

  EXCEPTION : Dans le cas d’un **contrat de remplacement**, il est possible d’établir un contrat sur une DHS **inférieure** à celle du poste *(**mais jamais supérieure**)*, lorsque le besoin de remplacement ne porte que sur une partie des missions ou pour pallier l’absence d’un agent à temps partiel.

- Les contrats mentionnant une **DHS variable** ou les contrats rémunérés à l’heure sont **interdits**.

- L’indication d’une **DHS supérieure à 35h** *(temps complet)* est **interdit**.

  A NOTER : Si le cycle de travail de l’agent implique une durée hebdomadaire **effective** supérieure à 35h, la cause ou le moyen de compensation doit être indiqué *(ex : cycle particulier été/hiver, annualisation, ou génération de RTT)*.

Quelques notions à garder à l’esprit

La priorité au fonctionnaire

- Le principe selon lequel les fonctionnaires sont prioritaires pour occuper les emplois permanents des collectivités territoriales reste précisé par l'article L311-1 du Code Général de la Fonction Publique.

- L'article L327-7 du Code Général de la Fonction Publique mentionne lui aussi une priorité aux fonctionnaires recrutés par voie de mutation, détachement, intégration directe, promotion interne ou avancement, ainsi qu'aux lauréats inscrits sur une liste d'aptitude.

→ Il existe donc bien une **priorité aux fonctionnaires** s'il s'agit de pourvoir un emploi permanent.

Toutefois, **la sélection du candidat doit surtout tenir compte du profil du poste**.

→ Le choix d'un contractuel est possible s'il correspond davantage aux besoins du poste et si ce dernier ne peut être recruté comme fonctionnaire *(ex : absence de concours)*.

La formation d’intégration

Le contractuel doit suivre une formation d’intégration *(comme un fonctionnaire)* **si :**

- Recrutement sur un **emploi permanent**
  - Contrat établi sur le fondement de l'**article L332-8** du CGFP
    - Contrat d’une **durée supérieure ou égale à 1 an**

EXCEPTION : si l’agent a déjà effectué une telle formation correspondant à la catégorie de l’emploi proposé, lors d’un précédent contrat, cette obligation ne vous incombe pas.

La notion d'activité accessoire

Elle est par définition **liée à l'exercice d'une activité « principale »** exercée par l'agent public.
Elle s'apprécie du point de vue de la collectivité initiale de l'agent et non du point de vue de l'employeur qui souhaite recruter l'agent.

IMPORTANT : Il ne s'agit pas d'un mode de recrutement, ni d'un type de contrat.

Elle est à différencier du cumul d'emploi public auquel sont soumis les fonctionnaires, prend le plus souvent la forme d'un contrat de droit privé, ou de droit public sur emploi non permanent (ou d'une vacation), et nécessite une **autorisation préalable** de la collectivité principale de l'agent.

Le contrat revêt les caractéristiques d'une activité dite « accessoire » lorsque :

- L'agent recruté occupe déjà un emploi public principal doté d'une **DHS d'au moins 24h30**.
  - Le type d'activité exercée doit faire partie de la **liste des activités autorisables** listée à l'article R123-8 du CGFP.



Les cotisations et contributions à appliquer peuvent différer. En effet, si cette activité accessoire est conclue avec un fonctionnaire CNRACL, aucune cotisation sociale ne sera à verser sur ce contrat.
Ce dernier sera toutefois assujetti à la CSG, CRDS et contribution de solidarité.

Le cumul de statut : fonctionnaire et contractuel

Principe

- Cumul fonctionnaire et contractuel au sein de deux collectivités différentes = **Possible**
- Cumul fonctionnaire et contractuel au sein de la même collectivité = **Pas possible**

A NOTER : L'article 8 du décret 91-298 du 20 mars 1991 précise en outre qu'un **fonctionnaire** ne peut occuper plusieurs **emplois permanents** que si la somme de ceux-ci n'excède pas 115 % d'un temps complet (40h15).

→ Ainsi, si l'agent que vous souhaitez recruter en tant que contractuel est fonctionnaire par ailleurs, et qu'il s'agit de pourvoir un emploi permanent, alors cet agent est concerné par le décret de 1991 et ce recrutement relève, en ce qui le concerne, du cumul d'emplois public.

Le renouvellement de contrat

Les caractéristiques permettant de qualifier le renouvellement de contrat

- Il s'effectue par décision expresse *(prise d'un acte, même formalisme)* : **pas de renouvellement tacite**.
- Il doit servir à pourvoir le même emploi *(même besoin)* : **même fondement juridique**.
- Il prend effet dès le lendemain du contrat précédent *(de date à date)* : **pas d'interruption**.
- Il n'existe **pas de droit à renouvellement** *(mais le non renouvellement doit se fonder sur l'intérêt du service)*.

ATTENTION : Il n'existe également aucun droit au maintien des stipulations du contrat, telle que la rémunération *(CE n°229251 du 13 janvier 2003)*.

Particularités du renouvellement de contrat

- **Pas de période d'essai** : mais délai de prévenance à respecter *(pour renouvellement ou non renouvellement)*.
- **Renouvellement en CDI possible** *(sous conditions)* :
  - Contrat établi sur le fondement de l'article L332-8 du CGFP
  - 6 ans de contrats CDD requis *(dans la même collectivité et même catégorie hiérarchique)*
  - Pas d'interruption supérieure à 4 mois pour l'appréciation des 6 ans de CDD

Testez vos connaissances

Quiz

Faut-il une délibération pour créer un emploi pour accroissement saisonnier d'activité ?

A. Oui, une délibération est nécessaire pour créer chaque emploi non permanent

B. Oui une délibération de principe est possible pour tous les emplois non permanents

C. Non, il n'est pas nécessaire de délibérer pour créer un emploi non permanent

CE n°11887 du 11 juin 1982 - CE n°149662 du 30 octobre 1998
CAA de Nancy n°17NC00971 et n°17NC00972 du 23 octobre 2018

Quizz

La délibération d'une collectivité créant un emploi permanent :

A. peut prévoir que l'emploi permanent est réservé exclusivement aux agents contractuels

B. ne peut pas prévoir que l'emploi permanent est réservé exclusivement aux agents contractuels

CE n°16751 du 12 juin 1996 - QE AN n°5684 du 28 janvier 2014

Quizz

En l’absence de candidats fonctionnaires, un employeur public doit-il obligatoirement renouveler le contrat de l’agent déjà en poste ?

A. Oui

B. Non

Merci pour votre participation

Centre de Gestion 14 Calvados

cdg27 centre de gestion de l'eure fonction publique territoriale

cdg 50 Centre de Gestion de la Manche Fonction Publique Territoriale

CDG 61 Centre de Gestion de la Fonction Publique Territoriale de l'Orne

CDG 76