



Mai 2016

# Emplois de direction dans les grandes collectivités territoriales au 31 décembre 2014

*Les principaux enseignements*

## Préambule

L'observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences du CNFPT a lancé, dans le cadre de ses missions règlementaires, une vaste enquête sur les emplois de direction auprès des collectivités et établissements territoriaux de plus de 40 000 habitants.

Après les renouvellements des exécutifs de 2014 et 2015 et avant les impacts des grandes évolutions institutionnelles, cette enquête donne une vision des emplois de direction et de la population « dite A+ » de toutes les filières de la FPT au 31/12/2014.

Elle permet une observation dynamique et détaillée de ces emplois et d'en pressentir les évolutions.

Elle représente ainsi une ressource très importante et un levier d'action pour chaque collectivité.

Au regard de son intérêt, et des transformations en cours dans les collectivités territoriales, elle établit une base solide qui sera actualisée tous les 5 ans.

Ainsi, les finalités de l'étude sont :

- établir un « état zéro » des emplois de direction dans les grandes collectivités territoriales afin de mesurer régulièrement les évolutions institutionnelles.
- mieux calibrer, en regard des perspectives de renouvellement des cadres d'emplois A+ et emplois fonctionnels, le volume des promotions à venir.
- se doter d'un outil permettant de mieux saisir les logiques de parcours professionnels des cadres de direction.
- adapter l'offre de formation ou services de l'INET, pour un meilleur accompagnement des évolutions des métiers et des fonctions de direction.

### > Objectifs de l'enquête

- ▶ Qui dirige les grandes collectivités et établissements publics territoriaux ?
- ▶ Combien sont-ils ?
- ▶ Où sont-ils : dans quelles types de collectivités ?
- ▶ D'où viennent-ils : quelles sont leurs spécificités statutaires ?
- ▶ Comment ont-ils évolué depuis 2005 ?

Afin de répondre à ces questions, l'Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale a renouvelé l'étude sur les emplois de direction dans les grandes collectivités, qui fait suite aux publications précédentes au 31 décembre 2005 et au 31 décembre 2003. Sa réalisation a été confiée à l'Institut OpinionWay.

Celle-ci vise notamment à recenser et décrire les caractéristiques statutaires, socio-professionnelles et démographiques des emplois de direction dans les grandes collectivités territoriales.

### > Les emplois de direction dans les grandes collectivités territoriales : définitions

Dans le cadre de cette enquête, les emplois de direction dans les grandes collectivités désignent :

- ▶ Les emplois fonctionnels : DG/DGS, DGA/DGAS/SG, DGST et les autres fonctions directement rattachées au DG ;
- ▶ Les agents ayant un statut d'administrateur général, d'administrateur hors classe, administrateur, d'ingénieur en chef de classe exceptionnelle ou normale, de conservateur ou conservateur en chef du patrimoine, de conservateur ou conservateur en chef des

bibliothèques et n'étant pas positionnés sur un emploi fonctionnel : Directeurs, Encadrement intermédiaire, Experts, etc.

La population recensée par chacune des collectivités est ainsi constituée de l'ensemble des cadres territoriaux en poste dans la collectivité au 31 décembre 2014 occupant un emploi fonctionnel ou ayant un statut d'administrateur, ingénieur en chef, conservateur de patrimoine, conservateurs des bibliothèques ou équivalents (fonctionnaires de l'Etat ou contractuels) et n'étant pas positionnés sur un emploi fonctionnel.

Le champ de cette enquête concerne les « grandes collectivités territoriales » suivantes :

- ▶ Les Conseils départementaux et régionaux ;
- ▶ Les communes de plus de 40 000 habitants et communes « surclassés » ;
- ▶ Les grands CCAS ;
- ▶ Les communautés de communes de plus de 40 000 habitants ;
- ▶ Les communautés urbaines et métropoles ;
- ▶ Les communautés d'agglomération ;
- ▶ Les syndicats d'agglomérations nouvelles ;
- ▶ Le CNFPT et les centres de gestion.

Le taux de réponse obtenu est de 66%. La représentativité de l'échantillon a été assurée via la méthode des quotas sur la variable type de collectivités et fonction. Un coefficient de pondération a été calculé pour chaque type de collectivités et affecté aux données afin de redresser les résultats et ainsi d'estimer l'effectif total des emplois de direction.

## Combien sont-ils ?

Au 31 décembre 2014, **on estime à 8 260 le nombre d'emplois de direction dans les grandes collectivités territoriales**. Dans le détail, nous recensons 2 515 emplois fonctionnels (majoritairement des postes de DGA 67,2%) et 5 745 autres emplois de direction (majoritairement des postes de Directeurs 48,2% et Encadrement intermédiaire 33,0%).

A périmètre comparable, le nombre d'emplois de direction dans les grandes collectivités territoriales a progressé de 45% entre 2005 et 2014, soit +1 605 emplois. Ce sont les autres emplois de direction (davantage que les emplois fonctionnels) qui ont, en proportion, le plus progressé sur la période.

## > Répartition des emplois de direction par fonction :

Fonction	2014		
	Effectif	% par rapport au total	% par type
<b>Emplois fonctionnels</b>	<b>2 515</b>	<b>30,5</b>	<b>100,0</b>
DG/DGS	650	7,9	25,8
DGA/DGAS/SG	1 690	20,5	67,2
DGST	170	2,0	6,7
Autres directement rattachés au DG	10	0,1	0,3
<b>Autres emplois de direction</b>	<b>5 745</b>	<b>69,5</b>	<b>100,0</b>
Directeurs	2 770	33,5	48,2
Encadrement intermédiaire	1 900	23,0	33,0
Experts	875	10,6	15,2
Autres	205	2,5	3,5
<b>TOTAL</b>	<b>8 260</b>	<b>100,0</b>	<b>-</b>

Source : Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la FPT

## Un nombre moyen d'emplois de direction assez hétérogène selon le type de collectivités

Les communes de plus de 40 000 habitants, les Départements et les Communautés d'agglomération concentrent plus des deux tiers des emplois de direction dans les grandes collectivités (69,2% des emplois de direction au 31 décembre 2014).

Le nombre moyen d'agents occupant un emploi direction est assez hétérogène selon le type de collectivités (de 0,8 pour les CCAS supérieurs à 500 agents à 49,1 pour les Communautés urbaines + métropoles). On relèvera également que tous types de collectivités confondus, le nombre moyen d'emplois de direction est en progression sensible par rapport à 2005 (du fait des transferts de compétences aux collectivités territoriales notamment).

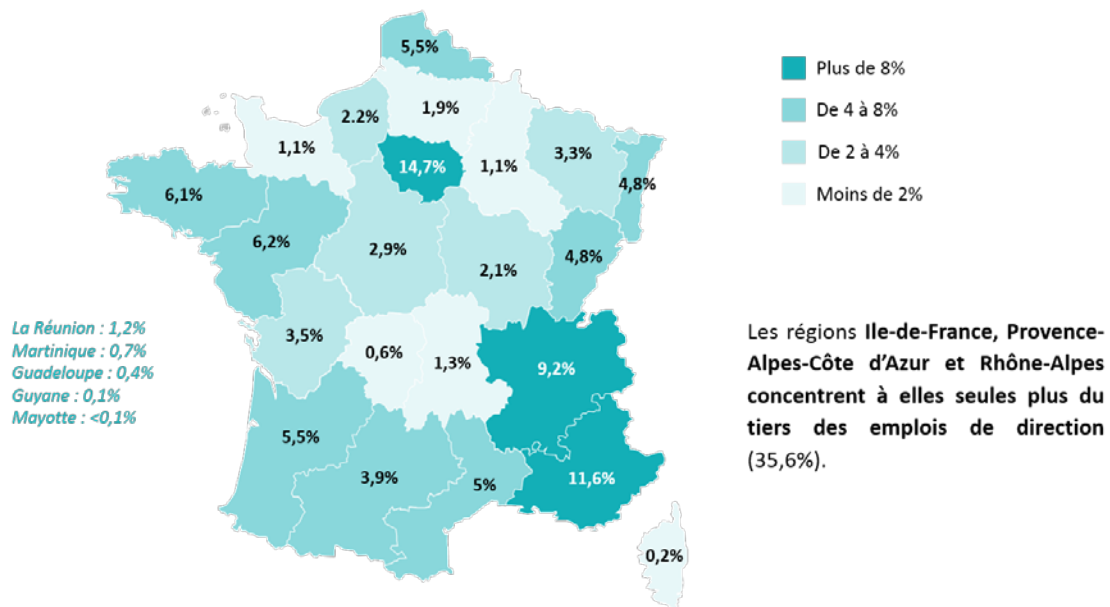
## > Répartition des emplois de direction par type de collectivités :

Type de collectivités	2014			
	Nombre de collectivités	Effectif	%	Effectif moyen
Communes de plus de 40 000 hab.	180	2 460	29,8	13,6
Départements	100	1 850	22,4	18,5
Communautés d'agglomération	225	1 410	17,0	6,3
Communautés urbaines + métropoles	21	1 030	12,5	49,1
Régions	26	970	11,7	37,3
CDG-CNFPT	95	355	4,3	3,7
Communautés de communes de plus de 40 000 hab.	76	145	1,7	1,9
SAN	3	30	0,4	10,3
CCAS supérieurs à 500 agents	17	15	0,2	0,8
<b>TOTAL</b>	<b>743</b>	<b>8 260</b>	<b>100,0%</b>	<b>11,1</b>

Source : Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la FPT

## D'importantes disparités régionales dans la répartition des emplois de direction

### > Répartition des emplois de direction par région :

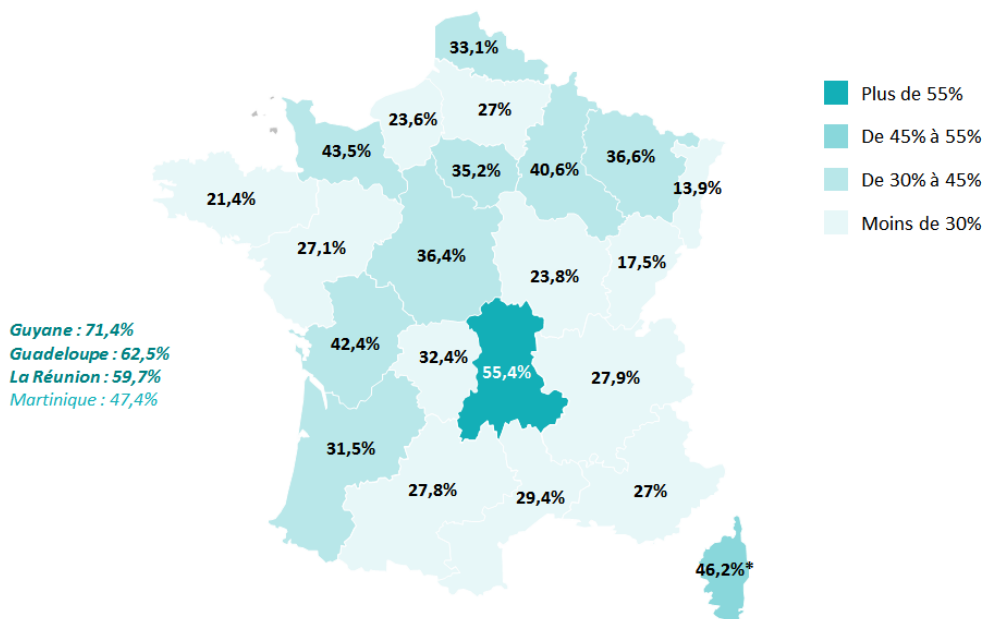


Note de lecture : L'Île-de-France représente 14,7% des emplois de direction.

Source : Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la FPT

Cette carte met en évidence des disparités régionales dues aux nombres de grandes collectivités et aux effectifs territoriaux, très variables d'une région à l'autre. La carte ci-après est à mettre en regard avec les différences de choix de modes de gestion des services publics locaux des collectivités.

### > Poids des agents occupant un emploi fonctionnel par rapport à l'ensemble des emplois de direction :



\* Base statistique faible

Note de lecture : En Île-de-France, sur 100 emplois de direction, 35 sont des emplois fonctionnels.

Source : Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la FPT

Le poids des emplois fonctionnels sur l'ensemble des emplois de direction est plus élevé en région Auvergne et dans les DOM.

## Une plus forte progression de la part des fonctionnaires territoriaux dans les dix dernières années

A périmètre comparable, le poids des contractuels a diminué par rapport à 2005, au bénéfice des fonctionnaires (+7 points entre 2005 et 2014).

**Les fonctionnaires territoriaux occupant des emplois de direction représentent 82,5% de l'ensemble de ces emplois.** 12,1% sont des emplois contractuels et 4,2% sont détachés de l'Etat. S'agissant des emplois fonctionnels, la répartition par statut suit globalement la même tendance : 83,3% de Fonctionnaires territoriaux, 10,5% de Contractuels et 5,8% de Fonctionnaires d'Etat.

### > Répartition des emplois de direction par statut :

Statut	2014	
	Effectif	%
Fonctionnaires territoriaux	6 830	82,5
Contractuels	1 000	12,1
Fonctionnaires d'Etat	345	4,2
Autres*	85	1,2
<b>TOTAL</b>	<b>8 260</b>	<b>100,0</b>

Source : Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la FPT

## Une majorité d'agents a un grade d'ingénieur en chef ou d'administrateur

Tous statuts confondus et toutes origines confondues, plus de 4 emplois de direction dans les grandes collectivités territoriales sur 5 sont sur des grades d'ingénieur en chef (44,3%) ou d'administrateur (36,9%).

Si l'on s'intéresse aux emplois fonctionnels, près de 7 emplois sur 10 (69,2%) sont sur un grade d'administrateur. A l'inverse, pour les emplois de direction hors emplois fonctionnels, la majorité d'entre eux est sur un grade d'ingénieur en chef (56,3%).

On estime le nombre d'administrateurs à 3 050, quelle que soit leur origine, de la FPT ou autre, statutaire ou non, intégrant également les emplois fonctionnels, habituellement non comptabilisés dans les autres sources\*.

\* Par exemple le Système d'Information des Agents du Service Public de l'INSEE (SIASP), utilise la nomenclature des emplois territoriaux (NET), les emplois fonctionnels y sont comptabilisés sans référence à leurs cadres d'emplois.

## > Répartition des emplois de direction par grade regroupé ou grade de référence :

Grade regroupé ou grade de référence	2014			
	Effectif	%	Fonctionnaires territoriaux	Emplois fonctionnels
Administrateur	3 050	36,9	2250	1740
Ingénieur en chef	3 665	44,3	3155	395
Attaché	255	3,1	235	265
Ingénieur	100	1,2	90	100
Conservateur du patrimoine	710	8,6	540	-
Conservateur des bibliothèques	450	5,4	390	-
Autres grades de la FPT ou FPE	40	0,5	-	15
<b>TOTAL</b>	<b>8 260</b>	<b>100,0</b>	<b>6830</b>	<b>2515</b>

Source : Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la FPT

Note de lecture : 3 050 administrateurs, dont 2 250 appartenant au cadre d'emploi des administrateurs territoriaux. Parmi les 3 050 administrateurs 1 740 sont positionnés sur un emploi fonctionnel. Notons qu'un agent peut être à la fois fonctionnaire territorial et emploi fonctionnel.

## Direction et gestion des ressources, principal domaine d'activités des emplois de direction

En regroupant les affectations, hors celles des DGS, par domaine d'intervention, on constate que le domaine le plus cité est celui de la direction et la gestion des ressources (45,5%).

En outre, pour les emplois de direction hors emplois fonctionnels, trois domaines principaux apparaissent : les politiques publiques d'aménagement et de développement (27%), la direction et gestion des ressources (25,7%) et les prestations sociales et culturelles (24,1%).

## > Répartition des affectations des emplois de direction (hors DGS) :

		Hors emplois fonctionnels *	Poids effectifs territoriaux **
Direction et gestion des ressources	45,5%	25,7%	14,2%
Politiques publiques d'aménagement et de développement	18,7%	27,0%	4,6%
Prestations sociales et culturelles	17,1%	24,1%	24,5%
Interventions techniques	13,5%	18,8%	20,2%
Enfance et jeunesse	2,9%	5,2%	25,2%
Polyvalents et autres	2,3%	3,1%	3,0%
Missions régaliennes	1,8%	2,9%	5,9%

\* La répartition par domaine d'activités ne correspond pas à une répartition sur base « emplois » mais sur base « affectations ». Un agent peut ainsi être affecté à un ou plusieurs domaines d'activités.

\*\* Poids de l'ensemble des effectifs territoriaux, toutes collectivités confondues, issus de l'Enquête nationale sur les métiers territoriaux au 31/12/2012, réalisé par l'Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la FPT

Source : Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la FPT

## Malgré une progression du taux de féminisation depuis 2005, près des 2 tiers des emplois de direction sont occupés par des hommes

Au 31 décembre 2014, la part des femmes occupant un emploi de direction dans les grandes collectivités s'élève à 35,0%. Ce taux de féminisation apparaît assez hétérogène selon le statut (de 28,6% à pour les contractuels à 36,1% pour les fonctionnaires territoriaux) et le type d'emploi (de 29,1% pour les emplois fonctionnels à 40,7% pour l'encadrement intermédiaire).

Cette répartition semble maintenant se consolider dans ces proportions : ainsi en 2014, sur 880 nominations, 32% concernaient des femmes.

### > Taux de féminisation des emplois de direction au global, par type d'emplois et par statut :

	Taux de féminisation 2014 (%)	Taux de féminisation 2005 (%)	Taux variation (2014/2005)
<b>Type d'emploi</b>			
ST Emplois fonctionnels	29,1	16,4	+77%
Directeurs	33,8	19,2	+76%
Encadrement intermédiaire	40,7	23,0	+77%
Experts	39,6	20,1	+97%
Autres	49,0	14,5	-
<b>Statut</b>			
Fonctionnaires territoriaux	36,1	19,5	+85%
Contractuels	28,6	16,3	75%
Fonctionnaires d'Etat	31,1	16,0	+94%
Autres*	42,2	7,1	-
<b>TOTAL</b>	<b>35,0</b>	<b>18,6</b>	<b>+88%</b>

\* Fonctionnaires hospitaliers, agents de la ville de Paris, détachés, en congé spécial...

Source : Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la FPT

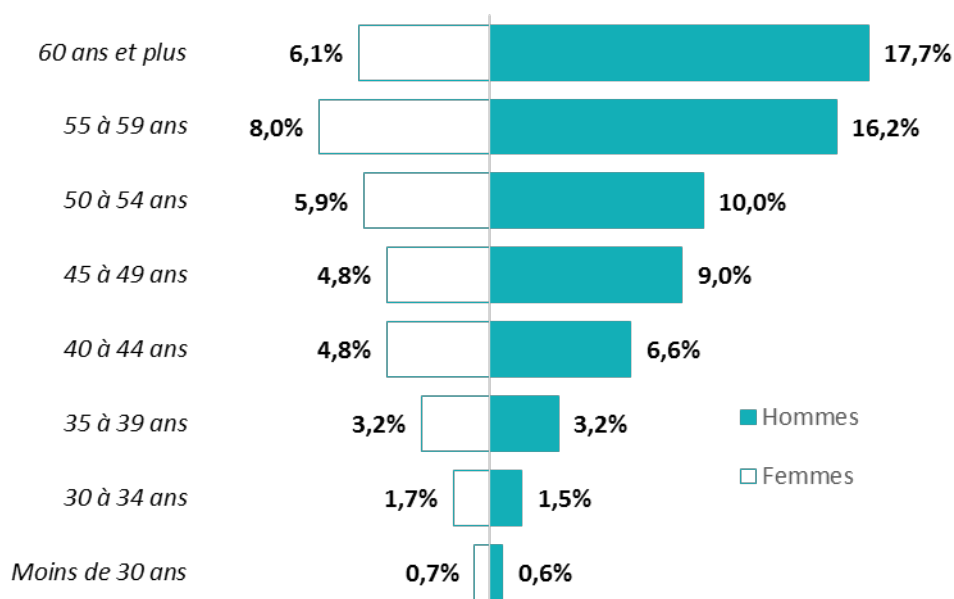
## Un âge moyen qui s'établit à 52 ans

La part des agents âgés de 50 ans ou plus est de 64% (pour l'ensemble des agents occupant un emploi de direction dans les grandes collectivités). Les agents ont en moyenne 52 ans avec une certaine hétérogénéité selon le type d'emploi et le statut.

Plus spécifiquement, la pyramide des âges présente les caractéristiques de la structure d'une population vieillissante (pyramide en « champignon », base très étroite et sommet large) : seuls 11% ont moins de 40 ans et 25% de 40 à 49 ans. Quel que soit le type d'emploi l'âge moyen se situe au-dessus de 51 ans, en revanche selon le statut, on observe un écart notable entre fonctionnaires d'Etat (49,2 ans) et fonctionnaires territoriaux (52,3 ans).



## > Démographie des emplois de direction au global, par type d'emplois et par statut :



Source : Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la FPT

## Une difficile comparaison entre 2005 et 2014

### > Les différences de périmètre entre 2005 et 2014

**Le périmètre de l'étude au 31 décembre 2014 recouvre 743 collectivités, soit une augmentation de 26%. Il était en 2005 de 587 grandes collectivités territoriales.**

Cet élargissement du périmètre de l'étude s'explique à la fois par :

- ▶ Une augmentation de l'assiette avec l'intégration des communautés de communes de plus de 40 000 habitants et des CCAS supérieurs à 500 agents. Ce changement d'assiette représente l'inclusion de 93 grandes collectivités territoriales supplémentaires, soit 60% de l'augmentation globale du périmètre d'analyse.
- ▶ Une augmentation du nombre de collectivités concernées par l'enquête à périmètre comparable, avec 63 collectivités supplémentaires (principalement des communes de plus de 40 000 habitants).

A l'inverse, les 20 OPDHLM et OPHLM de + de 10 000 logements ne font plus partie du périmètre de l'étude 2014.

Le recueil de 2014 a également été l'occasion d'intégrer dans le périmètre du recensement 2 grades regroupés ou grades de référence qui viennent compléter la typologie des emplois de direction :

- ▶ Les conservateurs territoriaux du patrimoine (710) ;
- ▶ Les conservateurs des bibliothèques (450).

L'évolution du périmètre de recensement entre 2005 et 2014 entraîne un biais de structure et nécessite donc de prendre toutes les précautions dans les comparaisons des chiffres de ces deux vagues de recensement.

Ci-après la structure comparée (recensements 2014 et 2005) selon le type de collectivités.

### > Comparaison des périmètres d'étude 2005 et 2014 selon le type de collectivités :

Type de collectivités	2014				2005			
	Nombre de collectivités	Effectif	%	Effectif moyen	Nombre de collectivités	Effectif	%	Effectif moyen
Communes de plus de 40 000 hab.	180	2 460	29,8	13,6	128	830	22,9	6,5
Départements	100	1 850	22,4	18,5	99	1 060	29,4	10,7
Communautés d'agglomération	225	1 410	17,0	6,3	163	670	18,6	4,1
Communautés urbaines + métropoles	21	1 030	12,5	49,1	14*	285*	7,9*	20,3*
Régions	26	970	11,7	37,3	26	460	12,7	17,7
CDG-CNFPT	95	355	4,3	3,7	96	240	6,7	2,5
Communautés de communes de plus de 40 000 hab.	76	145	1,7	1,9	-	-	-	-
SAN	3	30	0,4	10,3	6	25	0,6	3,8
CCAS supérieurs à 500 agents	17	15	0,2	0,8	-	-	-	-
OPDHLM et OPHLM de + de 10 000 logements	-	-	-	-	20	45	1,3	2,4
<b>TOTAL</b>	<b>743</b>	<b>8 260</b>	<b>100,0%</b>	<b>11,1</b>	<b>587</b>	<b>3 615</b>	<b>100,0</b>	<b>6,2</b>

\* Communautés urbaines uniquement

Source : Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la FPT

### Précisions méthodologiques

Cette enquête a été réalisée auprès de 743 grandes collectivités territoriales d'octobre 2015 à février 2016. OpinionWay a adressé à chacune des collectivités sous la forme de 2 tableaux.

Le premier concernait les emplois fonctionnels de la collectivité : il s'agissait de renseigner pour chaque agent ses nom et prénom, son sexe, sa date de naissance, son statut, son grade et son secteur d'activité et d'indiquer s'il a été nommé à cette fonction en 2014.

Le second concerne tous les autres emplois de direction de la collectivité (hors emplois fonctionnels) : il s'agissait de renseigner pour chaque agent ses nom et prénom, son sexe, sa date de naissance, son statut, son grade et son secteur d'activité et d'indiquer s'il a été nommé à cette fonction en 2014.

66% des grandes collectivités territoriales ont ainsi participé à cette enquête.

Un coefficient de pondération a été calculé et affecté aux données afin de redresser les résultats et d'estimer l'effectif total des emplois de direction des grandes collectivités.

### > Une approche par « emplois » plutôt que par « agents »

Chacune des collectivités territoriales devant recenser l'ensemble des emplois de direction au sein de la collectivité au 31 décembre 2014 (emplois fonctionnels et autres emplois de direction), un même agent pouvait donc être recensé à plusieurs reprises. En effet, un même agent peut occuper un

emploi dans différentes structures (communes et structures intercommunales notamment) et il a alors été déclaré par chacune d'entre-elles.

Concrètement, 180 agents ont ainsi pu être identifiés comme exerçant un emploi de direction dans plusieurs collectivités territoriales.

Fort de ce constat et dans la mesure où le processus de recueil ne permet pas d'identifier de manière certaine l'employeur principal, le parti-pris retenu par l'Observatoire de la FPT pour ce recensement est de fournir **un état des lieux des emplois au 31 décembre 2014**.

**Centre national de la fonction publique territoriale**  
**Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale**  
80 rue de Reuilly – CS 41232 - 75578 Paris cedex 12 – tél. : 01 55 27 44 00 – fax : 01 55 27 44 01

Directeur de publication : François Deluga / Co-directeur de la publication : Jacques Goubin  
Rédacteur en chef : Mohamed Amine  
Rédacteurs : Steve Flanet (OpinionWay), Dimitri Banik et Camille Ermisse