

Dynamique du contentieux administratif

Analyse statistique de la demande enregistrée
par les tribunaux administratifs (1999-2004)

Marie-Danièle Barré, Ingénieur d'études (CNRS)

Bruno Aubusson de Cavarlay, Directeur de recherche (CNRS)

Marta Zimolag, Auxiliaire de recherche

Novembre 2005

LE PRESENT DOCUMENT CONSTITUE LE RAPPORT SCIENTIFIQUE D'UNE RECHERCHE REALISEE AVEC LE SOUTIEN DU GIP MISSION DE RECHERCHE DROIT ET JUSTICE (CONVENTION DE RECHERCHE N° 25 – 03 – 14 – 14). SON CONTENU N'ENGAGE QUE LA RESPONSABILITE DE SES AUTEURS. TOUTE REPRODUCTION, MEME PARTIELLE, EST SUBORDONNEE A L'ACCORD DE LA MISSION.

Centre d'études sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP) /
CNRS/ ministère de la Justice

RÉSUMÉ

La formulation du projet de recherche du Conseil d'État s'articulait autour de la compréhension de la notion de « demande » adressée à la justice administrative, c'est-à-dire des flux de requêtes enregistrés chaque année, en regard de facteurs susceptibles de les faire varier. Le rapport de cette étude de faisabilité s'articule en trois temps.

Un premier temps d'analyse de cette demande combine la description de sa dimension temporelle, que nous avons située dans une perspective plus longue que les seules dernières six années, avec celle de sa structure, les deux étant indissociées. Cette analyse se fonde sur une exploration statistique fine enrichie selon les cas par une exploration des pratiques de codage.

Le deuxième temps est une réflexion sur les problèmes statistiques rencontrés dans l'entreprise qui consiste à cerner la « vraie » demande, celle qui résulte de l'existence des litiges qui mettent en cause l'administration, au delà de celle qui se comptabilise en nombre de requêtes enregistrées et devant être traitées par les tribunaux administratifs. Si cette dernière acception est, de fait, celle qui intéresse d'un point de vue gestionnaire, en revanche l'entreprise de contextualisation que nous avons menée suppose de son côté, une réflexion sur la demande « originelle » en quelque sorte, celle-ci se déclinant ensuite au gré des procédures et des modes de comptage, la « vraie » demande se situant quelque part entre les deux pôles que nous évoquons.

Le troisième temps concerne la mise au contexte du niveau de la demande considérée selon le découpage du département plutôt que celui du tribunal administratif, demande appréhendée globalement puis plus finement selon certains contentieux. Cette étape, pavée de chausse-trappes, produit comme on le verra certains résultats. Il s'agissait de rechercher des indicateurs de contextualisation pertinents au regard des indicateurs d'activité des juridictions : à côté d'indicateurs « internes », des indicateurs classiques concernant la population, l'activité économique, l'urbanisation ont été mobilisés mais aussi des indicateurs plus précis, susceptibles de mieux cerner l'activité de l'administration à l'origine de potentiels litiges. Au delà des précautions habituelles sur le fait que corrélation n'est pas causalité, nous serons amenés à illustrer le fait qu'une corrélation peut en cacher une autre. Mais en sus des difficultés techniques tenant à l'ajustement des modèles, nous verrons que la question se pose du niveau de proximité par rapport au phénomène étudié des indicateurs à mobiliser : trop ciblés ils deviennent tautologiques, trop généraux ils sont difficiles à manipuler.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

EVOLUTION GLOBALE DU CONTENTIEUX

CROISSANCE DE LONG TERME DU CONTENTIEUX DES TA

ÉVOLUTION DEPUIS 1999

QUESTIONS METHODOLOGIQUES

LES RENVOIS

LES AFFAIRES LIEES

LES SERIES

EXPLORATIONS GEOGRAPHIQUES

REGROUPEMENT DES MATIERES ET DES DEPARTEMENTS

CONTENTIEUX GLOBAL : ESSAI DE MISE EN CONTEXTE

ANALYSE PAR CONTENTIEUX

CONCLUSION : BILAN PROVISOIRE

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I

Fiches descriptives par matière

ANNEXE II

Nomenclature matière en 35 postes

ANNEXE III

Liste des indicateurs de contexte

ANNEXE IV

Taux de recours global par départements (carte)

REMERCIEMENTS

Nos remerciements vont tout d'abord à la Mission de Recherche Droit et Justice pour son aide dans la mise en place de la recherche.

Nous avons bénéficié d'un soutien actif auprès du Conseil d'État en la personne de Madame Pascale Fombeur, Secrétaire général adjoint du Conseil d'État. Nous remercions également vivement le Service des Tribunaux Administratifs et des Cours Administratives d'Appel (STACAA) notamment Monsieur Jean-Louis Mattera pour son aide efficace et patiente ainsi que Monsieur Valéry Cerandon qui s'est montré un guide très disponible dans l'exploration de la base.

Nous remercions également les responsables du Tribunal Administratif et notamment du Greffe qui ont bien voulu nous accueillir et tous les interlocuteurs qui ont bien voulu nous accompagner dans notre démarche.

INTRODUCTION

Le temps, l'espace, la matière. Il ne s'agit pas du titre d'un traité de théorie de la relativité mais des principales dimensions qui organisent la base de données statistiques décrivant l'activité des tribunaux administratifs. Cette base, elle-même issue de la base informatisée de gestion des requêtes (Skipper), est à l'origine d'un renouvellement profond de la production des statistiques de la justice administrative à partir de 1999. La demande adressée aux chercheurs a fourni l'occasion d'un premier bilan des potentialités offertes par cet outil de production statistique. Cette demande qui structure le rapport porte essentiellement sur la recherche des causes de l'augmentation du contentieux administratif et plus précisément encore sur les corrélations entre un contexte à décrire et les modalités de l'accroissement du contentieux.

Le temps vient en premier : la question posée à l'origine de cette étude est finalement celle de savoir si l'on peut « expliquer » l'augmentation rapide de cette activité, augmentation que l'on qualifiera facilement « d'explosion de la demande » au vu des taux de croissance observés récemment. On peut par exemple avancer que le total des requêtes enregistrées au niveau national augmente de 36 % entre 2002 et 2004. Face à ces chiffres, notre première précaution sera d'essayer de prendre un peu de recul historique. Mais la base de données maintenant utilisée pour produire les statistiques des juridictions administrative devient efficiente à partir de 1999, ce qui ne laisse qu'une courte période pour le faire. Nous tenterons donc de reprendre les séries plus longues qui étaient produites avant ce changement de source statistique. Ceci conduira d'emblée au constat d'une diversité des évolutions selon la nature des contentieux traités. Mais il n'est pas possible, comme on le verra, de mener une étude par contentieux pour la période précédant immédiatement celle que recouvre la base informatisée, soit les années 1990. Prendre du recul en conservant un degré de précision minimal dans l'observation s'avère impossible.

Les variations géographiques sont aussi une dimension fondamentale de toute analyse statistique dans le domaine judiciaire et administratif. La publication annuelle réalisée par le Service des Tribunaux Administratifs et des Cours Administratives d'Appel (STACAA) est fort bien illustrée de cartes mettant en relief ces variations. Les informations de base permettent d'étudier des variations au niveau des départements. D'où l'idée, assez peu originale dans notre pays où le découpage administratif produit un nombre appréciable d'unités de base, de remplacer le temps par l'espace dans l'observation de variations des indicateurs statistiques. Préoccupé avant tout par le nombre de ses observations puisque c'est cela qui conditionne avant tout la « significativité » des estimations qu'il fera, le statisticien passe sans complexes du registre temporel au registre spatial dans la recherche de régularités et de différences, dans l'exploration des liens qui peuvent exister entre un phénomène observé (désigné conventionnellement par le terme « variable dépendante ») et d'autres observations de phénomènes connexes ou plus généraux (rangés dans l'ensemble des « variables indépendantes »). Qu'il s'agisse d'interpréter les résultats en termes de causalité ou, plus prudemment, de les utiliser comme des mesures de liens statistiques décrivant un contexte socioéconomique ou administratif, le risque est moindre de revenir bredouille en explorant les données sur 90 départements que sur une dizaine d'années au niveau national. Ce passage d'un registre temporel à un registre spatial ne va pas sans difficultés et au terme d'une première longue immersion dans ce riche ensemble de données, c'est bien autour de cette question du rapprochement des variations temporelles et des variations spatiales que les résultats empiriques ont fait preuve d'une certaine résistance. Ce qui nous a conduit à organiser ce rapport en deux moments principaux, le premier consacré à l'étude des variations temporelles, le second à l'étude des variations géographiques, sans avoir trouvé, à ce stade de notre recherche les « outils »

de rapprochement entre les deux niveaux, ni au niveau de la présentation des résultats, ni au niveau de l'analyse contextuelle.

Parmi ces « outils » de rapprochement, la construction d'une typologie des matières traitées est bien le nœud du problème. Les travaux menés sur les statistiques pénales ont toujours confirmé le rôle crucial joué par la nature d'infraction. Il ne s'agit pas ici de faire un rapprochement artificiel : une requête adressée à la justice administrative n'est guère comparable à un procès-verbal de plainte ou de constatation d'une infraction pénale. Ce qui est en jeu dans cette comparaison est le fait que le résultat statistique global (un nombre total de requêtes, un nombre total de faits constatés par la police, un nombre total de condamnations) couvre une diversité importante de situations selon la matière ou l'infraction traitées d'une part, et, d'autre part, une grande dissymétrie dans la fréquence des postes de la nomenclature statistique mise en œuvre pour décrire la matière ou l'infraction. Cela fait de la construction d'une typologie, un point de passage obligé et un moment crucial de la démarche de recherche. Cette tentative de construction sera donc en quelque sorte le fil directeur des analyses temporelles et géographiques. Mais, comme on le verra, le résultat n'est pas encore une typologie permettant de se lancer dans l'analyse complète des données disponibles, qu'il s'agisse du niveau temporel ou du niveau géographique.

Parmi les difficultés rencontrées, outre celles qui sont propres à l'usage pratique de la nomenclature matière que l'on découvrira au fil des deux chapitres d'analyse temporelle et géographique ou encore à la lecture d'une volumineuse annexe 1 présentant systématiquement les principaux indicateurs statistiques pour la vingtaine de postes pour lesquels les effectifs le permettent, d'autres questions méthodologiques viennent compliquer l'exploration statistique. La production statistique courante est basée sur des choix de champ statistique, d'unités de compte et de nomenclature eux-mêmes conditionnés par le formalisme de la base de gestion Skipper. Notre projet initial avait tenté de recenser, après un premier contact pris avec les données disponibles fin 2004, les points sur lesquels un approfondissement méthodologique était une étape préalable à une analyse systématique des variations temporelles et spatiales de la « demande » adressée à la justice administrative. Globalement, on peut dire qu'il s'agit de déterminer l'indicateur le mieux adapté (ou le moins mal adapté) à l'évaluation de cette demande en examinant les résultats obtenus et les sources de biais possibles avec les différents choix que permet la base statistique. Pour nous guider dans cette voie, nous avons bénéficié de l'aide des personnes les mieux placées pour nous informer sur les procédures d'extraction statistique mises en œuvre¹ et nous avons également tenté de compléter notre approche en suivant la chaîne de traitement de l'information depuis la saisie des dossiers de requête. La visite d'un tribunal administratif de province et l'accès à la base de gestion de plusieurs juridictions ont confirmé notre appréciation de départ : les questions de définitions et de procédure de comptage ne sont pas de simples objets de curiosité pour la sociologie ou l'histoire de la statistique, elles ont des conséquences significatives sur les résultats produits et il faut bien en rendre compte aussi. Mais le temps nous manquant, nous avons dû limiter l'enquête aux questions principales (comment éviter les doubles comptes ? faut-il suivre la méthode qui consiste à écarter les cas traités en « séries » ?) pour lesquelles il faut nécessairement adopter une solution avant d'examiner plus avant les variations et les liaisons avec des indicateurs de contexte. Certains des points qui figuraient dans notre feuille de route initiale sont donc encore en attente, ce qui ne signifie pas que nous n'avons rien fait sur ces sujets²...

¹ Monsieur Jean-Louis Mattera a été notre guide et notre initiateur dans ce domaine que nous ne connaissions pas avant de commencer l'étude et nous le remercions pour sa grande patience à notre égard.

² Le chapitre II consacré aux questions de méthodologie n'est pas le seul à refléter notre travail sur les définitions, les unités de compte et la recherche des indicateurs les plus pertinents. On en trouve aussi la trace dans l'exposé des résultats et, en particulier, dans l'analyse et la mise au contexte de certains contentieux spécifiques au chapitre III.

Il faut dire ici, pour expliquer cet abandon provisoire de questions de méthode dont nous avons souligné l'importance dans notre projet de recherche (introduction à côté de la mesure de la « demande » d'indicateurs relatifs aux temps de traitement permettant de tester de possibles effets de rétroaction de la réponse sur la demande, recherche d'une possibilité de localisation plus précise des litiges par utilisation de l'adresse postale du requérant principal, prise en compte de la qualité ou des caractéristiques individuelles des requérants et du défendeur, recherche d'indicateurs « internes » basés sur la description des procédures et des décisions apportées par les tribunaux...) que nous avons pris le parti, à la demande de nos interlocuteurs au Conseil d'État, de mener cette phase préalable jusqu'à la production de premiers résultats relatifs aux liens qui peuvent être mesurés entre la demande adressée aux tribunaux administratifs et des indicateurs relatifs au contexte. Ce rapport comprend donc une partie consacrée à la recherche de ces indicateurs de contexte et à la présentation de premiers résultats de régressions linéaires multiples permettant de tester leur liaison avec les indicateurs de demande, soit sur l'ensemble du contentieux traité, soit sur quelques contentieux particuliers. En aucun cas les résultats provisoires proposés ne devraient être considérés comme suffisamment validés pour être diffusés largement. Non seulement le travail méthodologique évoqué à l'instant peut encore remettre en question certains d'entre eux mais de plus, pour parvenir à ces résultats à la date choisie d'un commun accord avec la Mission de Recherche Droit et Justice, nous avons dû suspendre notre collecte d'indicateurs relatifs au contexte. Comme on le verra, ceux que nous avons retenus couvrent déjà un champ assez large et décrivent, au niveau des départements, l'environnement démographique et socioéconomique dans lequel les requêtes sont enregistrées. Pour certains des contentieux spécifiques choisis pour cette première exploration, les indicateurs retenus décrivent un contexte plus directement relié à la matière, qu'il s'agisse d'un dénombrement de catégories de personnes ou d'une mesure de l'activité administrative dans le même domaine. Mais dans une telle démarche de mise au contexte, il faut procéder par itérations et, au fil de ces itérations rechercher des données moins facilement accessibles ou d'un maniement moins aisé. Là encore, le temps (8 mois) était trop court pour arriver au moment où l'amélioration des résultats obtenus ne semble plus possible.

Avant d'entrer dans l'exposition des résultats chiffrés, nous devons mentionner le fait que nous avons eu accès à la base de données sous le format utilisé pour la production statistique courante (un « cube » de données produit par le logiciel Cognos après extraction de la base Skipper). En principe, sous ce format, tous les croisements de « dimensions » (équivalentes à nos habituelles variables) sont possibles, comme le choix de plusieurs champs statistiques et d'unités de compte différentes. Les tableaux obtenus peuvent être exportés dans le logiciel Excel de Microsoft et, de là, dans un logiciel de traitement statistique (SAS ou Statbox) par exemple. En pratique, ceci implique de lourdes opérations de va-et-vient entre les logiciels et les tableaux de données, ce qui entrave assez significativement le chercheur dans sa démarche exploratoire faite d'essais, évaluations, corrections successives. Le temps, qui était notre denrée rare, était vite consommé par ces opérations. Nous avons pris le parti de mener cette phase de la recherche en procédant de la sorte, mais il est clair qu'au delà de la rareté du temps, c'est une solution qui peut générer des erreurs et qui, par la force des choses, faute d'endurance, conduit à abandonner certaines pistes qu'il aurait été pertinent d'explorer. Pour prolonger ce travail, il faudra donc revoir ce choix et concevoir une extraction de données permettant de travailler directement sur les enregistrements individuels par requête.

CHAPITRE I

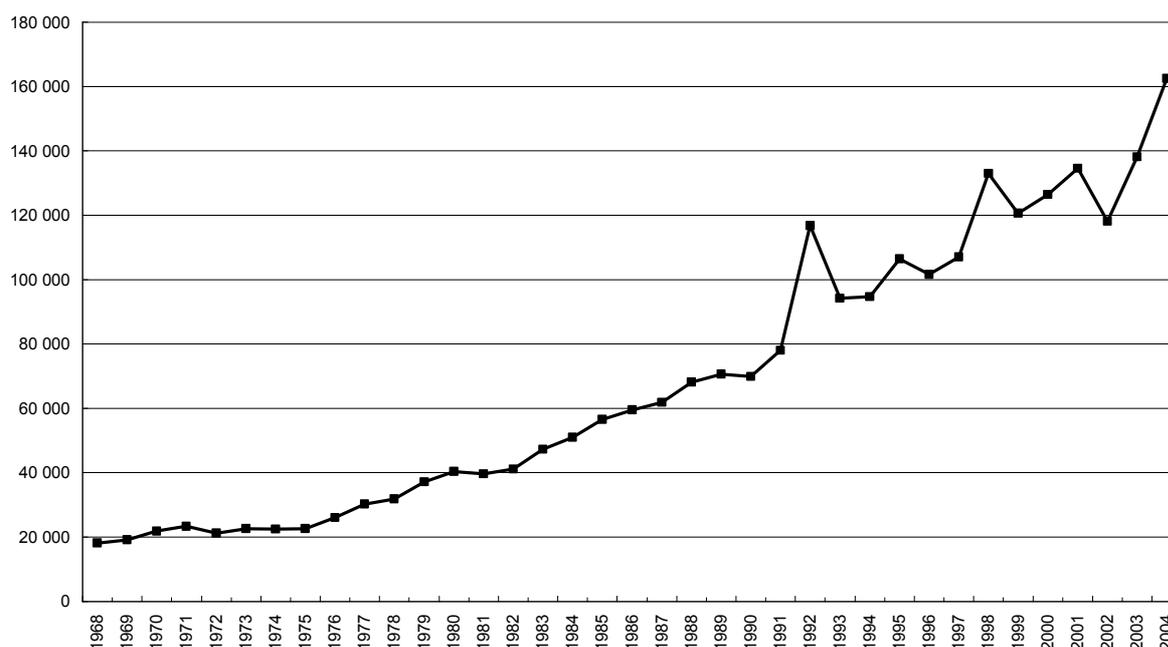
ÉVOLUTION GLOBALE DU CONTENTIEUX

Les résultats usuellement commentés pour l'activité des tribunaux administratifs se réfèrent maintenant à des séries débutant en 1999, date à partir de laquelle on peut considérer que la base Skipper fournit une évaluation correcte. De cette façon, les résultats de 2004 (par rapport à 1999) ont fait apparaître une très forte augmentation en cinq ans. Il est nécessaire tout d'abord d'essayer de replacer ce résultat dans le plus long terme.

I.1. CROISSANCE DE LONG TERME DU CONTENTIEUX DES TA

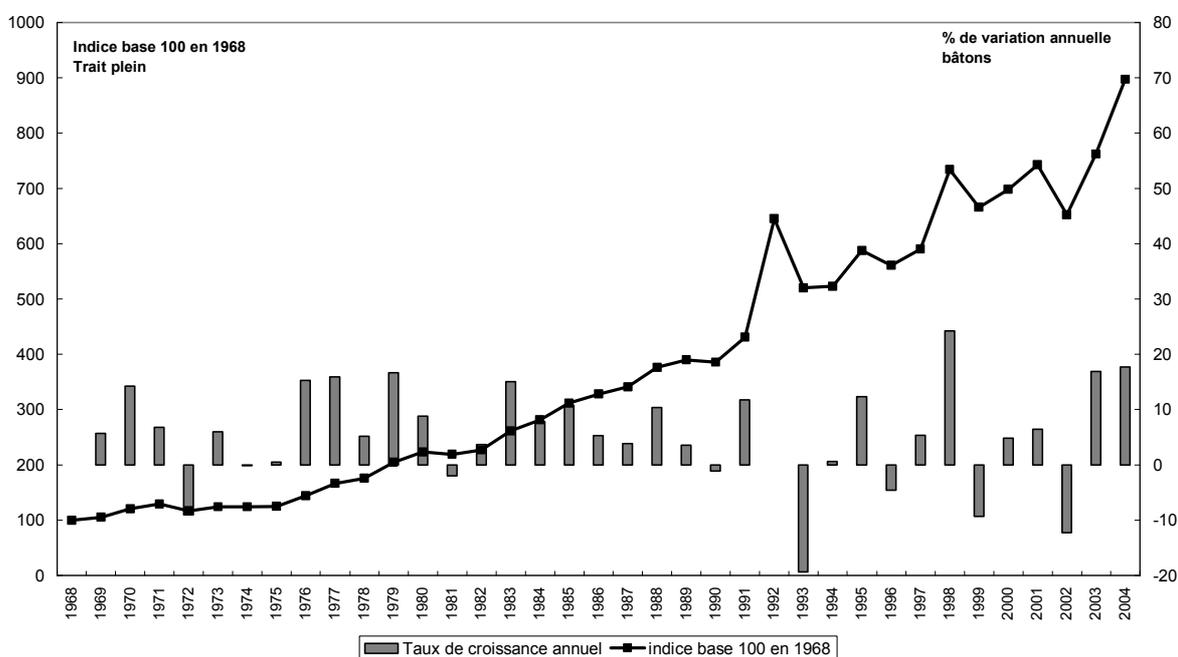
Pour y parvenir, nous avons utilisé la série publiée depuis l'année 1968 dans l'*Annuaire statistique de la Justice*. La série utilisée est celle des affaires nouvelles. Jusqu'en 1986 les années vont du 15 septembre de l'année précédente au 14 septembre de l'année en cours. Elles ont été corrigées pour correspondre à l'année civile. Ces données sont publiées jusqu'à l'année 2003. Les aspects méthodologiques ne sont pas très développés dans la publication du ministère de la Justice. Il est seulement indiqué, avec la publication de l'année 1992 et de quelques années suivantes que « en 1992, les TA ont enregistré et commencé à traiter des séries d'affaires particulièrement importantes composées de requêtes identiques. Ces séries ont été incluses dans les statistiques présentées ici et expliquent en grande partie l'augmentation très sensible de l'activité des TA » (Annuaire 1988-1992, page 208). On verra plus tard l'effet du comptage des « séries » ultérieurement pour la période récente. On peut seulement retenir que la série présentée connaît probablement une rupture en 1992 (la croissance pour cette année est de 50 %). Avec cette réserve, on peut représenter une évolution de long terme.

Affaires nouvelles enregistrées par les tribunaux administratifs (Métropole et DOM)



L'évolution à la hausse du contentieux administratif apparaît aussi ancienne que les données dont nous disposons. La croissance est assez régulière jusqu'en 1990 et devient plus chaotique ensuite même en laissant de côté l'année 1992. Cependant il ne semble pas y avoir d'accélération de la croissance sur cette période. Nous avons représenté sur un même graphique l'évolution indiciaire, base 100 en 1968, d'une part, et d'autre part la variation en pourcentage année par année. On voit que le premier doublement du nombre d'affaires nouvelles se fait en 11 ans entre 1968 et 1979 et le second prend à peu près le même temps entre 1979 et 1990-1991. De la même façon il faut de 10 à 12 ans pour constater encore un doublement jusqu'à la dernière année connue. Les variations annuelles ne montrent pas d'accélération franche de la croissance pour cette dernière période, mais plutôt des pics ponctuels suivis de baisse.

Evolution indiciaire du nombre d'affaires nouvelles enregistrées par les TA

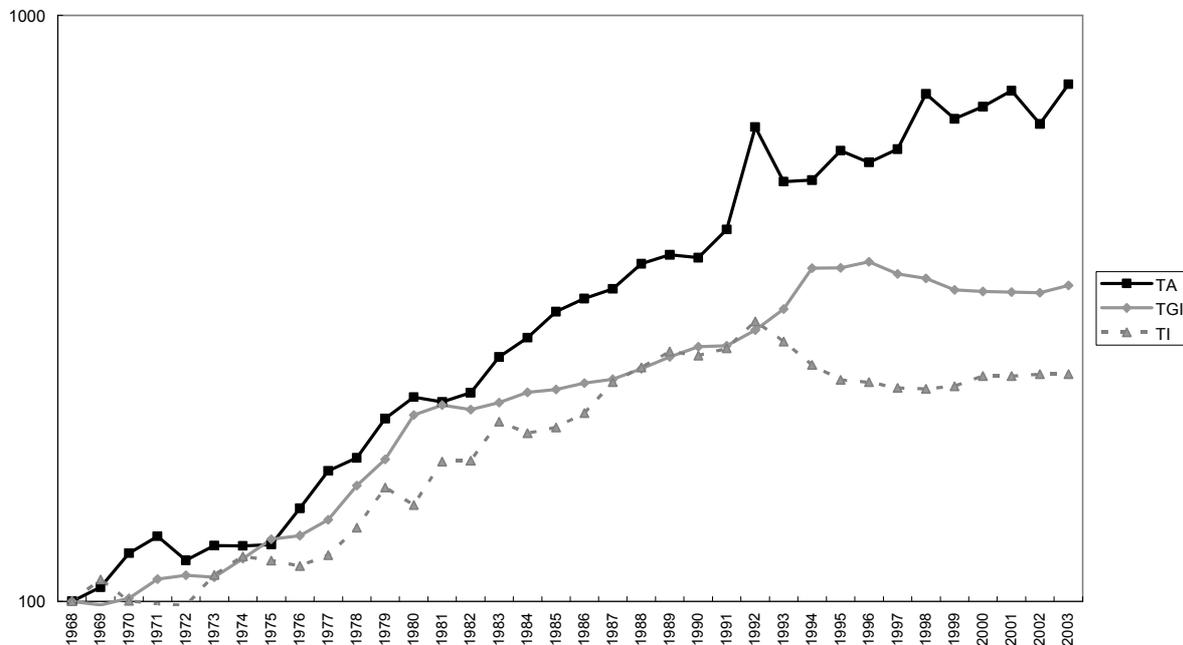


Il est évidemment difficile, faute de recul, de se prononcer sur le caractère ponctuel ou non de la croissance des deux dernières années : à tout le moins, nous relevons quand même que mesurer la croissance en se basant sur les années 1999 (une année de baisse relative) et 2004 (une année de hausse significative) donne probablement une estimation haute du rythme de croissance. Par commodité, nous conserverons ces points de référence dans les analyses plus détaillées de l'évolution du contentieux par matière mais nous combinerons des évaluations directes de la croissance de 1999 à 2004 avec une estimation dite « lissée » : il s'agit du taux de croissance moyen qui donne le meilleur ajustement statistique aux observations annuelles sur la période 1999-2004. Ainsi, pour le total des affaires enregistrées et sur ces six dernières années, le taux de croissance lissé est de 4,8 %. Le même modèle d'estimation produit un taux de 6,5 % sur la période 1968-2004 et la période d'augmentation la plus soutenue semble se situer entre le milieu des années 1970 et le début des années 1990.

Ce calendrier n'est pas sans rappeler celui de la croissance du contentieux judiciaire. À titre indicatif, nous rapprocherons ici la série concernant les tribunaux administratifs de celles relatives à l'activité du tribunal de grande instance (TGI) et du tribunal d'instance (TI) en matière civile. Les volumes d'activité de ces deux juridictions sont très nettement supérieurs à celui des TA

(autour de 600 000 affaires nouvelles par an pour les TGI sur la période récente et près de 500 000 par an pour les TI), aussi nous ne nous intéresserons ici qu'aux profils d'évolution représentés en indices (base 100 en 1968).

Evolution comparées de l'activité des TA et des juridictions civiles



La croissance des affaires enregistrées par les TA présente alors un rythme comparable à celle des juridictions civiles jusqu'au début des années 1980. À partir de ce moment la croissance de l'activité des juridictions civiles ralentit alors que les TA continuent de connaître un rythme soutenu. La divergence devient encore plus nette au début des années 1990 : pour les juridictions civiles on entre dans une période de stabilité tandis que la croissance de l'activité des TA reste forte, même si la courbe générale (représentée à dessein en coordonnées semi-logarithmiques) indique un léger tassement de cette croissance. Cette comparaison n'est donnée qu'à titre indicatif et il faudrait bien sûr entrer dans un plus grand détail (là où les sources statistiques le permettent) pour en limiter le caractère un peu arbitraire : en particulier la place des procédures d'urgence (référé) et des procédures de conciliation devrait être étudiée. Il reste néanmoins que le maintien d'une croissance significative de l'activité des tribunaux administratifs ne semble pas avoir son équivalent pour les juridictions de l'ordre judiciaire³.

L'étude de l'évolution du contentieux enregistré par les TA sera poursuivie en entrant dans le détail des matières traitées. Il sera relevé d'emblée que les profils d'évolutions sont très différents selon les matières pour la période 1999-2004. Il serait alors très utile de pouvoir également porter une appréciation sur les mouvements par matière dans le long terme. À ce stade de la recherche, les séries examinées ne le permettent pas, la publication du ministère de la Justice ayant varié dans sa présentation, sans doute à mesure que les sources disponibles étaient modifiées. Pour 1968, 1993 et 1994, aucune donnée par matière n'est publiée dans l'*Annuaire*. Pour les années 1995 à

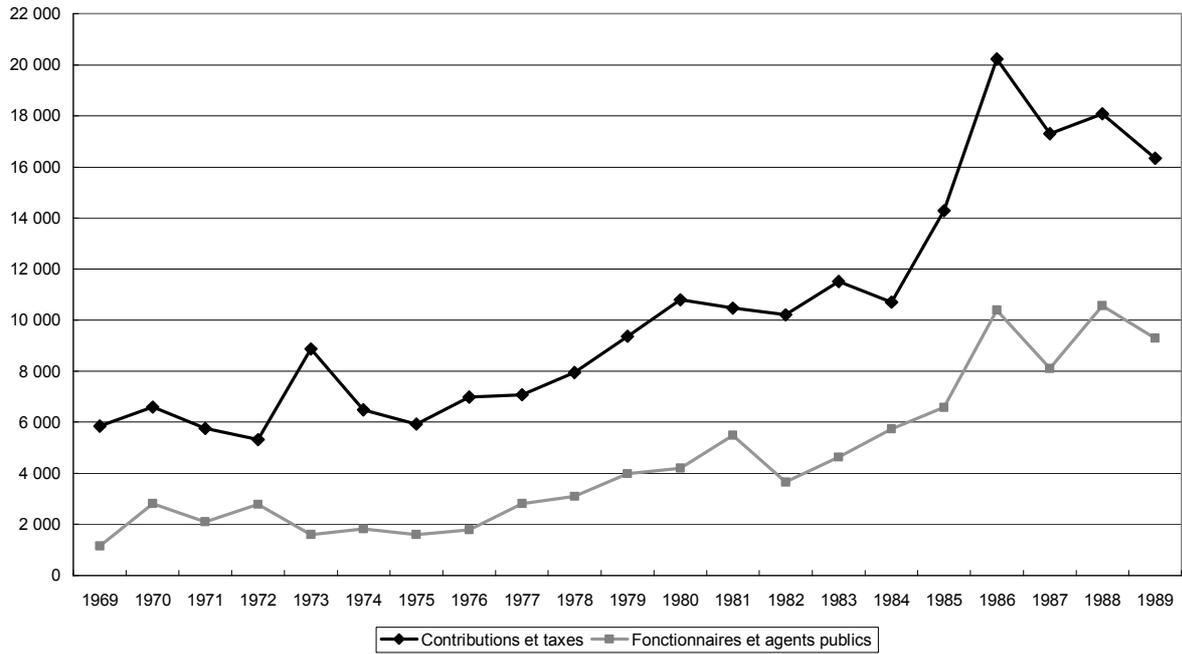
³ Le cas des juridictions pénales n'est pas présenté ici car l'utilisation des séries statistiques est nettement plus délicate du fait des importants mouvements législatifs survenus sur cette longue période. Il suffit de mentionner ici que depuis le début des années 1990, après la dépenalisation des chèques sans provision, l'activité des tribunaux correctionnels et des tribunaux de police (hors procédures simplifiées) est restée assez stable au delà de variations de court terme.

1999, ce sont les affaires traitées qui sont réparties en pourcentage, tandis qu'à partir de 2000, les pourcentages sont donnés pour les affaires nouvelles et les affaires traitées. De plus la nomenclature utilisée varie dans le temps, à mesure semble-t-il que de nouvelles rubriques semblent pertinentes : en 1990, l'apparition de nouvelles rubriques divise par trois l'importance du poste divers. Nous ne donnerons ici un aperçu de ces évolutions par matière que pour la période stable de la publication, soit 1969-1989.

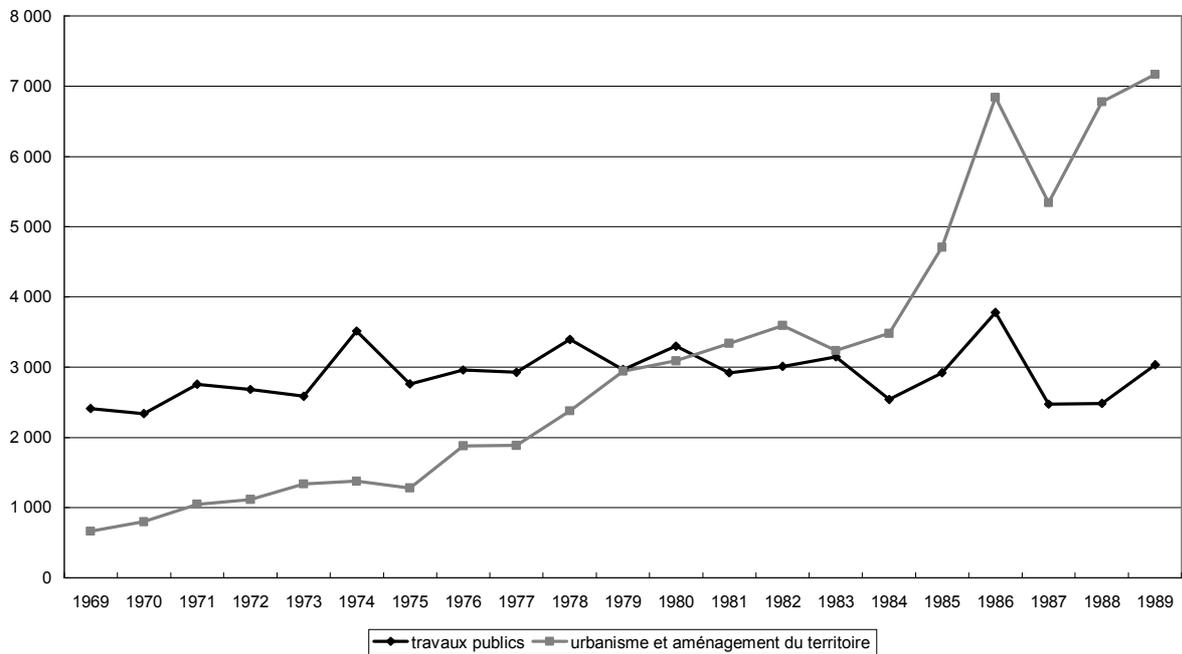
Pour cette dernière année, les deux postes les plus importants concernent les « contributions et les taxes » et les « fonctionnaires et agents publics ». Ces deux rubriques ont connu en vingt ans une croissance importante, davantage toutefois pour la seconde proportionnellement : leur taux de croissance « lissés » sont respectivement de 6,4 % et de 10 %. Cette différence est la conséquence de la diminution de la rubrique « contributions et taxes » entre 1986 et 1989, dont on ne sait pas, au vu des données disponibles, si elle se poursuit longtemps. Vient ensuite la rubrique « urbanisme et aménagement du territoire » marquée par un pic important en 1986 et dont le taux de croissance lissé est de 12,1 %. Les deux rubriques « marchés et contrats » et « communes » connaissent aussi une augmentation au moins égale à celle du total (11,7 et 8,1 % respectivement), la seconde connaissant un recul important comme la rubrique fiscale après 1986. Pas très loin derrière, se trouve la rubrique « voirie » aux effectifs et à la croissance un peu plus faible mais toujours dans la moyenne ou au dessus (7,9 %). Mais il y a encore trois rubriques qui sur les vingt années observées montrent une quasi stabilité de long terme (« travaux publics », « agriculture » et « pensions civiles »). Pour finir, la rubrique « autres » se distingue par une forte croissance (10,3 %) jusqu'au moment (1990) où elle est réduite par l'ajout de cinq nouvelles rubriques à la nomenclature publiée (« armée », « nature et environnement », « police autre que municipale » -rubrique qui se situe d'emblée en quatrième position en ordre d'importance relative décroissante- « santé publique » et « travail »). La rubrique de la « police des étrangers » n'apparaîtra de façon isolée qu'en 1995 (pour les affaires terminées) mais elle se situera alors au deuxième rang après le contentieux fiscal.

Ce bref descriptif pour une période éloignée et décrite avec incertitude sur le plan statistique indique au moins que les profils d'évolution par matières sont dès cette époque assez diversifiés (de la forte croissance à la stagnation) et que sur des périodes assez longues peuvent être observés des taux de croissance moyens annuels dépassant 10 %. Pour compléter ce bilan historique, mentionnons que certaines séries présentent de forts accidents statistiques nettement visibles sur les courbes suivantes.

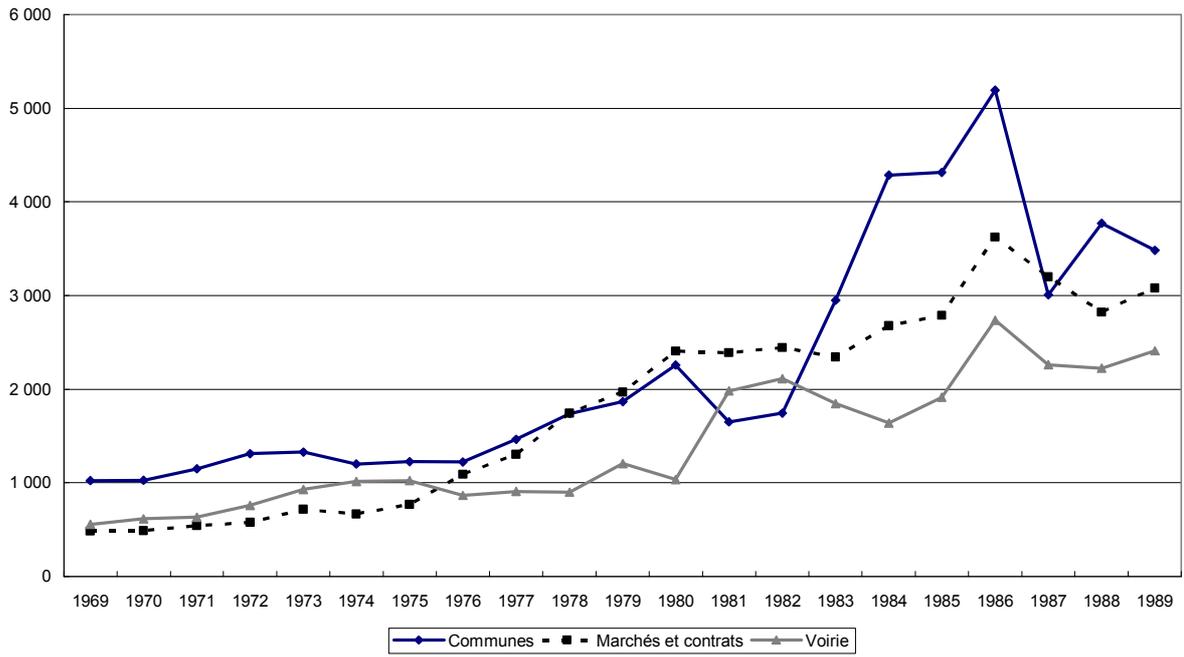
Affaires nouvelles enregistrées par les TA



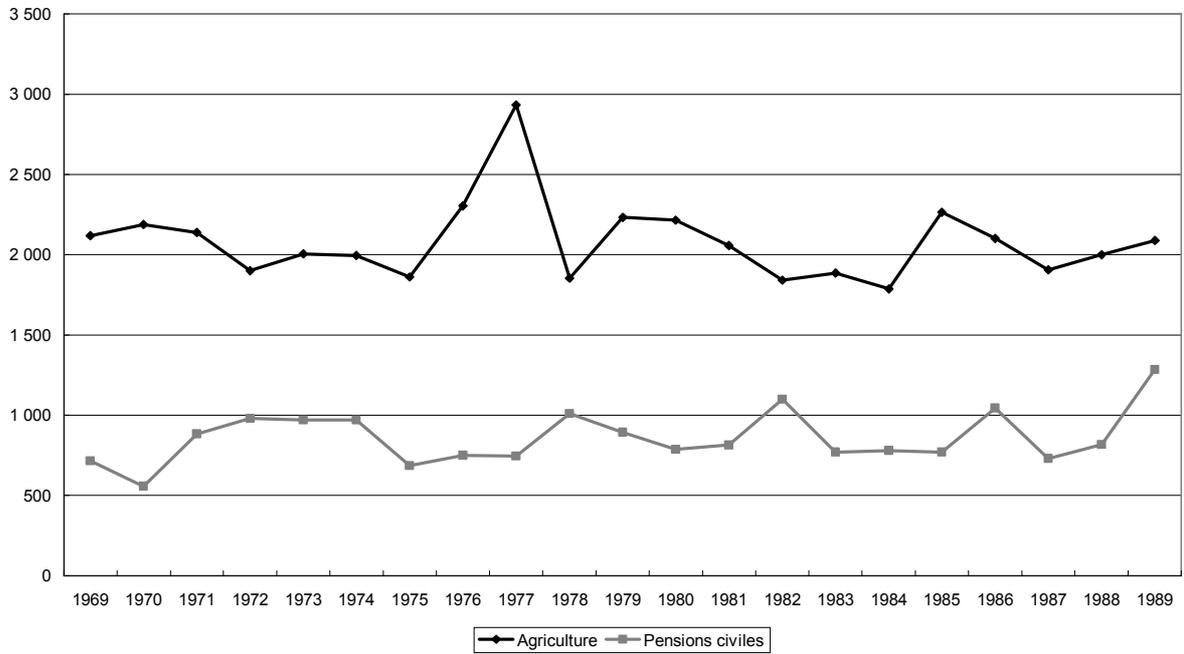
Affaires nouvelles enregistrées par les TA



Affaires nouvelles enregistrées par les TA

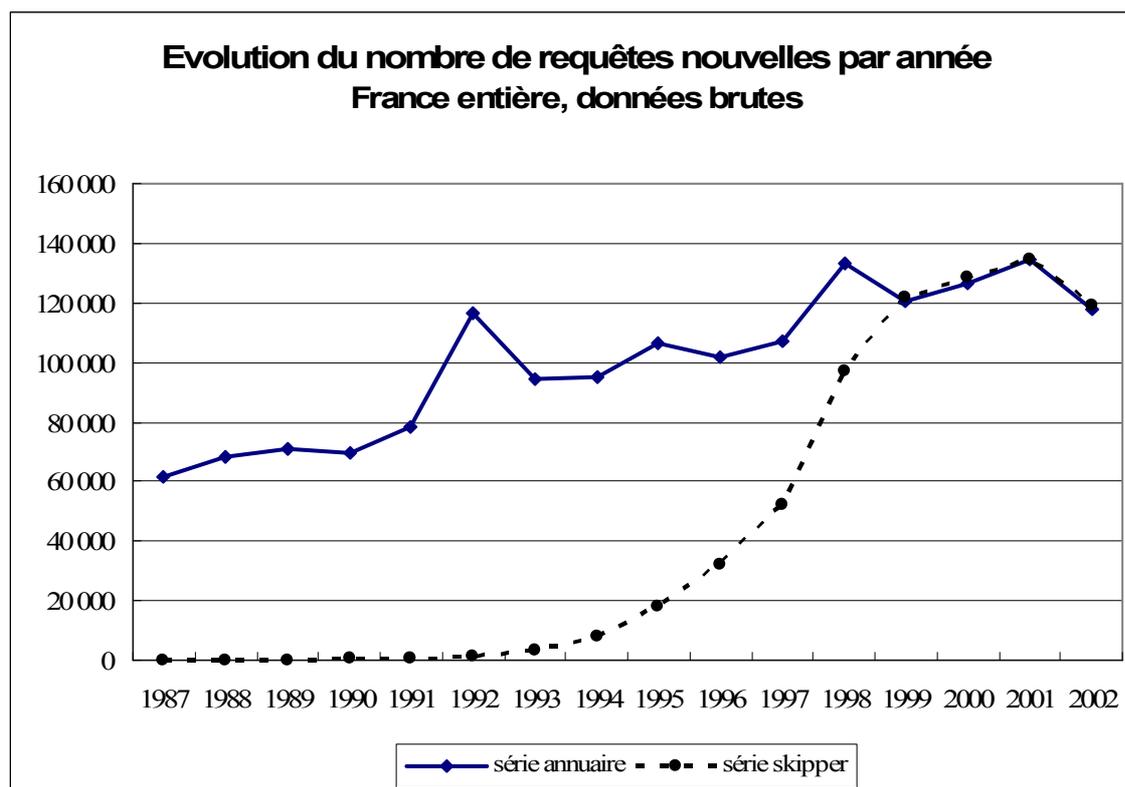


Affaires nouvelles enregistrées par les TA



I.2. ÉVOLUTION DEPUIS 1999

La source statistique utilisée dans cette recherche basée sur l'application de gestion Skipper contient des enregistrements assez anciens en raison de la reprise de l'historique dans les juridictions au fur et à mesure de l'extension géographique de l'application. C'est à partir de 1999 qu'il est possible de considérer cette base comme suffisamment complète pour donner une vue de l'évolution des affaires enregistrées comme le confirme le graphique suivant comparant les résultats issus de cette base et la série statistique publiée pour les TA.



Pour les besoins de cette comparaison, ce graphique est établi pour la France entière. Cependant, l'un des objectifs de cette recherche étant d'utiliser la base de données dans sa dimension géographique, nous avons décidé dès le début de ne travailler que sur les juridictions de la métropole, le recueil d'indicateurs divers strictement homogènes pouvant s'avérer difficile pour les départements d'Outre-mer. Nous allons donc analyser l'évolution de l'activité des TA par matière au niveau « national » en nous limitant à la métropole. En second lieu, il fallait choisir un indicateur relatif aux affaires nouvelles comptabilisées annuellement parmi les indicateurs disponibles. C'est en particulier le choix des indicateurs « bruts » ou « nets » qui se présentait, avec la possibilité d'inclure ou d'exclure le comptage des séries. Partant du principe qu'il s'agit plutôt de mesurer ce qui relève d'une demande à l'égard des tribunaux administratifs, le choix s'est porté sur l'indicateur « brut », ce qui implique donc de compter séparément toutes les affaires qui sont enregistrées comme appartenant à une même série, c'est-à-dire des affaires réputées présenter à la juridiction, de façon répétitive pour différents requérants, un même litige. Nous reviendrons plus tard sur cette question des séries, dont la trace était déjà visible dans les données statistiques « historiques ». Ici, nous allons présenter des résultats concernant l'évolution par matières de l'ensemble des affaires enregistrées annuellement par les TA de métropole.

Pour cet ensemble, une croissance de près de 32 % est observée entre 1999 et 2004 et le taux d'accroissement annuel « lissé » est de 4,1 %. Mais comme l'observent régulièrement les commentateurs de ces chiffres, la croissance semble alimentée par celle de contentieux spécifiques comme celui des étrangers dont le caractère massif (près du quart du total en 2004) et la forte croissance (un taux moyen annuel de +14 %) se combinent de façon très lisible : près de la moitié de la croissance totale est finalement imputable à cette seule rubrique. A l'inverse, le contentieux fiscal est en baisse, ce qui fait qu'il ne représente plus que 14 % du total en 2004 contre 27 % en 1999, soit une diminution de près de moitié de son poids. Entre deux, certaines rubriques présentent une plus grande stabilité. Il est donc nécessaire, avant toute analyse géographique, d'observer ces mouvements différentiels à l'intérieur des différents types de contentieux.

Cela est possible, en principe, avec un grand détail dans l'analyse : les affaires sont enregistrées avec un code matière dont la première position contient 34 occurrences, plus une rubrique « divers », soit 35 postes. Nous parlerons de la « matière en 35 postes » pour désigner ce premier niveau de la nomenclature. Mais le détail ne s'arrête pas là puisqu'à l'intérieur des 34 premiers postes sont détaillées des sous-rubriques, puis des sous-sous-rubriques, avec une profondeur allant parfois jusqu'au quatrième niveau. La matière en 35 postes se présente alors comme l'agrégat de postes de niveau fin (nous parlerons de matière au niveau fin) qui sont au nombre de 348 (de niveau 2, 3 ou 4 selon le détail apporté à l'intérieur des 34 postes autres que le poste divers qui est de niveau « fin » selon notre terminologie). Comme dans la plupart des nomenclatures entrant dans un grand détail, le poids des postes de niveau fin est très variable, depuis l'effectif nul jusqu'à des poids dépassant 10 % du total. Il n'existe cependant pas, à notre connaissance, d'évaluation faite sur la pertinence de ce découpage statistique ni de typologie de présentation des résultats statistiques dans les rapports des juridictions administratives. Dès lors, un pan entier de cette recherche, et probablement le plus crucial par rapport à ses objectifs, consiste à rechercher une logique de regroupement des postes de la nomenclature matière pour arriver à une typologie adaptée.

La démarche adoptée reste, à ce stade de la recherche, principalement empirique. La construction initiale de la nomenclature matière est visiblement fondée sur un découpage par domaines d'intervention administrative. Les aménagements postérieurs, avec en particulier l'ajout de postes de niveau fin, reflètent sans doute plus la préoccupation de pouvoir isoler des contentieux spécifiques en évolution significative. En commençant cette exploration, nous avons imaginé la possibilité de travailler avec la perspective d'une restructuration de l'ensemble des postes de niveau fin pour arriver à une typologie basée sur des critères plus homogènes reflétant les « intérêts protégés »⁴ ou des ensembles potentiels de requérants. A ce stade du travail, nous avons dû nous contenter d'une mise en lumière de ce qui peut être exploré en termes de résultats statistiques. En effet, dans son usage pratique, la nomenclature matière est marquée par une instabilité temporelle assez prononcée et tous les postes ne se prêtent pas également à une tentative de regroupement. Cette situation va être décrite maintenant en partant du niveau « 35 postes » pour aller ensuite vers le « niveau fin ».

I.2.1. Évolution par matières niveau 35 postes

Les résultats pour le nombre d'affaires enregistrées annuellement en métropole sont résumés dans le tableau suivant.

⁴ Lascoumes P., Poncela P., Lenoël P., Au nom de l'ordre : une histoire politique du code pénal, Paris, Hachette, 1989.

Matières 35 postes	1999	2004	% DU TOTAL 2004	TAUX DE VARIATION LISSÉ	CONTRI- BUTION A LA VARIATION TOTALE	RAPPORT D'ACCROIS- SEMENT	Profil
TOTAL	118 600	156 383	100,00	4,1	31,86	100,00	
16 ETRANGERS	19 694	38 202	24,43	14,2	15,61	48,98	↑
18 FONCTIONNAIRES & AGENT PUBLICS	13 692	25 499	16,31	11,3	9,96	31,25	↑
22 PENSIONS	1 451	10 151	6,49	60,9	7,34	23,03	↑
20 LOGEMENT	2 700	6 269	4,01	17,0	3,01	9,45	↑
23 POLICE	6 433	9 560	6,11	5,8	2,64	8,28	↑
34 URBANISME & AMENAGEMENT	8 538	10 496	6,71	2,5	1,65	5,18	∩↑
32 TRAVAIL	2 028	3 433	2,20	11,4	1,18	3,72	↑
13 ELECTIONS	517	1 171	0,75	9,9	0,55	1,73	∩↑
09 DOMAINE - VOIRIE	1 580	2 088	1,34	5,3	0,43	1,34	∩↑
01 AGRICULTURE	1 959	2 293	1,47	-4,6	0,28	0,88	∩↑
25 PROFESSIONS	912	1 197	0,77	3,2	0,24	0,75	W
12 EDUCATION - RECHERCHE	1 188	1 459	0,93	5,8	0,23	0,72	∩↑
33 TRAVAUX PUBLICS	3 162	3 408	2,18	3,7	0,21	0,65	W
19 JURIDICTIONS	5	246	0,16	114,7	0,20	0,64	↑
10 DROITS PERSONNES ET LIB PUBLIC	1 918	2 140	1,37	3,8	0,19	0,59	U
27 RAPATRIES	41	244	0,16	41,0	0,17	0,54	↑
15 ETABLISSEMENTS PUBLICS	4	149	0,10	137,9	0,12	0,38	↑
30 SPORTS	18	158	0,10	53,9	0,12	0,37	↑
31 TRANSPORTS	7	104	0,07	59,0	0,08	0,26	∩
21 MARCHES & CONTRATS	4 636	4 724	3,02	-0,1	0,07	0,23	W
24 POSTES ET TELECOMUNICATIONS	9	65	0,04	61,1	0,05	0,15	↑
02 AIDE SOCIALE	973	1 011	0,65	0,8	0,03	0,10	W
11 ECONOMIE	407	443	0,28	-4,0	0,03	0,10	U
05 COMPTABILITE PUBLIQUE	1	20	0,01	72,2	0,02	0,05	∩
17 EXPROPRIATION	456	474	0,30	-0,5	0,02	0,05	→
07 CULTURE	7	24	0,02	54,0	0,01	0,04	∩
08 DECORATIONS	7	23	0,01	27,6	0,01	0,04	W
26 RADIODIFFUSION ET TELEVISION	1	14	0,01	-'	0,01	0,03	∩
28 SANTE PUBLIQUE	3 222	3 153	2,02	0,1	-0,06	-0,18	→
29 SECURITE SOCIALE & MUTUELLES	423	327	0,21	-2,3	-0,08	-0,25	∩
04 COLLECTIVITES TERRITORIALES	3 460	3 355	2,15	-1,7	-0,09	-0,28	→
14 ENVIRONNEMENT	1 676	1 267	0,81	-5,9	-0,34	-1,08	↓
03 ARMEES	3 670	246	0,16	-44,5	-2,89	-9,06	↓
06 CONTENTIEUX FISCAL	32 230	22 270	14,24	-9,8	-8,40	-26,36	↓
35 DIVERS	1 575	700	0,45	-18,0	-0,74	-2,32	↓

Tableau 1 : résumé de l'évolution du contentieux par matière (métropole, affaires enregistrées).

L'évolution temporelle des rubriques est résumée en présentant les valeurs absolues de départ et d'arrivée, la part de chaque rubrique dans le total de 2004 étant indiquée à la suite. La colonne

« taux de variation lissé » indique le taux annuel moyen de variation qui donne le meilleur ajustement statistique⁵. Ce mode de calcul est moins sensible au choix des points de départ et d'arrivée qu'un pur calcul de moyenne mais il reste cependant tributaire de ce choix sur une courte série. Pour le total des rubriques, on observe un accroissement positif de 31,86 %. La colonne « contribution à la variation totale » indique pour combien de points de pourcentage chaque rubrique intervient : la rubrique « étrangers » produit une variation de +15,61 % tandis que la rubrique « contentieux fiscal » (avant-dernière ligne du tableau) produit une variation de -9,8 %. La colonne « rapport d'accroissement » exprime en % le rapport de chaque contribution au total de la variation (31,86) et la somme de ces rapports est donc égale à 100. Ces rapports peuvent être perçus comme des pourcentages proportionnels (des pourcentages partiels du pourcentage total) à ceci près qu'ils sont positifs ou négatifs et peuvent prendre toute valeur algébrique comme des pourcentages de variation. Ils sont utilisés pour synthétiser la décomposition de la variation du total des affaires enregistrées par les TA entre 1999 et 2004 par matières. Le tableau est donc présenté par valeurs décroissantes de ce ratio (la rubrique « divers » ayant été laissée hors classement). La dernière colonne tente de résumer de façon symbolique les variations annuelles entre 1999 et 2004 : des flèches pour les rubriques présentant un profil orienté à la croissance, à la diminution ou à la stabilité, un \cap pour les rubriques présentant un profil en cloche avec la variante $\cap\uparrow$ lorsque la croissance reprend pour la dernière année, un U pour les rubriques marquées par un creux en cours de période et enfin un W pour les rubriques surtout marquées par une instabilité temporelle. Ces profils résultent d'un choix qui peut paraître arbitraire : ils sont destinés à compenser l'arbitraire qui résulte inévitablement du choix de 1999 et de 2004 pour calculer divers indicateurs de croissance.

Les rubriques qui contribuent le plus à la variation sont les rubriques « étrangers » et « fonctionnaires et agents publics » pour les rubriques en croissance, et la rubrique « contentieux fiscal » pour les rubriques décroissantes. Pour ces rubriques les choses sont simples (au moins au niveau d'analyse en 35 postes !) car la part importante des rubriques et leurs fortes variations temporelles en font clairement des points d'ancrage de l'analyse. Pour les autres rubriques, la diversité des situations domine : ainsi la rubrique « pensions » est présente parmi les rubriques à fort rapport d'accroissement, ceci étant lié à un très fort taux de croissance sur la période. Des rubriques de poids voisin ont des contributions plus modestes au mouvement d'ensemble. Mais il s'avère que les sept rubriques dont le poids relatif dépasse 5 % ont une contribution très significative (en positif ou en négatif) à ce mouvement. Seule la position de la rubrique « urbanisme et aménagement du territoire » doit être relativisée car le calcul fait sur la variation 1999-2004 privilégie une forte croissance pour 2004 : le taux lissé est en revanche plus faible que le taux moyen et le profil est bien moins régulier que pour les six autres rubriques.

Au delà de ces résultats bien connus, la présentation de ce tableau indique à l'inverse qu'un bon nombre de rubriques ne peuvent peser sur la variation totale en raison d'un poids très faible : c'est évidemment le cas des rubriques qui ne dépassent pas quelques dizaines de cas sur la période (« postes et télécommunications », « comptabilité publique », « culture », « décorations » et « radiodiffusion et télévision »⁶), qui d'ailleurs ne présentent pour la plupart pas de profil bien orienté dans un sens ou dans l'autre. Mais même avec des taux de croissance très importants, allant de 41% à 138%, les rubriques de faible poids ne pèsent pas dans l'accroissement total (« juridictions », « rapatriés », « établissements publics », « sports », « transports ». Ne pèsent pas

⁵ Il s'agit d'une régression linéaire sur les logarithmes (fonction LOGREG d'Excel).

⁶ Pour la rubrique « radiodiffusion et télévision » la présence de valeurs nulles empêche d'ajuster un taux de variation moyen.

beaucoup non plus des rubriques orientées à la baisse dont le faible poids modère ce mouvement : « sécurité sociale et mutuelles »).

Finalement, ce mode de présentation fait apparaître une situation assez variable surtout pour des postes de poids intermédiaire : certains ont une contribution à la variation assez significative soit positivement (« travail ») soit négativement (« armées », « environnement ») avec un profil assez régulier, d'autres ont également des contributions non négligeables, mais avec un profil plus incertain ou du moins avec une contribution qui peut paraître provenir surtout d'une croissance en 2004 (« élections », « domaine-voirie », « agriculture », « professions », « éducation-recherche », « travaux publics », « droit des personnes et liberté publiques ») tandis que d'autres présentent un profil sans évolution marquée (« marchés et contrats », « aide sociale », « économie », « expropriation », « santé publique », « collectivités territoriales »).

Le poste « divers » justifie une mention méthodologique : sa décroissance peut être liée à un report vers les rubriques les plus rares qui manifestent une forte croissance ou résulter plus généralement d'un codage plus attentif des affaires enregistrées.

Sachant que la nomenclature matière est basée sur des rubriques plus fines, cette présentation au niveau des 35 postes conduit alors à se poser plusieurs questions sur ce qu'il en est au niveau plus fin : les rubriques à forte contribution ou à contribution significative sont-elles homogènes ? Certaines rubriques présentant un profil plutôt stable sont-elles également stables au niveau des postes détaillés ? Observe-t-on des signes de transformation dans l'usage des rubriques comme le suggère le poste « divers » du niveau 35 ?

I.2.2. Évolution par matières au niveau fin

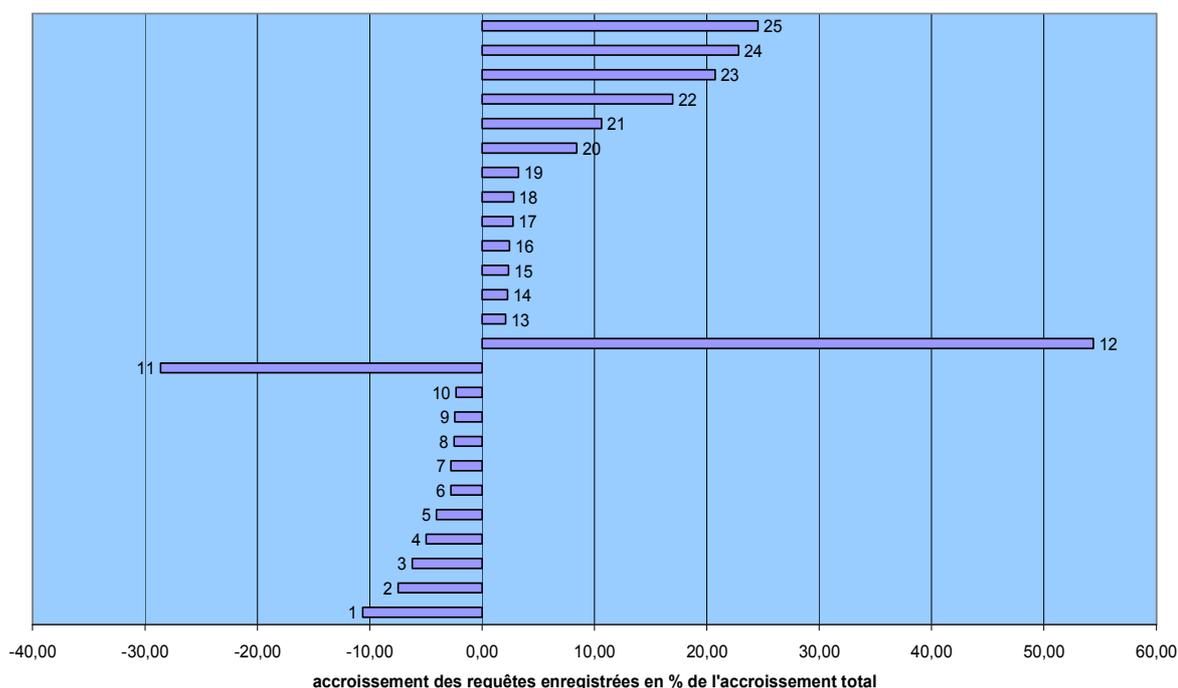
L'examen détaillé des rubriques peut être mené à partir des mêmes indicateurs que précédemment, mais le volume de données manipulées devient assez grand. Nous choisissons donc de reporter leur examen détaillé à l'annexe I⁷ dont nous ne faisons ici que tirer les leçons générales.

Le graphique suivant représente les rapports d'accroissement des rubriques au niveau fin pour celles d'entre elles qui ont les scores les plus importants : 23 rubriques parmi les 348 rubriques de base dépassent la valeur 2% (voir liste ci-après). Certaines, parmi ces 23, contribuent positivement et représentent ensemble un rapport d'accroissement de + 122 %. D'autres contribuent négativement avec un rapport d'accroissement global de -46,2 %. Globalement, les autres rubriques se départagent en rubriques qui contribuent positivement (avec des ratios entre 0 et 2%), avec un rapport de + 54,4 % et rubriques qui contribuent négativement (entre 0 et -2 %) avec un rapport de -36 %. Ce qui veut dire encore une fois que les rubriques sont extrêmement dispersées, tant en score en chiffres bruts qu'en contribution à la variation totale.

On relève cependant dans la liste des postes qui contribuent négativement, plusieurs postes « divers ». Ce sont des postes présentant une indétermination par rapport à des critères de subdivision : par exemple le poste 3304 « divers travaux publics » vient après les rubriques 3301 « dommages survenus sur le domaine public », cette rubrique étant elle-même séparée en 330101 « dommages survenus sur les voies publiques » et 330102 « autres dommages survenus sur le domaine public », 3302 « dommages causés par l'existence ou le fonctionnement d'ouvrages publics » et 3303 « dommages causés par l'exécution de travaux publics ». Cette rubrique « divers

⁷ Pour des raisons de présentation, cette annexe contient aussi pour les matières étudiées des cartes géographiques par département qui seront évoquées ultérieurement. Pour ces cartes, les affaires faisant l'objet d'un renvoi sont exclues.

contribution des matières (niveau fin) à l'accroissement



- 1 IMPOTS SUR LE REVENU - 060201
- 2 SERVICE NATIONAL - 0303
- 3 TAXE SUR LA VALEUR AJOUTEE - 0603
- 4 TAXES FONCIERES - 060101
- 5 DIVERS TRAVAUX PUBLICS - 3304
- 6 RESPONSABILITE SERVICES POLICE - 2304
- 7 TAXE D'HABITATION - 060102
- 8 DIVERS DOMAINE – VOIRIE - 0907
- 9 DIVERS URBANISME & AMENAGEMENT DU TERRITOIRE - 3406
- 10 DIVERS - 3501
- 11 AUTRES CONTRIBUTIONS NEGATIVES
- 12 AUTRES CONTRIBUTIONS POSITIVES
- 13 CESSATION DE FONCTIONS (agents publics) - 180109
- 14 DECLARATION DES TRAVAUX - 340202
- 15 REFUGIES ET APATRIDES - 1606
- 16 REMUNERATION (Collectivités Territoriales) - 180206
- 17 DROITS ET OBLIGATIONS (Etablissements Hospitaliers) - 180305
- 18 PERMIS DE CONSTRUIRE - 340201
- 19 DROITS TRAVAILLEURS SANS EMPLOI - 3206
- 20 AIDE PERSONNALISEE AU LOGEMENT - 200201
- 21 CIRCULATION ET PERMIS CONDUIRE - 230203
- 22 REMUNERATION (Etablissements Hospitaliers) - 180306
- 23 PENSIONS RETRAITE AGENT ÉTAT - 2201
- 24 TITRES ET VISAS DE SEJOUR - 1601
- 25 RECONDUITE A LA FRONTIERE - 1603

travaux publics » diminue donc sensiblement à l'inverse du poste « travaux publics » auquel elle appartient.

Un examen plus détaillé encore (voir la fiche de la rubrique 33 en annexe) fait apparaître que les deux sous-rubriques 3302 et 3303 ont une croissance plus forte que le total « travaux publics ». Il est alors tout à fait plausible que ce résultat vienne non pas d'une transformation interne de ce contentieux (plus de dommages causés par l'existence ou l'exécution de travaux publics) et moins d'autres choses, mais d'une meilleure utilisation de la nomenclature permettant d'éviter la solution de facilité consistant à coder la matière en s'arrêtant au niveau 35 (ici les travaux publics) sans rechercher la rubrique de niveau fin adéquate autre que le poste divers. Ceci vaut également pour bien d'autres rubriques « divers », pour la grande rubrique « divers » bien sûr (poste 35), mais même aussi pour certaines ventilations de niveau.

Cette particularité dans l'usage des rubriques « divers » rend délicat un travail de réaménagement de la nomenclature à partir des rubriques de base : il est en fait parfois assez difficile de déterminer quel niveau de la nomenclature permet de neutraliser les déplacements internes. Dans l'exemple du poste 33 on pourrait proposer de regrouper la rubrique « divers travaux publics » avec les deux postes concernant les dommages causés par les ouvrages publics (3302) ou l'exécution de travaux publics (3303) mais les courbes d'évolution montrent que la baisse des divers n'est pas intégralement reportée sur ces deux postes. Et puis en 2003, un pic apparaît dans les divers, venant essentiellement du TA de Marseille, qui ne correspond pas à une recrudescence d'affaires liées aux ouvrages ou aux travaux publics. Sans indication supplémentaire, il faudrait s'en tenir finalement à traiter statistiquement les affaires liées aux travaux publics au niveau « 35 » de la nomenclature.

Mais cette configuration n'est pas systématique. L'intérêt de passer à un niveau fin dans l'analyse statistique est assez net pour certaines catégories. Ainsi la rubrique 23 « police » apparaît globalement comme alimentant significativement la croissance des affaires enregistrées (tableau 1). Or, il s'agit d'une rubrique très hétérogène d'abord subdivisée en « police générale » (2301, en légère baisse), « polices spéciales » (2302, en forte hausse), « refus de concours de la force publique » (2303, en légère baisse), « responsabilité des services de police » (2304, en nette baisse), et une rubrique « divers » également en légère baisse. L'opposition entre le poste « polices spéciales » et les autres ne peut venir d'un déplacement. À l'intérieur de cette rubrique, une subdivision supplémentaire fait apparaître une liste de réglementations particulières hétéroclites parmi lesquelles se dégage un poste « circulation et permis de conduire » (230203) qui représente à lui seul 61 % de la rubrique « police » en 2004 après une croissance nettement plus forte que celle de ce poste de niveau « 35 ». Dans cette configuration, il est indispensable de situer l'analyse au niveau de la rubrique « circulation et permis de conduire » quel que soit le sort fait aux autres composantes de la rubrique 23 et, de toutes façons, la rubrique 23 est à l'évidence l'une de celles qui ne peuvent être maintenues comme telles dans une étude portant sur les variations géographiques ou sur la mise au contexte des indicateurs de recours à la justice administrative.

L'examen des subdivisions pour les postes de niveau « 35 » les plus fournis conduit à cette configuration pour une partie d'entre eux. Il sera alors nécessaire de travailler sur des rubriques de niveau fin ou de trouver des regroupements pertinents. Cette constatation nous conduira à maintenir au moins pour les rubriques les plus significatives en termes d'évolution (parmi les 23 de la liste précédente) ce niveau détaillé. Ce principe d'analyse vaudra bien sûr pour ceux qui contribuent fortement à la variation totale (« contentieux fiscal », « étrangers », « pensions ») : nous voyons d'ailleurs que pour chacun d'eux, une sous-rubrique au moins (sinon bien plus comme pour le contentieux fiscal) figure dans la liste des 23 rubriques de notre liste.

Le cas de la rubrique 18 « fonctionnaires et agents publics » est un peu à part. La nomenclature entre ici dans un grand détail en croisant systématiquement deux axes de classement, la catégorie de fonctionnaire ou agent public et le motif du recours (selon les aspects de la vie

professionnelle). Pour certaines catégories peu nombreuses (par exemple les magistrats), ce principe conduit à l'émiettement des catégories. Malgré cela, un poste domine nettement tous les autres en terme d'évolution, celui des affaires liées aux rémunérations des agents des établissements hospitaliers. Ici il faudra donc s'intéresser d'un côté à une rubrique très particulière (dont l'évolution concerne d'ailleurs principalement les agents originaires des départements d'outre-mer affectés en métropole) tout en recherchant si un principe de regroupement permet d'éviter les très nombreuses petites rubriques qui ne pourront donner de résultats statistiques significatifs, surtout dans le cadre d'une analyse géographique.

L'examen détaillé des rubriques fait encore apparaître l'existence de « pics » très marqués dans l'évolution des affaires enregistrées. Les indicateurs utilisés dans le tableau 1 et dans les fiches descriptives par matière (annexe I) repose sur la variation entre 1999 et 2004. Pour certains postes, cela ne rend pas du tout compte de l'évolution observée. Ainsi la rubrique « agriculture », apparemment plutôt stable entre 1999 et 2004, présente un pic en 2001, lequel vient exclusivement de la sous-rubrique de niveau 3 concernant les aides aux agriculteurs et exploitants. En l'occurrence, il s'agit de recours concernant les modalités d'attribution d'un soutien direct prévu par la politique agricole commune. L'augmentation de ce poste a représenté en 2001 une part très importante de la variation du total. Sans contribuer autant, d'autres pics relatifs à d'autres rubriques sont observables (en 2000 dans le domaine fiscal, en 2001 pour la rubrique « sécurité sociale et mutuelle », en 2002 pour la rubrique « domaine-voirie », en 2003 pour les « travaux publics »). En 2004, quelques postes sont en croissance soudaine et les données de l'année suivante permettront de dire s'il s'agit d'un pic ou d'une variation de plus long terme, sinon d'un saut. Ceci complique encore le cadre dans lequel une démarche de recomposition de la nomenclature s'effectue : les séries dont on dispose sont très courtes et la présence de ces sauts conjoncturels importants (par rapport à l'ensemble des variations ou par rapport aux variations internes à une rubrique de niveau 35) ne sont pas fondus dans des tendances plus nettement établies. Même au niveau du total, il n'est finalement pas très facile de distinguer ce qui revient à une tendance de moyen ou long terme comme il a été remarqué de prime abord.

CHAPITRE II

QUESTIONS MÉTHODOLOGIQUES

Ce chapitre est consacré à certaines questions méthodologiques rencontrées dans l'étude de la base statistique et aux choix qui ont été faits pour notre étude. Ces questions sont transversales à toute démarche de description statistique : il s'agit en effet de réfléchir aux catégories utilisées non pas nécessairement pour les remettre en cause, elles ont souvent leur logique, mais pour les comprendre au delà de leur caractère d'évidence et faire apparaître que la description statistique est tributaire de ses outils et de ses choix.

Tous les aspects envisagés initialement n'ont pu être examinés à ce stade. Par exemple, la question de la localisation des affaires enregistrées n'a pas été approfondie : il reste à explorer plus précisément ce qu'il est possible de faire en utilisant le code postal du requérant principal plutôt que le département auquel est affectée l'affaire. Il en va de même de la construction de variables reflétant le mode de gestion des stocks dans un tribunal et pouvant alimenter une analyse géographique ou chronologique des affaires enregistrées pour un contentieux donné : cela ne sera exploré que partiellement à propos de la mise au contexte de l'ensemble des affaires enregistrées. L'utilisation de la nomenclature « matière » est quant à elle abordée tout au long des analyses que nous avons effectuées et ne sera donc pas reprise dans cette partie. Ce qui est abordé ici concerne finalement principalement le choix de l'unité de compte.

Dans les statistiques d'activité des tribunaux administratifs apparaît la difficulté qu'il y a à mesurer le poids de la demande qui s'adresse à ces tribunaux. Le rapport annuel du STACAA adopte successivement plusieurs unités de compte :

- les données brutes par opposition aux données nettes qui ne comprennent pas les « séries »,
- la distinction, pour les affaires traitées, des « ordonnances de renvois et des affaires réglées par R222-1 ».

Le choix de ces différentes unités de compte repose implicitement sur le désir de pondérer le volume de dossiers par la charge de travail qu'ils représentent en termes de procédures de traitement.

Le choix de l'unité de compte a évidemment toutes sortes de conséquences mais en regard de ce qui pourrait être considéré comme souhaitable, c'est souvent un choix contraint par des considérations pratiques. Si on considère la requête comme une base incontournable pour définir l'unité de compte de départ, ce qui est la sagesse dès lors que la base de données est organisée pour la gestion de ces requêtes, la question se pose alors des cas éventuels de double compte de requêtes identiques ? En bref, faut-il compter toutes les requêtes et si on veut éviter les doubles comptes comment les définir ?

Le premier critère est géographique : la gestion des requêtes impose leur enregistrement au greffe du tribunal qui les reçoit, même lorsqu'un renvoi à un autre tribunal pour des raisons de compétence géographique, peut se produire. Après un tel renvoi, la requête sera enregistrée à nouveau dans la base avec un identifiant différent et fera donc, au niveau national, l'objet d'un double comptage. Pour chaque tribunal, on peut considérer qu'une « réponse » a été donnée et qu'il faut garder ces renvois pour décrire l'activité de la juridiction dans sa totalité. Au niveau national, cela entraîne indubitablement des comptages multiples dès lors qu'il s'agit de mesurer un

nombre total de requêtes adressées à la justice administrative. Il reste à voir concrètement comment les éviter. Ce sera le premier point examiné.

De façon moins nette, il apparaît d'autres possibilités de comptage multiple ou de pertinence de l'unité de compte « requête ». Ainsi pour des questions de procédure ou de gestion, certains événements qu'on pourrait considérer comme des étapes d'un même dossier (par exemple la demande d'exécution de jugement) sont enregistrés comme des requêtes différentes, ce que nous avons appelé les « affaires liées ». Ceci sera développé dans un second temps, en particulier à propos des référés. À cela s'ajoute enfin la question des séries qui est la plus visible dans la production statistique courante relative aux juridictions administratives et que nous aborderons pour terminer cette partie méthodologique.

Pour mieux visualiser les sortes de « comptage multiple » qui peuvent provenir du choix de l'unité de compte requête, nous mettons celle-ci en regard avec trois autres critères pouvant identifier un cas : le litige à l'origine du contentieux, l'objet de la demande ainsi que le droit mobilisé et enfin le requérant. Les renvois vers un autre TA après enregistrement, les affaires liées et les séries se présentent de la façon suivante :

	Requête renvoyée et enregistrée ailleurs	Affaires liées	Séries
Litige à l'origine du contentieux	idem	idem	idem
Objet de la demande et ressources de droit mobilisées	idem	différentes	idem
Requérant	idem	idem	différent

Nous les examinons donc maintenant successivement.

II.1. LES RENVOIS A UN AUTRE TA

Si l'identité des trois critères définit le double compte, les renvois rentrent dans ce cas de figure. Les renvois figurent dans deux ventilations présentes dans la base statistique : la répartition des affaires traitées par type de formation et la répartition des affaires traitées en fonction du sens de la décision par rapport à la demande. On en compte en 2004, un peu plus de 4 000.

Le renvoi est majoritairement prononcé par un juge unique et par ordonnance. Il s'agit d'un circuit court de décision et qui pose nécessairement la question plus générale du traitement du courrier et en premier lieu de celle de son enregistrement. Les renvois tiennent-ils, dans certains cas, à la nature du courrier qui ne « mériterait pas d'être enregistré » ? A cet égard la question se pose de savoir si tout est nécessairement enregistré, même ce qui n'arrive pas en recommandé. Les renvois sont-ils pour une part des cas traités automatiquement déjà au niveau du greffe ? Est-ce que ce sont des renvois de nature géographique qui conduisent le plus vraisemblablement à un nouvel enregistrement cette fois dans le TA compétent ? Ces questions restent en suspens, il faudrait d'ailleurs examiner si les pratiques sont homogènes en fonction des TA et des types de contentieux. Au niveau de la base statistique, on ne peut que constater que les renvois ne se répartissent pas indépendamment des TA et des matières. Le pourcentage de renvois prononcés affecte différemment les matières puisqu'il va en 2004 de 0% dans les matières comptabilité publique et décorations à 12% pour la matière professions. De même, en 2004 les renvois

représentent une proportion variable des affaires traitées selon les TA : de 1% pour le TA de Besançon à presque 8% pour le TA de Paris.

L'identification des renvois pose aussi quelques problèmes techniques. Le renvoi est une modalité de variables qui a pleinement son sens par rapport aux affaires traitées. Si on retire des affaires enregistrées les requêtes ayant fait l'objet d'un renvoi on néglige celles qui, non encore traitées, feront lors du traitement, l'objet d'un renvoi. Même si, en la matière, le temps de traitement est assez court, il reste que quelques requêtes enregistrées une année donnée ne feront l'objet d'un renvoi que l'année suivante. On peut le voir de façon longitudinale en étudiant les requêtes enregistrées en 2000 qui font l'objet d'un renvoi avant 2005, ou de façon transversale en étudiant les requêtes qui en 2004 font l'objet d'un renvoi, en fonction de leur année d'enregistrement.

Renvoi (sens par rapport à la demande)	Affaires enregistrées en 2000 %	
Affaires traitées en 2000	2 406	79%
Affaires traitées en 2001	374	12%
Affaires traitées en 2002	104	4%
Affaires traitées en 2003	98	3%
Affaires traitées en 2004	68	2%
	3 050	100%

Parmi les affaires enregistrées en 2000 et traitées avant 2005, 3 050 ont fait l'objet d'un renvoi dont 79% l'année même de l'enregistrement.

Renvoi (sens par rapport à la demande)	Affaires traitées en 2004	%
Affaires enregistrées en 1999	30	1%
Affaires enregistrées en 2000	68	2%
Affaires enregistrées en 2001	112	3%
Affaires enregistrées en 2002	194	4%
Affaires enregistrées en 2003	588	14%
Affaires enregistrées en 2004	3 289	76%
	4281	100%

Parmi les affaires traitées en 2004, 77% avaient été enregistrées la même année et plus de 10% l'avaient été en 2002 et auparavant.

Il s'ensuit logiquement que plus l'année étudiée est récente, plus grande est la proportion de renvois sous-estimés.

Observant cependant que le biais possible porte sur l'affectation d'une affaire à un tribunal plutôt qu'à un autre et non sur le comptage lui-même, pour autant que le temps de transmission soit négligeable, il nous a semblé préférable d'éviter cette source de doubles comptes au niveau national. Compte tenu de notre objectif qui est de cerner la demande qui s'adresse aux tribunaux, les renvois seront exclus de l'ensemble des requêtes étudiées.

II.2. LES AFFAIRES LIEES

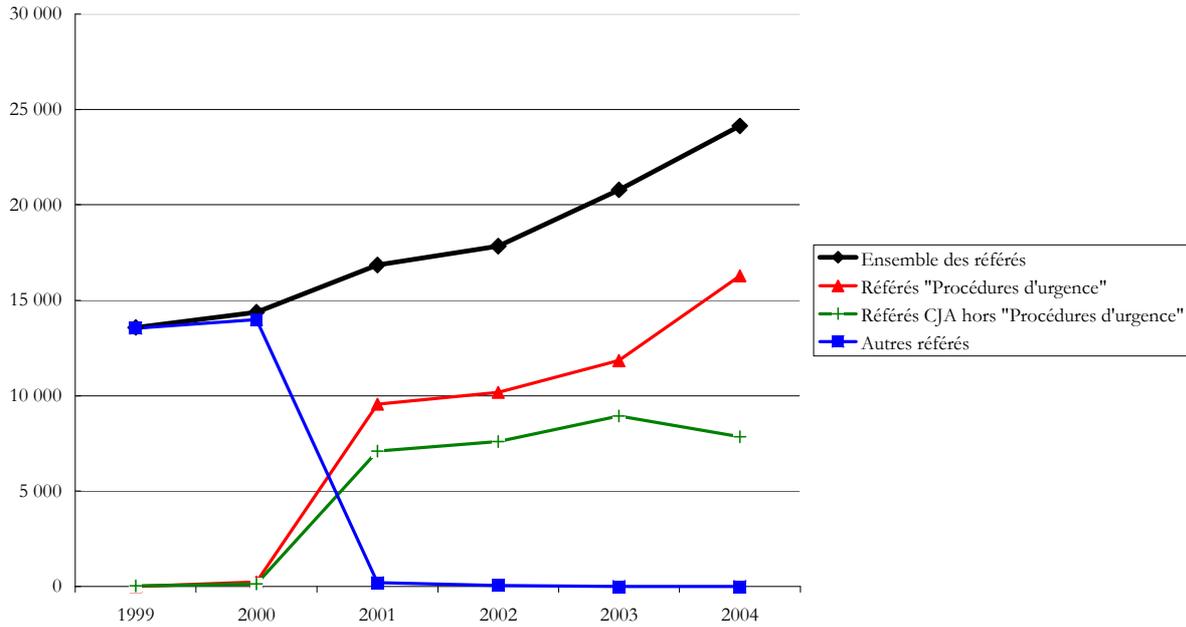
Une autre forme de double compte peut apparaître avec les requêtes multiples concernant la même affaire. Nous pensons ici par exemple, aux référés suspension qui nécessitent pour être recevables qu'une requête au fond soit déposée simultanément, ou encore aux recours déposés contre un arrêté de reconduite à la frontière ou contestant le pays de destination fixé par l'autorité administrative, recours qui peuvent n'en faire qu'un mais qui peuvent être aussi disjoints, souvent pour des raisons stratégiques, ou encore à la demande d'exécution d'un jugement, alors que ce jugement a déjà fait l'objet d'un comptage. Dans tous ces cas le litige à l'origine du contentieux est le même, le requérant est le même mais l'objet de la demande est distinct et les ressources juridiques mobilisées ne sont pas nécessairement les mêmes.

Nous avons cherché à observer le cas particulier des référés qui débouchent sur des mesures dont la caractéristique est d'être provisoires ou de ne pas statuer au fond. En effet, si du point de vue de l'activité des tribunaux, toute requête constitue une unité de compte incontournable, la demande sociale adressée aux tribunaux pourrait, quant à elle, s'apprécier différemment et notamment du point de vue du nombre des litiges à l'origine des actions en justice, que ces actions prennent la forme d'une seule requête ou de plusieurs requêtes liées entre elles, comme dans le cas d'une requête en référé doublée d'une requête au fond. Dès lors, si un certain nombre de requêtes peuvent être appréciées comme des doubles comptes des unités de demande (même litige, même requérant), la « juste » évaluation de la demande se situe quelque part entre la demande totale et la demande hors référés. Et c'est bien cette demande-là que l'on cherche à mesurer, comprendre et modéliser à l'aide d'indicateurs de contexte.

La question du double compte qui nous préoccupe ici se pose, tant dans l'étude de la variation du contentieux dans le temps que dans l'étude de la variation du contentieux entre départements.

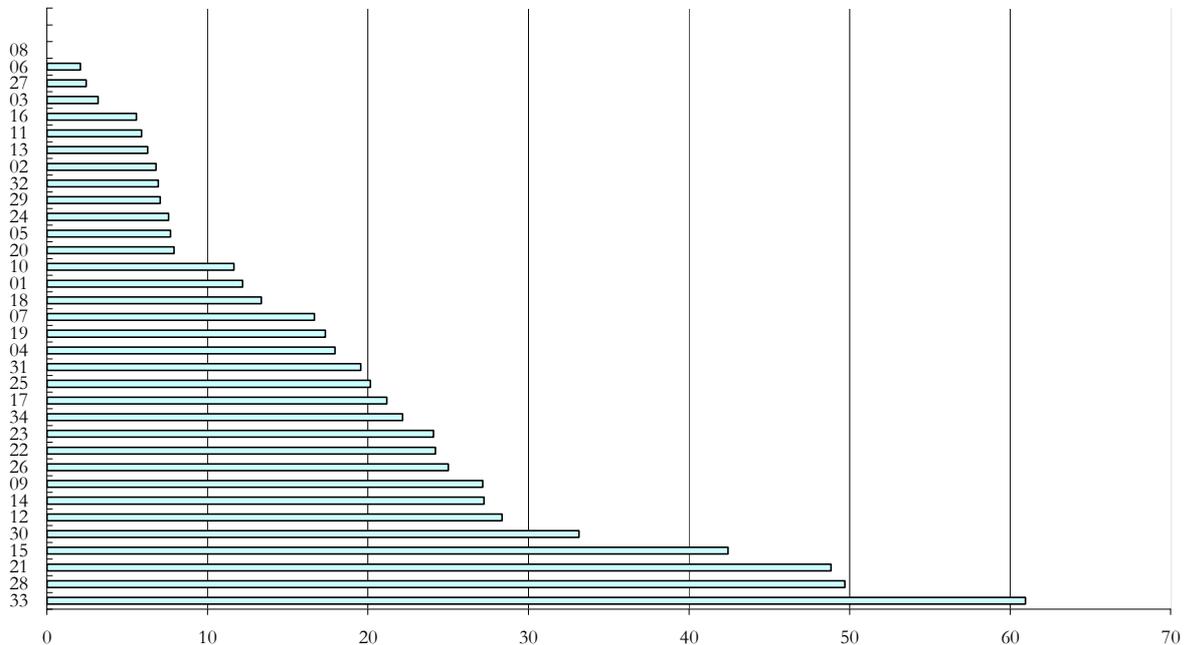
En ce qui concerne la variation dans le temps on peut faire remarquer que le taux annuel de variation, lissé sur la période 1999 à 2004, qui est comme on l'a vu pour l'ensemble des requêtes de 4,1% est, pour les seuls référés, de 12,2%. Quant au rapport d'accroissement qui mesure la part de l'accroissement des référés dans l'accroissement total, il est de 28%. La réforme mise en œuvre à partir du 1^{er} janvier 2001, a entraîné une forte augmentation du nombre des référés en procédures d'urgence comme en témoigne le graphique ci-après. Cependant la croissance totale du nombre des référés si elle s'accélère en 2003 et 2004 résulte de plusieurs mouvements : le remplacement en 2001 des anciens types de référés au profit des nouveaux, répartis entre procédures d'urgence et hors procédures d'urgence et l'accélération de la hausse des référés procédure d'urgence en 2004 alors que les référés hors procédure d'urgence déclinent.

Evolution du nombre de référés



On voit que les référés, notamment les procédures d'urgence ont joué un certain rôle dans l'accroissement du contentieux administratif. Ils sont d'ailleurs liés aux types de matière. Le graphique ci-dessous montre que le pourcentage de référés est très variable selon les matières.

Pourcentage de référés par matière en 2004

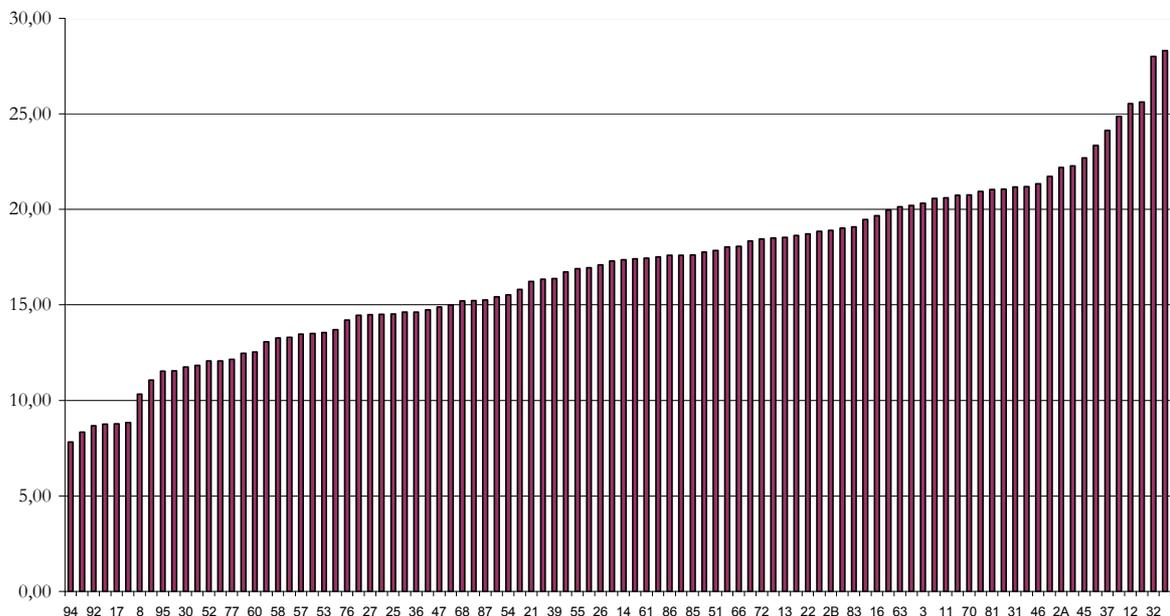


NB Les numéros renvoient aux numéros de la nomenclature en 35 postes (annexe II).

Toutes matières confondues le pourcentage de référés en 2004 est de 15%, mais ce pourcentage va de 60% pour les travaux publics à 2% pour le contentieux fiscal. Ainsi il apparaît que la question des référés est susceptible d'introduire un certain brouillage dans l'appréciation de l'évolution de la demande et de sa structure.

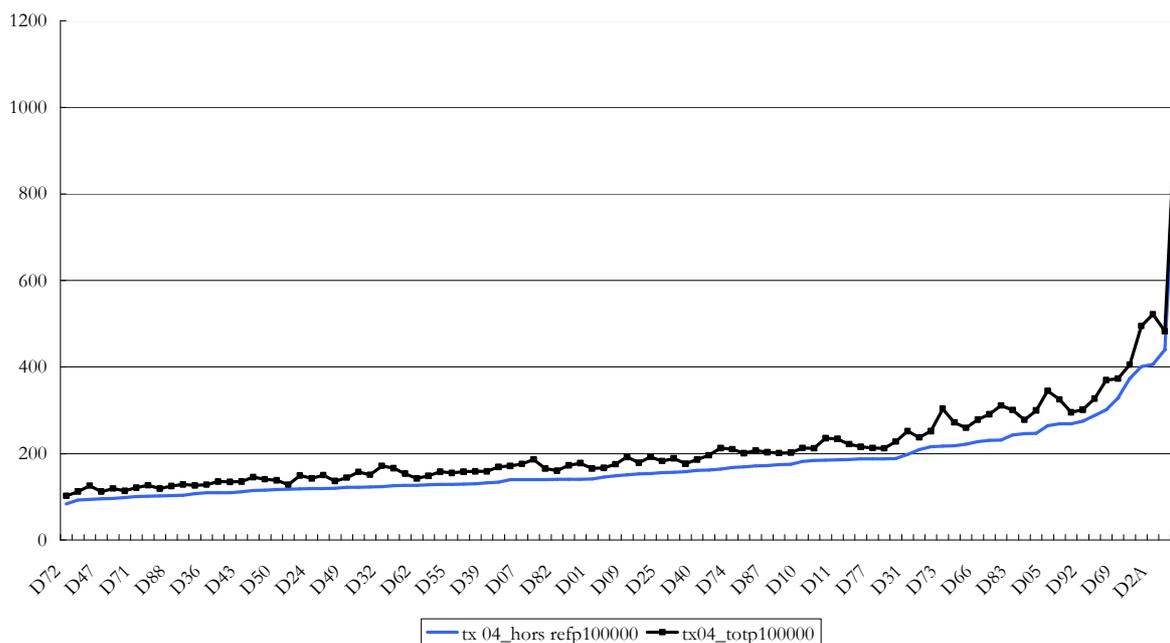
Mais la question se pose aussi en termes géographiques. En effet les proportions de référés varient d'un département à l'autre ; elles vont de 8% dans le Val de Marne à 28% en Savoie comme on l'observe sur le graphique ci-dessous.

Proportions de référés par département



Le point crucial ici est celui de l'imprécision de la mesure. Comment interpréter en effet les différences de taux de recours entre départements, si ces différences sont du même ordre de grandeur que les imprécisions potentielles des instruments de mesure. Nous avons représenté ci-dessous la courbe des taux de requêtes totaux (tx04_totp100000) et hors référés (tx04_hors refp100000), par ordre croissant des taux hors référés.

Taux de requêtes, total et hors référés, par département



On peut voir que la « demande » mesurée par le taux total révèle des disparités entre départements par rapport à ce qu'indique la « demande » mesurée par le taux hors référés et inversement, la différence entre les deux courbes pouvant être interprétée comme une estimation par excès des doubles comptes qui peuvent résulter de l'enregistrement séparé des référés. Dès lors la mise en contexte des différences géographiques peut quelquefois devenir un exercice incertain : la différence de taux de recours entre deux TA ou deux départements que l'on cherche à relier à des indicateurs externes peut venir en partie de différences relatives aux doubles comptes.

Toutefois ces questions restent en l'état assez théoriques car d'un point de vue pragmatique, il semble impossible dans la base statistique, sinon dans la base Skipper elle-même, de faire le lien entre différentes requêtes : référé suspension et requête en annulation, ou demande d'exécution de jugement... Tout au plus pourrait-on espérer alors pousser le raisonnement qui vient d'être esquissé et aborder le problème comme une source d'imprécision de la mesure de la demande.

II.3. LES SERIES

Notre dernier point à propos des unités de compte concerne les séries. Ici il n'y a pas de double compte concernant le requérant, en revanche on peut se demander s'il n'y a pas double compte concernant le fond de l'affaire et les ressources de droit mobilisées.

Les séries sont définies de la façon suivante dans une note interne du Conseil d'État : « Les données nettes ne comptabilisent pas les affaires relevant des séries. On entend par affaires de série, les requêtes ayant un objet analogue, dont la solution dépend de la ou des mêmes questions de droit, présentées ou non devant la même juridiction et dont le nombre total, apprécié en valeur relative par rapport au flux annuel, est significatif ». Les affaires identifiées comme « tête de série » sont traitées plus rapidement et celles qui suivent peuvent alors être traitées par application du 6° de l'article R.222-1 du code de justice administrative. Ainsi, la notion de série est une notion retenue comme telle dans la partie réglementaire du CJA, qui en prévoit le traitement possible par ordonnance. Des procédures d'alerte ont été mises en place par le Conseil d'État à partir de 2001, pour améliorer l'identification des séries et leur traitement.

La procédure décrite⁸ est la suivante : le TA qui se trouve en face d'une série présumée informe le CE qui donne son feu vert à la création d'une série (en terme de nombre de requêtes, la question ne se poserait qu'à partir de 20 requêtes, d'après une consigne du CE). Un dossier, dans un TA, est défini comme tête de série. Les autres TA sont avisés de la création d'une série et doivent identifier les requêtes qui relèvent de la série. Ils attendent alors que le tribunal saisi pour la tête de série ait statué, voire que les voies de recours aient été épuisées, pour pouvoir statuer à leur tour dans le même sens. Ainsi la série joue un rôle dans la gestion des flux du tribunal et dans ses relations avec la CAA voire le CE. En effet un TA ne peut juger une « série » avant que la première décision n'ait acquis « force de chose jugée », ce qui peut s'apprécier selon les cas comme après un passage en CAA ou au CE, sous peine de déclencher une avalanche d'appels. On peut en effet supposer que le requérant qui voit une requête identique à la sienne rejetée au TA et en CAA, s'en tiendra là, alors que si le TA juge des requêtes identiques et se trouve désavoué pour la première d'entre elles en appel, il déclenche l'appel de toutes les autres. Le TA sera donc attentif à juger les requêtes au moment opportun.

Les séries jouent aussi un rôle important dans la description quantitative de l'activité des juridictions administratives puisque la statistique distingue les données brutes des données nettes,

⁸ Selon les explications données par le responsable du greffe d'un TA de province.

ces dernières ne comptabilisant pas les affaires qui relèvent des séries (seule la « tête de série » est comptée, les autres sont affectées d'un poids nul). Les questions qui se posent alors sont celles de l'attribution de la qualification de série à un ensemble de requêtes, de l'identification des séries dans la base informatique et finalement du moment où celles-ci seront jugées.

Au niveau de la base de données il faut noter que l'alerte série ne précise pas un code « série » uniforme pour tous les TA, dès lors l'identification de la requête en tant que série est laissée à l'initiative du TA et, à partir de la base Skipper, il ne pourra pas y avoir extraction d'une série particulière au niveau national puisque les codes ne sont pas uniformes d'un TA à l'autre. Il est apparu également qu'il y avait plusieurs sortes de séries : des séries nationales mais aussi des séries locales où l'impératif d'homogénéité de la jurisprudence entre TA ne joue pas. Dès lors, la question est celle de savoir comment ces séries purement locales sont éventuellement identifiées dans la base de données skipper. Le TA, comme dans le cas des séries nationales, peut, après avis du CE, attribuer à la requête un code série qui identifie la requête dans la base skipper comme appartenant à une série. Mais le TA peut aussi lui attribuer simplement un mot clé⁹. Pour favoriser une bonne gestion locale de contentieux identiques, ceux-ci peuvent en effet être identifiés par le biais de mots clés, qui sont des créations internes à chaque TA et n'ont donc pas vocation à être exploités au niveau national. D'ailleurs dans la pratique, dès qu'il y a plusieurs requêtes semblables dans un TA, il est créé un mot clé. Celui-ci est parfois la première étape de la reconnaissance ultérieure d'une série, mais souvent les choses en restent là. Or l'existence d'un mot clé ne permet pas d'identifier une requête comme faisant partie d'une série, chaque requête pouvant compter plusieurs mots clés de natures différentes.

On remarque que la notion de série obéit à une logique juridique : il s'agit de traiter de façon homogène une question de droit qui se présente de façon identique, dans la même période, et souvent, mais pas obligatoirement, dans différents TA. Il semble que ce soit l'intérêt juridique qui génère la série et non pas le caractère répétitif de la requête (certaines requêtes, bien qu'identiques, ne présentant pas de problème juridique particulier ou nouveau, susceptible de produire une jurisprudence, ne sont pas traitées comme des séries). Cependant la notion de série autorise un traitement plus rapide de la requête et de ce fait relève aussi d'une logique de bonne gestion du travail des magistrats puisqu'il s'agit de permettre le traitement des requêtes par voie simplifiée, via l'article R.222-1 du CJA qui autorise le magistrat à statuer par ordonnance¹⁰.

En conclusion on peut remarquer que le traitement de la notion de « série » se situe au cœur d'un ensemble de contraintes laissant cependant des marges d'appréciation non négligeables aux acteurs aux différentes étapes du processus :

- l'identification des requêtes comme appartenant à une série : ni trop tôt, ce qui a pour effet de « geler » les requêtes, ni trop tard, ce qui peut déclencher une avalanche d'appels si la décision de première instance qui tranche le point de droit nouveau est infirmée en appel.
- l'inscription en tant que série dans la base ou la simple indexation par un mot clé, ce qui a sans doute des conséquences sur le mode comptage ;

⁹ *Idem*, confirmé par un exemple donné pour un TA de la région parisienne après interrogation de la base de ce tribunal.

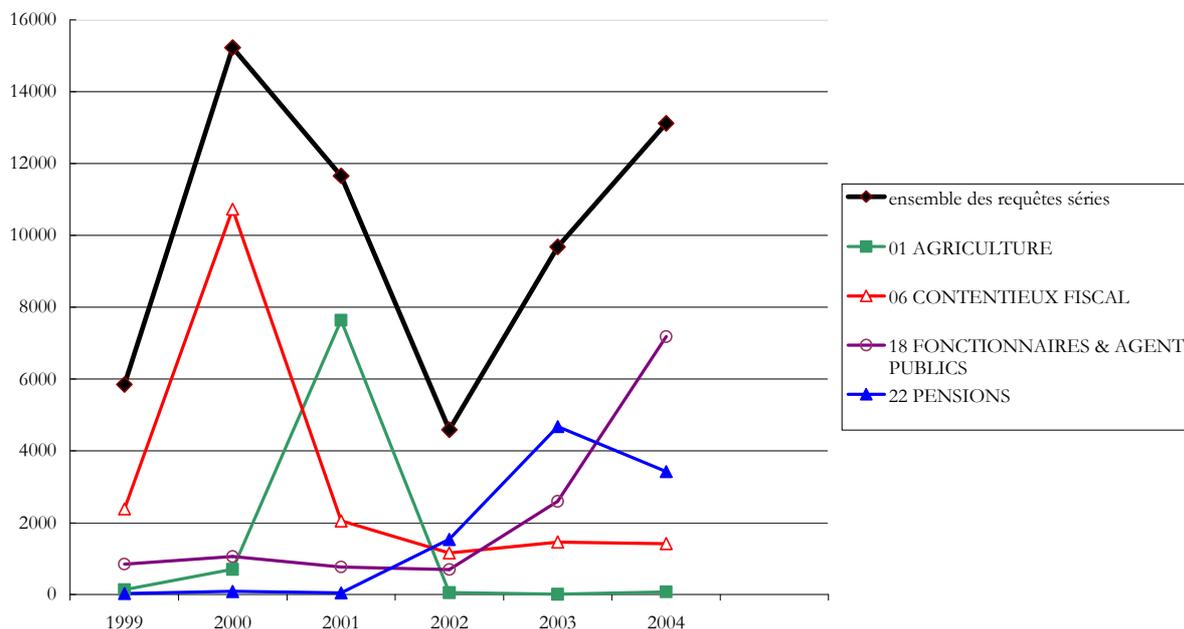
¹⁰ Cette question pose d'ailleurs un problème de droit, dans la mesure où le rattachement à une série ouvre la voie au traitement simplifié par l'art R222-1 6°, sans que le recours à cette procédure ait à être justifié, comme en témoigne une récente jurisprudence du Conseil d'État devant statuer sur le traitement d'une requête comme série. En la matière le Conseil d'État a considéré « qu'aucun texte, ni aucune règle générale de procédure n'impose de mentionner dans l'ordonnance prise sur le fondement du 6° de l'article R. 222-1 du code de justice administrative les éléments permettant d'apprécier si les conditions justifiant le recours à ces dispositions étaient remplies » (CE n° 267836, 20 mai 2005).

- la date de traitement des séries, ce qui peut faire basculer d'une année sur l'autre un nombre important de requêtes.

Qu'avons-nous observé dans la base de données ?

Le nombre de requêtes rattachées à des séries fluctue grandement d'une année sur l'autre. Sur la période étudiée il atteint un maximum en 2000 et un minimum en 2002. On peut voir que cette évolution est due plus particulièrement à certains contentieux (il est dans la nature de la série de toucher particulièrement certains contentieux), mais aussi que ceux-ci ne sont pas les mêmes d'une année sur l'autre. Ainsi le contentieux fiscal présente un pic en 2000, l'agriculture en 2001, les pensions en 2003 et la hausse des séries en 2004 est liée aux séries du contentieux de la fonction publique. On retrouve donc en partie des pics mentionnés dans le chapitre sur les évolutions temporelles.

Evolution du nombre de requêtes rattachées à des séries



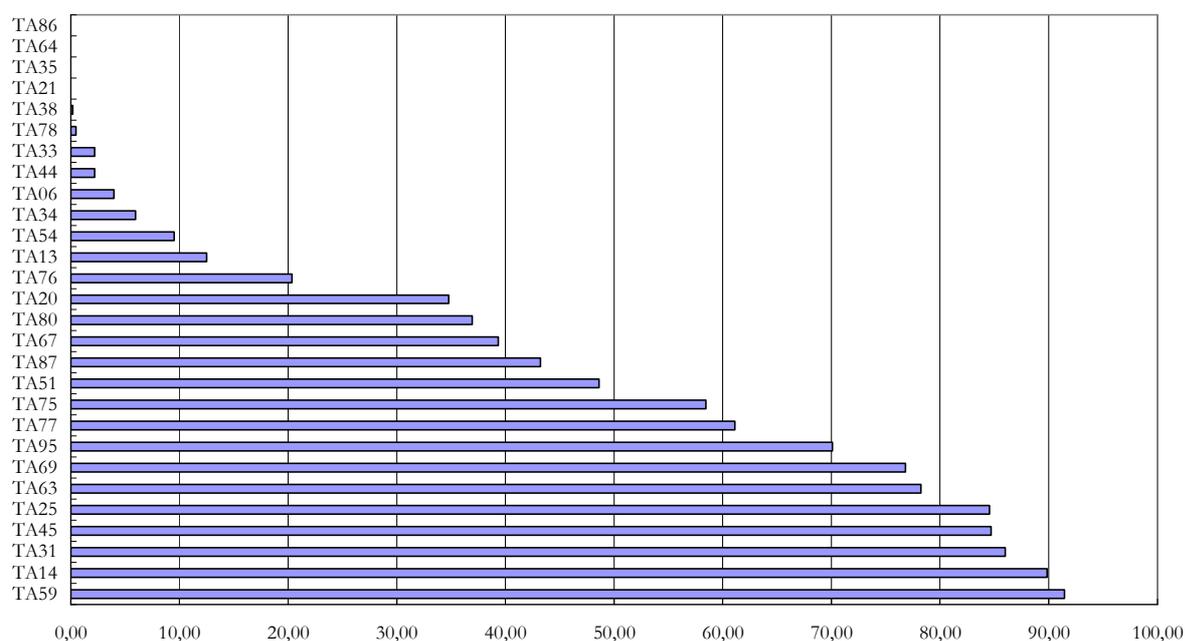
Si les séries touchent certains gros contentieux, ce n'est pas nécessairement la règle comme en témoigne le tableau ci-après qui donne pour chaque matière le pourcentage de requêtes comptabilisées comme des séries. On a grisé les données correspondant à un pourcentage de séries supérieur à 20%.

%série par matière	1999	2000	2001	2002	2003	2004
ensemble	4,93	12,12	8,96	3,99	7,32	8,39
01 AGRICULTURE	6,89	26,25	70,56	2,68	0,63	3,49
02 AIDE SOCIALE	2,26	2,68	0,25	0,11	0,47	0,00
03 ARMEES	0,65	1,64	0,10	0,21	0,00	0,00
04 COLLECTIVITES TERRITORIALES	5,84	11,20	1,94	0,66	0,19	1,07
05 COMPTABILITE PUBLIQUE	0,00	0,00	27,08	7,14	0,00	5,00
06 CONTENTIEUX FISCAL	7,39	27,91	7,81	5,06	6,49	6,39
07 CULTURE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
08 DECORATIONS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
09 DOMAINE - VOIRIE	14,56	2,44	3,72	23,40	0,72	2,97
10 DROITS PERSONNES ET LIB PUBLIC	5,11	0,34	0,14	0,06	1,22	1,26
11 ECONOMIE	28,01	15,77	11,81	3,51	3,37	20,09
12 EDUCATION - RECHERCHE	1,52	4,68	0,94	7,61	3,37	0,07
13 ELECTIONS	0,39	0,00	0,16	7,67	0,47	0,26
14 ENVIRONNEMENT	2,86	7,97	12,20	0,14	0,00	0,00
15 ETABLISSEMENTS PUBLICS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,67
16 ETRANGERS	3,66	4,40	0,03	0,03	0,05	0,03
17 EXPROPRIATION	0,44	0,41	0,00	0,73	0,23	0,00
18 FONCTIONNAIRES & AGENT PUBLICS	6,21	7,88	5,38	4,99	15,42	28,16
19 JURIDICTIONS	0,00	0,00	0,00	0,00	1,59	0,00
20 LOGEMENT	1,00	1,63	0,03	0,03	0,00	0,00
21 MARCHES & CONTRATS	2,37	1,50	0,12	0,42	0,14	4,85
22 PENSIONS	2,21	6,79	3,78	41,73	49,84	33,71
23 POLICE	3,30	4,75	4,83	0,45	0,03	0,06
24 POSTES ET TELECOMUNICATIONS	0,00	0,00	0,00	1,72	0,00	0,00
25 PROFESSIONS	1,64	4,63	3,81	5,39	9,15	2,59
26 RADIODIFFUSION ET TELEVISION	0,00	-	0,00	3,70	0,00	0,00
27 RAPATRIES	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
28 SANTE PUBLIQUE	3,57	2,38	0,91	0,14	0,24	0,13
29 SECURITE SOCIALE & MUTUELLES	5,20	5,84	23,86	8,48	33,23	32,72
30 SPORTS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,63
31 TRANSPORTS	0,00	0,00	0,81	2,88	5,16	0,00
32 TRAVAIL	1,43	2,32	1,85	1,73	1,33	0,26
33 TRAVAUX PUBLICS	1,68	1,80	0,06	4,15	9,90	9,45
34 URBANISME & AMENAGEMENT	4,16	1,48	0,65	0,50	0,12	0,72

On voit ainsi qu'en 2001, 71% du contentieux de l'agriculture a été comptabilisé en séries et près de la moitié du contentieux des pensions en 2003. On remarquera que le contentieux des étrangers, gros pourvoyeur de requêtes n'est que très marginalement comptabilisé en séries. Enfin, certains contentieux de faible poids comme les rubriques Économie, Expropriation ou Sécurité Sociale, connaissent des épisodes de requêtes en séries.

Enfin nous nous sommes demandés si dans les cas de contentieux où globalement le recours aux séries est élevé, tous les TA étaient touchés de façon homogène. À titre exploratoire, nous avons calculé pour chaque TA le pourcentage d'affaires traitées en séries pour le contentieux des pensions.

Pensions : pourcentage des requêtes traitées en séries par TA



Pour les pensions en 2004, le pourcentage de requêtes traitées en séries va de 0% à plus de 90%. Le graphique montre en effet une grande diversité de situations, parfois inattendues comme le fait que le TA de Poitiers qui traite massivement le contentieux des pensions en 2004, ne les identifie pas comme des séries dans la base. Dans un cas semblable l'interprétation des disparités géographiques en termes de données nettes n'a pas beaucoup de sens.

Finalement, la question des séries apparaît assez complexe à traiter notamment du fait qu'elles ne semblent pas toujours identifiées en tant que telles dans la base et que leur comptabilisation est vraisemblablement hétérogène selon les TA. Nous avons pris le parti de travailler préférentiellement sur les données brutes qui reflètent de façon plus homogène le nombre de demandes adressées aux tribunaux, quitte à tester parfois la stabilité de nos résultats sur les données nettes lorsqu'il apparaît que les séries jouent un rôle important dans les variations du contentieux.

Nous avons abordé dans ce chapitre des questions souvent difficiles ou impossibles à résoudre à partir de la base de données utilisée et les solutions adoptées sont dictées par le pragmatisme. Il s'agit donc davantage à ce stade d'attirer l'attention sur les difficultés et les implications de la mesure de la « demande » adressée aux tribunaux. Pour la poursuite de l'étude, certaines questions de méthodes pourraient être approfondies, surtout si les données deviennent accessibles au format d'origine (fichier des données de base et non fichiers résultant des tabulations). Pour certaines questions, dès lors qu'il s'agirait finalement d'ouvrir la possibilité d'un changement d'unité de compte (on songe en particulier au requérant ou au repérage plus systématique des séries) un autre type d'extraction de la base Skipper devrait être envisagé.

CHAPITRE III

EXPLORATIONS GEOGRAPHIQUES

L'analyse de la dimension spatiale, qui est la question essentielle à nous avoir été posée, nous a conduit à plusieurs explorations géographiques, dans différentes directions. Une première exploration qui est une démarche de classification et une deuxième qui est une démarche de mise au contexte. Dans l'idéal, la démarche de classification devrait constituer la première étape de la seconde. En effet la contextualisation qui conduit à mettre en regard des taux de recours et des indicateurs socio-démo-économiques devrait permettre de vérifier, du point de vue de ces indicateurs, la pertinence des regroupements opérés. Au stade actuel de ce travail il paraît prématuré, comme on le verra, de prétendre arriver à une typologie satisfaisante. Cependant nous pourrions tirer de cette étape quelques éléments pour faciliter la seconde étape de mise au contexte et surtout la troisième qui consistera à étudier des contentieux spécifiques.

III.1. REGROUPEMENT DES MATIERES ET DES DEPARTEMENTS

La démarche de classification que nous décrivons ici devrait nous permettre de voir s'il est possible de regrouper les contentieux dans des ensembles relativement homogènes dans le cadre d'une analyse par départements. Cette exploration, qui tient compte en même temps des matières et de la dimension géographique, a plusieurs raisons d'être. Tout d'abord une raison descriptive et statistique, il s'agit, classiquement, d'essayer de résumer des données lourdes à manipuler et difficiles à se représenter, en les catégorisant en raison de proximités qui ne sont pas nécessairement visibles du premier coup d'œil, bref ici de tenter une typologie des matières en fonction de leur répartition selon les départements. La deuxième raison consiste à commencer à baliser le terrain des recherches de corrélation en ce sens que cette recherche suppose qu'il existe entre départements des proximités et des éloignements qui sont susceptibles d'être corrélés à des indicateurs de contexte socio-démographique. Enfin un sous-produit de cette démarche pourra être l'observation de points atypiques : il peut exister des effets de spécialisation ou de compétence des départements, qui peuvent être liés certes à un contexte socio-démographique mais aussi à des raisons d'organisation administrative. On ne peut pas exclure non plus de trouver aussi des spécificités purement conjoncturelles. Nous complétons cette analyse par une exploration des évolutions par matière et départements sur la période 1999 à 2004.

III.1.1. La structure géographique du contentieux en 2003-2004, par matières

L'analyse porte sur le total des contentieux par matières, celle-ci étant appréhendée à travers la nomenclature en 35 postes, sur la période 2003-2004, de façon à lisser quelque peu les effets conjoncturels et aussi à avoir suffisamment de données pour permettre une analyse par départements. Malgré tout, certaines rubriques totalisent sur cette période moins de 1 000 requêtes et, d'ailleurs, ne contribuent que faiblement à la variation totale. La faiblesse du nombre de requêtes dans ces matières rend l'exploitation par départements, difficile. Ces rubriques sont au nombre de quatorze : Comptabilité publique, Culture, Décorations, Économie, Élections, Établissements publics, Expropriation, Juridictions, Postes et Télécommunications, Radiodiffusion et Télévision, Rapatriés, Sécurité sociale, Sports, Transports. Elles sont exclues des analyses. Une autre solution aurait consisté à regrouper les unités géographiques et travailler

par TA, on perdait alors le niveau d'observation géographique le plus fin sans gagner beaucoup du point de vue de l'observation par matière.

La méthode suivie permet de regrouper par affinités des matières et des départements et incidemment de faire apparaître des points atypiques puisqu'elle consiste notamment à comparer la structure par contentieux de chaque département et à voir dans quelle mesure cette structure s'éloigne de la structure de l'ensemble. C'est l'algorithme qui suit une analyse des correspondances menée sur un tableau de contingence donnant pour chaque département les effectifs des 20 postes sélectionnés. Ce type d'analyse introduit une pondération par les marges qui permet de tenir compte de tous les postes quels que soient les effectifs de requêtes : ce sont donc bien des effets structurels qui sont éventuellement mis en lumière indépendamment des effets de taille.

Les données mobilisées sont le nombre de requêtes nouvelles en données brutes, hors renvoi, observées pour chaque département. On note qu'un certain nombre de requêtes ne sont pas attribuées au sein du TA à un département. Ces requêtes ne peuvent donc être retenues pour l'analyse : elles représentent pour les années 2003-2004, 3 382 requêtes soit 1,20% de l'ensemble étudié. Ces requêtes concernent tout particulièrement trois contentieux puisque 30% sont des requêtes fiscales, 21% des requêtes concernant le contentieux de la fonction publique et 15% des requêtes concernant les pensions. En raison du poids important de ces contentieux on peut espérer que le biais relatif induit est minime, au moins en termes de typologie¹¹.

Une première analyse sur l'ensemble des départements en isole deux, fortement atypiques, qui déterminent à eux seuls la construction des premiers axes factoriels : il s'agit d'une part de la Loire-Atlantique du fait du poids du contentieux du droit des personnes et d'autre part de Paris du fait du contentieux des étrangers. Les départements 44 et 75 sont donc exclus de l'analyse qui suit, même si le cas échéant, ils peuvent être représentés sur le graphique sans contribuer à la construction des axes.

a) Analyse hors Paris et Loire-Atlantique

Les deux premiers axes (notés F1 et F2) issus de l'analyse factorielle rendent compte cumulativement de 51% de la variance, comme il apparaît ici :

	F1	F2	F3	F4	F5	F6	F7	F8	F9	F10	F11	...	F19
Valeur propre	0,13	0,06	0,04	0,03	0,03	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	...	0,00
% variance	34,63	16,61	11,86	8,47	7,07	3,97	3,28	2,61	2,14	1,83	1,49	...	0,39
% cumulé	34,63	51,24	63,10	71,58	78,65	82,62	85,90	88,51	90,65	92,48	93,98	...	100,00

Le tableau 1, ci-après, donne par départements, successivement le poids des axes dans la décomposition des variations de chaque département, puis inversement le poids des départements dans la construction des axes et enfin les coordonnées des départements sur chacun des axes présentés ici. Le tableau 2 donne les mêmes indicateurs pour les matières. On peut voir que les deux premiers axes rendent assez bien compte de la variance des observations concernant les départements puisque pour 36 départements (dont le département 75) sur 97, la variance est prise en compte à plus de 50% par ces deux axes (tableau 1). Par ailleurs on peut identifier des départements qui ont un poids déterminant dans la construction des axes : le Nord et dans une moindre mesure l'Aube pour l'axe 2, la Seine-Saint-Denis, les Bouches-du-Rhône et aussi la Charente-Maritime pour l'axe 1.

¹¹ Cette question pourrait être reprise ultérieurement en introduisant les renseignements géographiques relatifs au requérant (code postal).

Concernant les matières (tableau 2) on peut voir que l'axe 1 se construit essentiellement autour du contentieux des étrangers d'un côté (coordonnées positives), des pensions et dans une moindre mesure l'agriculture de l'autre (coordonnées négatives). L'axe 2 se construit autour du contentieux du logement (coordonnées positives), opposé aux rubriques de l'urbanisme et des travaux publics.

Tableau 1. Analyse des correspondances matières / départements, hors Paris et Loire Atlantique
Classification des départements (36 départements)

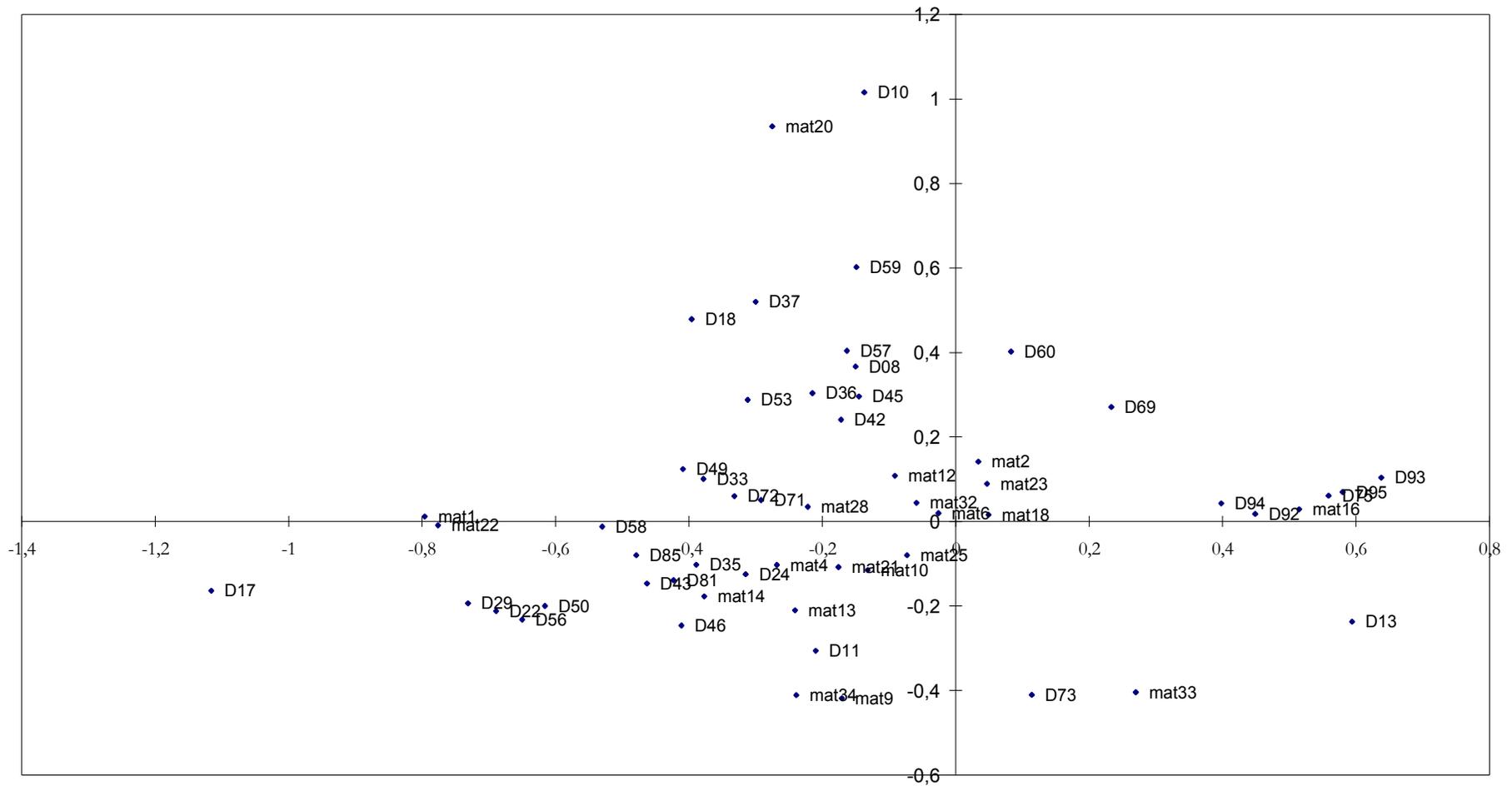
poids des axes dans la prise en compte de la variation des départements						poids des départements dans la construction des axes				coordonnées					
F1	F2	F1+F2	F3	F4		F1	F2	F3	F4		F1	F2	F3	F4	
D59	0,05	0,81	0,86	0,01	0,06	D59	0,68	23,22	0,21	3,52	D59	-0,15	0,60	-0,05	0,17
D56	0,73	0,09	0,82	0,06	0,04	D56	2,35	0,63	0,56	0,47	D56	-0,65	-0,23	0,19	-0,14
D93	0,79	0,02	0,81	0,03	0,10	D93	14,79	0,82	1,68	7,64	D93	0,64	0,10	0,13	-0,23
D22	0,73	0,07	0,80	0,06	0,01	D22	2,97	0,59	0,66	0,18	D22	-0,69	-0,21	0,19	-0,08
D95	0,79	0,01	0,80	0,05	0,05	D95	6,41	0,20	1,25	1,55	D95	0,58	0,07	0,15	-0,14
D69	0,34	0,46	0,79	0,00	0,03	D69	1,78	5,03	0,03	0,54	D69	0,23	0,27	0,02	-0,06
D33	0,70	0,05	0,75	0,10	0,02	D33	3,41	0,51	1,48	0,41	D33	-0,38	0,10	0,15	-0,06
D10	0,01	0,73	0,74	0,06	0,12	D10	0,07	8,14	0,96	2,57	D10	-0,14	1,02	-0,30	0,41
D18	0,29	0,43	0,72	0,05	0,07	D18	0,52	1,60	0,28	0,51	D18	-0,40	0,48	-0,17	0,19
D81	0,65	0,07	0,72	0,03	0,00	D81	0,55	0,12	0,06	0,00	D81	-0,42	-0,14	0,08	-0,01
D45	0,14	0,57	0,71	0,01	0,01	D45	0,16	1,38	0,02	0,05	D45	-0,14	0,30	0,03	0,04
D49	0,65	0,06	0,71	0,01	0,00	D49	1,05	0,20	0,04	0,02	D49	-0,41	0,12	-0,05	0,03
D13	0,60	0,09	0,69	0,05	0,23	D13	18,48	6,07	4,93	29,02	D13	0,59	-0,24	0,18	0,37
D29	0,64	0,04	0,69	0,19	0,03	D29	4,41	0,64	3,90	0,82	D29	-0,73	-0,19	0,40	-0,16
D60	0,03	0,65	0,67	0,00	0,07	D60	0,06	2,70	0,02	0,55	D60	0,08	0,40	-0,03	0,13
D50	0,60	0,06	0,66	0,02	0,01	D50	1,47	0,32	0,13	0,11	D50	-0,62	-0,20	-0,11	0,08
D75	0,64	0,01	0,65	0,03	0,15	D75	0,00	0,00	0,00	0,00	D75	0,56	0,06	0,12	-0,27
D92	0,65	0,00	0,65	0,01	0,21	D92	5,19	0,02	0,18	6,71	D92	0,45	0,02	-0,05	-0,25
D53	0,35	0,30	0,64	0,06	0,00	D53	0,20	0,35	0,11	0,00	D53	-0,31	0,29	-0,13	0,00
D37	0,16	0,48	0,64	0,00	0,20	D37	0,52	3,24	0,01	2,69	D37	-0,30	0,52	0,02	0,34
D57	0,09	0,54	0,63	0,07	0,05	D57	0,36	4,66	0,88	0,83	D57	-0,16	0,40	0,15	0,12
D36	0,20	0,41	0,62	0,06	0,04	D36	0,08	0,35	0,08	0,07	D36	-0,21	0,30	-0,12	0,10
D71	0,56	0,02	0,58	0,01	0,01	D71	0,33	0,02	0,01	0,02	D71	-0,29	0,05	-0,03	-0,04
D58	0,58	0,00	0,58	0,19	0,01	D58	0,65	0,00	0,62	0,06	D58	-0,53	-0,01	0,30	-0,08
D42	0,19	0,38	0,57	0,07	0,00	D42	0,19	0,79	0,21	0,00	D42	-0,17	0,24	0,11	0,01
D43	0,52	0,05	0,57	0,04	0,06	D43	0,37	0,08	0,09	0,19	D43	-0,46	-0,15	-0,13	0,16
D11	0,18	0,39	0,57	0,00	0,02	D11	0,18	0,80	0,00	0,08	D11	-0,21	-0,31	-0,02	-0,07
D85	0,55	0,02	0,56	0,10	0,01	D85	0,83	0,05	0,45	0,08	D85	-0,48	-0,08	-0,20	0,07
D72	0,54	0,02	0,56	0,00	0,00	D72	0,36	0,02	0,00	0,00	D72	-0,33	0,06	-0,02	0,00
D24	0,48	0,08	0,55	0,12	0,00	D24	0,30	0,10	0,23	0,00	D24	-0,31	-0,12	-0,16	-0,02
D46	0,41	0,15	0,55	0,00	0,00	D46	0,24	0,18	0,00	0,01	D46	-0,41	-0,25	0,02	-0,04
D73	0,04	0,51	0,55	0,00	0,28	D73	0,09	2,49	0,02	2,64	D73	0,11	-0,41	0,03	0,30
D17	0,52	0,01	0,53	0,41	0,02	D17	10,81	0,49	24,82	2,01	D17	-1,12	-0,16	0,99	-0,24
D94	0,51	0,01	0,52	0,00	0,22	D94	4,29	0,11	0,08	7,48	D94	0,40	0,04	0,03	-0,26
D08	0,07	0,44	0,51	0,16	0,11	D08	0,06	0,79	0,41	0,40	D08	-0,15	0,37	-0,22	0,19
D35	0,48	0,03	0,51	0,05	0,01	D35	1,33	0,19	0,37	0,07	D35	-0,39	-0,10	0,12	0,04

Tableau 2. Analyse des correspondances matières / départements, hors Paris et Loire Atlantique
Classification des matières

poids des axes dans la prise en compte de la variation des matières						poids des matières dans la construction des axes				coordonnées					
F1	F2	F1+F2	F3	F4		F1	F2	F3	F4		F1	F2	F3	F4	
mat16	0,88	0,00	0,88	0,08	0,00	mat16	45,39	0,31	12,24	0,56	mat16	0,52	0,03	0,16	-0,03
mat20	0,07	0,76	0,83	0,02	0,09	mat20	2,57	62,07	2,21	14,75	mat20	-0,27	0,94	-0,15	0,33
mat22	0,62	0,00	0,62	0,36	0,01	mat22	32,35	0,01	53,94	2,57	mat22	-0,78	-0,01	0,59	-0,11
mat34	0,15	0,43	0,58	0,07	0,01	mat34	3,45	21,29	4,94	1,15	mat34	-0,24	-0,41	-0,17	0,07
mat1	0,43	0,00	0,43	0,02	0,03	mat1	8,75	0,00	1,41	2,27	mat1	-0,80	0,01	-0,19	0,20
mat28	0,25	0,01	0,25	0,01	0,01	mat28	0,89	0,05	0,08	0,18	mat28	-0,22	0,04	-0,04	0,05
mat33	0,08	0,17	0,25	0,04	0,63	mat33	1,84	8,55	2,95	60,92	mat33	0,27	-0,40	0,20	0,77
mat4	0,20	0,03	0,23	0,06	0,00	mat4	1,51	0,46	1,29	0,06	mat4	-0,27	-0,10	-0,14	0,03
mat9	0,03	0,17	0,20	0,09	0,01	mat9	0,32	4,03	2,91	0,39	mat9	-0,17	-0,42	-0,30	-0,09
mat14	0,17	0,04	0,20	0,11	0,01	mat14	1,15	0,52	2,28	0,22	mat14	-0,38	-0,18	-0,31	0,08
mat21	0,15	0,05	0,20	0,10	0,03	mat21	0,82	0,64	1,62	0,71	mat21	-0,18	-0,11	-0,14	0,08
mat13	0,08	0,06	0,13	0,08	0,00	mat13	0,26	0,42	0,76	0,06	mat13	-0,24	-0,21	-0,24	0,06
mat23	0,02	0,08	0,10	0,02	0,05	mat23	0,11	0,80	0,25	1,10	mat23	0,05	0,09	-0,04	-0,07
mat10	0,05	0,04	0,09	0,02	0,03	mat10	0,09	0,15	0,10	0,21	mat10	-0,13	-0,11	-0,08	0,10
mat12	0,03	0,04	0,06	0,00	0,00	mat12	0,06	0,17	0,00	0,00	mat12	-0,09	0,11	-0,01	0,01
mat32	0,02	0,01	0,03	0,04	0,08	mat32	0,06	0,07	0,35	0,95	mat32	-0,06	0,04	0,08	-0,11
mat18	0,03	0,00	0,03	0,07	0,10	mat18	0,27	0,06	2,03	3,76	mat18	0,05	0,02	-0,08	-0,09
mat25	0,01	0,02	0,03	0,02	0,00	mat25	0,03	0,07	0,12	0,02	mat25	-0,07	-0,08	-0,09	-0,03
mat2	0,00	0,02	0,02	0,00	0,06	mat2	0,01	0,21	0,03	1,04	mat2	0,03	0,14	-0,04	0,23
mat6	0,01	0,00	0,01	0,29	0,18	mat6	0,08	0,10	10,50	9,06	mat6	-0,03	0,02	-0,17	-0,14

Ces résultats apparaissent sur le graphique 1 où pour des raisons de lisibilité, seuls les 36 départements les mieux pris en compte par ces deux axes sont représentés.

Graphique 1. Analyse factorielle départements / matières
(hors 75 et 44, données brutes hors renvoi)



Le premier axe oppose d'un côté le seul contentieux des étrangers qu'on trouve plus représenté qu'en moyenne dans les départements de la région parisienne (93,95, 92, 94, 75) les Bouches-du-Rhône et le Rhône et d'un autre celui des pensions et de l'agriculture mieux représentés dans la Charente-Maritime, le Finistère, les Côtes d'Armor, le Morbihan, la Manche, la Gironde, le Tarn, la Nièvre et la Vendée. Le deuxième axe oppose d'un côté le seul contentieux du logement avec le Nord et l'Aube et d'un autre l'urbanisme, le domaine public et les travaux publics avec la Savoie, et aussi l'Hérault, les Pyrénées Orientales, la Corse du Sud, les Alpes de Haute-Provence, les Hautes-Alpes et le Var (ces départements ne sont pas représentés sur le graphique mais sont expliqués à plus de 30% par ce deuxième facteur). Un amas au centre du graphique montre que ces axes n'ont pas de pouvoir explicatif pour un certain nombre de contentieux. Par ailleurs, deux points atypiques, l'Aube et la Charente-Maritime, se rajoutent aux départements de Loire-Atlantique et de Paris exclus de l'analyse mais représentés ici.

Finalement deux contentieux ont un fort pouvoir structurant, celui des étrangers et celui du logement. On observe un rapprochement des contentieux pensions et agriculture en lien notamment avec les profils des départements de la façade atlantique. Un deuxième ensemble concerne les contentieux de l'urbanisme, du domaine public-voirie et des travaux publics, peut-être liés à l'immobilier dans des départements touristiques de montagne ou de la façade méditerranéenne où ils apparaissent plus fréquents.

Inversement, certaines matières et certains départements sont peu discriminés par ces axes et il faut aller voir les axes suivants qui sont plus difficiles à interpréter dans la mesure où ils agissent aussi comme des corrections des deux premiers axes.

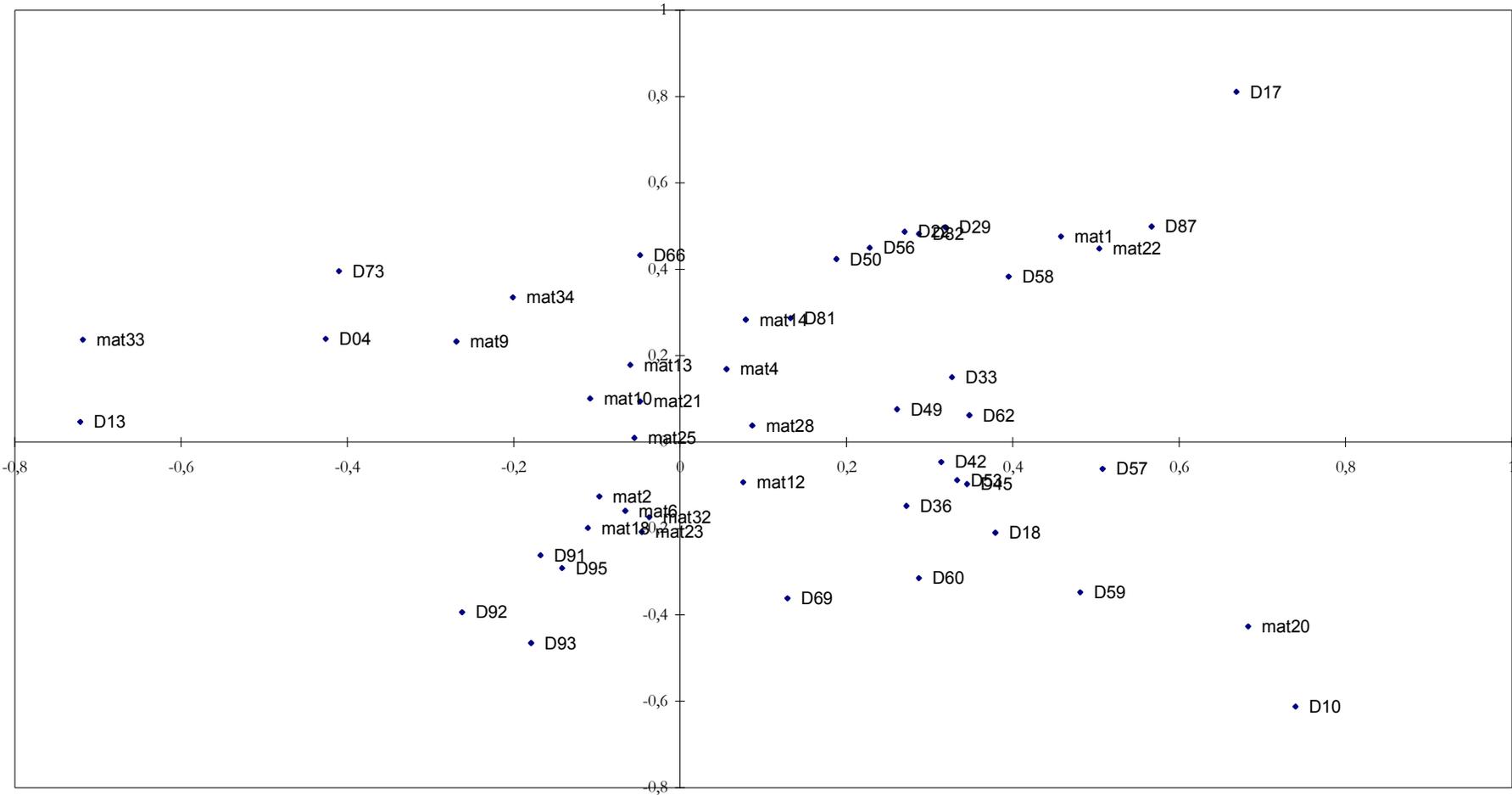
Certaines spécificités observées tiennent à l'organisation administrative, il y a donc toutes chances pour qu'on les retrouve quelle que soit la période observée. Appartiennent à cette catégorie : le contentieux de la nationalité à Nantes en raison de la présence des services d'état civil pour les personnes nées à l'étranger et le contentieux des pensions en Charente-Maritime en raison de la présence d'un service compétent en la matière à La Rochelle. Enfin, le contentieux des étrangers à Paris et en région parisienne notamment, doit être pris en compte spécifiquement. Afin de voir si on peut faire émerger une classification un peu différente, on a essayé la même analyse hors contentieux des étrangers et en excluant les quatre départements atypiques observés qui ont une contribution déterminante dans la définition des axes de la première analyse.

b) Analyse hors Paris, Loire-Atlantique, Charente-Maritime, Aube et hors contentieux des étrangers

Cette deuxième analyse, qui n'est pas présentée en détail, donne des axes qui sont un peu moins discriminants que ceux de la première : les deux premiers axes expliquent 45% de la variance et 30 départements (dont les 10 et 17) au lieu de 36 sont expliqués à plus de 50% par les deux premiers axes.

Le graphique 2 représente départements et matières selon les nouveaux axes de répartition.

Graphique 2. Analyse factorielle départements / matières
 (hors 75, 44, 17, 10 et hors contentieux des étrangers)



On retrouve un groupement important de matières au centre et quelques matières dominantes dans la construction des axes comme les pensions, le logement, l'urbanisme et les travaux publics.

Le premier axe oppose le contentieux des pensions et de l'agriculture toujours proches ainsi que le logement au contentieux des travaux publics. Le deuxième axe oppose à nouveau, contentieux des pensions et de l'agriculture, cette fois-ci alliés à l'urbanisme, aux contentieux de la fonction publique, de la police, du fisc et du travail. Ce deuxième axe, par construction plus faiblement discriminant que le premier, sépare des départements qui se rapprochent sur le premier axe du fait des rubriques pensions et agriculture mais qui peuvent se retrouver pour les uns en proximité avec le contentieux du logement et pour les autres en opposition.

L'exercice de typologie s'avère finalement difficile et surtout dépendant de quelques contentieux. On en est réduit à faire ressortir quelques départements et contentieux, les étrangers à Paris, le droit des personnes à Nantes, les pensions en Charente-Maritime, le logement dans le Nord et l'Aube et les travaux publics dans les Bouches-du-Rhône, tandis que la majorité reste indifférenciée voire partagée de façon complexe comme on vient de le voir.

Dans un deuxième temps nous cherchons à observer la croissance sur la période 1999-2004.

III.1.2. Des évolutions différenciées

Après avoir exploré au niveau géographique la structure du contentieux en 2003-2004, il convient d'examiner son évolution sur la période 1999-2004. Nous avons calculé des indices de variation par matière. Cet indice est donc le rapport des effectifs en 2004 à celui de 1999, multiplié par 100. Pour éviter les cas de divisions par zéro, nous avons éliminé certaines matières et avons travaillé au niveau du TA. Ces indices sont bien sûr sensibles à la taille du dénominateur : ils mesurent des variations relatives et une même variation absolue est rapportée à l'effectif de départ. Lorsque celui-ci est très faible, on peut obtenir des indices très élevés. Inversement, la quasi disparition d'un contentieux se traduit par des indices proches de 0.

Le tableau 3 donne une représentation synthétique « qualitative » de ces indices de variation : lorsque l'indice est supérieur à 100 (augmentation entre 1999 et 2004), la case est grisée. Les matières sont classées en fonction de leur indice global d'évolution sur la période, la matière « armées » ayant la plus forte diminution parmi les 22 matières étudiées et la matière « pensions » ayant la plus forte augmentation.

On peut distinguer trois groupes de matières : celles qui ont une augmentation de plus de 50% sur la période (indice supérieur à 150) : les pensions, le logement, les élections, les étrangers, la fonction publique, le travail et la police. Plusieurs de ces matières, on l'a vu (les étrangers, les pensions, le logement), ont un fort pouvoir discriminant au niveau géographique même si c'est parfois du fait d'un nombre restreint de départements ; on peut cependant noter que pour les matières à fort accroissement la plupart des TA ont enregistré une augmentation ; à chaque fois pas plus de deux ou trois TA font exception. Dans le deuxième groupe de matières dont l'indice de variation se situe entre 76 et 132, la diversité est la règle¹² : à part la matière « droit des personnes et libertés publiques » qui augmente partout sauf dans deux TA avec un indice global de 118, on observe une certaine variété de situations selon les TA. La lecture horizontale du schéma nous apprend cependant que certains TA connaissent une augmentation sur pratiquement toutes les matières : les TA 95, 35 et 38. Enfin il y a un dernier groupe de deux matières (armées et contentieux fiscal) pour lesquelles tous les TA voient leur nombre de requêtes

¹² Il se trouve que cet intervalle est symétrique en taux de variation (32 % en moins ou en plus) ce qui est une pure coïncidence.

Tableau 3. Indices d'accroissement 2004, base 100 en 1999

matière	mat 3	mat 6	mat 14	mat 4	mat 28	mat 21	mat 17	mat 33	mat 2	mat 10	mat 1	mat 25	mat 34	mat 12	mat 9	mat 23	mat 32	mat 18	mat 16	mat 13	mat 20	mat 22
ensemble	6	68	76	97	98	102	105	108	109	118	118	120	123	126	132	151	172	189	196	224	233	760
TA06	62	79	57	59	70	69	65	74	70	107	76	291	134	164	147	173	155	154	146	212	250	344
TA13	5	71	86	55	74	91	23	147	127	456	136	125	144	131	140	161	109	170	231	477	34	29
TA14	51	57	113	74	150	328	267	40	48	260	126	667	156	280	136	136	154	154	355	700	333	2178
TA20	17	97	500	147	83	67	62	79	100	567	14	225	121	100	200	164	87	103	78	100	575	195
TA21	4	65	142	117	85	110	200	124	137	233	103	131	105	268	34	179	109	111	307	111	135	1540
TA25	0	60	146	109	103	84	0	33	258	100	83	72	120	283	75	221	207	109	367	215	297	2750
TA31	7	52	53	72	118	127	100	276	100	2250	310	57	162	132	48	177	164	155	203	173	44	2121
TA33	3	68	68	57	139	106	9	123	277	338	427	106	135	111	198	295	151	148	616	161	384	581
TA34	5	75	80	147	85	84	115	75	42	174	97	47	167	37	64	246	212	263	159	165	225	719
TA35	12	95	70	76	132	109	131	108	163	300	137	121	114	127	272	125	122	117	266	340	210	1443
TA38	45	54	310	123	88	123	149	257	538	268	124	240	135	177	152	256	155	130	370	195	410	1850
TA44	2	79	51	96	124	107	167	76	37	70	95	81	134	78	121	162	168	137	89	247	240	2103
TA45	9	72	64	112	113	83	138	122	18	113	136	163	89	308	72	160	200	162	323	260	135	2060
TA51	1	54	60	163	149	114	45	122	159	300	95	65	117	110	238	138	79	166	389	229	606	789
TA54	21	60	58	80	113	100	14	115	42	73	145	78	96	92	94	191	163	157	292	371	352	833
TA59	0	66	56	91	105	95	71	82	167	164	107	107	133	121	178	191	124	161	165	300	402	1966
TA63	3	70	63	116	132	129	380	132	100	370	89	77	99	162	103	206	148	100	654	43	98	1792
TA64	125	102	26	130	144	87	158	94	43	243	137	52	181	475	64	125	200	210	450	89	308	382
TA67	3	70	59	71	85	144	850	95	145	3600	98	122	102	114	182	147	163	117	290	205	306	1098
TA69	6	61	79	80	65	104	179	62	143	316	102	221	139	100	223	248	170	254	212	242	440	1990
TA75	5	52	58	46	75	69	111	77	71	387	22	102	61	132	243	121	168	293	146	297	204	464
TA76	7	61	65	82	151	85	0	58	164	106	72	329	148	33	122	114	165	157	413	160	230	509
TA77	117	80	69	271	104	77	27	194	191	418	13	142	59	136	132	176	420	236	197	400	146	800
TA78	2	87	53	109	84	81	114	81	73	190	156	242	89	178	136	51	149	142	94	308	390	583
TA80	6	61	121	58	88	118	57	139	140	177	97	100	135	90	86	147	108	125	166	400	138	330
TA86	17	44	291	177	100	190	150	98	30	189	173	85	165	140	37	122	361	81	197	112	185	253
TA87	0	52	31	188	206	147	100	97	200	115	64	111	84	40	417	263	105	122	200	130	175	872
TA95	33	153	138	940	289	232	850	316	172	1150	1000	689	296	540	1060	452	671	771	698	3300	532	1200

diminuer sauf pour deux d'entre eux dans chaque cas. Finalement on peut remarquer que plus la matière a connu une forte augmentation sur la période, plus le nombre de TA ayant une augmentation pour cette matière est élevé. Cependant cette homogénéité n'est pas complète et même pour les matières qui connaissent une très forte croissance sur la période certains TA font exception.

Mais au delà de cette représentation dichotomique (augmentation ou diminution), il apparaît que les indices de variation sont d'ordre de grandeur très variable. Ainsi il est intéressant de comparer les rythmes de variation de chaque TA au rythme de variation moyen pour chaque matière. Pour cela nous avons calculé le rapport de l'indice de variation par matière de chaque TA à l'indice global de la matière. Lorsque ce rapport est supérieur à 1 la case est grisée (tableau 4) : alors que dans le tableau précédent étaient soulignés les cas d'augmentation, ne sont plus soulignés ici que les cas d'augmentation plus forte que la moyenne.

L'impression d'ensemble est que l'hétérogénéité a gagné l'ensemble du tableau, ce qui n'est pas étonnant, les TA se répartissant forcément entre croissance supérieure et inférieure à la moyenne. Cependant on peut remarquer que la dispersion est souvent élevée et qu'il existe aussi une asymétrie pour certaines matières¹³. Ainsi pour les matières « travail » et « fonctionnaires et agents publics », qui sont deux matières à forte croissance, et pour lesquelles la plupart des TA ont connu une croissance positive, on constate que les trois quarts des TA (21 ou 22 sur 28) ont une croissance inférieure à la moyenne. Inversement pour les contentieux des étrangers et des pensions, respectivement 8 et 13 TA ont une croissance inférieure à la moyenne. Les matières « droits des personnes » et « agriculture », qui ont connu le même accroissement relatif sur la période (+ 18%), ont des configurations différentes, asymétrique pour la première les TA présentant très majoritairement une croissance supérieure à la moyenne et plus également répartie autour de la moyenne pour la seconde (mais avec une dispersion selon les TA qui reste importante). On peut noter que les TA qui ont une spécificité d'attribution comme nous l'avons vu plus haut, Poitiers pour les pensions, Nantes pour le droit des personnes et Paris pour les étrangers, ont respectivement pour ces contentieux une croissance inférieure à la moyenne.

En conclusion, cette description montre une grande diversité des évolutions, des accroissements répartis de façon relativement hétérogène sur le territoire et aussi des rythmes d'accroissement relativement hétérogènes.

¹³ Asymétrie que l'on pourrait synthétiser en observant pour chaque matière l'écart entre la médiane et la moyenne (ici pondérée par l'effectif absolu pour chaque TA). Mais on perdrait alors l'information concernant chaque TA.

Tableau 4. Rapport des indices d'accroissement à l'indice d'accroissement global de la matière, par TA (1999-2004)

	mat 3	mat 6	mat 14	mat 4	mat 28	mat 21	mat 17	mat 33	mat 2	mat 10	mat 1	mat 25	mat 34	mat 12	mat 9	mat 23	mat 32	mat 18	mat 16	mat 13	mat 20	mat 22
ens	6	68	76	97	98	102	105	108	109	118	118	120	123	126	132	151	172	189	196	224	233	760
TA06	9,91	1,17	0,75	0,61	0,72	0,68	0,62	0,68	0,64	0,91	0,65	2,42	1,09	1,29	1,11	1,15	0,91	0,82	0,74	0,95	1,07	0,45
TA13	0,84	1,05	1,13	0,57	0,75	0,90	0,22	1,36	1,17	3,87	1,15	1,04	1,17	1,04	1,06	1,07	0,64	0,90	1,18	2,13	0,15	0,04
TA14	8,18	0,84	1,48	0,76	1,53	3,22	2,55	0,37	0,44	2,21	1,07	5,54	1,27	2,21	1,03	0,90	0,89	0,82	1,81	3,12	1,43	2,87
TA20	2,68	1,43	6,55	1,51	0,84	0,66	0,59	0,73	0,92	4,82	0,12	1,87	0,98	0,79	1,51	1,09	0,50	0,54	0,40	0,45	2,47	0,26
TA21	0,67	0,96	1,87	1,20	0,87	1,07	1,91	1,15	1,26	1,98	0,87	1,09	0,85	2,12	0,26	1,19	0,63	0,59	1,57	0,50	0,58	2,03
TA25	0,00	0,88	1,91	1,12	1,04	0,82	0,00	0,30	2,38	0,85	0,70	0,60	0,98	2,24	0,57	1,46	1,21	0,58	1,87	0,96	1,28	3,62
TA31	1,18	0,76	0,69	0,74	1,20	1,25	0,96	2,55	0,92	19,13	2,63	0,47	1,32	1,04	0,36	1,17	0,96	0,82	1,04	0,77	0,19	2,79
TA33	0,46	1,01	0,89	0,59	1,41	1,04	0,09	1,13	2,55	2,87	3,63	0,88	1,10	0,88	1,50	1,95	0,88	0,79	3,14	0,72	1,65	0,76
TA34	0,85	1,10	1,05	1,51	0,86	0,83	1,10	0,69	0,39	1,48	0,82	0,39	1,36	0,29	0,49	1,63	1,24	1,39	0,81	0,73	0,97	0,95
TA35	1,92	1,39	0,92	0,78	1,34	1,07	1,25	0,99	1,50	2,55	1,16	1,01	0,93	1,01	2,06	0,83	0,71	0,62	1,36	1,52	0,90	1,90
TA38	7,32	0,79	4,06	1,27	0,89	1,21	1,42	2,37	4,96	2,28	1,05	1,99	1,10	1,40	1,15	1,70	0,90	0,69	1,88	0,87	1,76	2,43
TA44	0,33	1,17	0,67	0,98	1,26	1,05	1,59	0,70	0,34	0,59	0,80	0,67	1,09	0,62	0,92	1,08	0,98	0,73	0,45	1,10	1,03	2,77
TA45	1,46	1,06	0,84	1,16	1,15	0,81	1,32	1,13	0,16	0,96	1,15	1,36	0,73	2,43	0,54	1,06	1,16	0,86	1,65	1,16	0,58	2,71
TA51	0,14	0,79	0,79	1,68	1,52	1,12	0,43	1,12	1,46	2,55	0,81	0,54	0,96	0,87	1,80	0,91	0,46	0,88	1,98	1,02	2,60	1,04
TA54	3,39	0,89	0,76	0,82	1,15	0,98	0,14	1,06	0,39	0,62	1,23	0,65	0,78	0,73	0,71	1,26	0,95	0,83	1,49	1,66	1,51	1,10
TA59	0,00	0,98	0,73	0,94	1,07	0,93	0,68	0,76	1,54	1,39	0,91	0,89	1,08	0,96	1,34	1,27	0,72	0,85	0,84	1,34	1,72	2,59
TA63	0,41	1,02	0,82	1,20	1,34	1,27	3,63	1,21	0,92	3,15	0,76	0,64	0,81	1,28	0,78	1,37	0,86	0,53	3,33	0,19	0,42	2,36
TA64	20,13	1,51	0,34	1,34	1,46	0,85	1,51	0,87	0,39	2,06	1,16	0,43	1,48	3,76	0,48	0,83	1,16	1,11	2,29	0,40	1,32	0,50
TA67	0,43	1,04	0,77	0,73	0,87	1,41	8,12	0,88	1,33	30,60	0,83	1,01	0,83	0,90	1,38	0,97	0,95	0,62	1,48	0,91	1,31	1,44
TA69	0,99	0,90	1,03	0,83	0,66	1,02	1,71	0,57	1,32	2,68	0,87	1,84	1,13	0,79	1,69	1,64	0,99	1,35	1,08	1,08	1,89	2,62
TA75	0,86	0,76	0,76	0,47	0,76	0,68	1,06	0,71	0,66	3,29	0,18	0,85	0,49	1,05	1,83	0,80	0,98	1,55	0,74	1,32	0,88	0,61
TA76	1,19	0,90	0,85	0,85	1,54	0,83	0,00	0,53	1,51	0,90	0,61	2,73	1,20	0,26	0,92	0,75	0,96	0,83	2,10	0,71	0,99	0,67
TA77	18,79	1,18	0,90	2,79	1,06	0,75	0,26	1,79	1,76	3,55	0,11	1,18	0,48	1,07	1,00	1,16	2,45	1,25	1,01	1,78	0,63	1,05
TA78	0,39	1,29	0,69	1,12	0,86	0,79	1,09	0,74	0,68	1,62	1,32	2,01	0,73	1,41	1,03	0,34	0,87	0,75	0,48	1,37	1,67	0,77
TA80	0,92	0,90	1,58	0,60	0,89	1,16	0,55	1,28	1,29	1,51	0,82	0,83	1,10	0,71	0,65	0,98	0,63	0,66	0,85	1,78	0,59	0,43
TA86	2,68	0,65	3,81	1,82	1,02	1,87	1,43	0,91	0,28	1,61	1,47	0,70	1,34	1,11	0,28	0,81	2,10	0,43	1,01	0,50	0,80	0,33
TA87	0,00	0,77	0,40	1,94	2,10	1,45	0,96	0,90	1,84	0,98	0,54	0,92	0,69	0,32	3,15	1,75	0,61	0,65	1,02	0,58	0,75	1,15
TA95	5,37	2,26	1,80	9,68	2,94	2,28	8,12	2,91	1,59	9,78	8,50	5,72	2,41	4,27	8,02	3,00	3,91	4,09	3,56	14,72	2,28	1,58

III.2. CONTENTIEUX GLOBAL : ESSAI DE MISE EN CONTEXTE

Cette partie porte sur le total du contentieux sans distinction de la matière. Nous présentons d'abord les variables utilisées, puis nous étudierons successivement l'intensité du recours à la justice administrative et l'évolution récente du nombre de requêtes.

III.2.1. Variables et modèles

La démarche de contextualisation de l'évolution du contentieux des tribunaux administratifs pourrait prendre différentes formes. Dans le cas où l'on disposerait d'observations homogènes sur une durée suffisamment longue on pourrait mettre en regard l'évolution de la variable observée (au niveau national) avec l'évolution du contexte démo-socioéconomique. Pour ne pas être un exercice un peu vain cela suppose un nombre suffisant d'observations dont nous ne disposons pas puisque la base se limite à la période 1999-2004. Une possibilité est de remplacer cette dimension strictement chronologique par une dimension géographique : au lieu d'avoir une série de points d'observation dans le temps, on aura une série de points d'observation dans l'espace. Il ne s'agit plus tant de chercher le contexte d'une évolution que de chercher le contexte susceptible d'expliquer les niveaux différents observés dans les départements. La question peut se poser ensuite de savoir si l'on peut déduire des liaisons statistiques temporelles des liaisons géographiques.

Le modèle met en regard une variable dépendante et des variables indépendantes. En termes statistiques les variables indépendantes « expliquent » la variable dépendante. Il ne s'agit pas d'une explication au sens causal du terme mais au sens où les variations des niveaux des variables indépendantes ont une capacité à rendre compte des variations de niveau de la variable dépendante.

Deux types de **variables dépendantes** seront étudiées successivement : d'abord, le volume des requêtes une année donnée, voire sur deux années consécutives. Dans ce cas, afin de ne pas retrouver purement et simplement dans les estimations ce qui tient à la taille des départements, nous avons choisi un dénominateur pour calculer des taux plutôt que d'en rester aux effectifs bruts. Le choix est celui de la population totale du département, ce qui constitue une standardisation minimum exempte d'hypothèses sur le fait que seule une fraction de la population est susceptible de se porter requérante. Ces hypothèses sont introduites dans le choix des variables indépendantes. Le deuxième type de variable dépendante est l'évolution des requêtes entre 1999 et 2004.

Les **variables indépendantes** ou « explicatives » au sens statistique, que nous avons retenues sont de plusieurs natures : variables de contexte et variables internes. On peut distinguer parmi les **variables de contexte**, celles qui sont d'ordre général et celles qu'on peut appeler « périmétriques » c'est-à-dire susceptibles d'influencer directement le périmètre du bassin potentiel de requêtes.

Pour les variables de contexte général, nous avons cherché classiquement des variables descriptives de la structure par âge, de la répartition de la population par catégorie socioprofessionnelle, par niveau de formation, du niveau de richesse et de la situation de l'emploi. Nous y avons adjoint une variable représentant le niveau de recours en matière civile, susceptible de rendre compte de l'hypothèse de niveaux de « judiciarisation ». On entend généralement par

judiciarisation la prise en charge de problèmes sociaux par le judiciaire plutôt que par d'autres modes de régulation ou simplement l'absence de traitement social du problème (on parle par exemple de judiciarisation de la violence conjugale). Ici on fait l'hypothèse que la tendance à recourir à l'arbitrage de l'État en matière civile peut être liée (avoir les mêmes sources de variations) à la tendance à mobiliser la ressource que représente le tribunal administratif pour gérer les problèmes sociaux. Une autre lecture de cette liaison pourrait faire référence à une inclination procédurière que la statistique civile pourrait aussi traduire.

Pour les variables dites « périmétriques » nous avons retenu des variables susceptibles de rendre compte du nombre de personnes potentiellement concernées par l'une ou l'autre matière de contentieux : par exemple le volume de chômeurs peut influencer le contentieux des droits des travailleurs sans emploi, le nombre d'agents de la fonction publique ou le nombre d'arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière influencer chacun un volume de contentieux spécifique. La distinction entre variables « générales » et « périmétriques » n'est pas toujours pertinente, les variables peuvent en effet, en même temps, rendre compte du contexte et signaler l'existence d'un bassin potentiel de requêtes : par exemple l'une des variables, la proportion de la population âgée de 60 à 70 ans, a été retenue parce que cette tranche de population est susceptible d'avoir des problèmes de retraite (variable périmétrique) mais aussi parce qu'elle est peut-être plus disponible et donc plus disposée à se porter requérante (variable générale), ou plus généralement encore comme indice d'une structure démographique locale.

Le recueil de ces différents indicateurs s'est fait à partir de sources diverses, le recensement de 1999, les sites adéquats comme l'INSEE, la DGI ou d'autres et enfin par le biais de demandes spécifiques auprès des administrations concernées. On trouvera en annexe la liste des indicateurs recueillis et de leurs sources. Ces indicateurs sont la plupart du temps disponibles à une date donnée voire sur deux ou trois ans. De toutes façons, on peut penser que les évolutions de la plupart des indicateurs démo-socioéconomiques ne sont pas susceptibles de variations telles qu'il soit gênant de ne pas pouvoir les observer en 2003-2004 exactement, dates où on observe les taux de recours. Cette inertie vraisemblable fait que cela n'a pas de sens non plus d'observer des évolutions de ces indicateurs sur courte période. Là encore c'est la dimension géographique et non chronologique qui apportera l'observation de variations significatives de niveaux pour les variables de contexte.

Enfin dans la suite de l'analyse, on a introduit des variables dites **internes** : ce sont celles qui concernent le fonctionnement des tribunaux comme le temps de traitement des requêtes ou les questions d'unités de compte soulevées plus haut, comme par exemple le poids des référés ou celui des séries. Ces indicateurs représentent une première sélection de variables internes. Dans une étape ultérieure, pourraient s'y ajouter d'autres indicateurs relatifs par exemple à l'ancienneté des stocks ou aux moyens dont dispose la juridiction (mais alors le niveau départemental ne serait plus tout à fait pertinent).

Techniquement l'algorithme du **modèle** de régression sélectionne (avec des variantes) les variables permettant d'obtenir le meilleur ajustement linéaire. Les paramètres fournis ici seront le R^2 , qui est la proportion de variance prise en compte par les variables indépendantes (ou plus exactement le R^2 ajusté qui tient compte aussi du rapport entre le nombre d'observations et le nombre de variables indépendantes), les coefficients de régression et plus précisément les coefficients de régression standardisés pour éliminer les effets de choix d'unité de mesure et enfin la probabilité p indiquant le niveau de significativité du coefficient de régression (probabilité d'exclure à tort l'hypothèse d'un coefficient nul).

En réalité en amont de ces résultats, une importante étape de la démarche, souvent peu développée, consiste à sélectionner les variables entrées dans le modèle. Les problèmes concernent : l'élimination de variables *a priori* non corrélées simplement à la variable dépendante,

mais qui peuvent devenir pertinentes dans un schéma explicatif d'ordre trois ou quatre, le choix entre plusieurs variables redondantes et la signification que prend alors implicitement la variable choisie, le fait que la signification d'une variable soit parfois due quasi exclusivement à la présence d'un ou de quelques départements... En la matière les solutions sont un mélange de pragmatisme entre souci d'éviter l'artefact statistique et de ne pas négliger les fondements théoriques de l'analyse. Nous y reviendrons au fur et à mesure.

III.2.2. Analyse des taux de recours

Les taux de recours, qui sont cartographiés dans les rapports du STACAA, varient fortement d'un département à l'autre. On considère d'abord conjointement le taux de recours moyen pour les années 2003-2004 et le taux de recours en 2004. Ils sont calculés à partir des requêtes nouvelles enregistrées, en données brutes, hors renvoi.

La première liste de variables testées comprend des variables d'âge, de catégories socioprofessionnelles, de niveau de diplôme, d'urbanisation, d'emploi et de richesse. La date à laquelle ces variables sont observées est, dans la mesure du possible, l'année 2003 ou 2004. Ces variables de contexte, dont la liste suit, avec l'année d'observation entre parenthèses, ont été corrélées deux à deux comme le montre la matrice ci-dessous.

% Population de 60 à 70 ans (2003) : %60_60_70_03

% Population de 60 à 70 ans (2004) : %60_70_04

% d'agents de la fonction publique (d'État, territoriale et hospitalière) (2002) : % FP

% d'agriculteurs (1999) : %agri

% de cadres (1999) : %cadres

% de retraités (1999) : %retraités

% de diplômés du supérieur (1999) : %dipl sup

% de population à bac+2 (1999) : %bac+2

% de population vivant dans des communes de plus de 2 000 habitants (1999) : % +2000h

% chômeurs (2003) : %chôm_03

PIB par habitant (2000) : PIB_HAB

Nombre moyen de bénéficiaires du RMI (2003) : %RMI_03

Nombre moyen de bénéficiaires du RMI (2004) : RMI_04

Revenu moyen imposable (2002) : REVM02

À ces variables, nous avons ajouté les taux de recours devant les tribunaux civils. Nous avons testé les taux de recours en 2003 calculés sur les affaires terminées (TXTER) puis en excluant les affaires de divorce (TXTERSD) et sur les affaires nouvelles (TXNOUV).

La matrice de corrélation sur l'ensemble de ces variables se présente de la façon suivante.

Tableau 5. Matrice de corrélation (tous les départements)

	taux 03- 04	txreq _04	% chôm 03	% dipl sup	% cadre s	% FP	PIB_ HAB	% agri	%+ 2000 h	%ret raités	%bac +2	REV M02	%60- 70 _04	%60- 70 _03	% RMI _03	% RMI _04	TX TER	TX TER SD
taux03-04	1																	
txreq_04	0,99	1																
%chôm_03	0,22	0,22	1															
%dipl sup	0,73	0,73	0,19	1														
%cadres	0,63	0,64	0,20	0,97	1													
% FP	0,72	0,72	0,21	0,62	0,53	1												
PIB_HAB	0,59	0,61	0,21	0,89	0,88	0,58	1											
%agri	-0,43	-0,41	-0,42	-0,48	-0,54	-0,15	-0,40	1										
% +2000h	0,55	0,53	0,33	0,65	0,67	0,23	0,50	-0,73	1									
%retraités	-0,40	-0,40	-0,35	-0,51	-0,60	-0,19	-0,43	0,76	-0,66	1								
%bac+2	0,49	0,47	0,00	0,80	0,81	0,31	0,62	-0,49	0,67	-0,59	1							
REVM02	0,42	0,43	0,06	0,84	0,92	0,31	0,80	-0,57	0,62	-0,64	0,80	1						
%60-70_04	-0,16	-0,18	-0,40	-0,41	-0,54	-0,12	-0,42	0,64	-0,55	0,89	-0,49	-0,61	1					
%60-70_03	-0,20	-0,21	-0,39	-0,45	-0,57	-0,14	-0,44	0,66	-0,57	0,90	-0,52	-0,63	1,00	1				
%RMI_03	0,52	0,49	0,58	0,21	0,12	0,25	0,07	-0,34	0,42	-0,16	0,00	-0,13	-0,03	-0,04	1			
%RMI_04	0,52	0,49	0,60	0,22	0,14	0,27	0,10	-0,36	0,43	-0,18	0,01	-0,11	-0,07	-0,08	1,00	1		
TXTER	0,63	0,61	0,22	0,40	0,29	0,39	0,29	-0,44	0,38	-0,21	0,26	0,17	0,08	0,05	0,52	0,51	1	
TXTERSD	0,63	0,62	0,18	0,39	0,26	0,40	0,29	-0,38	0,35	-0,15	0,23	0,14	0,14	0,11	0,50	0,49	0,99	1
TXNOUV	0,64	0,63	0,25	0,45	0,34	0,41	0,34	-0,47	0,41	-0,25	0,30	0,24	0,02	-0,01	0,51	0,51	0,97	0,96

En gras, valeurs significatives (hors diagonale) au seuil alpha=0,05 (test bilatéral)

Il n'y a pas grande différence entre les deux variables dépendantes. L'analyse qui suit est faite pour le taux de recours en 2004 (deuxième colonne de la matrice).

L'examen de la matrice de corrélation suggère l'élimination de variables non significativement corrélées au taux de requêtes, ainsi que les variables inter corrélées dont le maintien rendrait très instables les résultats de la régression. Le choix se fait en privilégiant la corrélation avec la variable à expliquer. Pratiquement toutes les variables ont une corrélation significative (indiquée en gras en fonction de l'effectif des observations) avec le taux de recours en 2004 sauf le % 60-70 ans en 2004 qui est abandonné.

Outre cette variable nous avons fait les choix suivants :

- le % de cadres est abandonné au profit du % de diplômés du supérieur,
- le % de bac+2 est abandonné au profit du % de diplômés du supérieur,
- le PIB/habitant est abandonné au profit du % de diplômés du supérieur,
- le revenu moyen imposable est abandonné au profit du pourcentage de diplômés du supérieur.
- le % de retraités de même que le % de 60-70 ans en 2003 est abandonné au profit du % d'agriculteurs
- le taux de recours en matière civile retenu concerne les affaires nouvelles

Ainsi le tri opéré nous amène à retenir sept variables : % chômeurs, % de diplômés du supérieur, % d'agents de la fonction publique, % d'agriculteurs, % de population vivant dans des communes de plus de 2 000 habitants, nombre moyen de bénéficiaires du RMI (2004) et taux d'affaires civiles nouvelles en 2003.

L'algorithme utilisé classe les variables en fonction de leur « pouvoir explicatif », sélectionne la meilleure combinaison de variables et donne pour chaque département, une valeur estimée de la variable dépendante et l'écart entre cette estimation et la valeur observée. La distance de Cook pour chaque point d'observation (chaque département) est une estimation de l'écart induit par la prise en compte de ce point donc de l'influence du point d'observation sur le modèle. Lorsque

cet indicateur est « très » élevé, le point d'observation surdétermine le modèle, il vaut mieux le retirer et refaire une estimation du modèle, y compris en recalculant les corrélations. Ainsi on constate, sans surprise, que la ville de Paris constitue un point très atypique dont le retrait change les résultats comme on peut le voir sur la matrice de corrélation calculée hors Paris.

Tableau 6. Matrice de corrélation (hors Paris)

	tx req_03-04	tx req_04	% chô m 03	% dip sup	% cadre s	% FP	PIB_HAB	% agri	%+ 2000h	%ret raités	%ba c+2	REV M02	% 60-70 04	% 60-70 03	% RMI -03	% RMI -04	TX TER	TX TER SD
tx req_03-04	1																	
tx req_04	0,98	1																
%chôm_03	0,09	0,09	1															
%dipl sup	0,51	0,49	0,05	1														
%cadres	0,39	0,39	0,07	0,96	1													
% FP	0,41	0,39	0,06	0,21	0,11	1												
PIB_HAB	0,25	0,26	0,08	0,80	0,80	0,10	1											
%agri	-0,45	-0,44	-0,40	-0,53	-0,57	-0,06	-0,41	1										
% +2000h	0,56	0,54	0,30	0,69	0,69	0,10	0,50	-0,72	1									
%retraités	-0,41	-0,42	-0,32	-0,56	-0,65	-0,11	-0,45	0,76	-0,65	1								
%bac+2	0,42	0,41	-0,06	0,86	0,84	0,15	0,61	-0,48	0,65	-0,58	1							
REVM02	0,19	0,19	-0,05	0,81	0,91	-0,08	0,75	-0,58	0,60	-0,64	0,79	1						
%60-70_04	-0,12	-0,13	-0,38	-0,46	-0,60	-0,05	-0,47	0,63	-0,54	0,89	-0,48	-0,63	1					
%60-70_03	-0,15	-0,16	-0,37	-0,48	-0,62	-0,06	-0,48	0,65	-0,56	0,90	-0,51	-0,65	1,00	1				
%RMI_03	0,55	0,52	0,56	0,13	0,02	0,20	-0,06	-0,33	0,40	-0,14	-0,05	-0,23	-0,01	-0,02	1			
%RMI_04	0,53	0,51	0,58	0,13	0,03	0,19	-0,04	-0,34	0,40	-0,16	-0,05	-0,22	-0,05	-0,05	1,00	1		
TXTER	0,56	0,55	0,16	0,23	0,10	0,19	0,08	-0,42	0,33	-0,16	0,18	0,01	0,13	0,10	0,50	0,48	1	
TXTERSD	0,55	0,53	0,10	0,20	0,05	0,18	0,05	-0,35	0,29	-0,10	0,14	-0,03	0,20	0,18	0,48	0,45	0,99	1
TXNOUV	0,56	0,53	0,18	0,27	0,14	0,18	0,11	-0,45	0,36	-0,21	0,22	0,08	0,07	0,05	0,49	0,48	0,96	0,95

En gras, valeurs significatives (hors diagonale) au seuil alpha=0,05 (test bilatéral)

Le pourcentage de chômeurs perd sa significativité ainsi que le revenu moyen et la proportion de population de 60-70 ans en 2003. Par ailleurs les variables proportion de diplômés du supérieur, de cadres, de fonctionnaires et PIB par habitant perdent de la force de leur lien avec la variable dépendante, ce qui montre que la seule présence de Paris a le pouvoir de considérablement renforcer le poids de certaines variables.

Le tableau 7 donne le résultat des analyses de régression. En fonction des différents champs géographiques considérés, on peut voir que les variables retenues sont différentes.

Tableau 7. Analyses de régression multiple du taux de requêtes totales

	variable dépendante			
	taux de requêtes_2004 (modèle 1)	taux de requêtes_2004 (modèle 2)	taux de requêtes_2004 (modèle 3)	taux de requêtes_2004 (modèle 4)
champ géographique	tous les départements	hors 75	hors 75 92 93 2A 2B	hors 75 92 93 2A 2B 78 05 31
variables indépendantes retenues par le modèle				
%dipl sup	0,01 (0,38)***	6,67 (0,20)*	15,83 (0,49)***	22,67 (0,60)***
% FP	0,03 (0,36)***	22,24 (0,23)***	8,08 (0,10)	
%RMI_04	0,06 (0,31)***	56,93 (0,41)***	39,36 (0,35)***	29,35 (0,26)***
%chôm_03	-0,02 (-0,17)**	-28,98 (-0,28)***	-17,6 (-0,21)**	
TXNOUV	0,00 (0,19)***	0,00 (0,21)***	0,00 (0,25)***	0,00 (0,18)**
% +2000hab		1,14 (0,22)*		
constante	-0,00 (0)	-1,43 (0)	-0,41 (0)	-0,47 (0)
R ² ajusté	0,76	0,57	0,61	0,66

* p<0,05 ** p<0,01 *** p<0,001

Sur les données comprenant Paris, l'algorithme de régression retient cinq variables qui expliquent 76% de la variance : le % de diplômés du supérieur, le % d'agents de la FP, le % de chômeurs, le % de RMI, et le taux d'affaires civiles nouvelles.

Hors Paris dont l'indice de Cook nous signale le poids démesuré, le modèle est moins performant. Six variables sont retenues, elles expliquent 57% de la variance : l'indice d'urbanisation, le % de diplômés du supérieur, de bénéficiaires du RMI, de fonction publique, le taux d'affaires civiles nouvelles, et le pourcentage de chômeurs. Dans la matrice de corrélation calculée hors Paris, le pourcentage de chômeurs n'était pas corrélé significativement au taux de requêtes, nous l'avons cependant gardé pour soumettre à l'algorithme de régression les mêmes variables. Compte tenu des autres variables prises en compte, la liaison faiblement positive s'inverse, sans doute pour venir en correction du fort coefficient attribué au pourcentage de bénéficiaires du RMI, variable avec laquelle il existe une corrélation de 0,60, ou en raison de la particularité de certains départements.

Les coefficients standardisés permettent de comparer l'influence des variables. Les variables retenues n'ont en principe pas tout à fait la même portée. Le niveau d'urbanisation et le pourcentage de diplômés du supérieur, toutes deux reliées positivement au taux de recours, sont plutôt des variables de contexte alors que la proportion de bénéficiaires du RMI et surtout la proportion de fonctionnaires sont plutôt ce qu'on a appelé des variables périmétriques. En réalité on ne peut pas exclure qu'une variable en cache une autre et que le pourcentage de bénéficiaires du RMI, qui obtient le plus fort coefficient, serve d'indicateur d'autre chose que d'un simple bassin de requêtes. Pour finir, on note que la variable taux d'affaires civiles nouvelles intervient positivement.

Enfin le modèle 3 exclut cinq départements. En effet la prise en compte des distances de Cook suggère de tester le modèle en retirant outre Paris, la Seine-Saint-Denis, les Hauts-de-Seine, la Corse du Sud et la Haute Corse. Le modèle a donc été testé une troisième fois avec les mêmes variables à l'entrée. Cinq variables sont retenues et rendent compte de 61% de la variance : le pourcentage de diplômés du supérieur, le pourcentage de bénéficiaires du RMI, le pourcentage de chômeurs et le taux de recours en matière civile ; la cinquième variable, le pourcentage de fonctionnaires, variable périmétrique, perd sa significativité. Le plus fort coefficient revient au pourcentage de diplômés du supérieur, qui est on l'a vu, une variable indicatrice de beaucoup

d'autres : pourcentage de cadres et PIB par habitant mais aussi urbanisation, et pourcentage de fonctionnaires. Le pourcentage de bénéficiaires du RMI est plus difficile à comprendre comme variable explicative du total du contentieux¹⁴. Quant au taux de recours civil il est intéressant de noter sa contribution positive mais c'est un peu un cache-misère car dans ce cas on est dans la situation d'expliquer un indicateur par un autre sans que ce dernier ne soit lui-même expliqué. Le pourcentage de chômeurs nous semble assez largement une variable d'ajustement statistique dont le maintien dans le modèle était justifié par le souci de rentrer les mêmes variables dans l'algorithme de régression.

Enfin si on appliquait à nouveau le même critère de niveau de l'indice de Cook, il faudrait exclure deux départements dont le poids surdétermine le modèle : les Yvelines et les Hautes-Alpes. Si on le fait, le modèle s'améliore ($R^2= 0,65$), mais là à nouveau apparaît un département pour lequel l'indice de Cook devient, quoique dans une moindre mesure, « trop » élevé : la Haute-Garonne. Ces considérations nous amènent à proposer le modèle 4 qui, outre les départements déjà exclus du modèle 3, exclut les Yvelines, les Hautes-Alpes et la Haute-Garonne. On note alors que l'indice de Cook se stabilise, que le modèle s'est un peu amélioré ($R^2= 0,66$), et que seules trois variables restent en lice : le pourcentage de diplômés du supérieur, le pourcentage de bénéficiaires du RMI et le taux d'affaires civiles.

En conclusion il faut noter la sensibilité des résultats à quelques départements qui veut que la stabilisation progressive du modèle ne s'acquière que grâce à l'exclusion successive d'un certain nombre de points d'observation. Quant aux variables indépendantes on voit que celles qui sont de nature périmétriques ont tendance à disparaître au profit des variables plus générales.

III.2.3. Analyse des évolutions du nombre de requêtes

L'étude de l'évolution générale du contentieux administratif a montré une accélération de sa croissance en 2003 et 2004. Par ailleurs 2002 est un point bas de l'évolution, ce qui en fait un point de référence peu satisfaisant. Nous avons donc pris le parti d'étudier l'évolution en 2004 par rapport à 2003. Une autre possibilité aurait été de prendre la variation de 2004 par rapport à 1999, mais alors on perdait la spécificité de l'évolution récente.

L'évolution du nombre de requêtes entre 2003 et 2004 est mesurée par le rapport du nombre de requêtes en 2004 à celui du nombre de requêtes en 2003 (évolution indiciaire, base 100 en 2003).

Pour étudier l'évolution du contentieux sur une année, outre les variables mobilisées dans l'analyse précédente, nous avons introduit des variables d'ordre interne susceptibles d'influencer cette évolution.

À titre exploratoire, nous avons distingué trois types d'influence possible :

- un effet de procédure : l'évolution récente peut être liée positivement au poids des référés. Nous avons choisi comme indicateur l'évolution du nombre de référés (évolution indiciaire, base 100 en 2003 : ind ref).
- un effet de satisfaction : l'évolution récente serait fonction du temps de traitement des affaires (mesuré par le rapport stock au 31-12/ affaires traitées pendant l'année). Le temps de traitement retenu est celui de 2000, 2001, 2002 et 2003 (TPTRAIT00, TPTRAIT01, TPTRAIT02,

¹⁴ Nous ne pouvons exclure que joue pour certains départements le poids de contentieux spécifiques comme celui des étrangers pour lesquels le pourcentage de bénéficiaires du RMI est retenu comme variable indépendante.

TPTRAIT03). Plus ce temps est élevé dans les années précédentes, plus l'accroissement du nombre d'affaires enregistrées serait freiné (liaison négative).

- un effet de séries : l'évolution récente serait liée au nombre des affaires arrivées en séries pour les années 2003 et 2004. Cette hypothèse suppose que de façon générale l'enregistrement des séries se fasse de façon homogène, ce qui on l'a vu n'est pas toujours le cas. Nous avons introduit l'évolution indiciaire du nombre des séries, base 100 en 2003¹⁵ (ind série).

La matrice des corrélations est la suivante :

Tableau 8. Matrice de corrélation des variables avec l'évolution des requêtes

	Req 04- 03	% chô m	%dip l sup	%ca dres	% FP	PIB_ h	%agr i	% +200 0hab	%ret raités	%ba c+2	%60 REV M02	%R _70_ 04	TXN MI_ OU V	ind ref	ind série	TPT RAI T00	TPT RAI T01	TPT RAI T02	
Req04-03	1																		
%chôm	0,04	1																	
%dipl sup	0,06	0,07	1																
%cadres	0,11	0,09	0,96	1															
%FP	-0,07	0,04	0,20	0,11	1														
PIB_h	0,10	0,07	0,80	0,80	0,10	1													
%agri	-0,11	-0,46	-0,52	-0,57	-0,06	-0,41	1												
% +2000hab	0,05	0,36	0,69	0,69	0,10	0,50	-0,72	1											
%retraités	-0,19	-0,37	-0,55	-0,64	-0,10	-0,45	0,76	-0,65	1										
%bac+2	0,07	-0,06	0,86	0,84	0,15	0,61	-0,47	0,65	-0,57	1									
REVM02	0,13	-0,04	0,81	0,91	-0,08	0,75	-0,58	0,59	-0,64	0,79	1								
%60_70_04	-0,19	-0,43	-0,45	-0,59	-0,03	-0,47	0,63	-0,54	0,89	-0,47	-0,63	1							
%RMI_04	0,01	0,64	0,13	0,04	0,20	-0,04	-0,35	0,41	-0,16	-0,04	-0,22	-0,05	1						
TXNNOUV	0,02	0,18	0,26	0,14	0,19	0,11	-0,45	0,36	-0,21	0,22	0,07	0,07	0,47	1					
ind ref	0,48	-0,08	-0,16	-0,14	-0,25	-0,05	-0,05	-0,16	0,09	-0,11	0,00	0,07	-0,16	0,07	1				
ind série	0,38	-0,02	0,21	0,20	-0,07	0,38	-0,06	0,04	-0,02	0,14	0,19	-0,04	-0,02	-0,05	0,14	1			
TPTRAIT00	0,19	0,33	0,05	0,10	0,04	0,05	-0,18	0,31	-0,26	0,07	0,03	-0,30	0,33	0,02	-0,07	-0,01	1		
TPTRAIT01	-0,10	0,21	0,17	0,13	-0,03	0,07	-0,02	0,29	-0,06	0,21	0,05	-0,12	0,26	0,03	-0,14	-0,08	0,40	1	
TPTRAIT02	-0,18	0,08	0,11	0,02	-0,03	-0,01	0,14	0,10	0,12	0,16	-0,06	0,13	0,25	0,14	-0,21	-0,10	0,14	0,78	1
TPTRAIT03	-0,07	-0,01	-0,06	-0,08	-0,12	-0,04	0,14	0,00	0,20	-0,04	-0,04	0,22	0,03	0,04	0,05	-0,14	-0,04	0,18	0,46

En gras, valeurs significatives (hors diagonale) au seuil alpha=0,05 (test bilatéral)

La liaison entre l'évolution du nombre de requêtes et le temps de traitement n'est pas significative. La variable « temps de traitement » est difficile à interpréter. D'une part son mode de calcul repose sur une hypothèse de stationnarité des flux qui n'est à l'évidence pas respectée et d'autre part elle dépend dans une certaine mesure de la gestion des stocks. On peut imaginer un tribunal avec beaucoup de référés urgents qui sont par définition traités rapidement, avoir un rapport stock d'affaires/sorties qui tend à la baisse et donc un temps de traitement inférieur à ce qu'on peut observer dans un tribunal qui n'est pas dans le même cas de figure. On voit d'ailleurs que le temps de traitement est lié négativement à la variation à la hausse des référés. Par ailleurs, dans le cas du tribunal qui a traité beaucoup de référés, le stock d'affaires présentes depuis longtemps a pu s'alourdir. Ainsi il est difficile d'assigner à cette variable la fonction d'indice de satisfaction.

La liaison est positive mais pas très convaincante avec l'évolution du nombre de référés et celle des séries.

Enfin les liaisons avec les indicateurs de contexte sont toutes non significatives. L'évolution sur un an est donc difficile à expliquer par les indicateurs de contexte choisis. Ceux-ci sont davantage performants pour expliquer les différences de niveaux de taux de recours entre départements.

Nous poursuivons ces explorations par l'étude de contentieux spécifiques.

¹⁵ Cet indice ne peut être calculé pour quatre départements.

III. 3. ANALYSE PAR CONTENTIEUX

Nous avons vu précédemment que les 35 rubriques de la nomenclature matière avaient un poids très différent et que leur contribution à l'accroissement total du contentieux était également très variable. Dans certains cas nous avons vu aussi l'intérêt de procéder à l'analyse de rubriques plus fines que celles du niveau en 35 postes. Quelques contentieux ont été retenus parmi ceux dont le rapport à l'accroissement total est le plus fort, soit en négatif comme le contentieux de l'impôt sur le revenu et celui de la taxe sur la valeur ajoutée, soit en positif comme le contentieux des étrangers, reconduites à la frontière et titres et visas de séjour, le contentieux des pensions des agents de l'État, celui de la fonction publique, celui de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. Chacun de ces contentieux fait l'objet d'une analyse particulière. Pour lisser les éventuels effets de décalage des évolutions entre départements c'est le taux de recours (brut hors renvois) calculé sur la moyenne des requêtes en 2003 et 2004 qui est étudié. C'est également ce taux qui est utilisé pour la représentation cartographique par matières (cf. annexe).

Pour chaque contentieux les variables indépendantes pourront varier comme il a été indiqué au début de l'analyse portant sur le taux de recours total. Les variables de contexte général seront en principe les mêmes au départ puis sélectionnées selon les corrélations observées avec la variable dépendante. Les variables contextuelles périmétriques (ou à cheval sur les deux catégories) sont modifiées selon les contentieux. Enfin, dans certains cas, on tentera d'inclure des éléments internes, en l'occurrence un taux de recours pris à une date antérieure.

III.3.1. Analyse du contentieux des étrangers

Rappelons que la rubrique « étrangers » est constituée, en 2004, à 50% par le contentieux des titres et visas de séjour et à 44% par celui des reconduites à la frontière (voir fiche en annexe). L'accélération de la hausse observée en 2003 et 2004 est due dans un premier temps au contentieux des visas et titres de séjour et dans un deuxième temps au contentieux des reconduites à la frontière. C'est l'ensemble de la rubrique qui est analysée ci-dessous pour les deux années (ETRtx_03-04). Notons que c'est un contentieux très peu traité en séries, ce qui fait que nous nous limiterons à analyser les données brutes (hors renvoi).

L'analyse de la matrice des corrélations inclut le taux de recours en matière de contentieux des étrangers, les indicateurs généraux habituels et trois indicateurs de nature « périmétrique ». La proportion d'étrangers hors Union européenne en 1999 (selon le recensement, ETR_03-04) et le nombre des arrêtés de reconduite à la frontière (ARF) pris en 2003 et 2004 rapportés à la population du département (calculé en moyenne sur deux ans). Comme on a pu dire que la pratique de la notification des ARF¹⁶ par voie postale entraînait davantage de recours administratifs, nous avons introduit un troisième indicateur : le taux des ARF notifiés par voie postale.

¹⁶ On distingue les ARF notifiés par voie administrative, après interpellation et les ARF notifiés par voie postale.

Tableau 9. Matrice de corrélation : contentieux des étrangers

	ETR tx_0 3-04	ETR _P9 9	ARF tx _03- 04	ARF vptx _03- 04	% 15a +_ss dipl	PIB h	%ca dres	%ba c+2	REV M	% chôm m	%di pl sup	% FP	% agri	% +20 00h	%60 _70	% RMI
ETRTx_03-04	1															
ETR_P99	0,76	1														
ARFtx_03-04	0,86	0,62	1													
ARFvptx_03-04	0,80	0,43	0,85	1												
% 15a+_ss dipl	-0,30	-0,17	-0,28	-0,32	1											
PIB h	0,71	0,52	0,70	0,76	-0,47	1										
%cadres	0,74	0,61	0,68	0,72	-0,62	0,88	1									
%bac+2	0,51	0,49	0,43	0,40	-0,80	0,62	0,81	1								
REVM	0,57	0,52	0,54	0,57	-0,62	0,80	0,92	0,80	1							
%chôm	0,36	0,26	0,33	0,24	0,13	0,21	0,20	0,00	0,06	1						
%dipl sup	0,76	0,58	0,73	0,76	-0,62	0,89	0,97	0,80	0,84	0,19	1					
% FP	0,64	0,32	0,62	0,76	-0,31	0,58	0,53	0,31	0,31	0,21	0,62	1				
%agri	-0,49	-0,59	-0,40	-0,23	0,28	-0,40	-0,54	-0,49	-0,57	-0,42	-0,48	-0,15	1			
% +2000h	0,60	0,63	0,50	0,33	-0,45	0,50	0,67	0,67	0,62	0,33	0,65	0,23	-0,73	1		
%60_70	-0,40	-0,46	-0,29	-0,21	0,22	-0,42	-0,54	-0,49	-0,61	-0,40	-0,41	-0,12	0,64	-0,55	1	
%RMI	0,48	0,39	0,41	0,21	0,16	0,10	0,14	0,01	-0,11	0,60	0,22	0,27	-0,36	0,43	-0,07	1
TXNOUV	0,51	0,48	0,58	0,42	-0,16	0,34	0,34	0,30	0,24	0,25	0,45	0,41	-0,47	0,41	0,02	0,51

En gras, valeurs significatives (hors diagonale) au seuil alpha=0,05 (test bilatéral)

Le tableau 9 montre une forte corrélation du taux de recours du contentieux des étrangers avec les trois variables périmétriques. On peut noter que le taux de recours est un peu moins corrélé avec le taux d'ARF par voie postale qu'avec le taux global d'ARF. Pour les variables de contexte d'ordre général la sélection de variables non redondantes amène à retenir la proportion de diplômés du supérieur, la proportion de la population vivant dans des communes de plus de 2 000 habitants, la proportion de 60-70 ans et de bénéficiaires du RMI et enfin le taux d'affaires civiles nouvelles.

Le modèle (tableau 10) a d'abord été testé sur tous les départements, puis à l'exception de Paris et enfin à l'exception de Paris et des Bouches-du-Rhône qui tous deux surdéterminent les résultats pour des raisons différentes : Paris en raison de l'importance du taux de recours contre les ARF et les Bouches-du-Rhône pour un taux de recours contre les ARF assez faible mais un taux très élevé de recours en matière de visas et titres de séjour.

Tableau 10. Analyses de régression multiple du taux de requêtes contentieux des étrangers

champ géographique	variable dépendante		
	tx Etr_03-04 tous les départements	tx Etr_03-04 hors Paris	tx Etr_03-04 hors Paris et Bouches-du-Rhône
variables indépendantes retenues par le modèle	coeff. (coeff.stand.)	coeff. (coeff.stand.)	coeff. (coeff.stand.)
taux d'ARF / population	1,18 (0,47)***	0,55 (0,19)**	0,80 (0,31)***
proportion d'étrangers hors UE	0,06 (0,29)***	0,08 (0,54)***	0,08 (0,62)***
% dipl sup	0,00 (0,22)***		
% RMI	0,00 (0,13)***	0,00 (0,22)***	
% +2000 hab		0,00 (0,22)***	0,00 (0,14)**
taux d'affaires civiles nouvelles		0,00 (-0,12)*	0,00 (-0,11)*
constante	-0,31 (0)	-0,17 (0)	0,00 (0)
R ² ajusté	0,847	0,742	0,812

* p<0,05 ** p<0,01 *** p<0,001

Dans tous les cas le pourcentage de variation expliquée atteint un bon niveau. Le premier modèle qui inclut tous les départements donne un rôle primordial au taux d'arrêtés de reconduite à la frontière, mais lorsque Paris est exclu des calculs, cette variable perd de son poids au profit de la proportion d'étrangers hors Union européenne dans la population. Le dernier modèle est celui qui rend compte de façon la plus équilibrée de tous les départements puisque nous avons exclu les deux départements les plus atypiques. On peut noter que les taux de contentieux des étrangers sont d'abord influencés par la présence d'étrangers n'appartenant pas à l'Union européenne et dans un deuxième temps par l'importance relative des ARF. Le poids de ces variables périmétriques est supérieur au poids des variables de contexte plus générales. Ces deux variables sont liées dans une certaine mesure, cependant la deuxième est plus directement une variable qui tient à l'action de l'administration. Quant aux variables de contexte général, on constate que la proportion de diplômés du supérieur joue un rôle dans le modèle surdéterminé par Paris et la proportion de bénéficiaires du RMI dans le modèle surdéterminé par les Bouches-du-Rhône. Il est vraisemblable qu'il s'agisse là de résultats liés au poids de ces indicateurs dans ces départements. Dans le dernier modèle, les deux variables de contexte ont des coefficients sensiblement plus faibles ; ce sont d'une part la variable d'urbanisation qui intervient positivement et la variable taux d'affaires civiles qui intervient négativement. Ce dernier résultat peu significatif est contre-intuitif puisque la corrélation entre les deux variables était positive, il s'agit vraisemblablement d'un effet de correction qui apparaît avec l'exclusion de Paris et se maintient avec l'exclusion des Bouches-du-Rhône. On peut interpréter cette correction comme venant d'une estimation trop forte du taux de recours « étrangers » à partir des variables périmétriques et du taux d'urbanisation particulièrement pour des départements qui se trouvent avoir un taux d'affaires civiles élevé (ou bien la situation symétrique). Cet exemple montre combien de prudence il faut avant d'interpréter les estimations fournies par le modèle linéaire en termes de causalité.

III.3.2. Analyse du contentieux des pensions des agents de l'État

La rubrique « Pensions retraite, agents de l'État » correspond à 90% à la sous-rubrique pensions : c'est cette sous-rubrique qui est ici étudiée.

Le contentieux des pensions a des particularités tant en termes d'évolution sur les six dernières années qu'en termes géographiques, qu'il convient de rappeler brièvement. **En termes d'évolution** on observe une baisse légère en 2000 et 2001 suivie d'une très forte hausse en 2002 et 2003, hausse qui décélère nettement en 2004. L'exploration de la base montre que le contentieux des pensions regroupe deux ensembles de requêtes qui ne font pas l'objet de codages distincts. On y trouve des requêtes qu'on pourrait appeler de type conjoncturel qui touchent « l'application du principe d'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et travailleurs féminins pour un même travail »¹⁷ et concernent les questions de bonification pour enfants et droits à la jouissance immédiate de la pension pour les fonctionnaires ayant élevé trois enfants et plus. Ces requêtes se sont vraisemblablement accrues à partir de fin 2002 suite à l'arrêt du Conseil d'État du 29/07/2002, et surtout en 2003 et 2004, comme cela apparaît dans le graphique d'évolution de la fiche correspondante en annexe. Plus finement l'étude trimestrielle de cette croissance montre qu'elle démarre au quatrième trimestre 2002, on observe ensuite une stagnation du nombre de requêtes à partir du troisième trimestre 2004 et les données provisoires semblent montrer un début de décroissance en 2005.

Pension, retraite, agent de l'État	données brutes	données nettes
1999	100	100
2000	92	88
2001	84	82
2002	279	163
2003	781	445
2004	835	575

Le deuxième ensemble de requêtes, que le codage ne permet pas d'isoler du premier, devrait être moins marqué par l'actualité. Ce sont les requêtes qui concernent les pensions d'invalidité, le taux d'invalidité, la prise en compte des services, les révisions de pension, la réversion... Ces deux ensembles de requête ne présentent sans doute pas le même accroissement. Si on pouvait faire l'hypothèse que le contentieux « conjoncturel » a fait l'objet de traitement en séries, on pourrait par déduction attribuer l'évolution des données nettes au deuxième ensemble de contentieux. Cependant les données nettes accusent ce même mouvement qui s'amorce fin 2002 et culmine en 2003. En réalité on sait que l'affectation du contentieux « conjoncturel » à un traitement en série ne s'est vraisemblablement pas faite partout de façon homogène, ce qui rend l'interprétation de la différence entre données brutes et données nettes un peu hasardeuse.

¹⁷ Cf. « Recherches sur les causes juridiques de l'augmentation du contentieux administratif », note du Centre de Documentation du Conseil d'État (Heers, mai 2005).

En termes géographiques, il faut noter que la localisation de ce contentieux est en partie liée à des contraintes d'organisation administrative, ce qui complique les interprétations. Ainsi le service de liquidation des pensions est à Nantes (Loire Atlantique), avec une antenne à La Rochelle (Charente-Maritime), deux départements particulièrement représentés dans ce contentieux. Par ailleurs, après liquidation de la pension, le paiement est effectué par un centre régional de paiement qui a aussi certaines prérogatives concernant la gestion des pensions et des avantages complémentaires. Les litiges relatifs à la pension de retraite d'un fonctionnaire sont portés devant « le tribunal du lieu de paiement de la pension et à défaut de la résidence du fonctionnaire »¹⁸. Il existe 24 centres régionaux de paiement. Les départements où sont situés ces centres, qui représentent 25% du total des départements comptabilisent en 2004, 47% des requêtes. L'analyse géographique par département montre une répartition biaisée par l'ensemble de ces spécificités géographiques. Si on regroupe les départements de Nantes et de La Rochelle et les départements où se trouve un centre de paiement (en Loire Atlantique il y a en même temps un centre de paiement et le service de liquidation des pensions) dans une catégorie dite des « départements ayant une spécificité d'attribution », on constate sans surprise que la moyenne des taux de requête est deux fois plus élevée dans les départements ayant une spécificité d'attribution des contentieux que dans le reste des départements.

spécificité géographique des départements	moyenne des taux de requêtes (pour 100 000 hab.)
départements ayant une spécificité d'attribution	20,62
départements sans spécificité d'attribution sans	10,16
Ensemble	12,88

Pour tenir compte de ces observations, une variable « spécificité géographique¹⁹ » a été introduite. De plus les analyses seront conduites avec et sans le département de Charente-Maritime qui a un comportement totalement atypique.

La variable dépendante étudiée est le taux de recours pour les années 2003 et 2004, cette fois en données brutes et en données nettes. Aux indicateurs habituels de contexte plusieurs variables indépendantes de nature périmétrique ont été ajoutées : le poids dans chaque département de la population susceptible d'être concernée, les 50-60 ans et les 60 ans et plus, et la proportion d'agents de la fonction publique d'État. À cela s'ajoute la variable dichotomique « existence d'une spécificité d'attribution du département ». Les corrélations observées étant très faibles (en dehors de la variable de spécificité géographique), nous y avons introduit une nouvelle variable, le taux en début de période en 1999-2000, c'est-à-dire avant l'évolution à la hausse, variable qui permet de tester l'inertie des taux de requêtes sur la période. Le tableau 11 présente les corrélations observées.

¹⁸ Fiche pratique sur la Justice administrative (site du Conseil d'État).

¹⁹ Codée « 1 » lorsque le département a une spécificité d'attribution, 0 sinon.

Tableau 11. Matrice de corrélation : contentieux des pensions des agents de l'État

	txPens _03-04	txPens _99-00	% FP	%pop 50-60	%pop 60-70	spécific ité geo	% chôm	%dipl sup	% agri	% +2000h	% RMI
txPens_03-04	1										
txPens_99-00	0,75	1									
% FP	0,05	-0,01	1								
%pop50-60	0,10	0,16	-0,26	1							
%pop 60-70	0,16	0,17	-0,25	0,80	1						
spécificité geo	0,37	0,22	0,45	-0,38	-0,33	1					
%chôm	-0,18	-0,17	0,20	-0,34	-0,39	0,17	1				
%dipl sup	-0,02	-0,02	0,67	-0,44	-0,42	0,37	0,19	1			
%agri	0,05	0,03	-0,19	0,57	0,65	-0,35	-0,42	-0,48	1		
% +2000h	0,03	0,00	0,27	-0,62	-0,55	0,41	0,33	0,65	-0,73	1	
%RMI	0,09	0,13	0,26	-0,17	-0,06	0,25	0,60	0,22	-0,36	0,43	1

En gras, valeurs significatives (hors diagonale) au seuil alpha=0,05 (test bilatéral)

Seules deux variables ont une corrélation significative avec le taux de requêtes en matière de pensions : le taux en début de période d'observation et la variable « spécificité d'attribution ».

Le modèle de régression a été testé sans le département de la Charente-Maritime exclu en raison de son caractère fortement atypique. Les résultats sont peu concluants : le pourcentage de variation pris en compte par les variables indépendantes est égal à 25% et seules deux variables sont retenues : le taux en début de période dont le coefficient standardisé est le plus fort et la variable de spécificité d'attribution. Testé sur les taux nets le modèle produit des résultats encore moins probants.

Ainsi le niveau des taux de recours en matière de pensions ne trouve pas d'explication satisfaisante sur la base des variables utilisées. Il apparaît avant toutes choses, lié à son niveau en 1999-2000 ainsi qu'à une variable de spécificité d'attribution elle-même liée au niveau du taux de début de période. Ainsi le facteur géographique déterminant est un facteur d'organisation administrative. Dès lors il n'y a pas de raison pour que des indicateurs descriptifs des départements soient liés à ces taux de recours.

Pour pousser un peu plus loin l'analyse nous avons regardé comment se comportaient les taux d'accroissement bruts et pondérés du nombre de requêtes selon les deux catégories de départements : spécifiques et non spécifiques. Les taux d'accroissement pondérés le sont par le poids du contentieux dans ces départements en 1999.

	requêtes brutes			
	1999	2004	accroissement	accroissement pondéré
départements spécifiques	749	4687	5,26	3,67
départements non spécifiques	203	3696	17,21	4,14
ensemble	952	8383	7,81	7,81

L'accroissement non pondéré, dépendant donc du point de départ de l'observation, est beaucoup plus important pour les départements sans spécificité de compétence. L'évolution, en terme pondéré est à peu de choses près la même dans les deux catégories de départements. Cela n'a rien d'étonnant : le contentieux qui a fortement augmenté touche vraisemblablement une étape qui précède la retraite proprement dite et si cette étape ne relève pas des centres régionaux de paiement, la variable de spécificité n'a pas de raison d'intervenir dans l'explication de l'accroissement. Pour ce contentieux la variable de repérage géographique reste donc problématique. Il serait dans ce cas pertinent de la remplacer par une indication plus homogène relative au domicile du requérant.

Ainsi on peut voir que ce qui domine ce contentieux c'est, en terme de niveau, une question d'organisation administrative qui brouille les autres explications et en terme d'évolution, un facteur conjoncturel qui touche peu ou prou tous les départements. Les indicateurs de contexte, même assez généraux qui ont été testés ne sont d'aucune aide. On est vraisemblablement là devant des évolutions peu prévisibles qui touchent une population selon des critères qui ne sont pas introduits dans notre choix d'indicateurs. Par exemple, l'absence de relations entre les taux de recours et la proportion d'agents de la fonction publique ou la proportion de personnes dont l'âge se situe entre 50 et 70 ans n'invalide pas la possibilité d'un lien avec la proportion des agents de la fonction publique situés dans ces tranches d'âge. Peut-être aussi que le recours à des indicateurs de taille de la famille aurait amélioré le modèle, puisque le contentieux à l'origine des évolutions constatées touche en particulier les fonctionnaires ayant élevé trois enfants et plus. Cet enrichissement des variables indépendantes devrait être exploré si les données s'avèrent accessibles. Toutefois on peut observer que le recours à des variables explicatives de plus en plus pointues a quelque chose de tautologique et que l'intérêt de l'explication d'un pic purement conjoncturel par ce type de variable est limité, en terme de valeur prédictive du modèle.

III.3.3. Analyse des contentieux de la Fonction publique

Cette rubrique se subdivise en catégories d'agents publics (essentiellement de l'État, des collectivités territoriales et hospitalières) et en type de contentieux (notation, rémunération, cessation de fonction...). Les deux types de contentieux qui dominent l'évolution de cette rubrique sont d'abord la question des rémunérations et en second lieu celle des cessations de fonction (cf. fiche en annexe).

Le contentieux des rémunérations touche essentiellement les agents des établissements hospitaliers : le poste représente 26% de la rubrique fonction publique et son rapport à l'accroissement total du contentieux est de 17%. Quatre TA sont à eux seuls responsables de l'essentiel de cet accroissement, ce sont les tribunaux de Paris, Lyon, Cergy et Versailles où ces requêtes sont traitées comme des séries. Il faudrait pouvoir traiter ce contentieux en données nettes mais alors les effectifs par département sont insuffisants. On a observé par ailleurs que ce contentieux était susceptible d'être codé différemment selon les TA. Ainsi le poste « droits et obligations des agents des établissements hospitaliers » qui augmente brusquement en 2004, est à 90% enregistré au TA de Melun, où ces requêtes sont traitées à 95% comme des séries. On peut se demander s'il ne s'agit pas là d'un codage local pour le phénomène observé par ailleurs en région parisienne qui concerne la « rémunération des agents hospitaliers ». Pour toutes ces raisons cette sous-rubrique est finalement difficile à étudier en tant que telle.

Le contentieux des cessations de fonction touche toutes les catégories d'agents notamment les agents de l'État, les enseignants et les agents des collectivités territoriales. Il est assez peu traité en série. Même si les cas de démission, licenciement, révocation et abandon de poste sont théoriquement possibles, la cessation de fonction intervient notamment dans le cadre du départ à la retraite, l'augmentation récente du contentieux ayant semble-t-il pour origine les demandes de jouissance immédiate²⁰. Pour cette raison nous testerons le lien avec le taux de recours pour les pensions, dont on a vu que c'est un contentieux qui partiellement intervient avant le début de la retraite. Mais il semble aussi que ce contentieux rejoigne « sur bon nombre de points d'autres matières du contentieux administratif » comme le contentieux relatif à la position des fonctionnaires ou à leur rémunération²¹.

Pour ces raisons nous étudions successivement spécifiquement le taux de recours du contentieux des cessations de fonction (pour toutes les catégories d'agents) et globalement le taux de recours de l'ensemble du contentieux de la fonction publique.

a) Taux de recours du contentieux des cessations de fonction

Comme pour le contentieux des pensions nous avons introduit dans la matrice de corrélation le même taux de recours en début de période. Nous avons aussi testé la corrélation avec le taux de recours en matière de pensions et une variable périmétrique qui est la proportion d'agents de la fonction publique par rapport à la population. La matrice des corrélations se présente de la façon suivante.

Tableau 12. Matrice de corrélation : contentieux des cessations de fonctions

	tx Cessf_ 03-04	tx Cessf_ 99-00	tx Pensio n_03- 04	% FP	%pop 50-60	%pop 60-70	PIB par h	% chôm	%dipl sup	% agri	% + 2000h	%ret- raités
tx Cessf_03-04	1											
tx Cessf_99-00	0,11	1										
tx Pension_03-04	-0,14	0,00	1									
% FP	0,17	0,35	0,01	1								
%pop50-60	0,09	-0,09	0,10	-0,16	1							
%pop 60-70	0,13	-0,06	0,16	-0,14	0,80	1						
PIB par h	0,09	0,24	-0,07	0,58	-0,43	-0,43	1					
%chôm	0,08	-0,10	-0,18	0,21	-0,34	-0,39	0,21	1				
%dipl sup	0,14	0,39	-0,02	0,62	-0,44	-0,42	0,89	0,19	1			
%agri	-0,11	-0,37	0,05	-0,15	0,57	0,65	-0,40	-0,42	-0,48	1		
% +2000h	0,12	0,31	0,03	0,23	-0,62	-0,55	0,50	0,33	0,65	-0,73	1	
%retraités	-0,02	-0,32	0,14	-0,19	0,76	0,89	-0,43	-0,35	-0,51	0,76	-0,66	1
%RMI	0,18	0,18	0,09	0,27	-0,17	-0,06	0,10	0,60	0,22	-0,36	0,43	-0,18

En gras, valeurs significatives (hors diagonale) au seuil alpha=0,05 (test bilatéral)

Le taux de recours en matière de cessation de fonction n'affiche aucune corrélation même pas avec le même taux en début de période ce qui suggère que l'évolution du contentieux s'est faite indépendamment de la situation initiale. Nous avons exploré plusieurs directions. Comme

²⁰ Cf. « Recherches sur les causes juridiques de l'augmentation du contentieux administratif », note du Centre de Documentation du Conseil d'État (Heers, mai 2005).

²¹ *Ibidem*.

L'examen des taux par département montre une assez grande dispersion du fait de quelques départements atypiques, nous avons essayé de scinder les départements en deux groupes en fonction du niveau médian du taux pour voir ce que donnent les corrélations. Puis nous avons supprimé les sept départements les plus atypiques (75, 83, 65, 64, 88, 51, 06) en plus de Paris. Sans succès. On pourra alors chercher d'autres indicateurs (comme pour les pensions) ou se résoudre à des explications purement locales, mais il est possible aussi qu'on se trouve en face d'un contentieux difficile à observer isolément. En particulier on peut se demander s'il n'y a pas eu des pratiques divergentes de codage en matière de contentieux touchant le droit à la jouissance immédiate de la pension, certains TA l'affectant à la rubrique cessation de fonctions alors que d'autres l'auraient affecté à la rubrique pensions des agents de l'État. L'examen des cartes des taux de recours (voir annexe) pour ces deux rubriques suggère une certaine complémentarité des taux, les taux de requêtes en matière de cessation de fonction étant plus élevés là où les taux de requêtes en matière de pensions sont les plus faibles. Du reste la corrélation calculée entre les deux taux s'avère faiblement négative.

b) Taux de recours du contentieux de la Fonction publique

Si le contentieux de la fonction publique regroupe des requêtes potentiellement assez diverses, la difficulté qu'il y a à en isoler une catégorie de façon satisfaisante pousse à en faire plutôt une analyse globale, quitte à introduire des indicateurs plus ciblés sur des sous-ensembles numériquement importants de ce contentieux.

Pour analyser ces taux nous avons introduit de nouveaux indicateurs : la proportion parmi les cadres et professions intellectuelles de ceux âgés de 60 ans et plus, la proportion d'agents de la fonction publique hospitalière parmi les agents de la fonction publique (ceci afin de tenir compte du contentieux de la rémunération qui a fortement augmenté du fait de cette catégorie d'agents publics). Nous avons repris également les indicateurs habituels et le taux de recours pour ce contentieux en début de période. Nous travaillons sur les données brutes puis nettes, hors renvoi, puisque certains contentieux, dont celui de la rémunération des agents publics, ont fait l'objet de séries.

Il apparaît dans la matrice de corrélation (tableau 13) que le taux de requête du contentieux de la fonction publique est fortement lié positivement à celui du début de la période examinée, ce qui révèle une certaine inertie dans le niveau des taux. Il est aussi très lié à la proportion de fonctionnaires dans la population. En revanche le lien avec la proportion d'agents de la fonction publique hospitalière parmi les agents publics est négatif, ce qui est un artefact statistique (le numérateur du premier indicateur est au dénominateur du deuxième). Enfin le taux de requête est lié aux indicateurs de haut niveau socio économique comme le pourcentage de diplômés du supérieur et le PIB par habitant. La variable % de cadres de 60 ans et plus, qui intègre une dimension économique et d'âge est également liée positivement au taux de requête alors que le seul % de population de population de 60 à 70 ans n'était pas lié à ce taux. Cependant le taux est aussi lié positivement au pourcentage de bénéficiaires du RMI et dans une moindre mesure de celui de chômeurs. Du reste tous ces indicateurs sont liés avec l'indicateur d'urbanisation. Inversement le taux du contentieux de la fonction publique est négativement quoique assez faiblement lié à la présence d'agriculteurs, de retraités et de personnes sans diplômes. Enfin le taux de recours en matière civile est relié positivement au taux de requête de la fonction publique.

Tableau 13. Matrice de corrélation : contentieux de la fonction publique (données brutes)

	tx FPb _03-04	tx FPb _99-00	% FPH	% FP	%cadres 60et +	% chôm	% dipl sup	% agri	%+ 2000h	%ret- raités	% RMI	PIB par h
tx FPb_03-04	1											
tx FPb_99-00	0,73	1										
% FPH	-0,23	-0,20	1									
% FP	0,74	0,60	0,16	1								
%cadres 60et +					1							
% chô	0,21	0,10	0,00	0,21	-0,13	1						
%dipl sup	0,69	0,47	-0,38	0,62	0,32	0,19	1					
%agri	-0,31	-0,29	0,35	-0,15	0,07	-0,42	-0,48	1				
% +2000hab	0,45	0,36	-0,49	0,23	0,13	0,33	0,65	-0,73	1			
%retraités	-0,31	-0,26	0,39	-0,19	0,17	-0,35	-0,51	0,76	-0,66	1		
%RMI_04	0,44	0,42	-0,29	0,27	0,34	0,60	0,22	-0,36	0,43	-0,18	1	
PIB par hab	0,59	0,30	-0,23	0,58	0,17	0,21	0,89	-0,40	0,50	-0,43	0,10	1
TXNOUV	0,54	0,55	-0,20	0,41	0,47	0,25	0,45	-0,47	0,41	-0,25	0,51	0,34

En gras, valeurs significatives (hors diagonale) au seuil alpha=0,05 (test bilatéral)

Les données nettes sont en quelque sorte des données lissées pour les TA soumis à un afflux conjoncturel de requêtes appartenant à des séries, et en principe on pourrait en attendre de meilleures corrélations, ce qui n'est pas le cas (tableau 14).

Tableau 14. Matrice de corrélation : contentieux de la fonction publique (données nettes)

	txFPn _03-04	txFPn _99-00	% FPH	% FP	%cadre s 60et +	% chôm	%dipl sup	% agri	% +2000 h	%ret r- aités	% RMI	PIB par h
tx FPn_03-04	1											
tx FPn_99-00	0,81	1										
% FPH	-0,20	-0,18	1									
% FP	0,56	0,60	0,16	1								
%cadres 60et +	0,56	0,62	-0,26	0,31	1							
%chôm_03	0,10	0,10	0,00	0,21	-0,13	1						
%dipl sup	0,44	0,45	-0,38	0,62	0,32	0,19	1					
%agri	-0,23	-0,28	0,35	-0,15	0,07	-0,42	-0,48	1				
% +2000hab	0,32	0,34	-0,49	0,23	0,13	0,33	0,65	-0,73	1			
%retraités	-0,22	-0,26	0,39	-0,19	0,17	-0,35	-0,51	0,76	-0,66	1		
%RMI	0,44	0,41	-0,29	0,27	0,34	0,60	0,22	-0,36	0,43	-0,18	1	
PIB par h	0,29	0,30	-0,23	0,58	0,17	0,21	0,89	-0,40	0,50	-0,43	0,10	1
TXNOUV	0,52	0,56	-0,20	0,41	0,47	0,25	0,45	-0,47	0,41	-0,25	0,51	0,34

En gras, valeurs significatives (hors diagonale) au seuil alpha=0,05 (test bilatéral)

L'inertie des taux se confirme sur les données nettes puisque la corrélation avec le taux de la première période est très élevée. L'analyse de régression sera menée avec et sans cette variable.

Les variables dépendantes sont le taux de recours pour les années 2003 et 2004, en données brutes (tx FPb) et en données nettes (tx FPN). Les modèles sont testés hors Paris toujours en raison de la situation fortement atypique de ce TA.

Tableau 15. Analyses de régression multiple du taux de requêtes du contentieux de la fonction publique

champ géographique	variables dépendantes		
	tx FPb_03-04 hors Paris	tx FPb_03-04 hors Paris	tx FPn_03-04 hors Paris
variables indépendantes retenues par le modèle	coeff. (coeff.stand.)	coeff. (coeff.stand.)	coeff. (coeff.stand.)
tx FPb_99-00	0,81 (0,52)***		
% FP	522,88 (0,15)*	1401,37 (0,40)***	946,24 (0,33)***
% cadres 60a et +		1272,23 (0,27)***	1843,4 (0,48)***
% + de 2000 hab	46,57 (0,25)***	42,64 (0,23)**	
% agri			-396,76 (-0,23)***
constante	-47,08 (0)	-76,53 (0)	65,57 (0)
R ² ajusté	0,51	0,46	0,41

* p<0,05 ** p<0,01 *** p<0,001

Dans le premier modèle nous avons gardé le taux en début de période, c'est d'ailleurs la variable qui a le plus fort coefficient de régression. Le détail de la régression pas à pas, non fourni ici, montre en effet que la plus grande part de la variance observée en fin de période est prise en compte par le niveau observé en début de période (44%), ce qui fait que le modèle explique assez peu l'évolution en tant que telle, puisqu'on passe à 49% de variance expliquée avec la deuxième variable (urbanisation) et à 51% avec la troisième (la variable périmétrique « pourcentage d'agents de la fonction publique »).

Afin de donner aux autres variables plus de potentiel, et revenant au cadre analytique purement spatial, nous avons recommencé l'analyse sans utiliser le taux en début de période. Le résultat est certes moins probant, mais 46% de la variance est alors prise en compte, soit l'équivalent de la part expliquée par le taux de recours de 1999-2000 dans le modèle précédent. Les deux variables les plus influentes ont une dimension de nature plutôt périmétrique : il s'agit d'abord du pourcentage d'agents de la fonction publique et ensuite du pourcentage de cadres de plus de 60 ans. Cette dernière variable, si elle est interprétée dans son sens de variable périmétrique, laisserait entendre que parmi les agents de la fonction publique susceptibles de se porter requérants ce sont les plus diplômés qui ont davantage tendance à le faire. Comme pour le taux de recours pour les pensions, les résultats de ces analyses exploratoires indiquent qu'il est nécessaire d'introduire des indicateurs plus fins permettant de croiser l'âge, le statut (public ou privé) et le niveau socioéconomique au sein des unités géographiques étudiées.

Quant au dernier modèle il relie les taux calculés sur les données nettes et les variables indépendantes. Les résultats sont encore moins concluants puisque seuls 41% de la variance sont pris en compte par le modèle. Ce sont toujours les deux variables à potentielle dimension périmétrique qui ont les plus forts coefficients mais avec une inversion : le pourcentage de cadres de plus de 60 ans vient en premier lieu.

III.3.4. Analyse des contentieux de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire

Rappelons (voir fiche en annexe) que cette rubrique a un taux de croissance annuel moyen de 2,47% et représente 6,71% des requêtes enregistrées en 2004. Le rapport de son accroissement à l'accroissement total entre 1999 et 2004 est de 5,18%. Globalement c'est un contentieux peu traité en série sauf ponctuellement au TA de Lille en 2002 et 2004.

Le contentieux du permis de construire représente 57% de la rubrique en 2004 et celui des déclarations de travaux représente 9%. La rubrique est étudiée dans son ensemble en raison des porosités vraisemblables entre les différentes sous-rubriques.

Le tableau 16 montre les corrélations entre les variables dépendante (txUrb_03-04) et indépendantes. Audelà des variables indépendantes usuellement soumises aux calculs, les variables de nature potentiellement périmétrique testées sont au nombre de quatre. Il s'agit d'abord du nombre de résidences secondaires rapporté au nombre de ménages dans le département (RES_P99), puis de façon plus directement liée au contentieux en cause, du nombre de logements autorisés rapporté à la population (LOG_P01) et spécifiquement du nombre de logements ordinaires (LORD_P01) et du nombre de logements non résidentiels (LNRE_P01) rapporté à la population.

Tableau 16. Matrice de corrélations : contentieux de l'urbanisme et aménagement du territoire

	tx Urb_ 03-04	RES _P99	LOG _P01	LOR D _P01	LNRE E _P01	PIB par h	% ret raités	% cad- res	% bac+	REV M	TX NO UV	% chôm	% dipl sup	% FP	% agri	% + 2000 h	% 60_70
RES_P99	0,75	1															
LOG_P01	0,48	0,61	1														
LORD_P0	0,59	0,57	0,95	1													
LNRE_P0	-0,15	0,30	0,47	0,16	1												
PIB par h	-0,08	-0,25	-0,31	-0,19	-0,42	1											
%retraités	-0,01	0,39	0,34	0,11	0,74	-0,44	1										
%cadres	-0,03	-0,29	-0,33	-0,17	-0,57	0,88	-0,61	1									
%bac+2	0,27	-0,06	0,00	0,17	-0,47	0,62	-0,60	0,81	1								
REVM	-0,03	-0,32	-0,33	-0,17	-0,57	0,80	-0,64	0,92	0,80	1							
TXNOUV	0,47	0,18	-0,02	0,16	-0,49	0,35	-0,24	0,35	0,32	0,25	1						
% chôm	-0,16	-0,33	-0,34	-0,22	-0,44	0,21	-0,35	0,19	0,00	0,05	0,26	1					
% dipl sup	0,09	-0,17	-0,22	-0,06	-0,52	0,89	-0,51	0,97	0,80	0,85	0,45	0,19	1				
% FP	-0,01	0,00	-0,26	-0,23	-0,17	0,60	-0,18	0,54	0,33	0,33	0,41	0,23	0,63	1			
% agri	-0,14	0,28	0,36	0,08	0,91	-0,40	0,76	-0,54	-0,50	-0,58	-0,46	-0,42	-0,48	-0,14	1		
% +2000h	0,16	-0,27	-0,17	0,07	-0,73	0,51	-0,66	0,67	0,67	0,62	0,41	0,34	0,65	0,23	-0,73	1	
% 60_70	0,22	0,52	0,43	0,26	0,61	-0,42	0,91	-0,54	-0,49	-0,61	0,00	-0,39	-0,42	-0,15	0,65	-0,56	1
% RMI	0,15	-0,04	-0,07	0,07	-0,40	0,10	-0,18	0,15	0,02	-0,10	0,50	0,61	0,22	0,26	-0,36	0,43	-0,08

En gras, valeurs significatives (hors diagonale) au seuil alpha=0,05 (test bilatéral)

Encore une fois, les variables dites périmétriques semblent pertinentes à tester dans le modèle de régression. Cependant plutôt que de retenir la variable total des logements autorisés, nous avons préféré prendre deux sous-ensembles qui lui sont liés : les logements ordinaires et les logements non résidentiels autorisés.

Le modèle de régression a d'abord été testé sur l'ensemble des départements. Seules les trois variables périmétriques sont retenues par le modèle. Cependant comme celui-ci est surdéterminé par le département de la Corse du Sud, le modèle a été testé en dehors de ce département.

Tableau 17. Analyses de régression multiple du taux de requêtes du contentieux de l'urbanisme

champ géographique	variables expliquées	
	tx Urb_03-04 tous les départements	tx Urb_03-04 hors Corse du Sud
	coeff. (coeff.stand.)	coeff. (coeff.stand.)
variables explicatives retenues par le modèle		
nombre de résid second / nbre de ménages	0,84 (0,70)***	0,53 (0,63)***
logements résidentiels autorisés / population	1,33 (0,16)*	0,92 (0,16)**
logements non résidentiels autorisés / population	-9,10 (-0,38)***	
% bac+2		224,37 (0,20)***
TXNOUV		0,02 (0,27)***
constante	10,88 (0)	-31,01 (0)
R ² ajusté	0,627	0,731

* p<0,05 ** p<0,01 *** p<0,001

Hors le département de la Corse du Sud, le modèle devient plus performant : 73% de la variance est prise en compte par les variables retenues. La variable qui a le plus fort coefficient de régression est celle concernant la densité des résidences secondaires. Trois autres variables ont une influence positive sur le taux de recours. Ce sont, par ordre décroissant, le taux d'affaires civiles nouvelles, le pourcentage de la population à bac plus 2 et le nombre de logements résidentiels autorisés rapporté au nombre de ménages.

Les résultats de la régression pas à pas, non présentés en détail ici, montrent que la variable densité de résidences secondaires rend compte de 56% de la variance. Cette variable est susceptible d'avoir une dimension de contexte global ou une dimension plus directement liée au bassin de requêtes en matière d'urbanisme si on fait l'hypothèse que les propriétaires de résidence secondaire ont davantage l'occasion d'entrer en conflit avec l'administration à propos de permis de construire ou de déclaration de travaux, soit concernant directement leur bien, soit concernant leur voisinage. On peut noter que la variable taux d'affaires civiles nouvelles qui vient en deuxième position fait passer le pourcentage de variance pris en compte à 67% et on passe à 72% avec la proportion de population à bac plus 2. La dernière variable périmétrique introduite dans le modèle (logements résidentiels autorisés) est donc de peu d'apport dans la prise en compte de la variance.

III.3.5. Analyse des contentieux de l'impôt sur le revenu et de la taxe sur la valeur ajoutée

Globalement le contentieux fiscal connaît une baisse très significative sur la période et tout particulièrement les deux sous-rubriques les plus importantes, celle de l'impôt sur le revenu, malgré un pic en 2000 pour ce contentieux, et de la taxe sur la valeur ajoutée (voir fiche en annexe). Ces deux contentieux sont étudiés séparément. Représentant à eux deux plus de 50% du contentieux fiscal en 2004, ils sont répartis de façon assez différente sur le territoire comme le montrent les cartes des taux de recours sauf pour les Alpes-Maritimes qui ont un fort taux de requêtes dans les deux contentieux. Enfin, c'est, globalement, un contentieux assez peu traité en séries, en moyenne 6 à 7% des requêtes sont des séries entre 1999 et 2004, sauf au moment du pic de 2000, année pour laquelle 28% des requêtes provenaient des séries.

Le tableau 18 regroupe pour les deux variables dépendantes, le taux de recours en matière d'impôt sur le revenu et le taux de recours pour le contentieux de la taxe sur la valeur ajoutée, les corrélations observées avec les autres variables. Les variables périmétriques introduites dans la

matrice sont le revenu moyen imposable en 2002 (REVM) et le nombre de redevables de la TVA en 2003 sur la population totale (txtva) et la proportion d'artisans (%artis). Ces corrélations ont été d'emblée calculées hors Paris.

Tableau 18. Matrice de corrélation : contentieux de l'impôt sur le revenu et de la TVA (hors Paris)

	IR tx_03- 04	TVA tx_03- 04	REV M	txtva	%agri	% cadres	% artis	PIB par h	%bac +2	TX NOUV	% chôm	% dipl sup	% FP	%+ 2000 h	% 60_70
TVA tx_03-04	0,55	1													
REVM	0,57	0,23	1												
txtva	-0,10	0,28	-0,37	1											
%agri	-0,44	-0,13	-0,58	0,72	1										
%cadres	0,59	0,34	0,91	-0,35	-0,57	1									
%artis	0,00	0,27	-0,29	0,78	0,38	-0,26	1								
PIB par h	0,50	0,31	0,75	-0,20	-0,41	0,80	-0,24	1							
%bac+2	0,44	0,37	0,79	-0,10	-0,48	0,84	0,02	0,61	1						
TXNOUV	0,40	0,39	0,08	0,01	-0,45	0,14	0,20	0,11	0,22	1					
%chôm	0,04	0,05	-0,05	-0,47	-0,40	0,07	-0,42	0,08	-0,06	0,18	1				
%dipl sup	0,62	0,44	0,81	-0,21	-0,53	0,96	-0,09	0,80	0,86	0,27	0,05	1			
% FP	0,10	0,28	-0,08	0,06	-0,06	0,11	-0,05	0,10	0,15	0,18	0,06	0,21	1		
% +2000h	0,50	0,36	0,60	-0,45	-0,72	0,69	-0,23	0,50	0,65	0,36	0,30	0,69	0,10	1	
%60_70	-0,18	-0,02	-0,63	0,69	0,63	-0,60	0,65	-0,47	-0,48	0,07	-0,38	-0,46	-0,05	-0,54	1
%RMI	0,11	0,28	-0,22	-0,23	-0,34	0,03	-0,04	-0,04	-0,05	0,48	0,58	0,13	0,19	0,40	-0,05

En gras, valeurs significatives (hors diagonale) au seuil alpha=0,05 (test bilatéral)

Nous avons successivement testé un modèle concernant le taux de recours en matière d'impôt sur le revenu puis concernant le contentieux de la TVA. Les variables indépendantes choisies dans les deux cas diffèrent.

Dans le premier cas, l'élimination des variables redondantes amène à retenir le revenu moyen qui nous apparaît intéressant en tant que variable périmétrique pour le contentieux de l'impôt sur le revenu, mais alors il faut renoncer à la proportion de cadres, de diplômés du supérieur et aussi de la population à bac + 2. Nous avons aussi testé à titre exploratoire un modèle qui utiliserait la variable « diplômés du supérieur » et non pas « revenu moyen » mais les résultats sont nettement moins probants. Converger vers le modèle final présenté dans le tableau 19 suppose un travail d'itération qui consiste à réduire le champ géographique en raison de l'émergence de départements atypiques (avec un fort coefficient de Cook) qui surdéterminent le modèle et le choix des variables indépendantes. Après ces itérations, le modèle retient trois variables pour rendre compte de 57% de la variance et cinq départements ont été écartés des calculs : Paris, les Alpes-Maritimes, la Corse du Sud, la Charente et la Haute Corse. Notons que l'atypie d'un département peut être associée à un faible taux de recours comme la Charente ou au contraire à un fort taux de recours comme pour les autres départements (voir la carte dans la fiche en annexe).

Le tableau 19 récapitule les résultats de la régression initiale, hors Paris, et celui du modèle vers lequel nous avons convergé.

Tableau 19. Analyses de régression multiple des taux de requêtes des impôts sur le revenu

	variables dépendantes	
	tx IR_03-04	tx IR_03-04
champ géographique	hors 75	hors 75 06 2A 16 2B
variables indépendantes retenues par le modèle	coeff. (coeff.stand.)	coeff. (coeff.stand.)
Revenu moyen	0,00 (0,75)***	0,00 (1,00)***
% chômeurs	0,01 (0,15)	0,02 (0,38)***
tx d'affaires civiles	0,00 (0,22)**	
%60-70 ans	0,01 (0,41)***	0,01 (0,47)***
% FP	0,01 (0,12)	
% + 2000 hab	0,00 (0,14)	
constante	-37,91 (0)	-34,09 (0)
R ² ajusté	0,50	0,57

* p<0,05 ** p<0,01 *** p<0,001

Dans la régression initiale, six variables rendent compte de 50% de la variance. Cependant trois variables seulement atteignent un niveau de significativité avec un seuil d'erreur inférieur à 5% : le revenu moyen, le taux d'affaires civiles et le pourcentage de population entre 60 et 70 ans. Le modèle final rend compte de 57% de la variance et retient trois variables déjà présentes au départ : le revenu moyen, le pourcentage des personnes âgées de 60 à 70 ans et le pourcentage de chômeurs. Cette dernière variable n'avait pas atteint le seuil de significativité de 5% dans le premier modèle. Trois variables sont abandonnées : le taux d'affaires civiles, la variable d'urbanisation et le pourcentage d'agents de la fonction publique. Comme dans le premier modèle, l'algorithme retient en premier lieu le revenu moyen qui s'avère être une variable périmétrique efficace : dans la régression pas à pas, elle prend à elle seule 47% de la variance. L'introduction de l'indicateur sur le chômage n'exprime pas un lien direct avec le taux de recours puisque la corrélation simple entre ces deux indicateurs est non significative. Il n'y a pas non plus de corrélation significative entre le taux de chômage et les autres variables indépendantes retenues (revenu moyen et part des 60-70 ans). Il s'agit donc d'une combinaison sinon d'une correction d'autant plus complexe à interpréter que le contenu précis des recours n'est pas connu.

Pour l'analyse du taux de recours en matière de TVA, nous avons retenu au titre de variables périmétriques le taux des personnes assujetties à la TVA et aussi le pourcentage d'artisans, bien que ces deux variables soient assez fortement liées. Pour le reste nous avons repris les mêmes variables de contexte, en choisissant le revenu moyen comme indicateur de niveau socio-économique. Ici encore converger vers le modèle final, présenté dans le tableau 20, a supposé un travail d'itération qui a consisté à réduire le champ géographique : ont été écartés successivement Paris, Les Alpes-Maritimes, les Hautes Alpes, la Corse du Sud et la Seine-Saint-Denis. Le modèle final retient quatre variables.

Tableau 20. Analyses de régression multiple des taux de requêtes de TVA

	variables dépendantes	
	tx TVA_03-04	tx TVA_03-04
champ géographique	hors 75	hors 75 06 05 2A 93
variables indépendantes retenues par le modèle	coeff. (coeff.stand.)	coeff. (coeff.stand.)
Revenu moyen	0,00 (0,46)***	0,00 (0,65)***
% + 2000 hab	0,00 (0,17)	
% FP	0,00(0,18)**	
taux assujettis TVA	74,71 (0,61)***	84,54 (0,78)***
% artisans		-57,34 (-0,23)*
% RMI	0,01 (0,42)***	0,01 (0,56)***
constante	-11,53 (0)	-7,83 (0)
R ² ajusté	0,48	0,46

* p<0,05 ** p<0,01 *** p<0,001

Ce modèle final, bien que plus satisfaisant du point de vue de l'équilibre des contributions des points d'observation, n'apporte pas d'amélioration de l'ajustement, au contraire celui-ci est légèrement inférieur. Une fois encore la variable de type périmétrique apporte la plus forte contribution : il s'agit du taux des personnes assujetties à la TVA. Par ordre d'importance viennent ensuite le revenu moyen et le pourcentage de bénéficiaires du RMI. Le pourcentage d'artisans qui pouvait aussi être perçu comme une variable périmétrique montre un coefficient négatif contrairement à ce que la matrice de corrélation pouvait laisser attendre : elle agit peut-être comme un correctif en permettant une distinction de nature professionnelle parmi les assujettis à la TVA. Cet exemple montre, comme pour le contentieux de la fonction publique, qu'il conviendrait de rechercher des indicateurs plus précis relatifs au « périmètre » du contentieux.

BILAN PROVISOIRE

Ce rapport de faisabilité d'une recherche menée à partir de la base statistique des tribunaux administratifs ne peut se clore sans un inventaire des difficultés rencontrées. L'apport positif d'une telle recherche, ce sont les résultats d'analyse eux-mêmes. Conformément au souhait du demandeur, une partie de ces résultats a été présentée sans attendre d'avoir fixé des solutions pour tous les problèmes de méthode évoqués. La partie descriptive, c'était le risque d'une telle solution, peut se présenter comme un foisonnement de tableaux, de graphiques et de cartes dont la synthèse est encore à faire. Tel ou tel aspect particulier, sur l'évolution conjoncturelle d'un type de contentieux, sur des particularités géographiques, sur des éléments de procédure, pourrait cependant être extrait de ce rapport et alimenter la réflexion des praticiens.

La forte croissance de la demande observée de 1999 à 2004, dans le prolongement d'une croissance de beaucoup plus long terme, ne résume pas à elle seule des évolutions contrastées par matières. Certains contentieux sont en diminution, la liste ne se limitant pas aux requêtes fiscales, il s'y ajoute au niveau des rubriques de premier niveau (35 postes) les rubriques « armée » et « environnement ». Certains postes de niveau fin sont aussi en diminution mais ce sont surtout des postes « divers » intermédiaires, avec des effets de déplacement vers des rubriques plus précises dont le résultat global n'est pas toujours net. On rencontre des rubriques marquées par une croissance qui ne se prolonge pas (par exemple le poste « agriculture ») et d'autres qui n'affichent pas de tendance marquée. La croissance semble alors se concentrer sur quelques catégories dont le poids relatif est ainsi de plus en plus important : « étrangers », « fonctionnaires et agents publics » « pensions » et « urbanisme » pour les postes de premier niveau, « circulation et permis de conduire », « aide personnalisée au logement », « droits de travailleurs sans emploi » pour les postes de niveau fin. De cette répartition des postes « matière » selon leur participation positive ou négative à la croissance de la demande enregistrée il ne se dégage pas une logique aisément lisible.

Le rapprochement avec la répartition des départements de métropole selon leur profil en termes de matières pointe certains postes qui figurent également parmi les croissances positives ou négatives les plus fortes, mais ce n'est pas toujours le cas. Cette lecture géographique montre quelques rapprochements possibles, en particulier pour les postes « urbanisme », « travaux publics » et « domaine-voirie ». Pour le reste, elle reflète avant tout le particularisme de quelques TA ou départements et de quelques matières. Mais cela n'empêche pas de relever, au simple examen des cartes départementales, des répartitions spatiales des contentieux assez nettement différentes, de possibles rapprochements ou oppositions dont l'étude en terme de liens contextuels mérite attention. La partie dite de mise au contexte, à portée plus interprétative, bute cependant encore, c'est le moins qu'on puisse dire, sur de nombreux obstacles et, pour le moment, aucune interprétation ne peut être suffisamment étayée pour être détachée de son cadre exploratoire. Des quelques contentieux étudiés nous pouvons retenir qu'il peut exister un lien avec des indicateurs d'environnement socioéconomiques mesurant un niveau socioéconomique ou culturel mais cela n'est pas général. Des indicateurs plus spécifiques pour un contentieux donné peuvent paraître plus pertinents ou s'ajouter aux premiers et parfois aucun des indicateurs utilisés ne semble pertinent.

Notre bilan sera donc essentiellement méthodologique, mais présenté d'une façon concrète, en lien avec le travail empirique déjà réalisé. Les mêmes questions de méthode, unité de compte,

typologies, rapport entre analyse chronologique et analyse géographique, se retrouvent comme on l'a vu à tous les stades de ce travail empirique : nous allons en faire la revue en revenant en arrière à partir de la dernière étape exposée, la mise au contexte, pour ensuite évoquer les contraintes résultant de l'utilisation des données issues de la base Skipper et tenter de cerner, au delà de la poursuite éventuelle de cette recherche, les enjeux d'une démarche de quantification de l'activité de la justice administrative.

LES LIMITES ACTUELLES DE LA MISE EN CONTEXTE

Quelques exemples seulement de contentieux ont été présentés pour cette étape de la recherche. Cette procédure a initialement été retenue faute d'avoir pu mettre en place d'abord une typologie d'analyse des « matières » apparaissant dans les requêtes enregistrées par les TA. D'autres exemples pourraient être ajoutés confirmant une configuration récurrente des résultats obtenus : les observations « atypiques » représentent une part appréciable de la variabilité que l'on cherche à contextualiser, les variables dites « périmétriques » prennent le pas sur les variables d'environnement sociodémographique, les effets internes sont sous-jacents mais difficilement mesurables par des indicateurs simples.

L'analyse et la mise en contexte de chaque contentieux conduisent à exclure régulièrement quelques départements : Paris toujours, les départements corses assez souvent, l'un ou l'autre des départements du sud-est méditerranéen, quelques départements paraissant à l'écart des autres observations pour des raisons évidentes (compétence particulière d'un TA) ou obscures (faute d'autre information). L'exclusion d'un point particulier n'est pas en elle-même une circonstance qui invalide la démarche de contextualisation. Ce qui est plus gênant dans nos expérimentations à cet égard est que la stabilité des modèles retenus ne semble pas acquise après exclusion des départements qui conditionnent le plus le choix des variables indépendantes. Sur ce point, des développements techniques sont encore nécessaires pour lesquels les modèles statistiques et les logiciels disponibles fournissent des raffinements presque sans fin. Cependant il est aussi un moment où ce qui est en jeu ne relève plus de la sophistication de l'analyse statistique mais de la qualité intrinsèque des observations. Cette configuration marquée par le poids de certaines observations pourrait alors bien provenir de ce que l'on peut voir globalement comme des imprécisions de mesure (pertinence de l'affectation géographique des requêtes, unité de compte) ou des effets purement conjoncturels (cf. étude géographique des évolutions par matières), ce qui renvoie à d'autres questions de méthode que nous reprendrons ensuite.

Pour l'un des contentieux examinés (les pensions), notre travail exploratoire n'a pas mis à jour de liaison statistique significative avec les variables contextuelles retenues. À ce stade, le choix initial d'un ensemble de variables indépendantes doit évidemment être remis en cause, soit dans le sens d'un élargissement (des variables prenant en considération d'autres éléments de contexte) ou d'un affinement (les mêmes variables en introduisant des croisements pertinents, par exemple celui de l'âge et du statut professionnel). Mais il n'est pas non plus exclu que la variabilité observée (par exemple entre départements pour le taux de recours en matière de pensions) n'ait pas de lien avec un contexte général. Ceci pourrait être déduit de la constatation qui vaut pour d'autres contentieux de la prééminence explicative (au sens statistique) des variables que nous avons qualifiées de « périmétriques ». Qu'il s'agisse des arrêtés de reconduite à la frontière pour le contentieux des étrangers ou des logements autorisés pour l'urbanisme (cas présentés dans ce rapport) ou des dossiers de permis à point pour le contentieux de la circulation et du permis de conduire, les exemples ne manqueront pas de liaisons statistiques dont le caractère « explicatif » n'est probablement pas du même ordre que celui qui peut être invoqué lorsqu'une liaison semble pouvoir être mesurée entre un taux de recours et la proportion de diplômés de l'enseignement supérieur ou le revenu moyen des ménages. Mais, selon les contentieux, le partage n'est pas

toujours facile (par exemple le revenu moyen des ménages peut décrire un environnement ou devenir un indicateur de périmètre lorsqu'il s'agit de l'impôt sur le revenu). Il n'est pas sans intérêt de poursuivre l'enquête pour enrichir et/ou affiner ces indicateurs périmétriques. Il peut s'agir de mieux cerner un volume de décisions administratives susceptibles d'engendrer des recours ou de mieux cerner les populations susceptibles d'exercer ces recours, voire de croiser les deux types d'informations. Le pouvoir « explicatif » de telles variables ne doit cependant pas être surestimé car ce qui est gagné en termes de qualité de l'ajustement statistique est perdu en termes de possibilités de généralisation : ce qui est en jeu est bien le niveau des liaisons contextuelles recherchées, soit un niveau assez général, soit un niveau particulier relatif à un contentieux particulier. L'autre versant de la même question est donc le niveau d'agrégation en termes de matière des taux de recours « expliqués ».

Pour certains contentieux ou pour l'ensemble des recours des indicateurs « internes » ont été testés. Les résultats obtenus ne sont pas très probants mais il y a quelques raisons de penser que des rapports pourraient être établis entre les variations des taux de recours (géographiques ou chronologiques ou les deux à la fois) et les « réponses » apportées par les juridictions. D'ailleurs cette piste reste encore peu explorée faute de temps (la priorité a été donnée au travail sur la nomenclature des matières) et aussi, il faut le noter, en raison de la lourdeur des opérations de traitement statistique engendrée par le format des données utilisées (des données pré tabulées et non des données individuelles). Parmi les raisons nous incitant à la persévérance, nous relevons que les « pics » ou les départements « atypiques » présentent aussi des particularités par rapport aux questions d'unité de compte qui elles-mêmes renvoient à des modes de traitement des affaires (référés, séries), que l'existence d'une liaison entre les observations à une date donnée et les observations passées (exemple de la cessation de fonction des agents de l'État) peut être l'indice de mécanismes de rétroaction, enfin que la liaison relevée plusieurs fois entre le taux de recours pour un contentieux donné et le taux de recours en matière civile mériterait d'être examinée sous l'angle de ces indicateurs internes (et de leur similarité ou de leur éloignement dans les domaines administratif et civil).

Pour clore provisoirement le bilan de cette exploration des liens entre taux de recours administratifs et indicateurs de contexte ou internes, nous relevons qu'il arrive régulièrement qu'un premier ensemble d'indicateurs plus ou moins interchangeables montre un lien possible entre le niveau des recours et une caractéristique contextuelle assez générale (qu'il s'agisse de la part relative des fractions de la population ayant la position économique ou culturelle la plus élevée ou du degré d'urbanisation selon les cas) et qu'un second ensemble, à l'origine sans lien direct avec le contentieux examiné (corrélation non significative) soit introduit, avec de nouveau une interchangeabilité plus ou moins facilement interprétable (taux de chômage et proportion de RMistes peuvent être rapprochés mais ne sont pas équivalents). La difficulté est ici liée au manque de stabilité des résultats observés : avec le rôle joué par certains départements « atypiques » ou au contraire bien trop typiques on ne peut dire si le résultat statistique révèle la nécessité de prendre en compte une complexité des liens statistiques (dans ce cas par exemple le niveau de chômage n'intervient pas en tant que tel mais de façon conditionnelle selon un niveau de richesse économique et culturelle) ou bien s'il ne relève que de la procédure d'ajustement statistique et de la particularité de quelques observations par rapport aux estimations fournies à partir de variables explicatives directement liées au taux de recours sous examen (il s'agirait alors d'un processus correctif *ad hoc* sans portée générale²²). Cette difficulté est assez caractéristique de la situation générale dans laquelle nous nous trouvons à ce stade de la recherche : nous voyons quels développements analytiques devraient ou pourraient être mis en chantier (enrichissement des variables dites explicatives, poursuite de la recherche d'indicateurs internes, délimitation

²² Nous n'avons pas exclu d'ailleurs que le taux de recours en matière civile puisse jouer ce rôle de variable d'ajustement sans portée générale ne désignant en fait que quelques départements mal ajustés dans le modèle.

progressive des contentieux étudiés avec plus ou moins de détail en terme de matières, approfondissement des questions purement statistiques) mais l'incertitude reste grande sur les gains attendus car l'état de la base de données sur laquelle la recherche est menée limite aussi ces développements.

LIMITES MÉTHODOLOGIQUES LIÉES A LA BASE DE DONNÉES

L'utilisation de la nomenclature « matières » et les questions d'unité de compte ont été abordées de façon concrète dans la présentation des résultats. Ce travail empirique peut être poursuivi avec profit sur la base des données disponibles mais il convient de s'interroger sur les possibilités d'amélioration de la qualité des données recueillies ou utilisées. Nous ne reprendrons pas les résultats obtenus en distinguant les référés : nous avons observé qu'il pouvait y avoir là une source de variabilité temporelle et géographique interférant avec la précision des estimations statistiques données par les modèles d'ajustement statistique. Il est difficile de laisser de côté ce point en minimisant l'erreur qui peut en découler dans la mesure où les observations indiquent que la moyenne nationale cache une forte variabilité régionale. Cette difficulté ne trouverait de solution qu'en remontant très en amont dans le traitement de l'information, à partir du moment de l'enregistrement dans la base Skipper. Ce qui conduirait probablement à rechercher une autre unité d'observation et de compte plus proche du requérant que des requêtes qu'il génère à la suite du découpage procédural de ses demandes.

Le traitement des séries est tout aussi sensible mais plus directement lié à la démarche de recherche. Notre postulat de départ est que puisque nous voulons mettre en rapport une demande adressée à la justice administrative avec des indicateurs de contexte externe, l'indicateur « brut » est l'indicateur pertinent, tandis que la distinction des affaires traitées comme des séries relève plutôt de la « réponse », ce qui n'interdirait pas d'introduire un indicateur conçu comme indicateur « interne » et une liaison à caractère rétroactif de la réponse sur la demande. Ce postulat, ni vérifié ni invalidé puisqu'il s'agit d'un postulat, nous paraît plus difficile à adopter après avoir constaté que la recherche d'un niveau adéquat en terme de matière et d'un niveau adéquat de variables indépendantes, avec l'introduction de variables de contexte « périmétriques », peut dans certains cas relever de la même démarche que celle qui consiste à distinguer des « séries ». En effet, une certaine prévisibilité peut être obtenue en mesurant de façon bien délimitée les recours provenant de la contestation de décisions très semblables, voire identiques en termes de litige et de ressources juridiques, et en reliant ces recours avec le dénombrement des catégories spécifiques de population concernée ou des actes administratifs potentiellement contestés. Ce qui rend la prévision possible est aussi ce qui conduit au traitement en « série ». Il devient alors nécessaire de pouvoir contrôler si les liaisons statistiques mesurent autre chose que cela (elles seront alors caduques dès que le contentieux aura été résorbé par un traitement en série et en pratique nous n'avons pas cherché à analyser ainsi les variations qui apparaissent comme des « pics » dans les séries temporelles) ou si la liaison a un caractère plus permanent. Pour avancer, il faudrait donc avoir le moyen de repérer les requêtes qui sont enregistrées de façon répétitive pour une même sorte de litige et avec les mêmes ressources juridiques qu'elles soient ou non traitées comme des séries au sens donné à ce terme par la procédure et par les outils de gestion. Quel que soit l'instrument de mesure de ces cas répétitifs (à côté des séries on peut penser aux mots clés ou à la description résumée introduite dans la base Skipper rapprochés éventuellement de l'identification de l'autorité administrative dont une décision est contestée, ce qui ferait bien sûr sortir du cadre de l'utilisation des données de type statistique), une condition de validité de la mesure est qu'elle soit faite de la même façon partout et dans le temps. Nos observations statistiques et de terrain nous conduisent pour le moment à douter de cette homogénéité.

La nomenclature « matière » est au cœur des problèmes de méthode rencontrés : l'importance pratique des autres questions est plus ou moins grande selon les matières, les gains obtenus sur ces autres questions ne sont utiles que dans la mesure où l'on a trouvé aussi une solution satisfaisante en termes de typologie (et non plus seulement de nomenclature) de matières. Cette construction typologique est encore en chantier et nous ne pouvons dire s'il est possible d'obtenir une construction solide sur la base existante. Nous n'insisterons pas ici sur le constat fait d'une relative hétérogénéité d'usage de la nomenclature matière dans le temps et dans l'espace. Nous pointerons seulement les raisons possibles d'un tel état de fait.

À un moment donné, le degré de détail de la nomenclature peut sembler tout à fait suffisant. Le nombre de postes existants est assez grand et l'on ne saurait attendre une meilleure vision statistique de la demande ou de l'activité de la justice administrative grâce à un niveau d'analyse plus fin. Mais, à l'instar de nomenclatures statistiques très détaillées qui ne sont jamais utilisées à ce niveau de détail que pour leur alimentation et qui supposent ensuite un travail d'agrégation de construction de typologie, on peut estimer que la nomenclature matière souffre d'une imprécision dans la définition de ses rubriques (ses briques) de base. Notre connaissance du domaine est probablement insuffisante pour affirmer que l'on pourrait trouver des briques indivisibles, permettant au moins une définition en extension du contenu de chaque rubrique de base. Devient « indivisible » une brique dont le contenu n'est plus soumis à l'appréciation de l'opérateur de classement mais découle d'éléments d'information présents dans le dossier. On objectera probablement que ces éléments ne parviendront qu'au cours de la procédure, ce qui renvoie alors à la possibilité de modifier en cours de route le codage de la matière, avec par exemple au minimum une vérification au moment de la saisie de la décision. Il s'agit d'éviter par ce moyen de retrouver codés différemment des cas identiques dans des juridictions différentes ou dans une même juridiction à des moments différents.

Un autre aspect récurrent des difficultés d'utilisation de la nomenclature provient de l'enchevêtrement des critères qui organisent la nomenclature. Si ces critères étaient appliqués de façon systématique pour toutes les rubriques, il ne s'agirait d'ailleurs plus d'une nomenclature mais bien d'une typologie. Sauf qu'en général cette démarche s'avère impraticable en raison du nombre de postes qu'elle génère. En l'état actuel, le premier poste de la nomenclature est fondé sur le mélange d'un critère lié au domaine administratif (agriculture, impôts, éducation, logement, urbanisme...), d'un critère fondé sur l'intérêt protégé (droit des personnes), d'un critère fondé sur le statut des requérants ou des défendeurs (étrangers, fonction publique et agents de l'Etat, collectivité territoriale) ou sur des types de réglementation (police). Ce n'est là qu'une indication et comme nous l'avons mentionné, nous n'avons pas eu connaissance de la réflexion théorique qui a probablement entouré la mise au point de cette nomenclature. Les divisions en rubriques de second niveau peuvent introduire des distinctions basées sur des critères de même nature (subdivision d'un domaine, de catégories d'agents...), croiser des sortes de critères parmi ceux qui viennent d'être mentionnés ou ajouter de nouvelles distinctions reposant par exemple sur le niveau de compétence administrative (national, régional, départemental...). Cette imbrication des critères est visible dans la nomenclature mais ne semble pas explicitée dans des consignes d'utilisation. Dès lors, la multiplication des critères n'est pas d'un grand secours pour traiter les cas « frontières » qui apparaissent à l'usage dans toute nomenclature. Ceci conduit d'après les observations que nous avons pu faire à une instabilité de traitement de ces cas, d'une part, et à l'invisibilité de certains contentieux d'autre part. Le cas des requêtes de détenus visant l'administration pénitentiaire a retenu notre attention (mais il semble aussi devenir d'actualité) puisque l'absence d'entrée dans la nomenclature faisant référence à ce domaine conduit à l'éclatement du contentieux parmi les postes existants, sans régularité d'une juridiction à une autre. On peut noter toutefois que le problème dépasse ici la simple question technique et que peut-être des questions de doctrine non encore tranchées sous-tendent la situation actuelle qui voit des hésitations dans l'attribution d'un litige à une catégorie de conflits relevant des relations

entre un usager et son administration plutôt qu'à une catégorie de nature plus universelle et transversale²³.

Enfin l'usage pratique de la nomenclature conduit à classer des requêtes qui relèvent de plusieurs postes de la nomenclature. Cette situation a été mentionnée à propos du contentieux des étrangers (une requête peut contester à la fois la régularité d'un ARF et la désignation par l'administration d'un pays de destination). Elle a été observée directement dans la base Skipper pour l'enregistrement de requêtes dans le domaine fiscal qui peuvent concerner plusieurs catégories d'impôt en même temps, tandis que la nomenclature impose le codage dans une catégorie unique. Pour cet exemple nous avons pu observer que les cas multiples se répartissaient entre les catégories univoques, ce qui a nouveau introduit une source de divergence entre les unités (temporelles ou géographiques) observées.

L'ensemble de ces maux dont souffre la nomenclature matière n'a pas de remède miracle et la poursuite de cette recherche impliquera évidemment le choix du moindre mal plutôt que l'attente du rétablissement du malade que nous appellerons cependant de tous nos vœux.

ARTICULATION DES ANALYSES CHRONOLOGIQUES ET GÉOGRAPHIQUES

L'idée de remplacer une analyse chronologique quasi impossible faute de recul temporel suffisant par une analyse géographique sur un nombre appréciable d'observations ne donne pas les résultats attendus. Cela ne peut conduire à affirmer que la transposition de liaisons d'un cadre spatial à un cadre temporel est impossible dans le cas des tribunaux administratifs (dans le langage des « causes » cela reviendrait à dire que les causes des variations géographiques ne sont pas les mêmes que les causes des variations temporelles). L'examen précis des difficultés rencontrées nous inciterait plutôt à penser que ce passage est justement empêché en grande partie par les conditions méthodologiques empiriques qui rendent très délicate l'analyse temporelle, celles-ci ne faisant que s'aggraver lorsqu'on passe du niveau national au niveau départemental. Les « pics » observés pour certaines matières deviennent des valeurs presque aberrantes en se concentrant sur certains départements, les incertitudes liées aux unités de compte (en particulier les séries) ne forment pas un léger brouillage aléatoirement réparti sur les unités observées : sur la dimension spatiale, il y a bien un nombre plus grand d'observations mais leur variabilité augmente également.

Tout n'a sans doute pas encore été tenté pour arriver à un cadre d'analyse plus satisfaisant. Le choix d'étudier les taux de recours par matière sur les années 2003-2004 était guidé par les observations chronologiques par matière au niveau fin. À partir du moment où ces observations laissent penser que la mise en œuvre de la nomenclature matière a évolué entre 1999 et 2004, avec l'introduction de nouveaux postes de détail et l'affaiblissement progressif des rubriques « autres » ou « divers » dans les rubriques intermédiaires, avec quelques déplacements repérables en cours de période aussi, il nous a semblé que le choix des deux dernières années pouvait diminuer les difficultés nées de ces glissements. Sans cela, travailler sur l'ensemble de la période (1999-2004) aurait peut-être conduit à des résultats moins marqués par les « accidents » observables pour les départements dans les séries annuelles. Comme nous l'avons souligné en introduction, nous n'avons pas pu changer facilement de stratégie d'analyse en cours de travail en raison de la lourdeur des opérations de préparation des données à partir du cube *Cognos* initial²⁴. Nous avons

²³ Lochak D., *La justice administrative*, Paris, Montchrestien, 1998.

²⁴ En raison des contraintes imposées par les logiciels *Cognos*, *Excel* et *SAS*, il faut par exemple transposer des matrices d'une taille telle que l'opération doit être effectuée en plusieurs temps. Le format des données doit être

dû faire le choix de la période et nous y tenir de façon homogène pour tous les contentieux. Or, même cette homogénéité pourrait être abandonnée et la période choisie pour chaque contentieux particulier, en fonction de ce que l'on peut observer de l'évolution des rubriques et sous-rubriques ou des années particulières qui peuvent perturber les analyses.

À terme d'ailleurs, les deux approches devront être combinées, ne serait-ce que du fait de l'hétérogénéité des évolutions temporelles par TA ou départements mise en évidence dans ce rapport. Les dimensions des variations ne sont pas alternatives mais complémentaires en pratique. En appliquant des méthodes mises au point pour les études de panels, certains travaux économétriques ont permis de montrer, par exemple sur des données pénales, que les variables contextuelles pouvaient s'avérer pertinentes dans une analyse géographique à condition d'introduire les profils d'évolution des unités observées. Les quelques tentatives que nous avons faites dans cette ligne (en cherchant par exemple à analyser des taux d'évolution plutôt que des niveaux, cf. analyse du total des recours) ne sont encore très probantes, mais les modèles statistiques utilisés ne sont pas non plus forcément adéquats. Sous réserve de s'assurer qu'on ne cherche pas à pallier les difficultés liées à la qualité des données utilisées par d'inutiles sophistications méthodologiques, ce point devra être approfondi puisque ce n'est que de cette façon que l'articulation entre les variations temporelles et les variations géographiques pourra être mieux comprise. Sans oublier ici le rôle possible des variations de certains indicateurs internes pour lesquels nous n'avons pas non plus épuisé le sujet, ne serait-ce que parce que nous n'avons pris en compte aucun indicateur de moyens à ce stade de l'enquête (par exemple nombre de magistrats et nombre de greffiers).

Le lecteur pourrait penser, en lisant ce bilan assombri par les difficultés de méthode, que ce type de recherche vient trop tôt. Manifestement, quelles que soient les solutions techniques envisagées pour progresser, il reste encore difficile de comprendre les évolutions observées par matière à un niveau pertinent (donc construit par l'analyse elle-même, ni trop éclaté, ni trop ramassé) en raison de la trop courte période d'observation. Si les résultats obtenus sont très sensibles à des cas atypiques ou à des sauts conjoncturels, c'est bien par manque de recul temporel. Dès lors, le plus sage ne serait-il pas d'attendre que le temps passe et que les séries statistiques s'allongent ?

Cette situation n'est pas sans rappeler celle de la statistique des condamnations dans les années qui ont suivi l'automatisation du casier judiciaire dont elles sont issues. On voudra bien nous pardonner encore une telle comparaison qui peut paraître artificielle. Pour l'année 1984, l'informatisation du traitement des fiches de casier judiciaire transforme en « sous-produit »²⁵ ce qui auparavant relevait d'une production autonome (avec des nomenclatures statistiques liées à cette production). Les séries produites sont alors complètement interrompues, ce qui n'était pourtant pas inéluctable car la distance n'était pas insurmontable entre les définitions, concepts et nomenclatures mis en œuvre dans le cadre de la gestion du casier judiciaire et ceux de la statistique des condamnations : le changement de champ statistique, d'unités de compte, de nomenclature, de présentation des tableaux rendent brutalement impossibles les comparaisons sur la longue durée qui faisaient toute l'utilité du *Compte général* de la Justice pénale. Il a fallu alors attendre plus de dix ans pour retrouver une perspective historique suffisante et même pour s'apercevoir de graves problèmes de production statistique²⁶. Les outils d'analyse, c'est-à-dire un

vérifié ou modifié en cours de route. Les intitulés des variables et des observations n'obéissent pas aux mêmes règles, etc.

²⁵ Cette terminologie reflète assez bien le rang qu'occupe la production statistique, au moins dans le domaine judiciaire, à partir du moment où l'enjeu principal devient l'introduction de l'informatique dans la gestion des juridictions puis la rénovation des outils informatiques guidée par le souci d'une plus grande efficacité.

²⁶ Robert (Ph.) et al., *Les comptes du crime, les délinquances en France et leur mesure*, Paris, L'Harmattan, 1994.

cadre conceptuel rénové et stabilisé, des typologies de présentation des résultats, une bonne articulation des différents niveaux d'analyse (niveau temporel, niveau procédural, niveau géographique) n'ont pas été élaborés en même temps que la nouvelle base de données. Et lorsque la période couverte est devenue suffisante, la base est restée sous-exploitée : elle est certes utilisée pour étudier des aspects délimités des condamnations (sur un contentieux particulier, sur l'évolution d'une sorte de peine, sur la récidive...). Elle n'a pas fait l'objet d'une exploitation systématique, intégrant l'ensemble des informations disponibles. Ce qui, notons-le au passage, évite de voir les lacunes de cette base dont il aurait fallu se soucier si l'on s'était avisé des difficultés qu'elles génèrent dans l'interprétation des résultats (la dimension procédurale est par exemple absente, ce qui est bien surprenant après dix ans de réformes incessantes sur ce sujet, à moins qu'il y ait un lien entre la fréquence des réformes et l'ignorance de leurs effets...). Ceci n'est qu'un exemple de l'interaction, manifeste sur le long terme, entre les conditions de la production statistique et ses usages. La leçon que l'on peut tirer de cet exemple est que remettre à plus tard un travail comme celui que nous avons entrepris sur une base de données encore trop jeune pour donner des résultats plus satisfaisants serait la conséquence d'une vue à bien court terme. Le temps nécessaire à la recherche pour avancer dans la voie d'un cadre d'analyse méthodologiquement (et pratiquement !) satisfaisant est peut-être du même ordre que celui qu'il faudra attendre pour voir se dessiner des tendances d'évolution et des liaisons géographiques plus significatives.

Parmi les questions de méthode soulevées, celle de la nomenclature matière occupe une place centrale et nous terminerons donc par un vœu : celui de voir pris en compte des impératifs de connaissance dans l'amélioration future de cette nomenclature et de son usage. La statistique de la justice administrative se présente d'abord comme une statistique de gestion, ce n'est pas une injure que de lui reconnaître cette qualité et cette finalité. Comme pour toute source statistique liée à la gestion une utilisation à des fins de connaissance est possible et souhaitable. La nomenclature matière n'occupe cependant pas tout à fait la même place dans les deux perspectives. Le volume des requêtes enregistrées par matière est semble-t-il un indicateur permettant de fixer (de façon révisable et périodiquement révisée) la répartition des dossiers entre les chambres d'une juridiction. C'est aussi une information utile pour l'appréciation générale de l'activité d'une juridiction et son pilotage. Mais ceci peut s'accommoder probablement de quelques zones de flou ou de variations au fil du temps de la façon dont les problèmes de frontières entre postes de la nomenclature sont traités. Dans une perspective gestionnaire, une variabilité dans la mise en œuvre de la nomenclature ne sera pas dramatique. Nous avons vu que cela ne facilitait pas les analyses lorsque la nomenclature matière devient le critère unique pour décrire la « demande » et procéder à des comparaisons spatio-temporelles. Les praticiens accédant à la base de gestion Skipper ont le moyen de corriger ces variations en passant par d'autres modes de repérage et d'interrogation : en plus de la matière, ils peuvent passer par des mots clés affectés aux affaires, les séries sont repérées en tant que telles, l'interrogation permet d'accéder facilement à l'ensemble des requêtes visant un service administratif précis, etc. Finalement, la qualité des enregistrements dans la nomenclature matière ne serait pas récompensée par une meilleure performance de la base Skipper comme outil de gestion. Il ne nous appartient pas de proposer le remède, mais il serait opportun, pour la vitalité à venir des statistiques de la justice administrative d'affiner le diagnostic.

BIBLIOGRAPHIE

- Annuaire Statistique de la Justice, La documentation Française, annuel depuis 1978.
- Carbonnier J., *Droit et passion du droit sous la Vème République*, Paris, Flammarion, 1996.
- Fombeur P., Mattera J. L., Les tribunaux administratifs dans la société française contemporaine, *L'Actualité Juridique. Droit Administratif (AJDA)*, 2004, 29 mars 2004, 625-634.
- Foucher B., L'organisation et les moyens des tribunaux administratifs : état des lieux 50 ans plus tard, *L'Actualité Juridique. Droit Administratif (AJDA)*, 2004, 29 mars 2004, 634-646.
- Heers, M. *Recherche sur les causes juridiques de l'augmentation du contentieux administratif*, note préparée avec la collaboration du service de documentation du Conseil d'État, 2005.
- Lascoumes P., Poncela P., et al., *Au nom de l'ordre : une histoire politique du code pénal*, Paris, Hachette, 1989.
- Latour B., *La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'État*, Paris, La Découverte / Poche, 2004.
- Lochak D., *La justice administrative*, Paris, Montchrestien, 1998.
- Odent B., Truchet D., *La justice administrative*, Paris, PUF, Que Sais-je ?, 2004.
- Rapport Annuel sur l'activité et la gestion des Tribunaux Administratifs et des Cours Administratives d'Appel, STACAA, Conseil d'État, 2003 et 2004.
- Robert P., Aubusson de Cavarlay B., et al., *Les Comptes du crime. Les délinquances en France et leurs mesures*, Paris, L'Harmattan, 1994.

ANNEXE I

FICHES DESCRIPTIVES PAR MATIERE (19 MATIERES)

rubrique : AGRICULTURE (01)

rubrique : AIDE SOCIALE (02)

rubrique : COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (04)

rubrique : CONTENTIEUX FISCAL (06)

rubrique : DOMAINE – VOIRIE (09)

rubrique : DROIT DES PERSONNES ET LIBERTÉS PUBLIQUES (10)

rubrique : ENVIRONNEMENT (14)

rubrique : ÉTRANGERS (16)

rubrique : FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS (18)

rubrique : LOGEMENT (20)

rubrique : MARCHÉS ET CONTRATS (21)

rubrique : PENSIONS (22)

rubrique : POLICE (23)

rubrique : PROFESSIONS (25)

rubrique : SANTE PUBLIQUE (28)

rubrique : SÉCURITÉ SOCIALE et MUTUELLES (29)

rubrique : TRAVAIL (32)

rubrique : TRAVAUX PUBLICS (33)

rubrique : URBANISME ET AMÉNAGEMENT (34)

PRESENTATION

Pour chaque poste de niveau « 35 » de la nomenclature matière, une fiche descriptive comprend de façon systématique la présentation suivante.

RESUME DES DONNEES

MATIERE	1999	2004	% RUBRIQUE 2004	somme 99 à 04	% DU TOTAL 99 à 04	TAUX DE VARIATION LISSÉ	CONTRI- BUTION A LA VARIATION TOTALE	RAPPORT D'ACCROIS- SEMENT
---------	------	------	-----------------------	---------------------	-----------------------------	-------------------------------	--	---------------------------------

La première colonne indique le détail des sous-rubriques. Les deux colonnes suivantes contiennent le nombre d'affaires enregistrées pour 1999 et 2004. Il s'agit du nombre brut (incluant les séries). La quatrième colonne indique la part de chaque sous-rubrique dans le total de la rubrique en 2004. La cinquième donne le nombre d'affaires (brut) enregistrées de 1999 à 2004 inclus.

La colonne suivante indique la part de la rubrique et de chaque sous-rubrique dans le total des affaires enregistrées entre 1999 et 2004 (brut), toutes matières confondues : c'est donc, pour chaque ligne, le pourcentage que représente le nombre de la colonne précédente dans le total des affaires enregistrées de 1999 à 2004.

La septième colonne donne le taux de variation annuelle entre 1999 et 2004 calculé par ajustement log-linéaire (estimation préférée au calcul d'un taux moyen classique pour « lisser » les variations dues au choix des années de départ et d'arrivée.

La colonne « contribution à la variation totale » indique en pourcentage le rapport de la variation de la rubrique entre 1999 et 2004 au total des affaires enregistrées en 1999. La somme de ces contributions pour les 35 postes donne évidemment le pourcentage de variation du total entre 1999 et 2004. La dernière colonne exprime le rapport de la contribution à la variation totale à cette variation totale. Ce rapport étant exprimé en pourcentage, la somme pour les 35 rubriques donne évidemment 100, mais certains rapports sont négatifs. Il ne s'agit donc pas de proportions en pourcentages au sens habituel.

EVOLUTION

Les évolutions sont représentées sous forme de graphiques construits sur les valeurs absolues. Les échelles des ordonnées sont donc très différentes d'un graphique à l'autre. Il s'agit de visualiser des profils sur la période 1999-2004 et, dans la plupart des cas, d'indiquer le profil des principales composantes d'une rubrique.

TAUX DE RECOURS PAR DEPARTEMENTS (BRUT, HORS RENVOI)

Les cartes départementales sont construites à partir du nombre d'affaires enregistrées en 2003 et 2004 après exclusion des renvois. Les données sont exprimées en taux pour 100 000 par rapport à la population totale de chaque département. Il s'agit donc de « taux bruts hors renvoi ».

L'échelle donne les limites des classes utilisées pour chaque carte. Le principe choisi (avec le logiciel Philcarto) consiste à répartir les départements en six classes selon un principe uniforme : les classes extrêmes contiennent les 1/20 des départements présentant les scores les plus faibles et les plus forts (avec 96 départements le logiciel retient en fait les 4 plus faibles et les quatre plus forts). Les autres classes sont construites en utilisant la médiane ainsi que le premier et le dernier quintiles (valeurs donnant le 1/5 les plus faibles et les 1/5 les plus forts). De cette façon les effectifs des classes sont les mêmes d'une carte à une autre (4, 20, 24, 24, 20, 4) sauf dans les cas où le nombre de départements avec un taux nul est supérieur à 4.

RUBRIQUE : AGRICULTURE (01)

RESUME DES DONNEES

MATIÈRE	1999	2004	% RUBRIQUE 2004	somme 99 à 04	% DU TOTAL 99-04	TAUX DE VARIATION LISSÉ	CONTRIBUTION À LA VARIATION TOTALE	RAPPORT D'ACCROISSEMENT
01 AGRICULTURE	1 959	2293	100,00	21959	2,82	-4,6	0,28	0,89
0101 CHAMBRES D'AGRICULTURE	0	2	0,09	10	0,00			0,01
0102 AMENAG ET REMEMBREMENT FONCIER	610	578	25,21	3764	0,48	-4,2	-0,03	-0,08
0103 EXPLOITATIONS AGRICOLES	429	794		12004	1,54	-1,6	0,31	0,97
010301 CUMULS D'EXPLOITATIONS	271	387	16,88	2138	0,27	5,1	0,10	0,31
010302 GROUP AGRIC D'EXPLOIT EN COIN	0	10	0,44	50	0,01			0,03
010303 AIDES AUX AGRIC ET AUX EXPLOITATIONS	121	274	11,95	9189	1,18	-7,9	0,13	0,41
010304 AUT QUESTIONS REL AUX EXPLOITATIONS	37	123	5,36	627	0,08	36,3	0,07	0,23
0104 PRODUITS AGRICOLES	39	221	9,64	1041	0,13	34,3	0,15	0,48
0105 BOIS ET FORETS	10	37	1,61	144	0,02	27,3	0,02	0,07
0106 CHASSE	332	262	11,43	1622	0,21	-5,4	-0,06	-0,19
0107 PECHE	17	75	3,27	268	0,03	31,9	0,05	0,15
0108 DIVERS AGRICULTURE	522	324	14,13	3106	0,40	-12,8	-0,17	-0,52

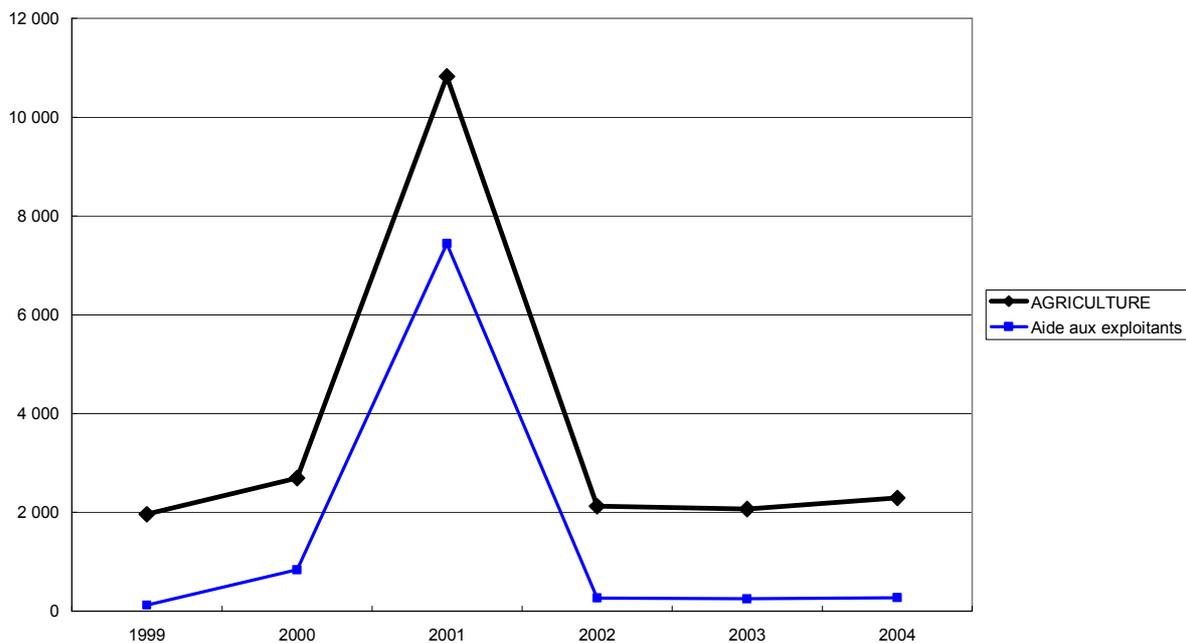
Entre son point de départ et la dernière année observée, cette rubrique semble peu évoluer. Elle ne contribue que très modestement à la variation du total (+0,28 % pour un total de +31,9 %, soit un rapport d'accroissement de 0,89). L'examen des sous rubriques fait apparaître un probable transfert entre le poste divers et d'autres rubriques. Aucune de ces sous rubriques ne contribue cependant de façon notable à la variation du total.

EVOLUTION

Cependant, ce résumé cache une très importante croissance du contentieux pour l'année 2001. Ceci résulte de l'application du décret n° 2000-280 du 24 mars 2000 relatif à la modulation des paiements accordée aux agriculteurs au titre de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune (note Heers, 26 mai 2005). Ces affaires ont été enregistrées dans la rubrique « aides aux agriculteurs et aux exploitations » et très probablement aussi dans la rubrique « divers agriculture ». En tenant compte des pics observés pour ces deux sous rubriques, on peut avancer qu'environ 8 000 affaires sont venues s'ajouter à la rubrique Agriculture en 2001. En 2002, le niveau redevient « normal ».

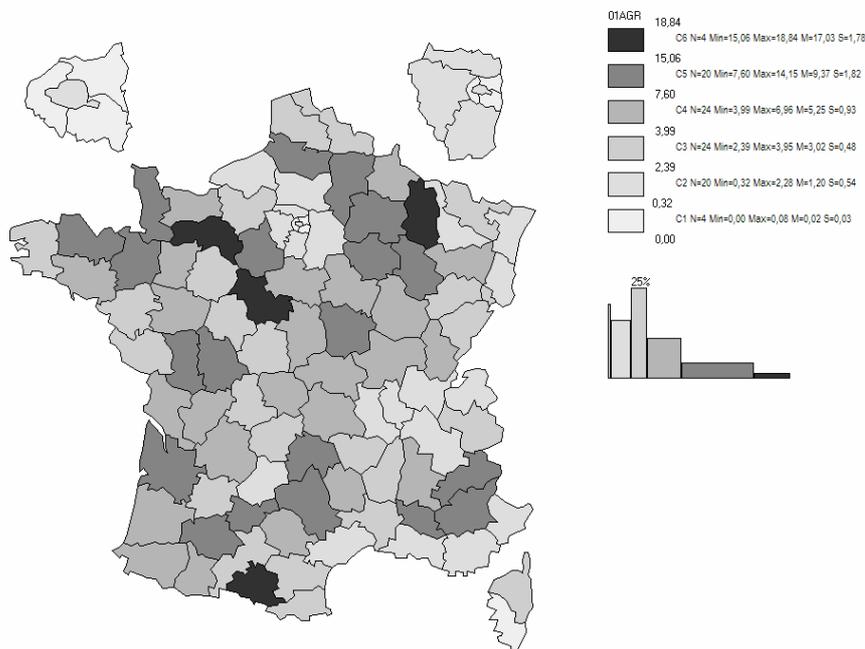
C'est pour cette raison que le taux de variation lissé prend une valeur négative et en dehors de cet épisode massif, la rubrique dans son ensemble et au niveau de ses sous rubriques montre plutôt une situation stable.

Matière : AGRICULTURE



TAUX DE RECOURS PAR DEPARTEMENTS (BRUT, HORS RENVOI)

DCA



Fait avec Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/philgeo> [discrétisation '06']
CESDIP

RUBRIQUE : AIDE SOCIALE (02)

RESUME DES DONNEES

MATIÈRE	1999	2004	% RUBRIQUE 2004	somme 99 à 04	% DU TOTAL 99-04	TAUX DE VARIATION LISSÉ	CONTRI-BUTION À LA VARIATION TOTALE	RAPPORT D'ACCROISSEMENT
02 AIDE SOCIALE	973	1011	100,00	5416	0,70	0,8	0,03	0,10
0201 ORGANISATION DE L'AIDE SOCIALE	2	3	0,30	15	0,00		0,00	0,00
0202 ÉTAB A VOCAT SOC ET MÉDICO-SO	0	19	1,88	97	0,01			0,05
0203 AIDE SOCIALE AUX FAMILLES	34	172	17,01	805	0,10	44,2	0,12	0,37
0204 AIDE SOCIALE A L'ENFANCE	26	118	11,67	514	0,07	44,3	0,08	0,24
0205 AIDE SOCIALE PERSONNES AGÉES	1	46	4,55	149	0,02	102,1	0,04	0,12
0206 AIDE SOCIALE PERS. HANDICAPÉES	24	343	33,93	1061	0,14	68,8	0,27	0,85
0207 DIVERS AIDE SOCIALE	886	310	30,66	2775	0,36	-24,3	-0,49	-1,53

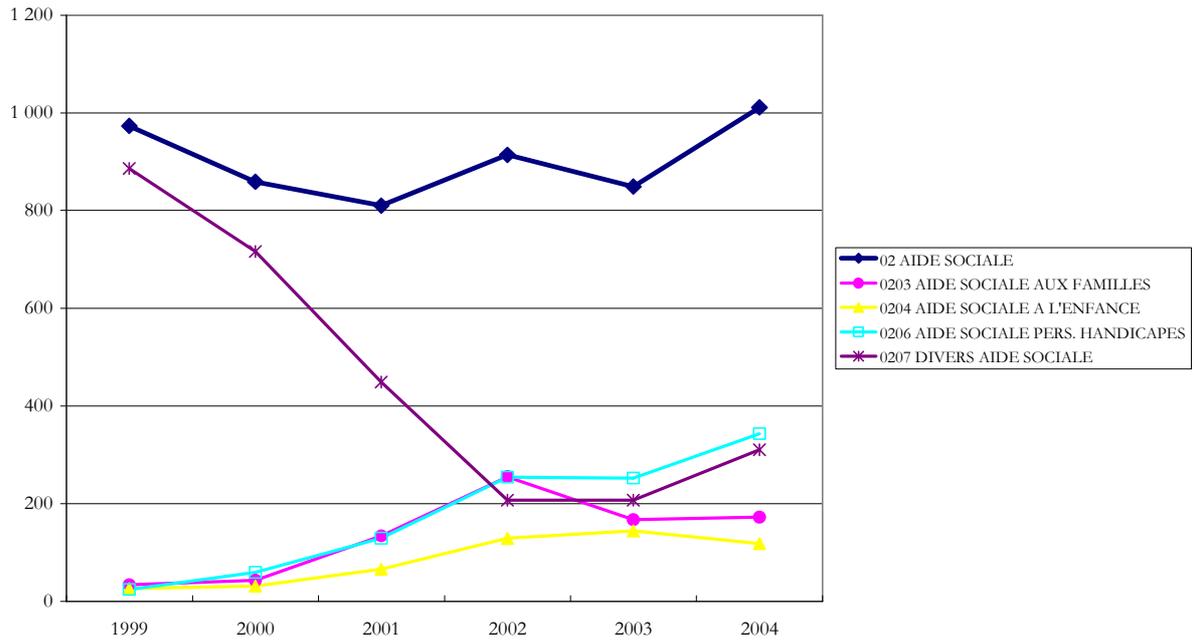
Globalement cette rubrique a un taux de croissance annuel moyen inférieur à 1%, un poids relativement faible, ce qui en fait une rubrique marginale dans l'accroissement total.

La rubrique se décompose en 7 postes dont certains de très faible importance. C'est la sous-rubrique de l'aide sociale aux personnes handicapées qui est la plus importante en 2004, du fait de sa croissance sur la période. La sous-rubrique divers a fortement décru sur la période au contraire des autres sous rubriques, mais reste encore la deuxième en termes de poids.

EVOLUTION

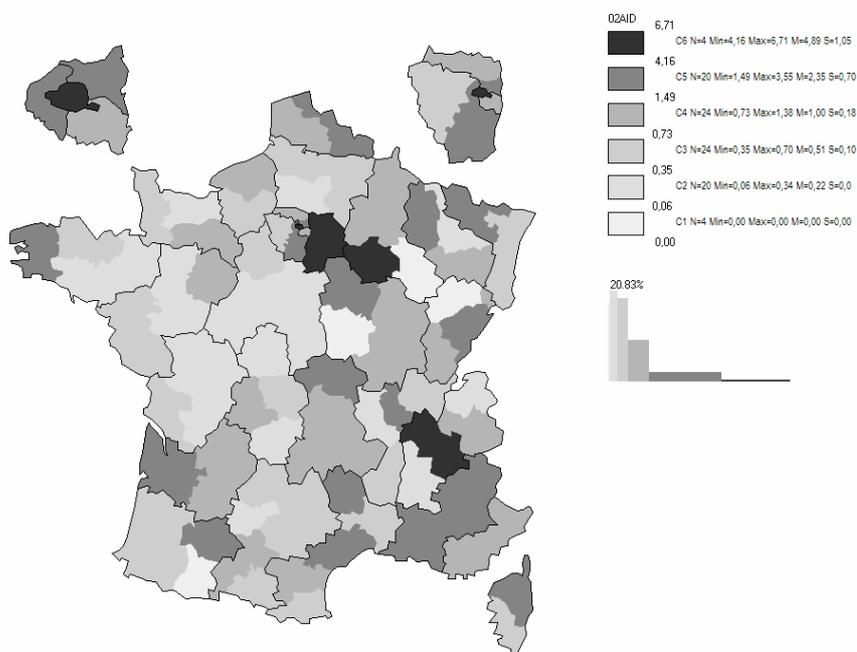
Le poste « divers » comprend les litiges relatifs au RMI et à l'aide médicale. Cette forte décroissance est vraisemblablement due au fait que depuis 1999 le département n'est plus responsable de l'aide médicale en raison de la loi du 27 juillet 1999 créant la CMU. La chute a particulièrement concerné le TA de Paris entre 1999 et 2001, puis celui de Montpellier entre 2000 et 2002.

Matière : AIDE SOCIALE



TAUX DE RECOURS PAR DEPARTEMENTS (BRUT, HORS RENVOI)

DCA



Fait avec Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/philgeo> [discrétisation 106]
CESDIP

RUBRIQUE : COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (04)

RESUME DES DONNEES

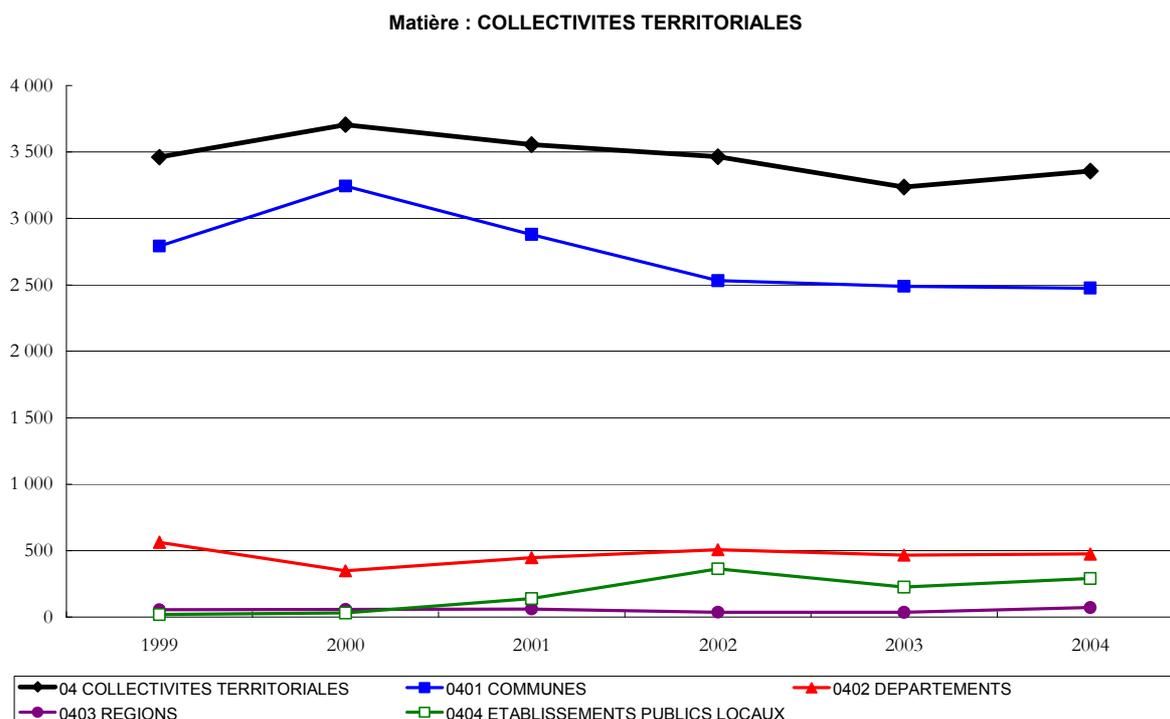
La rubrique se décompose en 30 postes, les 19 premiers correspondant aux échelons de la commune, du département et de la région, 5 autres aux établissements publics locaux, les 5 suivants aux territoires et collectivités d'outre-mer et le dernier à un poste divers. La plupart des requêtes concernant l'outre-mer n'apparaissent pas ici puisque les données étudiées ne comprennent que la France métropolitaine.

Globalement cette rubrique se présente de façon stable sur les six dernières années, son taux de variation annuel moyen sur la période est négatif (-1,7%), et son relatif faible poids (2,67% de l'ensemble des requêtes sur la période) font que sa contribution à la variation totale est négative mais très faible (-0,09%). La sous-rubrique la plus importante concerne les communes (74% de la rubrique totale en 2004) dont le contentieux est orienté à la baisse puis celui des départements également orienté à la baisse et en troisième lieu celui des établissements publics locaux orienté à la hausse.

MATIÈRE	1999	2004	% RUBRIQUE 2004	somme 99 à 04	% DU TOTAL 99-04	TAUX DE VARIATION LISSÉ	CONTRI- BUTION À LA VARIATION TOTALE	RAPPORT D'ACCROIS- SEMENT
04 COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	3 460	3355	100,00	20773	2,67	-1,7	-0,09	-0,28
0401 COMMUNES	2 792	2476		16408	2,11	-4,3	-0,27	-0,84
040101 ORGANES - FONCTIONNEMENT (COM)	562	680	20,27	3894	0,50	0,2	0,10	0,31
040102 SERVICES PUBLICS COMMUN.	294	382	11,39	2372	0,30	4,5	0,07	0,23
040103 FINANCES COMMUNALES	680	454	13,53	3937	0,51	-11,8	-0,19	-0,60
040104 INTERV. ÉCONOMIQUES COMMUNE	87	117	3,49	543	0,07	5,3	0,03	0,08
040105 AUTORISATION PLAIDER COMMUNE	1	27	0,80	86	0,01	67,3	0,02	0,07
040106 DIVERS COMMUNES	1 168	816	24,32	5576	0,72	-5,9	-0,30	-0,93
0402 DÉPARTEMENTS	564	475		2809	0,36	0,4	-0,08	-0,24
040201 ORGANES - FONCTIONNEMENT (DEP)	31	10	0,30	129	0,02	-17,3	-0,02	-0,06
040202 SERVICES PUBLICS DÉPARTEMENT	31	30	0,89	163	0,02	-0,7	0,00	0,00
040203 FINANCES DU DÉPARTEMENT	72	27	0,80	282	0,04	-17,8	-0,04	-0,12
040204 INTERV ÉCONOMIQUES DEPARTEMENT	66	12	0,36	152	0,02	-28,6	-0,05	-0,14
040205 INTERV SOCIALES DÉPARTEMENT	44	337	10,04	1297	0,17	49,5	0,25	0,78
040206 AUTORISATION PLAIDER DÉPART	0	0	0,00	8	0,00			0,00
040207 DIVERS DÉPARTEMENTS	320	59	1,76	778	0,10	-23,5	-0,22	-0,69
0403 RÉGIONS	57	72		322	0,04	-2,1	0,01	0,04
040301 ORGANES - FONCTIONNEMENT (REG)	7	14	0,42	64	0,01	-0,6	0,01	0,02
040302 SERVICES PUBLICS DE LA RÉGION	0	3	0,09	6	0,00			0,01
040303 FINANCES DE LA RÉGION	31	33	0,98	118	0,02	-5,1	0,00	0,01
040304 INTERV ECONOMIQUES RÉGION	8	15	0,45	68	0,01	10,5	0,01	0,02
040305 AUTORISATION PLAIDER RÉGION	0	0	0,00	1	0,00			0,00
040306 DIVERS RÉGIONS	11	7	0,21	65	0,01	-14,3	0,00	-0,01
0404 ÉTABLISSEMENTS PUBLICS LOCAUX	19	291		1072	0,14	79,5	0,23	0,72
040401 ÉTAB DE COOPERAT ENTRE COLLECT	6	177	5,28	608	0,08	110,3	0,14	0,45
040402 ASSOCIATIONS SYNDICALES	7	42	1,25	201	0,03	42,0	0,03	0,09
040403 AUTRES ÉTAB PUBLICS LOC	4	41	1,22	124	0,02	69,7	0,03	0,10
040404 AUTORISATION PLAIDER ÉTAB PUB	1	0	0,00	1	0,00		0,00	0,00
040405 DIVERS ÉTAB PUBLICS LOCAUX	1	31	0,92	138	0,02	109,3	0,03	0,08
0405 TERRITOIRES D'OUTRE-MER	27	0		57	0,01		-0,02	-0,07
040501 ORG ET FONCT TERRITOIRES D'OM	0	0	0,00	0	0,00			0,00
040502 FINANCES DES TERRITOIRES D'OM	0	0	0,00	0	0,00			0,00
040503 INTERV ÉCON TERRITOIRES D'OM	0	0	0,00	0	0,00			0,00
040504 QUESTION RÉPARTITION COMP D'OM	0	0	0,00	0	0,00			0,00
040505 DIVERS TERRITOIRES D'OM	27	0	0,00	57	0,01		-0,02	-0,07
0406 DIVERS COLLECTIV TERRIT.	1	41	1,22	105	0,01	115,0	0,03	0,11

ÉVOLUTION

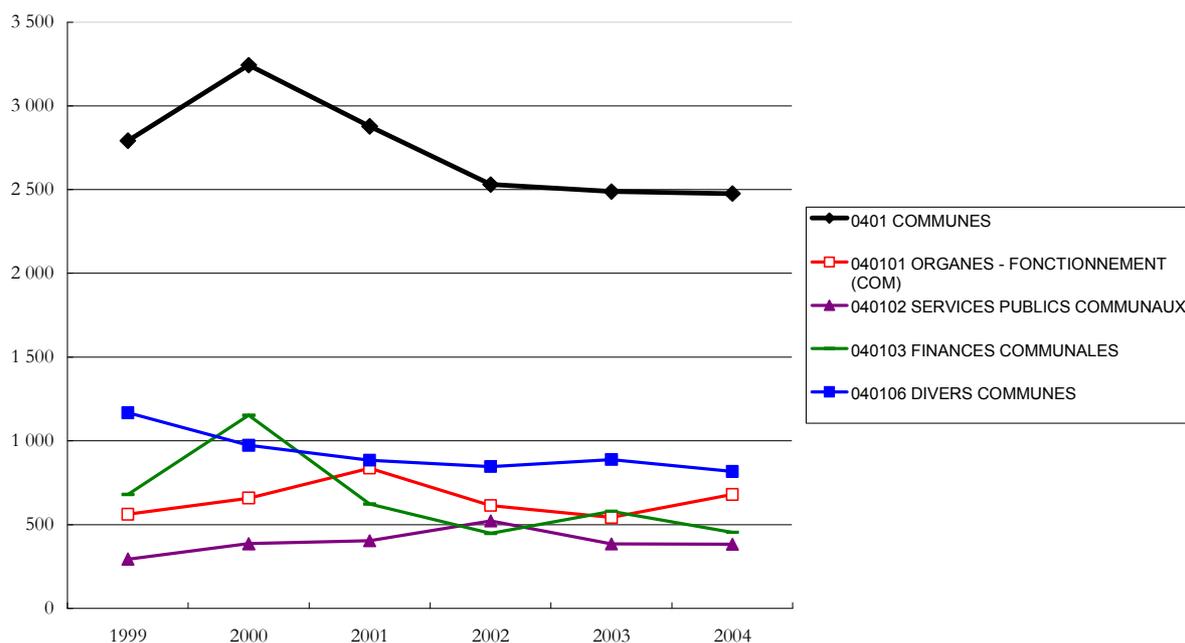
L'essentiel des requêtes concerne les communes avec un pic en 2000 et une décroissance forte les deux années suivantes et secondairement les départements dont, à l'inverse, le contentieux est au plus bas en 2000. On observe une croissance importante de 2000 à 2001 et 2001 à 2002 des requêtes concernant les établissements publics locaux contrairement aux requêtes concernant les régions qui tendent à décroître avant de croître à nouveau. Le poste divers est à la hausse avec des effectifs très faibles.



En rester à un niveau global occulte des évolutions contrastées : la hausse des requêtes concernant les interventions sociales du département, les établissements de coopération entre collectivités ou les organes de fonctionnement de la commune et la baisse de celles concernant des catégories « divers » ou les finances communales.

Au sein de la sous-rubrique **commune**, les deux évolutions notables sont celle de la sous-rubrique finances communales dont la décroissance donne l'allure de la rubrique totale et celle du poste « divers » dont l'évolution est inverse de celle concernant les organes de fonctionnement des communes mais aussi les services publics communaux.

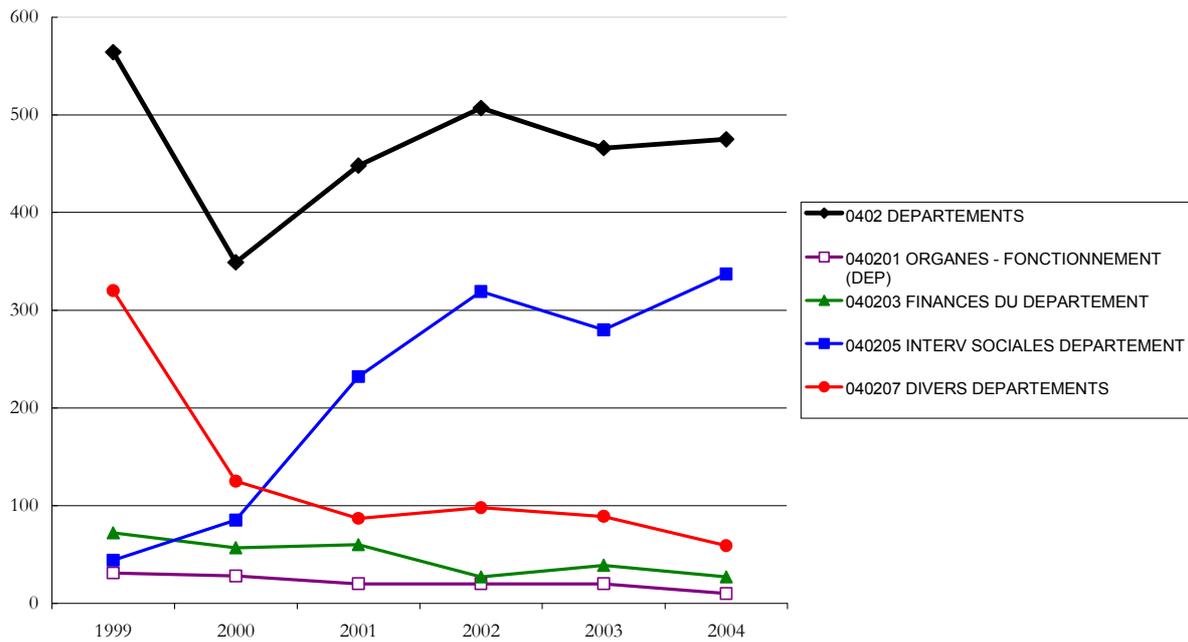
Matière : COMMUNES



Géographiquement les évolutions sont assez contrastées mais les effectifs deviennent petits et les comparaisons difficiles.

Au sein de la sous-rubrique **département** le poste divers décroît fortement à l'inverse du poste interventions sociales. La question d'un possible effet de compensation se pose. En réalité lorsqu'on compare l'évolution de ces deux courbes par TA il apparaît qu'elles évoluent souvent parallèlement, la raison de la forte décroissance du poste « divers » est sans doute la même que celle invoquée pour la décroissance du poste « divers aide sociale » (depuis la loi de juillet 1999 le département n'est plus responsable de l'aide médicale du fait de la création de la CMU qui dépend de l'État).

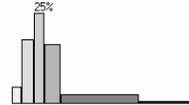
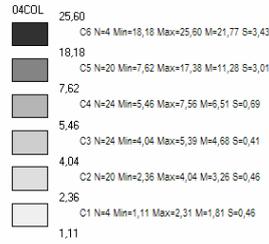
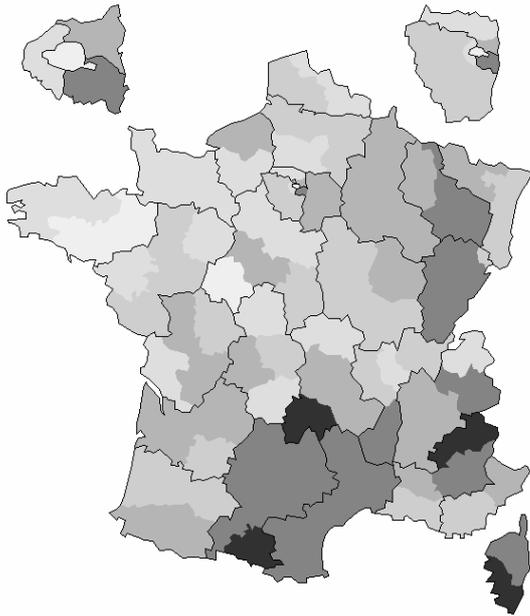
Matière : DEPARTEMENTS



Enfin on observe une croissance importante de 2000 à 2001 et 2001 à 2002 des requêtes concernant les **établissements publics locaux** à l'inverse des requêtes concernant les régions qui tendent à décroître avant de croître à nouveau. En allant dans le détail des rubriques il apparaît que la croissance concernant les établissements publics locaux concernent surtout les établissements de coopération entre collectivités. Cette évolution est vraisemblablement liée au développement de l'intercommunalité.

TAUX DE RECOURS PAR DEPARTEMENTS (BRUT, HORS RENVOI)

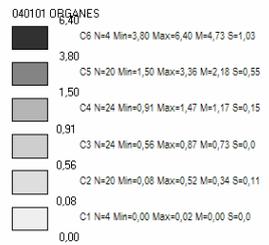
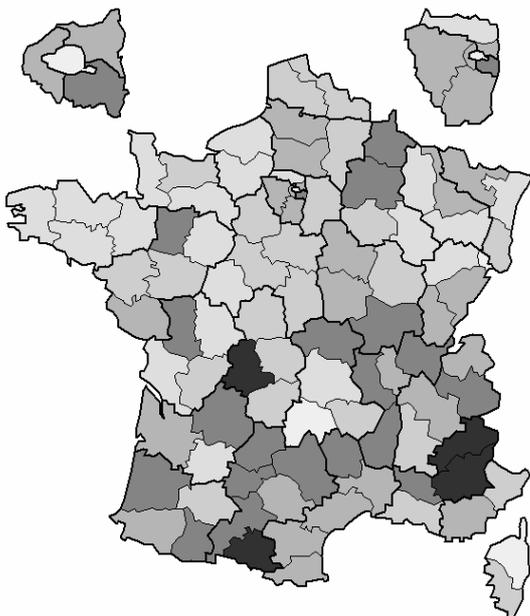
DCA



Fait avec Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/philgeo> [discrétisation '06']
CESDIP

Ensemble de la rubrique 04 Collectivités territoriales

DCA



Fait avec Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/philgeo> [discrétisation '06']
CESDIP

Sous-rubrique Commune - Organes fonctionnement

RUBRIQUE CONTENTIEUX FISCAL (06)

RESUME DES DONNEES

MATIÈRE	1999	2004	% RUBRIQUE 2004	somme 99 à 04	% DU TOTAL 99-04	TAUX DE VARIATION LISSÉ	CONTRI- BUTION À LA VARIATION TOTALE	RAPPORT D'ACCROIS- SEMENT
06 CONTENTIEUX FISCAL	32 230	22270	99,93	164652	21,17	-9,8	-8,40	-26,41
0601 IMPOTS LOCAUX	10 287	7081		46205	5,94	-7,1	-2,70	-8,50
060101 TAXES FONCIERES	3 919	2044	9,18	16230	2,09	-11,3	-1,58	-4,97
060102 TAXE D'HABITATION	2 300	1257	5,64	9248	1,19	-14,0	-0,88	-2,77
060103 TAXE PROFESSIONNELLE	3 486	2887	12,96	16668	2,14	-3,4	-0,51	-1,59
060104 AUTRES TAXES LOCALES	582	878		3964	0,51	10,3	0,25	0,78
06010401 TAXE LOCALE D'EQUIPEMEN	8	48	0,22	210	0,03	31,9	0,03	0,11
06010402 TAXE D'ENLEV ORDURES ME	17	466	2,09	1078	0,14	118,3	0,38	1,19
06010403 TAXE D'URBANISME	227	120	0,54	866	0,11	-14,3	-0,09	-0,28
06010404 CONTRIB CONST DEP D'EQU	9	42	0,19	191	0,02	54,0	0,03	0,09
06010405 DIVERS AUTRES TAXES LOC	321	202	0,91	1619	0,21	-9,0	-0,10	-0,32
0602 IMPOTS SUR REVENU / BENEFICE	13 322	8866		74683	9,60	-12,6	-3,76	-11,81
060201 IMPOTS SUR LE REVENU	10 591	6578	29,54	60848	7,82	-14,7	-3,38	-10,64
060202 IMPOTS BENEFICES DES SOCII	2 731	2215	9,95	13586	1,75	-3,7	-0,44	-1,37
060203 IMPOT SOLIDARITE SUR FORTI	0	7	0,03	19	0,00			0,02
060204 AUT IMP. SUR REVENU/BENEFI	0	66	0,30	230	0,03			0,17
0603 TAXE SUR LA VALEUR AJOUTEE	5 629	3279	14,72	25018	3,22	-10,1	-1,98	-6,23
0604 AUTRES IMPOTS ENTREPRISES	70	273	1,23	970	0,12	31,4	0,17	0,54
0605 TAXES PARAFISCALES	966	944		6804	0,87	-3,3	-0,02	-0,06
060501 REDEVANCE DE L'AUDIOVISUE	143	561	2,52	2781	0,36	27,5	0,35	1,11
060502 AUTRES TAXES PARAFISCALE	823	383	1,72	4023	0,52	-17,7	-0,37	-1,17
0606 REDEVANCES SERVICES RENDU:	7	20	0,09	68	0,01	17,9	0,01	0,03
0607 RECOUVREMENT DE L'IMPOT	1 383	1055	4,74	7082	0,91	-5,3	-0,28	-0,87
0608 RESPON. DES SERVICES FISCA	3	49	0,22	324	0,04	75,9	0,04	0,12
0609 DIVERS CONTENTIEUX FISCAL	563	703	3,16	3498	0,45	-1,0	0,12	0,37

ÉVOLUTION

Globalement, cette rubrique représente 21,2 % des affaires enregistrées pendant la période et son évolution est assez nettement orientée à la baisse : -9,8% par an en moyenne entre 1999 et 2004.

Cette baisse se retrouve avec plus ou moins de force pour les rubriques les plus importantes, par ordre d'importance : 6.2.1 impôts sur le revenu ; 6.3 taxe sur la valeur ajoutée ; 6.1.3 taxe professionnelle ; 6.2.2 impôts sur les bénéficiés des sociétés ; 6.1.1 taxes foncières : 9,2% de la rubrique, -11% en moyenne annuelle ; 6.1.2 taxe d'habitation.

D'autres rubriques moins importantes (6.5.2 autres taxes parafiscales (autres que audiovisuel), 6.7 « recouvrement de l'impôt » et le poste divers 6.9 qui représente 3,2% sont également orientés à la baisse (-5% et -1% respectivement).

Quelques rubriques sont très nettement orientées à la hausse (6.1.4.2 taxe d'enlèvement des ordures ménagères, 6.4 autres impôts à la charge des entreprises, 6.5.1 redevance de l'audiovisuel). Si elles n'occupent qu'une place limitée même en 2004, elles n'en contribuent pas

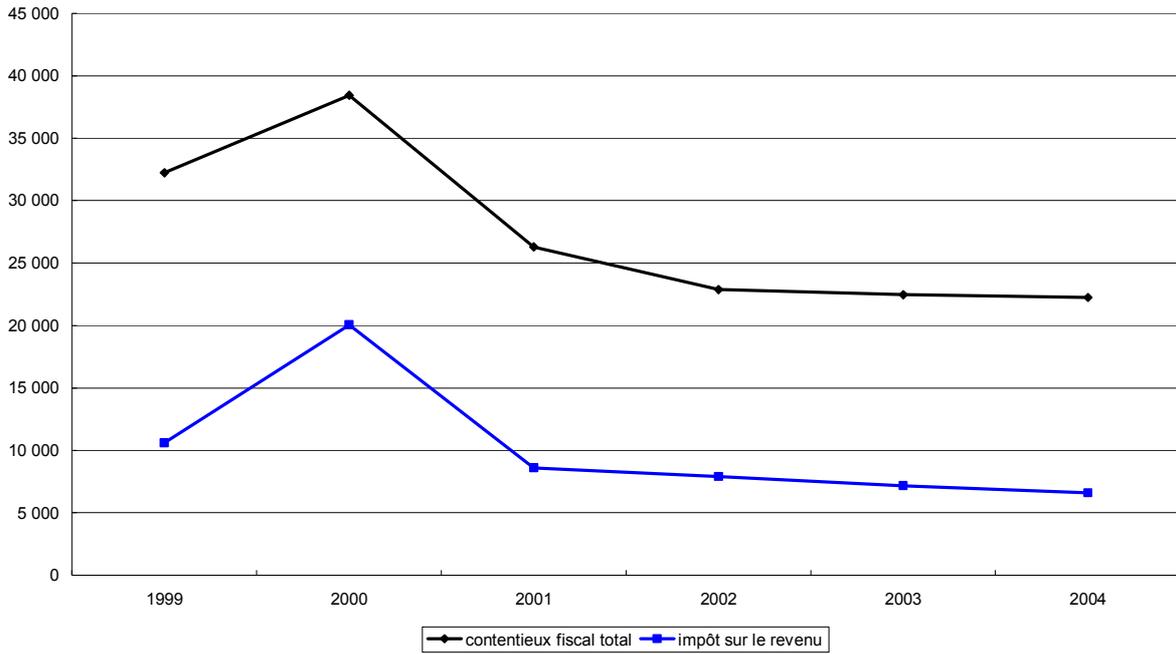
moins significativement de façon positive à la croissance du total des affaires enregistrées (avec un rapport d'accroissement de 2,8 % pour les trois catégories). Mais il s'agit de contentieux bien spécifique d'ailleurs susceptibles de venir en séries.

Les huit autres rubriques ne dépassent pas 1% du total du contentieux fiscal. Regroupées, elles en représentent 2,5% et sont stables, avec des mouvements internes quelquefois marqués (en particulier la rubrique 6.8 responsabilité des services fiscaux en augmentation sensible). Le poste présentant l'effectif le moins fourni concerne l'ISF : à peine 20 affaires enregistrées de 1999 à 2004.

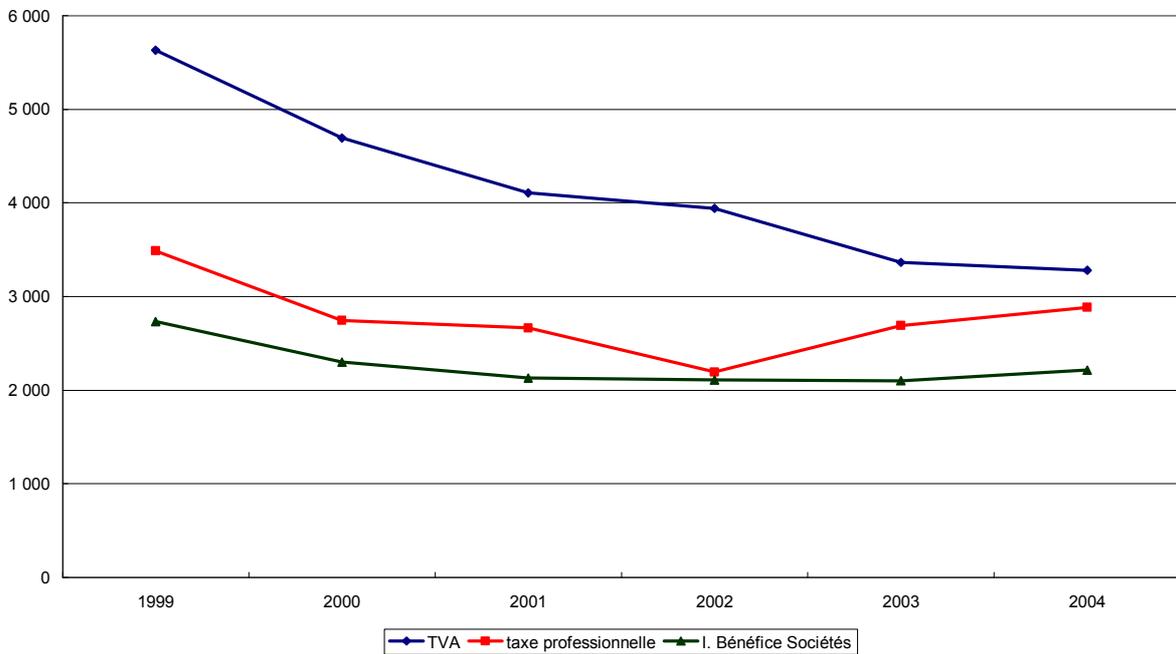
La construction de la nomenclature par nature de prélèvement fiscal ne correspond pas tout à fait à la présentation des données statistiques dans l'annuaire statistique de la direction générale des Impôts pour la phase administrative du contentieux. Celle-ci distingue les impôts d'État et taxes assimilées (avec peu de détails) et la fiscalité directe locale, et à l'intérieur de celle-ci les taxes foncières et taxes annexes, la taxe d'habitation, la taxe professionnelle et taxes annexes et les autres taxes locales.

Les profils annuels d'évolution, qui doivent être rapprochés avec précaution en raison d'échelles différentes, montrent que le total de la rubrique est affecté en 2000 par une forte croissance de la rubrique de l'impôt sur le revenu. Celle-ci entraîne aussi l'année suivante le total dans une baisse d'autant plus marquée que les autres postes importants sont en baisse également marquée entre 2000 et 2001, mais dans la continuité de la baisse 1999-2000 dans leur cas. Finalement, cette baisse substantielle est acquise en trois ans pour les plus grosses rubriques et la fin de la période est plutôt marquée par la stabilité au niveau du total. Les fortes croissances que connaissent les petites rubriques (redevance audiovisuelle, enlèvement des ordures ménagères) sont également concentrées sur une ou deux années, voire sur un même TA comme le contentieux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères regroupé à 77% au TA de Versailles en 2003 et encore à 45% en 2004. L'examen détaillé de cette rubrique conduit donc à envisager plutôt des mouvements assez brusques qu'une tendance régulière à la baisse, mais il faudrait un peu plus de recul et, surtout, pouvoir relier ces mouvements à la période antérieure.

MATIERE : contentieux fiscal



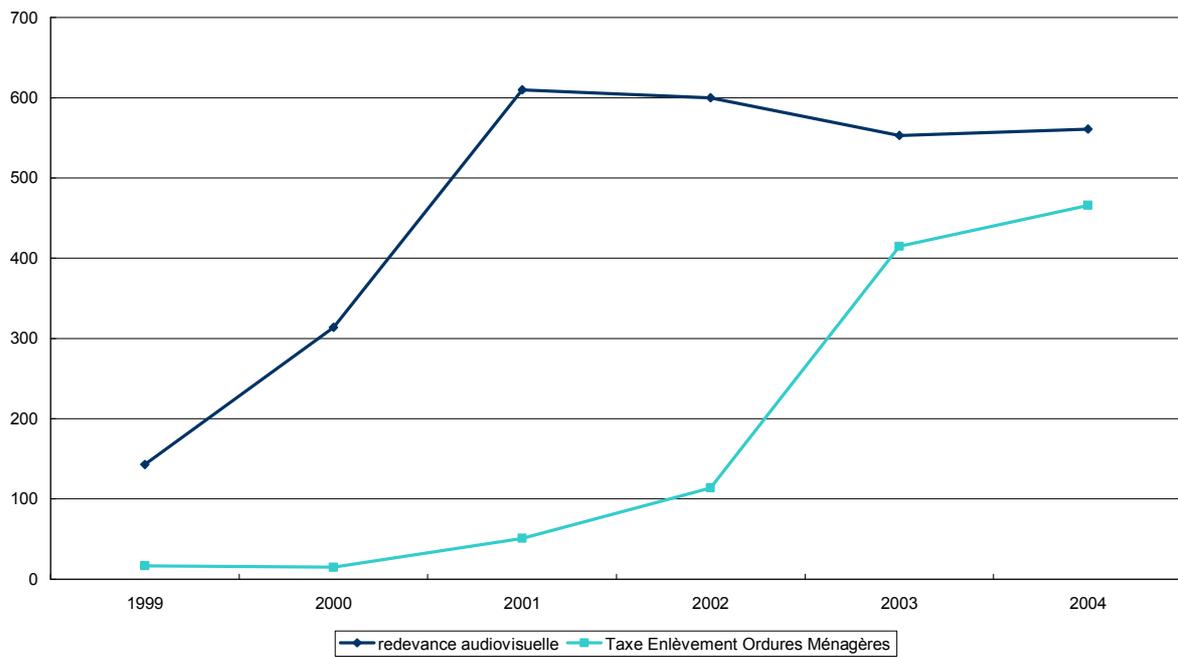
MATIERE : contentieux fiscal



MATIERE : contentieux fiscal

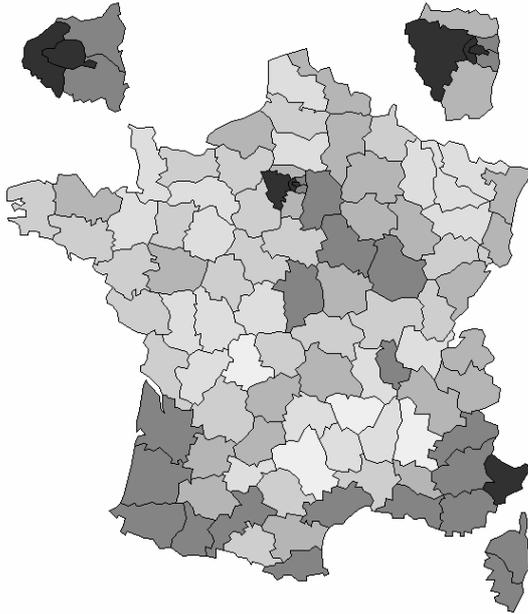


MATIERE : contentieux fiscal

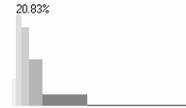


TAUX DE RECOURS PAR DEPARTEMENTS (BRUT, HORS RENVOI)

DCA



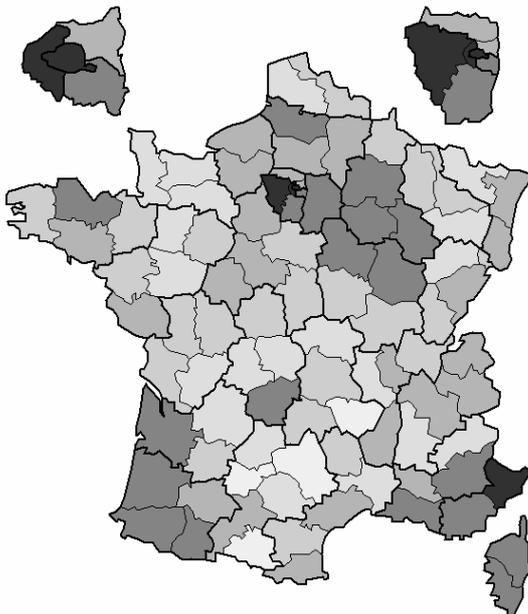
06CON	135,78
06 N=4 Min=84,52 Max=135,78 M=84,82 S=29,52	64,52
05 N=20 Min=34,68 Max=55,20 M=41,27 S=5,31	34,68
04 N=24 Min=25,75 Max=54,60 M=29,23 S=2,38	25,75
03 N=24 Min=20,48 Max=25,49 M=22,63 S=1,55	20,48
02 N=20 Min=16,67 Max=20,25 M=18,36 S=1,07	16,67
01 N=4 Min=14,20 Max=16,57 M=15,63 S=0,89	14,20



Fait avec Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/philgeo> [discrétisation '06']
CESDIP

Ensemble de la rubrique 06 Contentieux fiscal

DCA



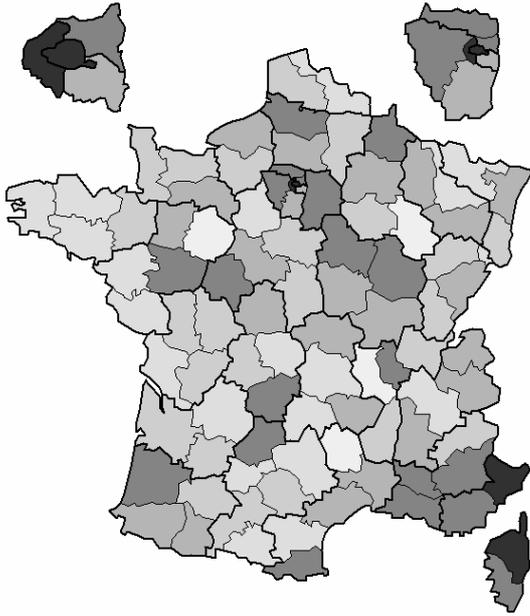
060201 IMPOTS S	41,19
06 N=4 Min=21,28 Max=41,10 M=27,76 S=7,88	21,28
05 N=20 Min=10,65 Max=14,97 M=12,70 S=1,59	10,65
04 N=24 Min=7,80 Max=10,58 M=9,29 S=0,83	7,80
03 N=24 Min=6,51 Max=7,77 M=7,04 S=0,36	6,51
02 N=20 Min=4,63 Max=6,51 M=5,82 S=0,57	4,63
01 N=4 Min=3,49 Max=4,62 M=3,89 S=0,40	3,49



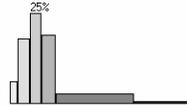
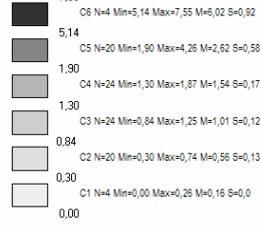
Fait avec Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/philgeo> [discrétisation '06']
CESDIP

Sous-rubrique 060201 Impôt sur le revenu

DCA



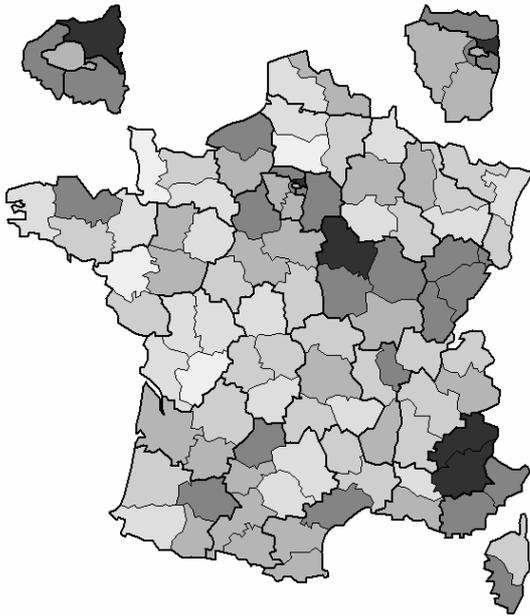
060102 TAXE D'H



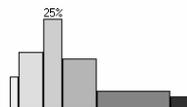
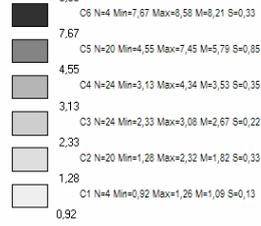
Fait avec Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/philgeo> [discrétisation '06']
CESDIP

Sous-rubrique 060102 Taxe d'habitation

DCA



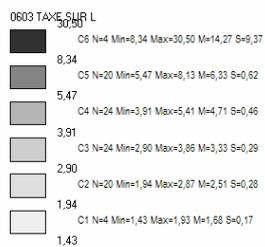
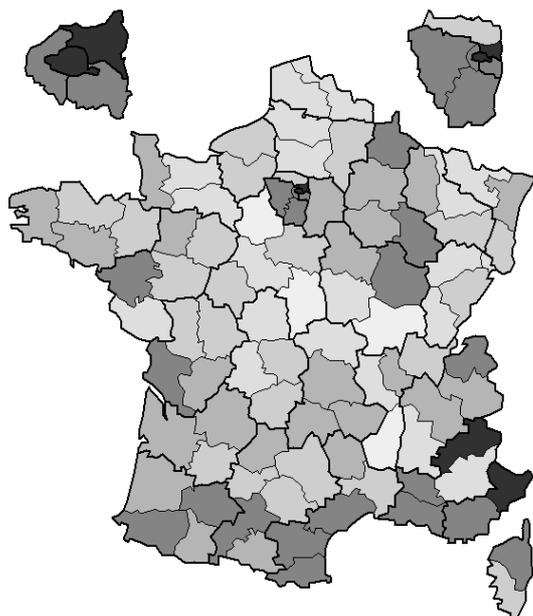
060101 TAXES FO



Fait avec Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/philgeo> [discrétisation '06']
CESDIP

Sous-rubrique 060101 Taxe foncière

DCA



Fait avec Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/philgeo> [discrétisation '06']
CÉSDF

Sous-rubrique 0603 Taxe sur la valeur ajoutée

RUBRIQUE : DOMAINE – VOIRIE (09)

RESUME DES DONNEES

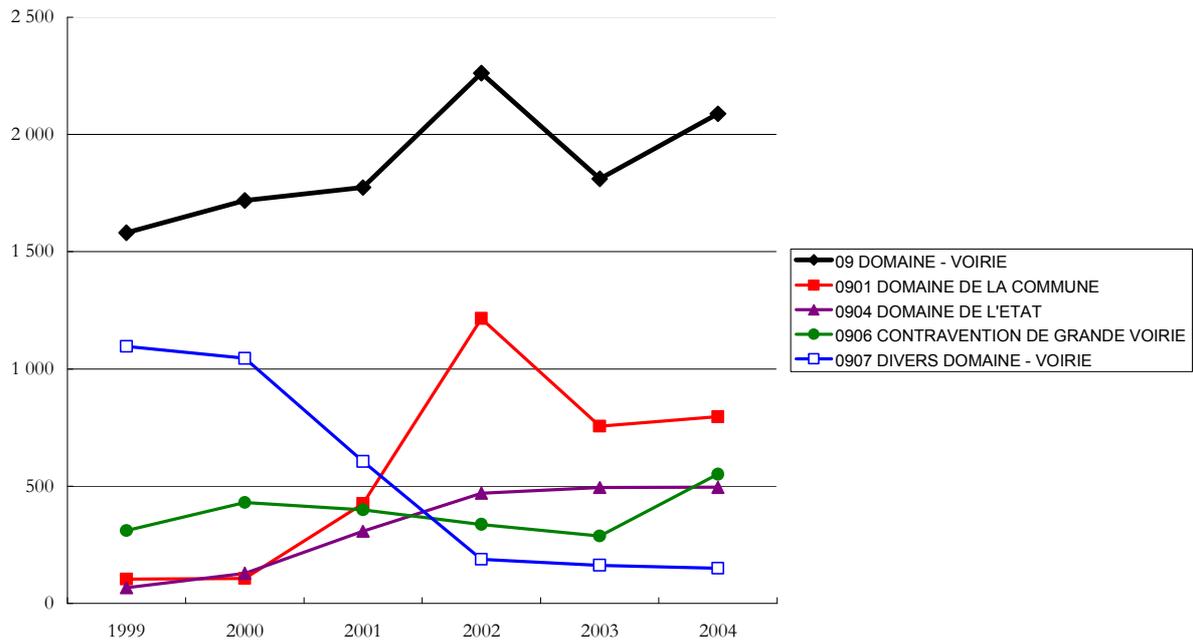
MATIÈRE	1999	2004	% RUBRIQUE 2004	somme 99 à 04	% DU TOTAL 99-04	TAUX DE VARIATION LISSÉ	CONTRI-BUTION À LA VARIATION TOTALE	RAPPORT D'ACCROIS-SEMENT
09 DOMAINE - VOIRIE	1 580	2088	100,00	11231	1,44	5,3	0,43	1,35
0901 DOMAINE DE LA COMMUNE	104	796	38,12	3402	0,44	63,1	0,58	1,83
0902 DOMAINE DU DÉPARTEMENT	3	41	1,96	143	0,02	76,6	0,03	0,10
0903 DOMAINE DE LA RÉGION	0	5	0,24	20	0,00			0,01
0904 DOMAINE DE L'ÉTAT	66	495		1961	0,25	51,5	0,36	1,14
090401 VOIES PUBLIQUES ET DÉPENDANCES	12	55	2,63	276	0,04	42,9	0,04	0,11
090402 DOMAINE PUBLIC FERROVIAIRE	2	86	4,12	156	0,02	102,3	0,07	0,22
090403 DOMAINE PUBLIC FLUVIAL	6	142	6,80	350	0,05	84,7	0,11	0,36
090404 DOMAINE PUBLIC MARITIME	40	161	7,71	954	0,12	37,7	0,10	0,32
090405 AUTRES DOMAINE DE L'ÉTAT	6	51	2,44	225	0,03	48,5	0,04	0,12
0905 DOMAINE DES ÉTABLIS. PUBLICS	1	50	2,39	145	0,02	125,0	0,04	0,13
0906 CONTRAVENTION DE GRANDE VOIRIE	310	551	26,39	2314	0,30	4,4	0,20	0,64
0907 DIVERS DOMAINE - VOIRIE	1 096	150	7,18	3246	0,42	-38,0	-0,80	-2,51

Cette rubrique qui représente 1,44% du total des rubriques sur les six années, s'accroît modérément, sa contribution à la variation totale est de 0,43%, ce qui représente un rapport à l'accroissement de 1,35. Les trois sous-rubriques les plus importantes sont le domaine de la commune, de l'État et les contraventions de grande voirie. La seule décroissance concerne le poste divers, ce qui signale éventuellement un transfert vers d'autres postes. En effet le poste « divers voirie » qui diminue significativement sur la période a selon nos explorations dans la base, un contenu assez proche des autres postes de sa catégorie et si ces autres postes ont au total un rapport d'accroissement de 3,84%, il faut tenir compte du fait que le poste divers a un rapport d'accroissement négatif de -2,51%.

ÉVOLUTION

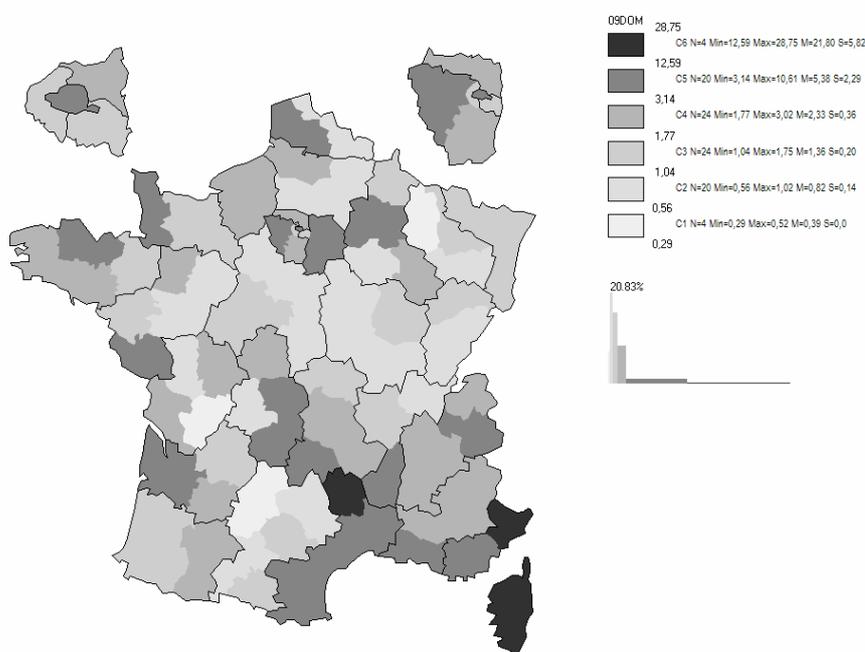
La croissance modeste sur la période cache un pic en 2002 dû à la sous-rubrique domaine de la commune et une croissance en 2004 due au contentieux des contraventions de grande voirie. La sous-rubrique divers chute drastiquement en 2001 et 2002 ce qui correspond à la hausse des sous-rubriques domaine de la commune et dans une moindre mesure domaine de l'État. Nos investigations dans la base skipper montrent qu'il a pu y avoir une certaine porosité entre ces sous-rubriques.

Matière: DOMAINE-VOIRIE



TAUX DE RECOURS PAR DEPARTEMENTS (BRUT, HORS RENVOI)

DCA



Fait avec Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/philgeo> [discrétisation 106]
CESDIP

Ensemble de la rubrique 09 Domaine voirie

RUBRIQUE : DROIT DES PERSONNES ET LIBERTES PUBLIQUES (10)

RESUME DES DONNEES

MATIERE	1999	2004	% RUBRIQUE 2004	somme 99 à 04	% DU TOTAL 99-04	TAUX DE VARIATION LISSE	CONTRIBUTION A LA VARIATION TOTALE	RAPPORT D'ACCROISSEMENT
10 DROITS PERSONNES ET LIBERTES PUBLIQUES	1 918	2140	100,00	10343	1,33	3,8	0,19	0,59
1001 ETATS DES PERSONNES	1 395	1169		5747	0,74	-2,6	-0,19	-0,60
100101 ADOPTION	7	61	2,85	185	0,02	48,5	0,05	0,14
100102 NOM PATRONYMIQUE	30	81	3,79	236	0,03	17,2	0,04	0,14
100103 NATIONALITE	1 355	970		5179	0,67	-5,5	-0,32	-1,02
10010301 NATURALISATION - REINTEGRATION	1 355	960	44,86	5151	0,66	-5,7	-0,33	-1,05
10010302 PERTE DE LA NATIONALITE	0	10	0,47	28	0,00			0,03
100104 AUTRE ETAT DES PERSONNES	3	57	2,66	147	0,02	106,8	0,05	0,14
1002 LIBERTES PUBLIQUES	41	723		2711	0,35	69,5	0,58	1,81
100201 LIBERTE D'ALLER ET VENIR	0	37	1,73	98	0,01			0,10
100202 LIBERTE D'ASSOCIATION	0	14	0,65	36	0,00			0,04
100203 LIBERTE DE CULTE	0	7	0,33	44	0,01			0,02
100204 LIBERTE D'EXPRESSION LIBERTE PRESSE	1	14	0,65	49	0,01	81,1	0,01	0,03
100205 LIBERTE DE MANIFESTATION	0	9	0,42	29	0,00			0,02
100206 ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS	31	578	27,01	2151	0,28	70,1	0,46	1,45
100207 INFORMATIQUE ET LIBERTES	8	19	0,89	79	0,01	10,3	0,01	0,03
100208 AUTRE LIBERTES PUBLIQUES	1	45	2,10	225	0,03	99,9	0,04	0,12
1003 DIVERS DROITS PERSONNES ET LIBERTES	482	248	11,59	1885	0,24	-11,7	-0,20	-0,62

Cette rubrique se partage en pratique en deux sous-ensembles très différents : les affaires relatives à la nationalité (« naturalisation-réintégration ») d'un côté, celle relative à « l'accès aux documents administratifs » de l'autre. Les premières contribuent négativement à la croissance des affaires enregistrées et les secondes positivement et les deux mouvements tendent à s'annuler. La rubrique « divers » régresse tandis que d'autres postes détaillés (et en particulier les sous-rubriques autres) augmentent (effet probable de nomenclature).

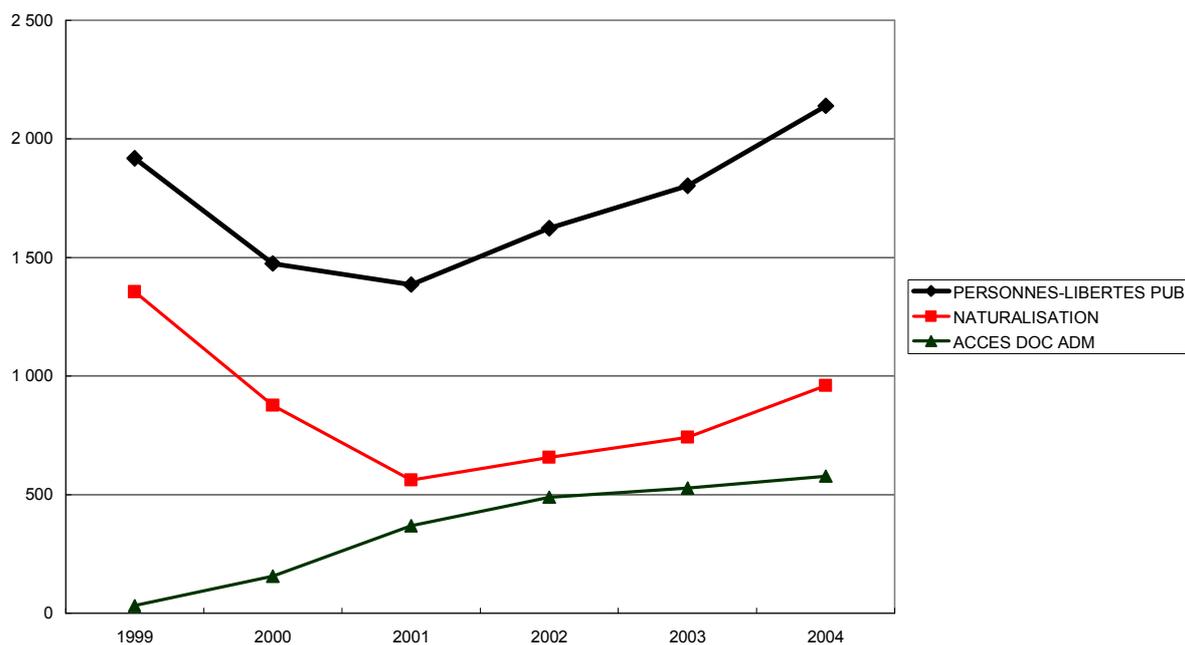
ÉVOLUTION

L'augmentation de la rubrique « accès aux documents administratifs » pourrait résulter selon la note de Mme Heers (mai 2005) de la loi du 4 mars 2002 qui a ouvert le droit à la communication directe de l'entier dossier médical. Cependant, le graphique indique une croissance dès le début de la période observée et donc probablement un contentieux non limité à un type de document particulier.

La baisse de la rubrique « naturalisation-réintégration » mis en évidence par la différence entre 1999 et 2004 est en fait concentrée sur les premières années et une hausse significative la compense en partie à partir de 2002.

Finalement l'évolution de l'ensemble de la rubrique reste plutôt proche de cette sous-rubrique concernant la nationalité. Or l'activité correspondant à cette rubrique se trouve entièrement concentrée à Nantes (44) ce qui finalement coupe court à toute tentative d'analyse géographique de cette rubrique.

Matière : DROIT DES PESONNES - LIBERTES PUBLIQUES



TAUX DE RECOURS PAR DEPARTEMENTS (BRUT, HORS RENVOI)

Sans objet : on observe seulement la concentration à Nantes de la plus grosse partie des affaires.

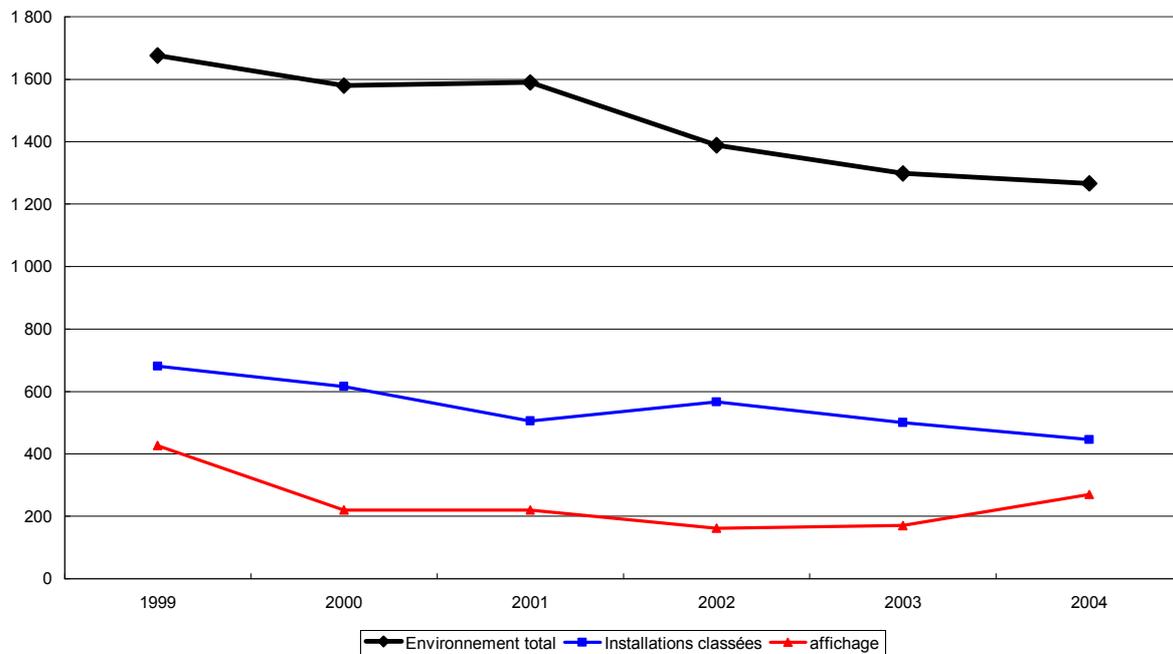
RUBRIQUE : ENVIRONNEMENT (14)

RESUME DES DONNEES

MATIÈRE	1999	2004	% RUBRIQUE 2004	somme 99 à 04	% DU TOTAL 99-04	TAUX DE VARIATION LISSÉ	CONTRI-BUTION À LA VARIATION TOTALE	RAPPORT D'ACCROIS-SEMENT
14 ENVIRONNEMENT	1 676	1267	100,00	8801	1,13	-5,9	-0,34	-1,08
1401 INSTALLATIONS CLASSÉES	681	446	35,20	3316	0,43	-7,2	-0,20	-0,62
1402 MINES ET CARRIÈRES	205	121	9,55	802	0,10	-10,4	-0,07	-0,22
1403 LUTTE CONTRE LA POLLUTION	6	72	5,68	430	0,06	58,6	0,06	0,17
1404 PROTECTION FAUNE ET FLORE	4	58	4,58	319	0,04	80,1	0,05	0,14
1405 PROTECTION DE L'EAU	17	126	9,94	524	0,07	52,6	0,09	0,29
1406 PARCS NATURELLES	2	6	0,47	25	0,00		0,00	0,01
1407 MONUMENTS ET SITES	8	10	0,79	90	0,01	-1,3	0,00	0,01
1408 AFFICHAGE	426	270	21,31	1469	0,19	-9,1	-0,13	-0,41
1409 DIVERS ENVIRONNEMENT	327	158	12,47	1826	0,23	-22,1	-0,14	-0,45

ÉVOLUTION

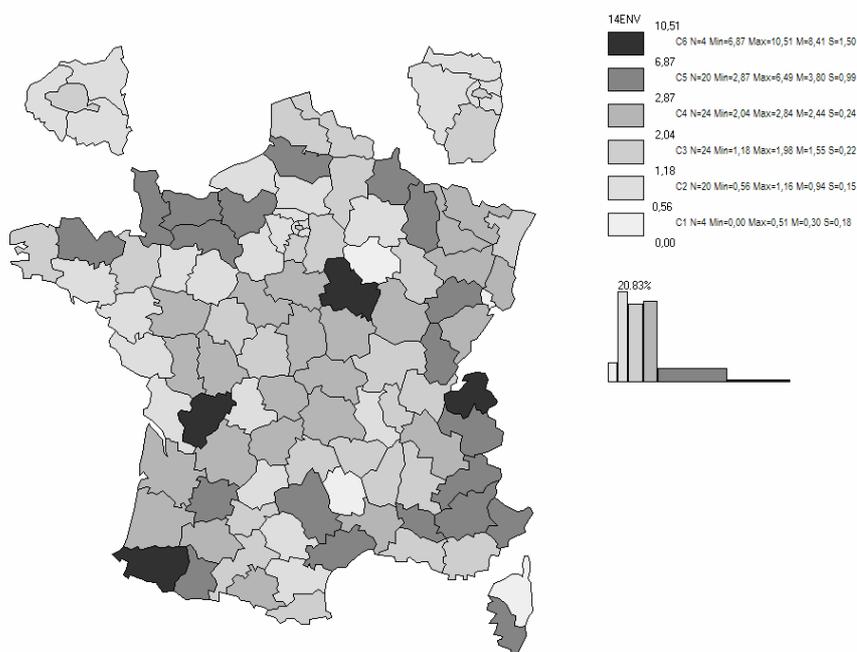
MATIERE : environnement



La rubrique ne pèse guère dans le total et elle va en s'amenuisant. La baisse est nette pour les postes les plus importants (installations classées et affichage) à l'intérieur de la rubrique et il est difficile de trouver une exception dans les toutes petites rubriques qui sont détaillées. Le poste divers baisse également sans que l'on puisse évoquer une compensation.

TAUX DE RECOURS PAR DEPARTEMENTS (BRUT, HORS RENVOI)

DCA



Fait avec Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/philgeo> [discrétisation '06']
CESDIP

Ensemble de la rubrique 14 Environnement

RUBRIQUE : ÉTRANGERS (16)

RÉSUMÉ DES DONNÉES

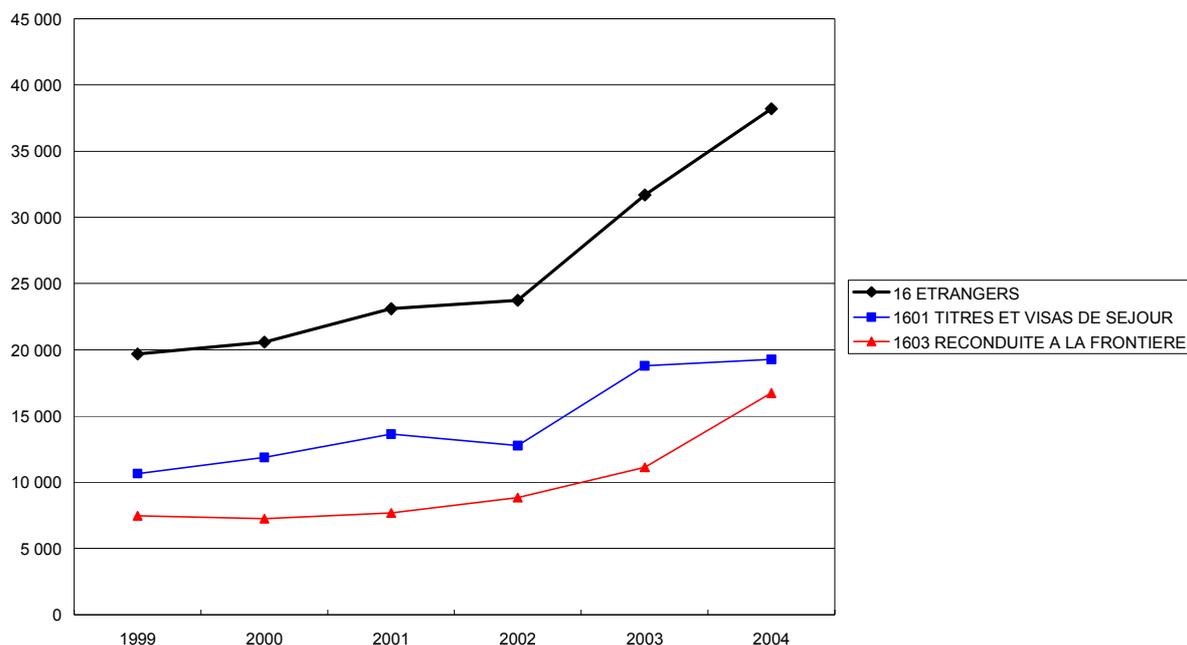
MATIÈRE	1999	2004	% RUBRIQUE 2004	somme 99 à 04	% DU TOTAL 99-04	TAUX DE VARIATION LISSÉ	CONTRI- BUTION À LA VARIATION TOTALE	RAPPORT D'ACCROIS- SEMENT
16 ÉTRANGERS	19 694	38202	100,00	157018	20,19	14,2	15,61	49,07
1601 TITRES ET VISAS DE SÉJOUR	10 657	19268	50,44	86979	11,18	13,0	7,26	22,83
1602 TITRES DE TRAVAIL	101	222	0,58	872	0,11	17,5	0,10	0,32
1603 RECONDUITE A LA FRONTIÈRE	7 476	16734	43,80	59098	7,60	16,9	7,81	24,54
1604 EXPULSION	761	298	0,78	3822	0,49	-16,8	-0,39	-1,23
1605 EXTRADITION	0	1	0,00	5	0,00			0,00
1606 RÉFUGIÉS ET APATRIDES	28	913	2,39	1842	0,24	110,1	0,75	2,35
1607 DIVERS ÉTRANGERS	671	766	2,01	4400	0,57	6,2	0,08	0,25

Cette rubrique pèse d'un poids très important dans l'ensemble du contentieux administratif et son évolution sur cinq ans est très forte (+14,2% de variation annuelle). Sa contribution à la variation du total est de 15,61% ce qui représente un rapport positif de près de la moitié de l'accroissement total (49,07). Deux sous-rubriques totalisent 94% de ce contentieux : les titres et visas de séjour et les reconduites à la frontière. Toutes deux se sont accrues rapidement : 13% et 17% de variation annuelle. La variation la plus importante concerne les réfugiés et apatrides : le taux de +110% est calculé à partir d'un faible effectif en 1999. Seule sous-rubrique à décroître, le contentieux des expulsions connaît une diminution notable, ce qui n'affecte pas l'ensemble en raison de son très faible poids dans la rubrique (- de 1%).

ÉVOLUTION

Le fort accroissement de ces deux dernières années est dû en 2003 au contentieux des titres et visas de séjour qui s'est ensuite stabilisé en 2004, année de forte croissance pour celui des reconduites à la frontière.

Matière : ETRANGERS

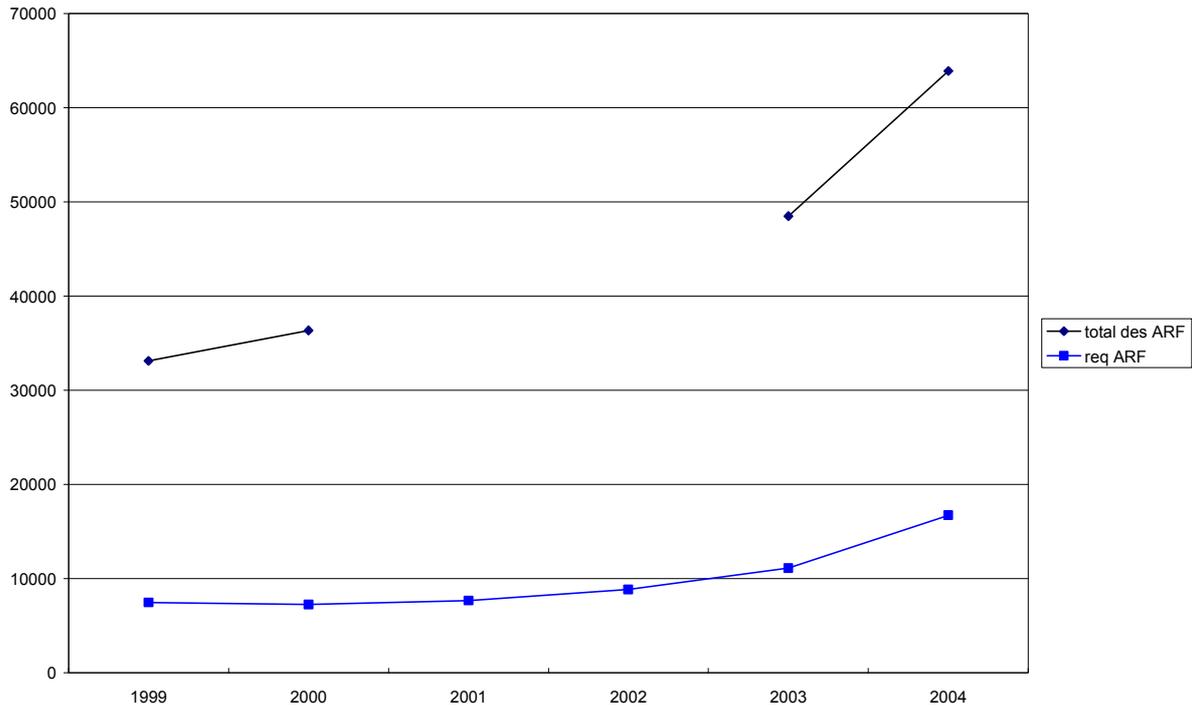


Le contentieux des étrangers est fortement influencé par les dispositions législatives et les pratiques administratives (note Heers, 26 mai 2005).

La reconduite à la frontière peut être décidée par le juge judiciaire ou par le préfet (ARF). Seuls les ARF, décisions prises par le préfet sont contestées devant le TA. L'objet de la contestation peut également porter sur le pays de renvoi. Si le départ forcé est décidé dans le cadre d'une interdiction de territoire le préfet détermine le pays de destination. Cette décision doit être contestée devant le juge administratif²⁷.

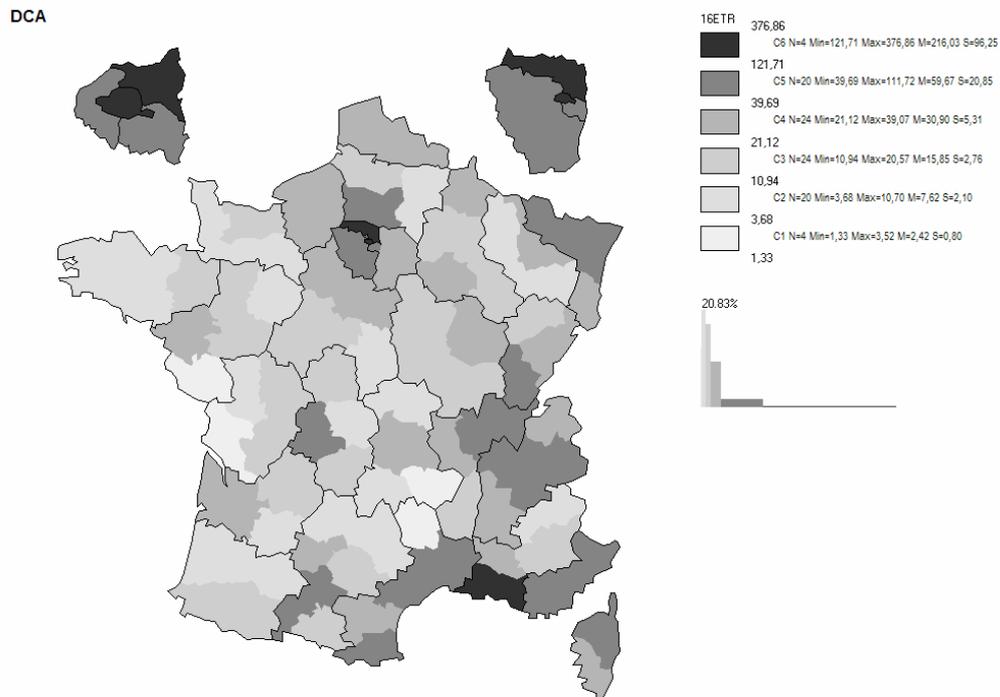
Cependant l'évolution du contentieux des ARF est aussi lié aux pratiques administratives, comme en témoigne le graphique ci-après : le nombre d'arrêtés de reconduite à la frontière pris par les préfets tant par voie postale qu'administrative s'est fortement accru en 2004.

²⁷ Tchen V., Renault-Malignac F., *Code de l'entrée et du séjour des étrangers en France*, Litec, 2004-2005.



Ces deux contentieux sont très concentrés en région parisienne, et en région Rhône Alpes. Paris domine massivement ce contentieux.

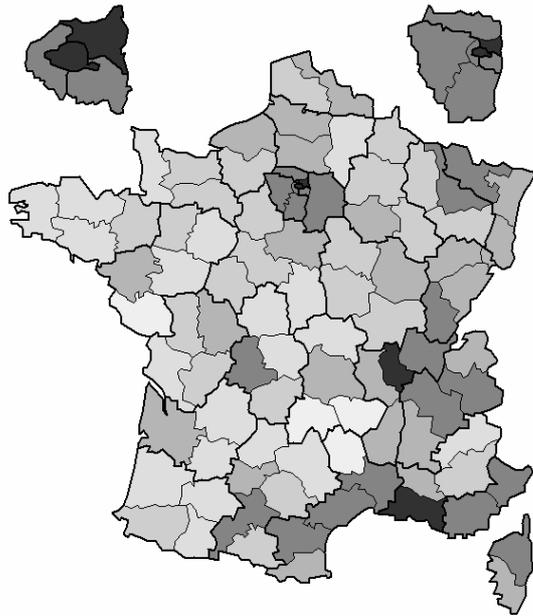
TAUX DE RECOURS PAR DEPARTEMENTS (BRUT, HORS RENVOI)



Fait avec Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/philgeo> [discrétisation '06']
CESDIP

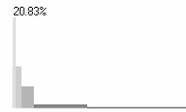
Ensemble de la rubrique 16 Etrangers

DCA



1601 TITRES ET VISAS DE SÉJOUR

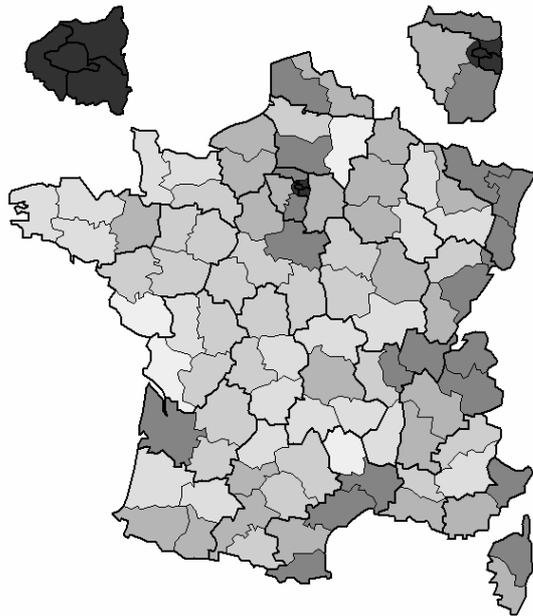
Level	N	Min	Max	M	S
06	4	71,72	173,53	128,08	38,77
05	20	20,84	61,19	33,17	13,81
04	24	9,45	19,09	14,24	2,88
03	24	3,48	9,38	6,30	1,89
02	20	1,22	3,47	2,46	0,67
01	4	0,23	1,05	0,65	0,29



Fait avec Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/philgeo> [discrétisation '06']
CESDIP

Sous rubrique 0601 Titres et visas de séjour

DCA



1603 RECONDUITE À LA FRONTIÈRE

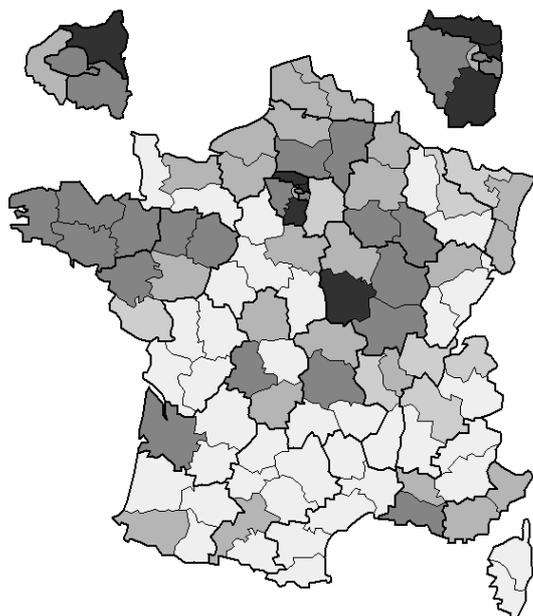
Level	N	Min	Max	M	S
06	4	48,15	192,55	87,13	60,93
05	20	16,73	46,40	24,65	9,21
04	24	8,93	16,63	13,44	2,30
03	24	4,95	8,90	7,02	1,13
02	20	1,86	4,84	3,46	0,89
01	4	0,66	1,72	1,27	0,39



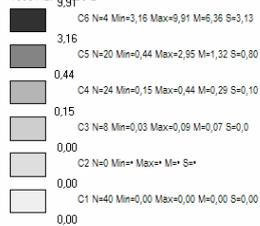
Fait avec Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/philgeo> [discrétisation '06']
CESDIP

Sous-rubrique 0603 Reconduite à la frontière

DCA



1606 REFUGIÉS E



Fait avec Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/philgeo> [discrétisation '06']
CÉSDF

Sous-rubrique 1606 Réfugiés et apatrides

RUBRIQUE : FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS (18)

La rubrique « fonctionnaires et agents publics » (67 postes) représente 13% de l'ensemble des matières sur la période, son taux de croissance annuel est de 11%, sa contribution à la variation totale de 9,96%, ce qui résulte, en raison du poids de la rubrique, en un rapport d'accroissement de 31,30.

Cette rubrique se subdivise en sous-rubriques : agents de l'État, des collectivités territoriales, des établissements hospitaliers, enseignants, magistrats et militaires, sous-rubriques qui se subdivisent à leur tour de façon semblable autour des différents aspects de la vie professionnelle des agents de l'État : concours, notation, droits et obligations, etc.

C'est le contentieux touchant les agents de l'État qui est traditionnellement le plus important, cependant en 2004, le contentieux touchant les agents des établissements hospitaliers a pris le dessus. C'est d'ailleurs cette sous-rubrique qui explique la forte croissance de l'ensemble en 2004. Viennent ensuite, si on considère le total des six années, le contentieux des fonctionnaires des collectivités territoriales, puis celui des établissements hospitaliers, des enseignants et enfin des militaires. Le contentieux concernant les magistrats est quasi inexistant.

RÉSUMÉ DES DONNÉES

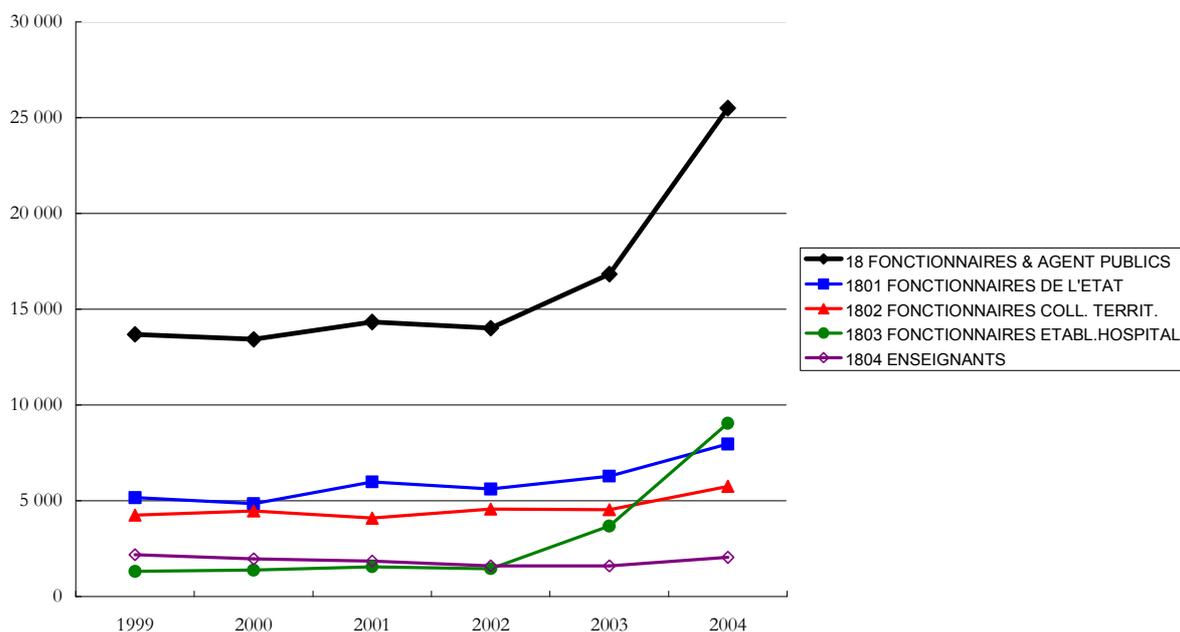
MATIÈRE	1999	2004	% RUBRIQUE 2004	somme 99 à 04	% DU TOTAL 99-04	TAUX DE VARIATION LISSÉ	CONTRI- BUTION À LA VARIATION TOTALE	RAPPORT D'ACCROIS- SEMENT
18 FONCTIONNAIRES & AGENT PUBLICS	13692	25499	99,87	97800	12,57	11,3	9,96	31,30
1801 FONCTIONNAIRES DE L'ETAT	5166	7964		35884	4,61	8,6	2,36	7,42
180101 DISPOSITIONS REGLEMENT.(AP)	3	40	0,16	200	0,03	72,4	0,03	0,10
180102 ENTREE EN SERVICE (AP)	410	644		3036	0,39	12,9	0,20	0,62
18010201 CONCOURS ET EXAMENS PROF.(AP)	55	313	1,23	1078	0,14	48,0	0,22	0,68
18010202 NOMINATIONS	355	331	1,30	1958	0,25	1,0	-0,02	-0,06
180103 POSITIONS (AP)	612	892	3,50	3860	0,50	4,8	0,24	0,74
180104 NOTATIONS	755	616	2,42	4238	0,54	-5,6	-0,12	-0,37
180105 DROITS ET OBLIGATIONS AP	313	510	2,00	2587	0,33	6,9	0,17	0,52
180106 REMUNERATION (AP)	1350	1958	7,68	9063	1,17	7,8	0,51	1,61
180107 MALADIES ET INFIRMITES AP	412	588	2,31	2907	0,37	6,0	0,15	0,47
180108 DISCIPLINE(AP)	381	653	2,56	2823	0,36	10,4	0,23	0,72
180109 CESSATION DE FONCTIONS (AP)	390	1177	4,62	3579	0,46	27,4	0,66	2,09
180110 DIVERS FONCTIONNAIRE DE L'ETAT	540	852	3,34	3552	0,46	10,3	0,26	0,83
1802 FONCTIONNAIRES COLL. TERRIT.	4255	5765		27692	3,56	4,9	1,27	4,00
180201 DISPOSITIONS REGLEMENT. (CT)	2	36	0,14	186	0,02	82,1	0,03	0,09
180202 ENTREE EN SERVICE (CT)	245	521		2493	0,32	19,2	0,23	0,73
18020201 CONCOURS ET EXAMENS PROF.(CT)	20	176	0,69	693	0,09	57,7	0,13	0,41
18020202 NOMINATIONS	225	345	1,35	1800	0,23	11,2	0,10	0,32
180203 POSITIONS (CT)	399	404	1,58	2230	0,29	2,1	0,00	0,01
180204 NOTATIONS	302	277	1,09	1660	0,21	-3,1	-0,02	-0,07
180205 DROITS ET OBLIGATIONS (CT)	158	223	0,87	1375	0,18	5,0	0,05	0,17
180206 REMUNERATION (CT)	750	1673	6,56	6158	0,79	8,4	0,78	2,45
180207 MALADIES ET INFIRMITES (CT)	289	452	1,77	2155	0,28	11,5	0,14	0,43
180208 DISCIPLINE (CT)	660	612	2,40	3305	0,42	-1,7	-0,04	-0,13
180209 CESSATION DE FONCTIONS (CT)	755	1109	4,35	5283	0,68	8,8	0,30	0,94
180210 DIVERS FONCTIONNAIRE COLL TERR	695	458	1,80	2847	0,37	-9,7	-0,20	-0,63
1803 FONCTIONNAIRES ETABL.HOSPITAL.	1325	9049		18469	2,37	42,8	6,51	20,48
180301 DISPOSITIONS REGLEMENT.(EH)	0	13	0,05	61	0,01			0,03
180302 ENTREE EN SERVICE (EH)	45	102		488	0,06	19,0	0,05	0,15
18030201 CONCOURS ET EXAMENS PROF.(EH)	5	43	0,17	225	0,03	62,6	0,03	0,10
18030202 NOMINATIONS	40	59	0,23	263	0,03	2,9	0,02	0,05
180303 POSITIONS (EH)	138	130	0,51	707	0,09	-1,7	-0,01	-0,02
180304 NOTATIONS	160	115	0,45	797	0,10	-4,7	-0,04	-0,12
180305 DROITS ET OBLIGATIONS (EH)	93	1128	4,42	1865	0,24	54,6	0,87	2,74
180306 REMUNERATION (EH)	193	6587	25,83	9989	1,28	96,2	5,39	16,95
180307 MALADIES ET INFIRMITES (EH)	174	296	1,16	1446	0,19	10,7	0,10	0,32
180308 DISCIPLINE (EH)	161	171	0,67	864	0,11	-1,8	0,01	0,03
180309 CESSATION DE FONCTIONS (EH)	205	362	1,42	1472	0,19	12,1	0,13	0,42
180310 DIVERS FONCTIONNAIRE ETAB.HOSP	156	145	0,57	780	0,10	-3,0	-0,01	-0,03

MATIÈRE	1999	2004	% RUBRIQUE 2004	somme 99 à 04	% DU TOTAL 99-04	TAUX DE VARIATION LISSÉ	CONTRI- BUTION À LA VARIATION TOTALE	RAPPORT D'ACCROIS- SEMENT
1804 ENSEIGNANTS	2181	2050		11273	1,45	-3,0	-0,11	-0,35
180401 DISPOSITIONS REGLEMENT. (EN)	1	8	0,03	62	0,01	53,2	0,01	0,02
180402 ENTREE EN SERVICE (EN)	18	144		525	0,07	50,4	0,11	0,33
18040201 CONCOURS ET EXAMENS PROF.(EN)	1	48	0,19	182	0,02	92,4	0,04	0,12
18040202 NOMINATIONS	17	96	0,38	343	0,04	44,7	0,07	0,21
180403 POSITIONS (EN)	242	201	0,79	1190	0,15	-3,6	-0,03	-0,11
180404 NOTATIONS	190	117	0,46	992	0,13	-11,8	-0,06	-0,19
180405 DROITS ET OBLIGATIONS (EN)	612	205	0,80	1762	0,23	-21,9	-0,34	-1,08
180406 REMUNERATION (EN)	393	432	1,69	2636	0,34	0,8	0,03	0,10
180407 MALADIES ET INFIRMITES (EN)	113	152	0,60	730	0,09	3,7	0,03	0,10
180408 DISCIPLINE (EN)	82	93	0,36	495	0,06	2,8	0,01	0,03
180409 CESSATION DE FONCTIONS (EN)	160	533	2,09	1483	0,19	23,4	0,31	0,99
180410 DIVERS ENSEIGNANTS	370	165	0,65	1398	0,18	-19,0	-0,17	-0,54
1805 MAGISTRATS	2	48		109	0,01	109,2	0,04	0,12
180501 DISPOSITIONS REGLEMENT. (MA)	0	0	0,00	2	0,00			0,00
180502 ENTREE EN SERVICE (MA)	1	21		39	0,01		0,02	0,05
18050201 CONCOURS ET EXAMENS PROF.(MA)	1	12	0,05	24	0,00		0,01	0,03
18050202 NOMINATIONS	0	9	0,04	15	0,00			0,02
180503 POSITIONS (MA)	0	0	0,00	10	0,00			0,00
180504 NOTATIONS	0	2	0,01	7	0,00			0,01
180505 DROITS ET OBLIGATIONS (MA)	1	3	0,01	6	0,00		0,00	0,01
180506 REMUNERATION (MA)	0	13	0,05	22	0,00			0,03
180507 MALADIES ET INFIRMITES (MA)	0	3	0,01	4	0,00			0,01
180508 DISCIPLINE (MA)	0	1	0,00	5	0,00			0,00
180509 CESSATION DE FONCTIONS (MA)	0	5	0,02	11	0,00			0,01
180510 DIVERS MAGISTRATS	0	0	0,00	3	0,00			0,00
1806 MILITAIRES	580	524		3434	0,44	-1,1	-0,05	-0,15
180601 DISPOSITIONS REGLEMENT. (MI)	0	4	0,02	14	0,00			0,01
180602 ENTREE EN SERVICE (MI)	19	68		218	0,03	33,4	0,04	0,13
18060201 CONCOURS ET EXAMENS PROF.(MI)	3	38	0,15	118	0,02	83,6	0,03	0,09
18060202 NOMINATIONS	16	30	0,12	100	0,01	6,6	0,01	0,04
180603 POSITIONS (MI)	36	28	0,11	268	0,03	-6,9	-0,01	-0,02
180604 NOTATIONS	58	45	0,18	302	0,04	-9,4	-0,01	-0,03
180605 DROITS ET OBLIGATIONS (MI)	71	30	0,12	303	0,04	-9,9	-0,03	-0,11
180606 REMUNERATION (MI)	174	137	0,54	845	0,11	-9,4	-0,03	-0,10
180607 MALADIES ET INFIRMITES (MI)	27	27	0,11	171	0,02	-3,5	0,00	0,00
180608 DISCIPLINE (MI)	74	28	0,11	244	0,03	-16,7	-0,04	-0,12
180609 CESSATION DE FONCTIONS (MI)	61	90	0,35	479	0,06	3,3	0,02	0,08
180610 DIVERS MILITAIRES	60	67	0,26	590	0,08	14,7	0,01	0,02
1807 DIVERS FONCTIONNAIRES	183	99	0,39	939	0,12	-13,9	-0,07	-0,22

ÉVOLUTION

Sur l'ensemble des postes on n'observe que quelques rares variations négatives, la plupart connaissent des variations positives souvent mineures. L'essentiel de l'accroissement est dû à une sous-rubrique, celle des fonctionnaires des établissements hospitaliers.

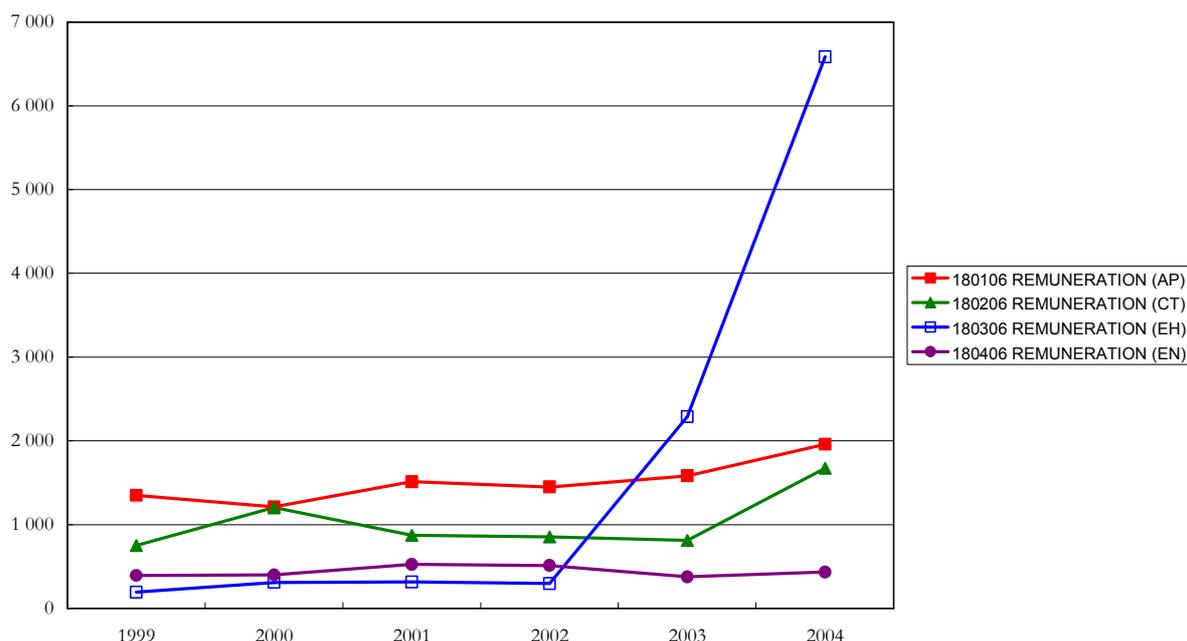
Matière: FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS



Le contentieux des fonctionnaires des établissements hospitaliers a une contribution à la variation totale de 6,51 mais en son sein c'est le contentieux des rémunérations qui en représente l'essentiel (5,39).

La question de la rémunération est un élément important de la croissance de cette rubrique, croissance qui n'est pas uniforme sur la période. Dans le graphique ci-après nous avons représenté en dessous du total l'évolution des requêtes concernant les rémunérations des agents de l'État, des collectivités territoriales, des établissements hospitaliers et de l'Education nationale.

Matières : REMUNERATIONS

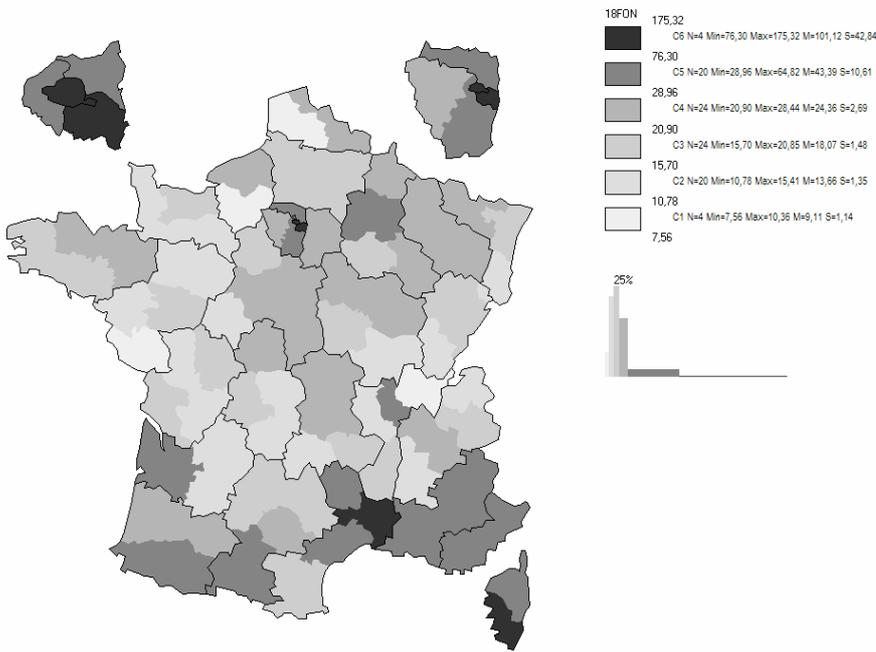


Le poste le plus saillant est celui de la rémunération des agents des établissements hospitaliers : on constate une rupture de tendance entre 2002 et 2003. Cette évolution nécessite un examen plus approfondi. Quatre TA font à eux seuls 88% de l'accroissement de cette rubrique : Paris (56%), Lyon (14%), Cergy Pontoise (11%) et Versailles (7%). Pour les trois TA de la région parisienne la rupture intervient entre 2002 et 2003, une année plus tard en ce qui concerne le TA de Lyon. Dans ces TA les requêtes sont en très grande majorité traitées comme des séries en 2003 et 2004. Cette augmentation est due à une décision du Conseil d'État de 2002 (note Heers, 2005) reconnaissant aux agents de la fonction publique hospitalière d'outre-mer exerçant en métropole, la possibilité de bénéficier d'une indemnité d'éloignement. Peut-être faut-il rapprocher de ces postes celui des droits et obligations des agents des établissements hospitaliers. En effet ce poste qui augmente brusquement en 2004, est à 90% enregistré au TA de Melun, où ces requêtes sont traitées à 95% comme des séries. On peut se demander s'il ne s'agit pas là d'un codage local pour un phénomène observé par ailleurs en région parisienne pour la rémunération des agents hospitaliers.

Le deuxième ensemble de postes ayant connu une variation relativement importante est celui des cessations de fonction. La cessation de fonction intervient essentiellement dans le cadre du départ à la retraite, même si les cas de démission, licenciement, révocation et abandon de poste sont aussi théoriquement possibles. Il s'agit là aussi d'un contentieux récent (2003-2004), touchant le droit à la jouissance immédiate de la retraite. On observe que cessation de fonctions des agents de l'État et pensions (rubrique 22), évoluent dans le même sens.

TAUX DE RECOURS PAR DEPARTEMENTS (BRUT, HORS RENVOI)

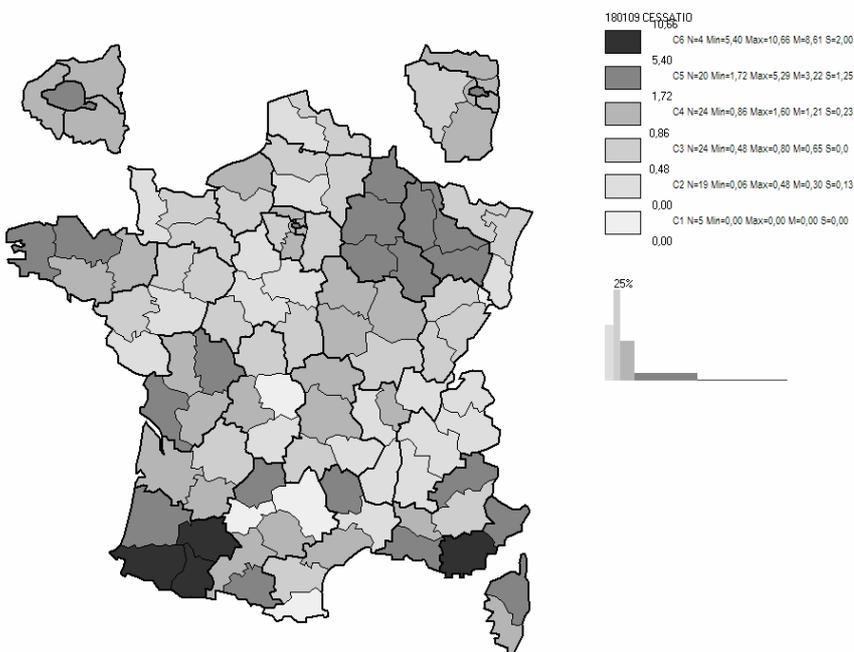
DCA



Fait avec Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/philgeo> [discrétisation '06']
CESDIP

Ensemble de la rubrique 18 Fonctionnaires et agents publics

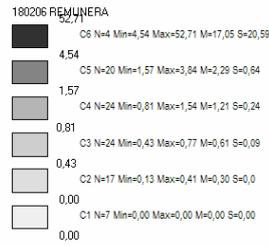
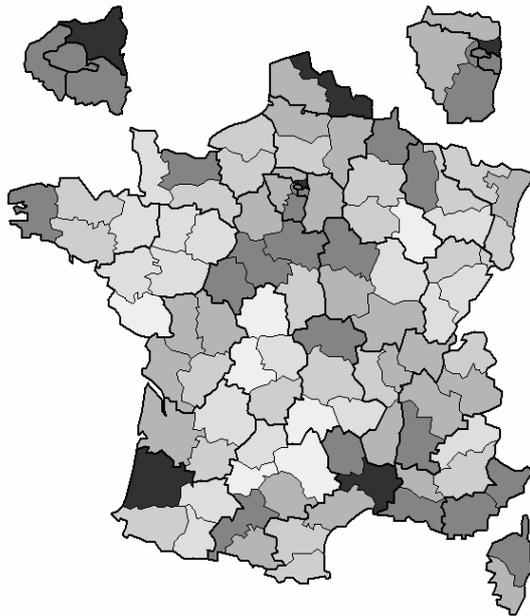
DCA



Fait avec Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/philgeo> [discrétisation '06']
CESDIP

Sous-rubrique 180109 Fonctionnaires et AP de l'État – cessation de fonctions.

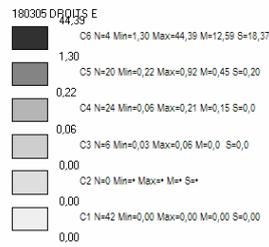
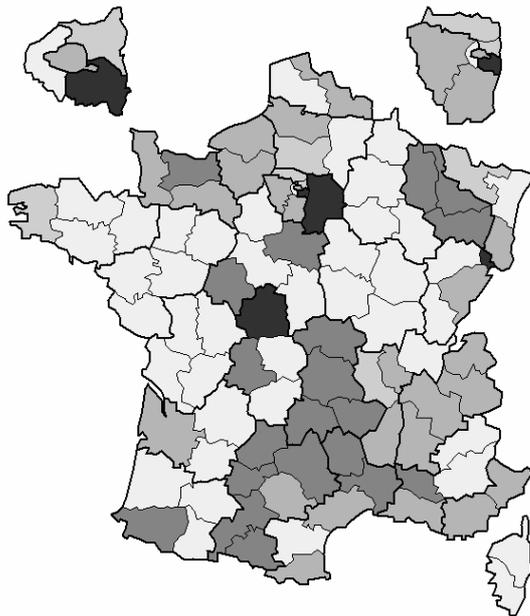
DCA



Fait avec Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/philgeo> [discrétisation 106]
CESDIP

Sous-rubrique 180206 Fonctionnaires et AP des collectivités territoriales - Rémunérations

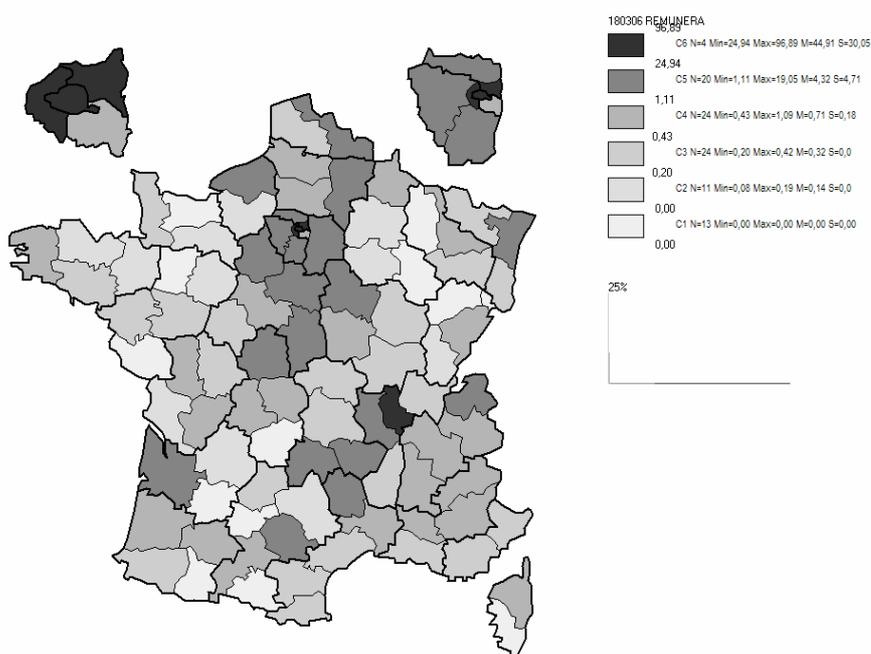
DCA



Fait avec Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/philgeo> [discrétisation 106]
CESDIP

Sous-rubrique 180305 Fonctionnaires et AP des établissements hospitaliers. Droits et obligations.

DCA



Fait avec Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/philgeo> [discrétisation '06']
CÉSDF

Sous-rubrique 180306 Fonctionnaires et AP des établissements hospitaliers - Rémunérations

RUBRIQUE : LOGEMENT (20)

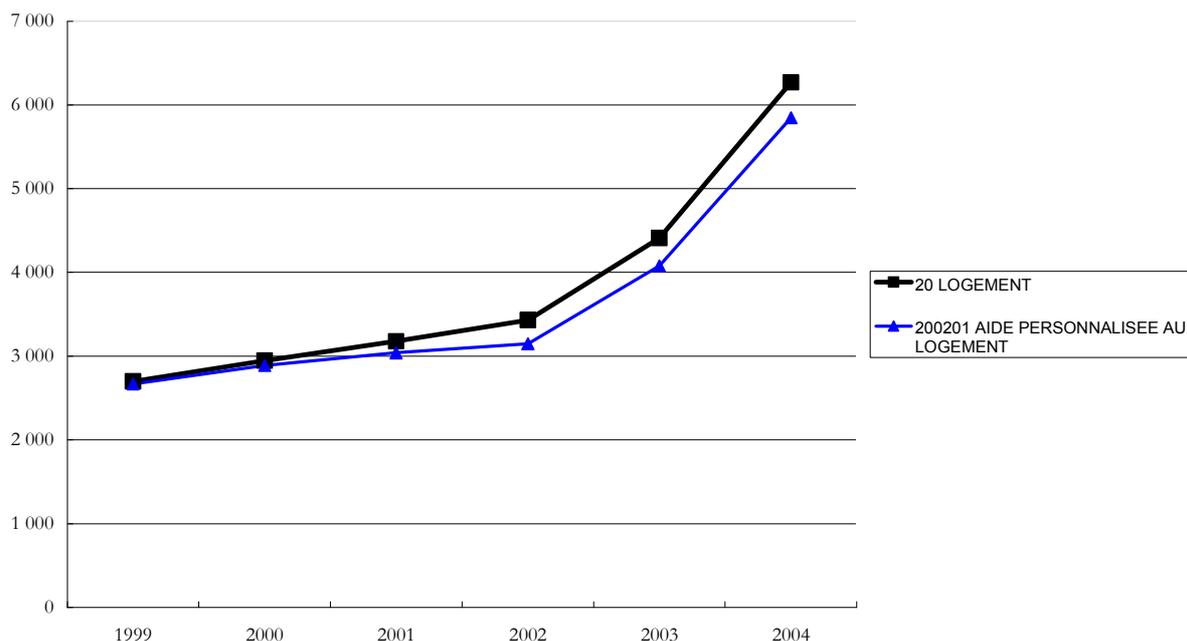
RÉSUMÉ DES DONNÉES

MATIÈRE	1999	2004	% RUBRIQUE 2004	somme 99 à 04	% DU TOTAL 99-04	TAUX DE VARIATION LISSÉ	CONTRI-BUTION À LA VARIATION TOTALE	RAPPORT D'ACCROIS-SEMENT
20 LOGEMENT	2 700	6269	100,00	22932	2,95	17,0	3,01	9,46
2001 ORGANISMES D'HLM	1	24		84	0,01		0,02	0,06
200101 OFFICES PUBLICS D'HLM	1	18	0,29	63	0,01		0,01	0,05
200102 OFFICES D'AMENAGEMENT ET CONST	0	6	0,10	21	0,00			0,02
2002 AIDES FINANCIERES AU LOGEMENT	2 694	6118		22461	2,89	16,3	2,89	9,08
200201 AIDE PERSONNALISEE AU LOGEMENT	2 669	5849	93,30	21671	2,79	15,3	2,68	8,43
200202 AUTRES AIDES AU LOGEMENT	25	269	4,29	790	0,10	61,7	0,21	0,65
2003 REQUISITION DE LOGEMENTS	2	0	0,00	21	0,00		0,00	-0,01
2004 DIVERS LOGEMENT	3	127	2,03	366	0,05	118,5	0,10	0,33

La rubrique représente sur l'ensemble de la période un peu moins de 3%, avec une sous-rubrique dominante, celle de l'aide personnalisée au logement, qui représente 93% de l'ensemble en 2004. La croissance moyenne annuelle est de 17% et le rapport de la rubrique à l'accroissement total de 9,46.

ÉVOLUTION

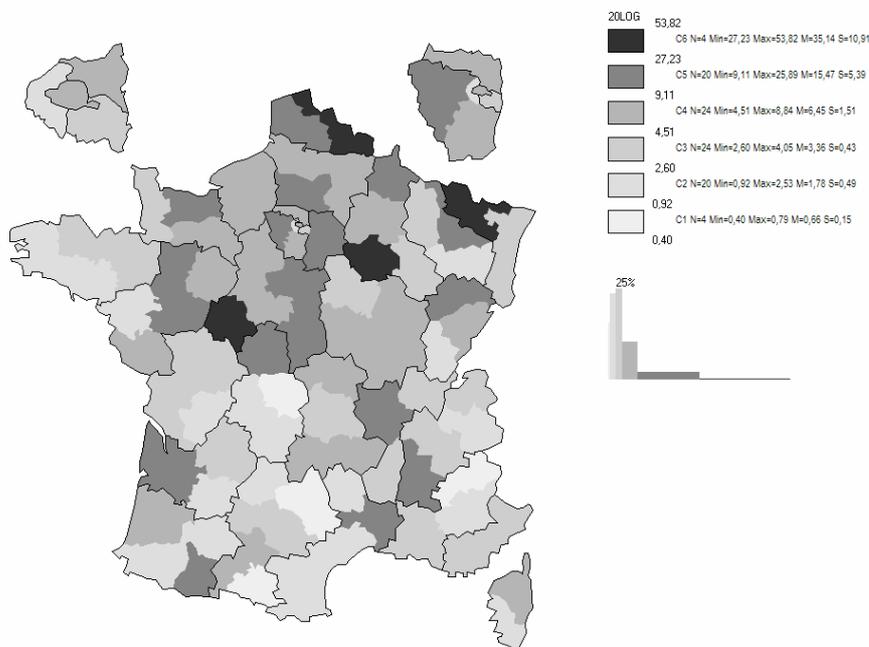
Matière : LOGEMENT



L'essentiel de la croissance a lieu en 2003 et 2004. Ces requêtes ne sont pas traitées en séries. On peut observer que pratiquement un quart de ce contentieux est traité à Lille.

TAUX DE RECOURS PAR DEPARTEMENTS (BRUT, HORS RENVOI)

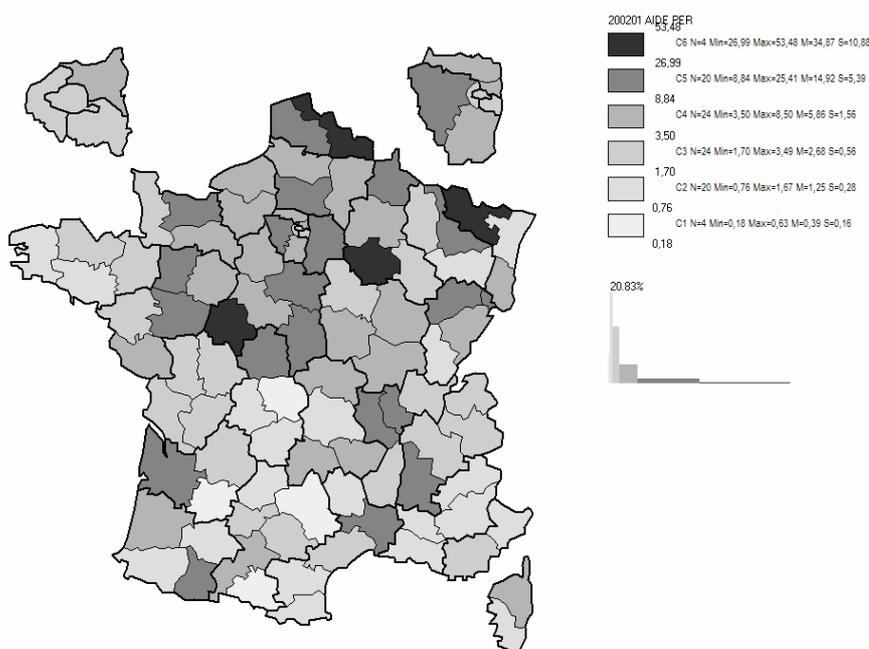
DCA



Fait avec Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/philgeo> [discrétisation '06']
CESDIP

Ensemble de la rubrique 20 Logement

DCA



Fait avec Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/philgeo> [discrétisation '06']
CESDIP

Sous-rubrique 200201 Aide personnalisée au logement

RUBRIQUE : MARCHÉS ET CONTRATS (21)

RÉSUMÉ DES DONNÉES

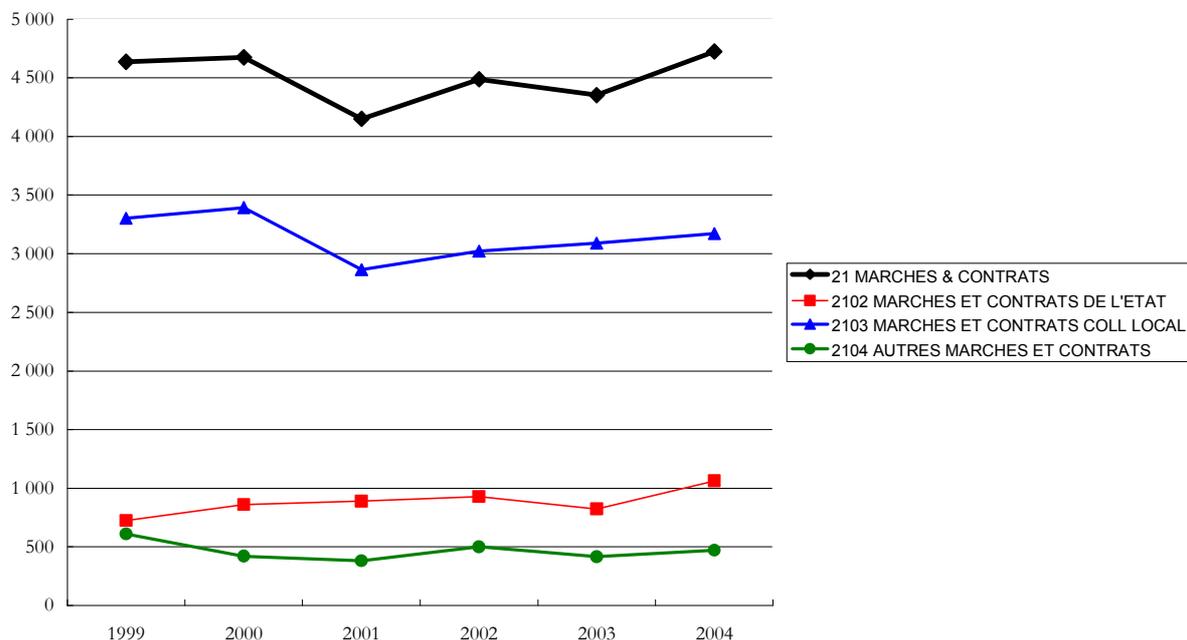
MATIÈRE	1999	2004	% RUBRIQUE 2004	somme 99 à 04	% DU TOTAL 99-04	TAUX DE VARIATION LISSÉ	CONTRI- BUTION À LA VARIATION TOTALE	RAPPORT D'ACCROIS- SEMENT
21 MARCHES & CONTRATS	4 636	4724	100,00	27025	3,47	-0,1	0,07	0,23
2101 REGLEMENTATION DES MARCHES	1	21	0,44	100	0,01		0,02	0,05
2102 MARCHES ET CONTRATS DE L'ETAT	724	1062		5288	0,68	5,4	0,28	0,90
210201 MARCHÉ DE L'ETAT - FORMATION	86	149	3,15	741	0,10	11,7	0,05	0,17
210202 MARCHÉ DE L'ETAT - EXECUTION	185	465	9,84	1591	0,20	15,2	0,24	0,74
210203 MARCHÉ DE L'ETAT - FIN	307	368	7,79	2221	0,29	3,6	0,05	0,16
210204 MARCHÉ DE L'ETAT - DIVERS	146	80	1,69	735	0,09	-16,1	-0,06	-0,17
2103 MARCHES ET CONTRATS COLL LOCAL	3 301	3170		18842	2,42	-1,2	-0,11	-0,35
210301 MARCHÉ DES CL - FORMATION	1 027	789	16,70	4566	0,59	-4,9	-0,20	-0,63
210302 MARCHÉ DES CL - EXECUTION	673	934	19,77	4735	0,61	6,3	0,22	0,69
210303 MARCHÉ DES CL - FIN	1 214	1198	25,36	7364	0,95	0,9	-0,01	-0,04
210304 MARCHÉ DES CL - DIVERS	387	249	5,27	2177	0,28	-13,7	-0,12	-0,37
2104 AUTRES MARCHES ET CONTRATS	610	471		2795	0,36	-3,0	-0,12	-0,37
210401 AUTRES MARCHES - FORMATION	52	65	1,38	334	0,04	5,0	0,01	0,03
210402 AUTRES MARCHES - EXECUTION	121	132	2,79	744	0,10	4,4	0,01	0,03
210403 AUTRES MARCHES - FIN	140	194	4,11	1028	0,13	5,8	0,05	0,14
210404 AUTRES MARCHES - DIVERS	297	80	1,69	689	0,09	-20,2	-0,18	-0,58

La rubrique marché et contrats est constituée de quatre sous-rubriques : réglementation des marchés et contrats administratifs, marché de l'État, marchés des collectivités territoriales et autres marchés qui à leur tour se subdivisent de façon semblable en formation, exécution, fin et divers.

La rubrique est de taille moyenne, elle représente 3,5% de l'ensemble sur la période. Sa variation est fluctuante et l'accroissement très faible. Ce sont les marchés et contrats des collectivités territoriales qui suscitent le plus de contentieux. Transversalement c'est la fin des contrats d'une part et leur exécution d'autre part qui suscitent le plus de contentieux.

ÉVOLUTION

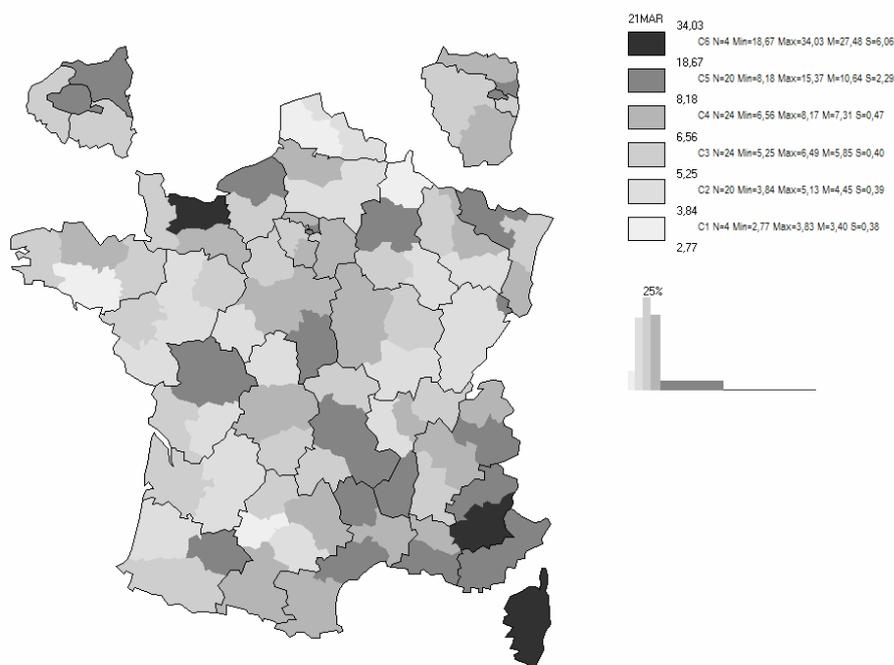
Matière : MARCHES ET CONTRATS



Le contentieux des marchés des collectivités locales a diminué en 2001, ce qui explique son taux de variation moyen négatif, pour reprendre une lente croissance par la suite. Le contentieux des marchés de l'État a connu une certaine croissance, notamment en 2004.

TAUX DE RECOURS PAR DEPARTEMENTS (BRUT, HORS RENVOI)

DCA



Fait avec Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/philgeo> [discrétisation '05']
CESDIP

Ensemble de la rubrique 21 Marchés et contrats

RUBRIQUE : PENSIONS (22)

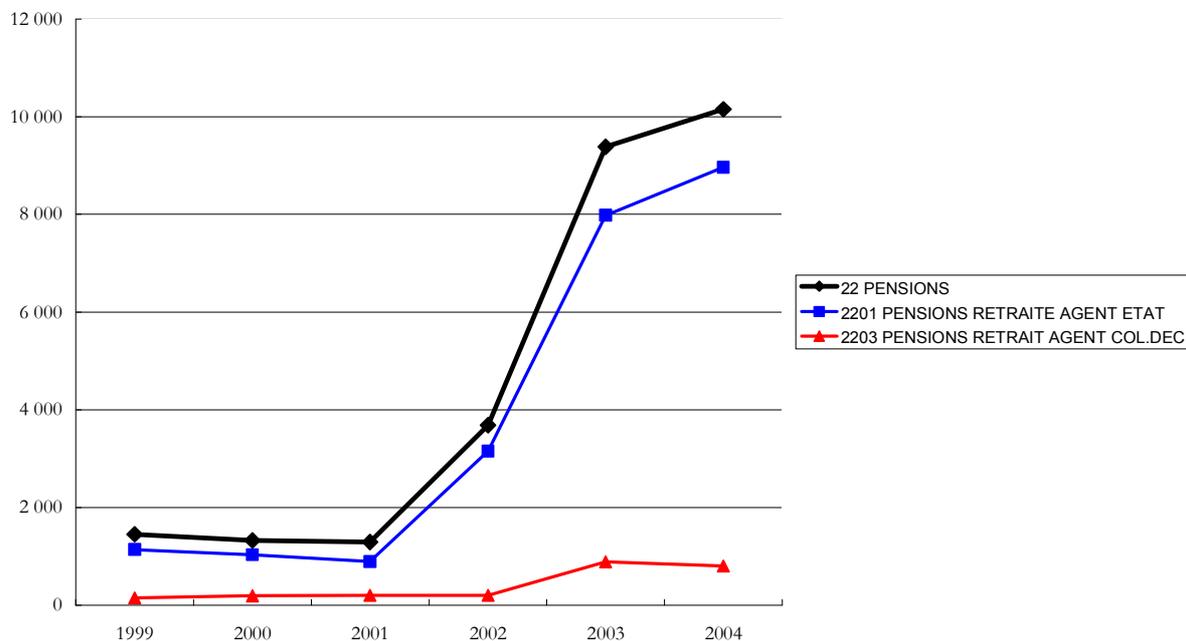
RÉSUMÉ DES DONNÉES

MATIÈRE	1999	2004	% RUBRIQUE 2004	somme 99 à 04	% DU TOTAL 99-04	TAUX DE VARIATION LISSÉ	CONTRIBUTION À LA VARIATION TOTALE	RAPPORT D'ACCROISSEMENT
22 PENSIONS	1 451	10151	100,00	27292	3,51	60,9	7,34	23,06
2201 PENSIONS RETRAITE AGENT ETAT	1 140	8964	88,31	23168	2,98	65,9	6,60	20,74
2202 PENSIONS MILITAIRES INVALIDITE	3	74	0,73	482	0,06	108,4	0,06	0,19
2203 PENSIONS RETRAIT AGENT COL.DEC	145	802	7,90	2420	0,31	45,7	0,55	1,74
2204 DIVERS PENSIONS	163	311	3,06	1222	0,16	22,3	0,12	0,39

La rubrique Pensions comporte quatre sous-rubriques dont une représente 88% de l'ensemble en 2004 : le contentieux des pensions des agents de l'État. Le taux de variation annuel (60,9) est très élevé ce qui produit un rapport de la rubrique à l'accroissement global de 23,06.

ÉVOLUTION

Matière : PENSIONS



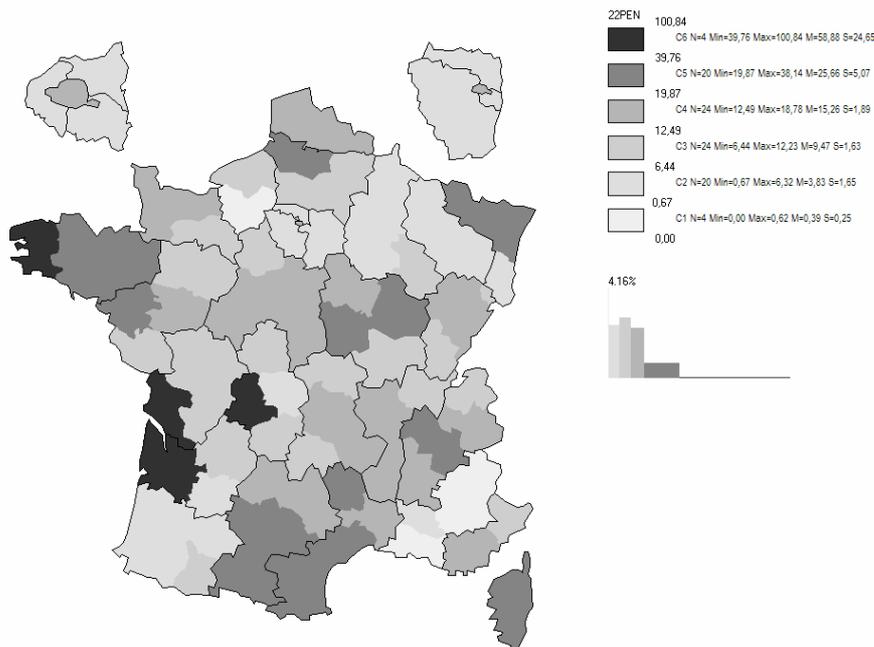
L'augmentation de la rubrique n'est pas linéaire. Le contentieux décroît jusqu'en 2001 puis s'accroît fortement en 2002 où les effectifs doublent par rapport à 2001 et en 2003 où les effectifs triplent par rapport à l'année 2002. Beaucoup de ces affaires sont traitées en séries (49% en 2003). Cet accroissement a pour origine le refus de l'administration d'appliquer aux fonctionnaires hommes les avantages accordés aux fonctionnaires femmes contrairement aux arrêts Griesmar et Llorca du Conseil d'État en 2002 et 2003 (note Heers, 2005).

La courbe du total suit de près celle du contentieux des pensions des agents de l'État. Sur les 340 catégories au niveau fin qui composent la base, cette catégorie pèse dans l'accroissement global du contentieux dans la même mesure que les catégories : titres et visas de séjour, reconduite à la frontière, rémunération EH.

Le TA de Poitiers est dominant dans ce contentieux en début de période et s'il reste important, on constate aussi une dispersion plus grande en fin de période.

TAUX DE RECOURS PAR DEPARTEMENTS (BRUT, HORS RENVOI)

DCA



Fait avec Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/philgeo> [discrétisation '06']
CESDIP

Ensemble de la rubrique 22 Pensions

RUBRIQUE : POLICE (23)

RÉSUMÉ DES DONNÉES

MATIÈRE	1999	2004	% RUBRIQUE 2004	somme 99 à 04	% DU TOTAL 99-04	TAUX DE VARIATION LISSÉ	CONTRI- BUTION À LA VARIATION TOTALE	RAPPORT D'ACCROIS- SEMENT
23 POLICE	6 433	9560	100,00	43068	5,54	5,8	2,64	8,29
2301 POLICE GENERALE	753	670	7,01	4702	0,60	-4,1	-0,07	-0,22
2302 POLICES SPECIALES	2 878	7428		27151	3,49	17,2	3,84	12,06
230201 IMMEUBLES MENAGANT RUINE	496	518	5,42	2961	0,38	0,4	0,02	0,06
230202 ALIENES	246	398	4,16	1874	0,24	9,1	0,13	0,40
230203 CIRCULATION ET PERMIS CONDUIRE	1 860	5875	61,45	19479	2,50	20,6	3,39	10,64
230204 DEBITS DE BOISSONS	264	299	3,13	1743	0,22	0,9	0,03	0,09
230205 HOTELS ET CAMPING	2	57	0,60	156	0,02	113,0	0,05	0,15
230206 JEUX	2	5	0,05	48	0,01	39,7	0,00	0,01
230207 MINEURS	0	3	0,03	12	0,00			0,01
230208 SPECTACLES	0	12	0,13	44	0,01			0,03
230209 AUTRES POLICES SPECIALES	8	261	2,73	834	0,11	119,8	0,21	0,67
2303 REFUS CONCOURS FORCE PUBLIQUE	1 058	953	9,97	5733	0,74	-1,1	-0,09	-0,28
2304 RESPONSABILITE SERVICES POLICE	1 181	128	1,34	2603	0,33	-37,4	-0,89	-2,79
2305 DIVERS POLICE	563	381	3,99	2879	0,37	-9,6	-0,15	-0,48

Dans son ensemble, la rubrique 23 « Police » représente en 2004 un peu plus de 6 % du total des affaires enregistrées. C'est une rubrique en augmentation (+5,8 % de taux de variation lissé), ce qui se combine en une contribution de +2,6 % à la variation totale entre 1999 et 2004 (+31,9 %).

La plus grosse partie de cette rubrique vient des affaires classées en « circulation et permis de conduire » (61,5 % en 2004) qui fournit elle-même une contribution de +3,4 % à la variation totale, ce qui implique donc que les autres sous-rubriques ont une contribution globale négative. Et en effet, les deux postes venant ensuite par importance décroissante présentent plutôt une orientation à la baisse : « refus de concours de la force publique » (taux annuel ajusté de -1%), « police générale » (-4,1%). La rubrique « responsabilité des services de police » connaît une très forte baisse (division par 10) et contribue également à diminuer l'effet de hausse venant de la rubrique « circulation et permis de conduire ».

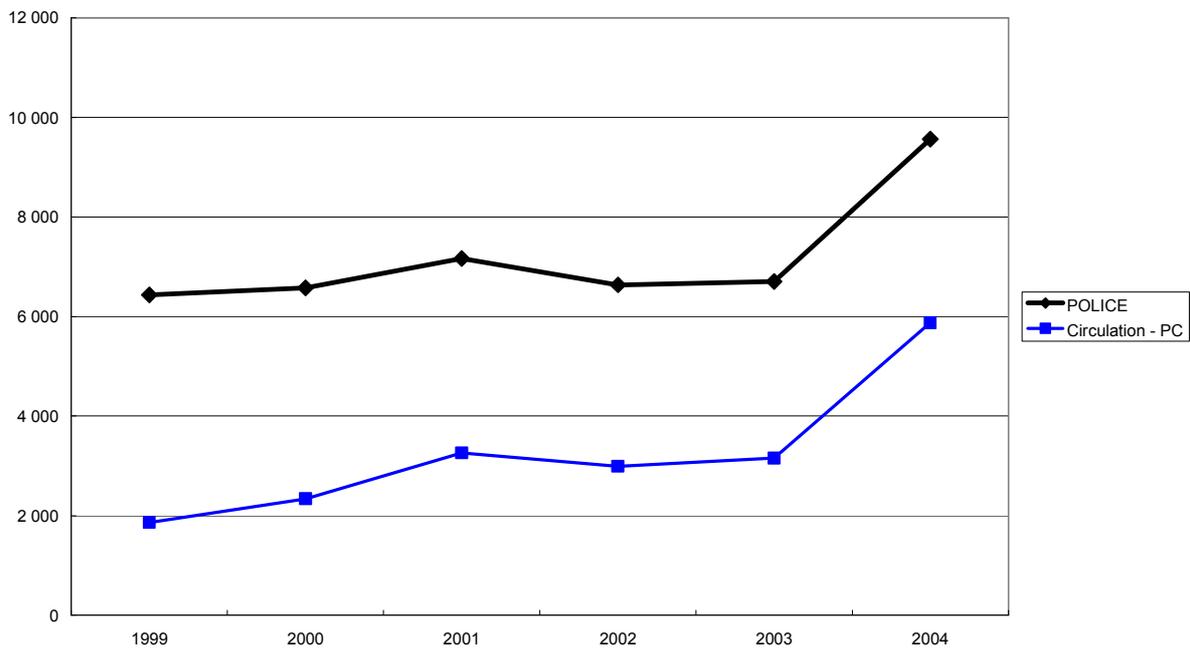
On note que la rubrique « divers police » est aussi en baisse. Il est intéressant de voir que la rubrique « autres polices spéciales » est en augmentation et l'on peut fort bien imaginer qu'il y a eu transfert de la première à la seconde (l'ensemble des deux étant en légère augmentation). Mais quoique plutôt en hausse, les sous-rubriques de cet ensemble « polices spéciales » contribuent beaucoup moins à la variation totale, pour des raisons de poids relatif et l'hétérogénéité de cette rubrique est flagrante.

La hausse de la rubrique « circulation et permis de conduire » semble pouvoir être attribuée à la multiplication des requêtes en matière de suspension de permis de conduire. Il y a lieu de chercher si les séries sont importantes : la note sur les causes juridiques d'augmentation de certaines rubriques semble attribuer en partie cette hausse aux recours introduits selon les conseils d'avocats spécialisés et motivés par le défaut d'information de l'administration sur les

conditions de preuve et de gestion des infractions conduisant au retrait de points. Autrement dit : on imagine ici le poids des requêtes introduites sous forme de documents standards mis à dispositions des contrevenants par les associations spécialisées dans la « défense » des automobilistes. De fait, cette hausse est récente : comme l'indique le graphique, on assiste à un doublement entre 2003 et 2004 du nombre d'affaires enregistrées sous cette rubrique « circulation et permis de conduire » : on pense alors à la croissance des affaires prenant leur départ dans un contrôle de vitesse automatisé.

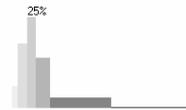
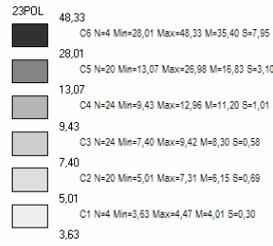
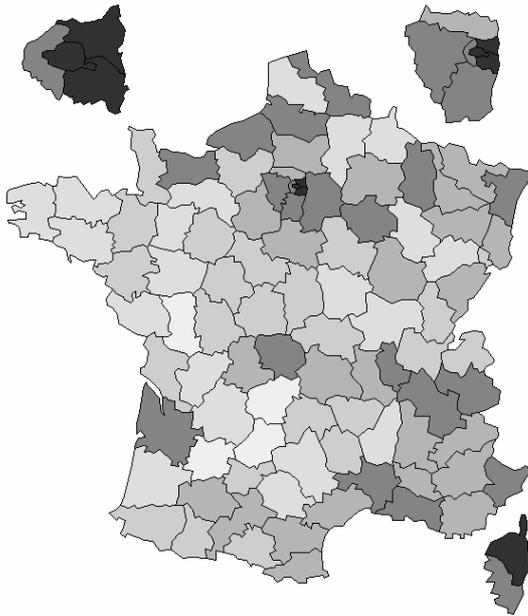
ÉVOLUTION

Matière : POLICE



TAUX DE RECOURS PAR DEPARTEMENTS (BRUT, HORS RENVOI)

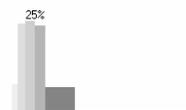
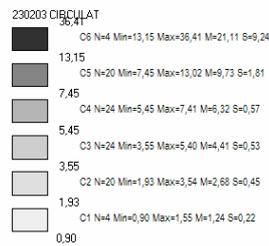
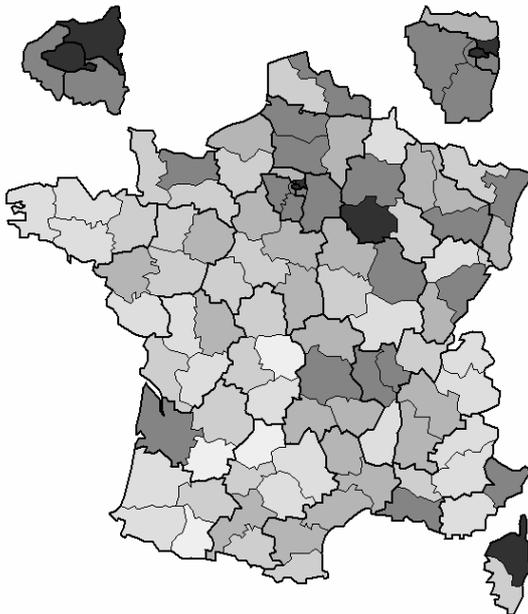
DCA



Fait avec Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/philgeo> [discrétisation '06']
CESDIP

Ensemble de la rubrique « police »

DCA



Fait avec Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/philgeo> [discrétisation '06']
CESDIP

Rubrique « circulation et permis de conduire »

RUBRIQUE : PROFESSIONS (25)

RÉSUMÉ DES DONNÉES

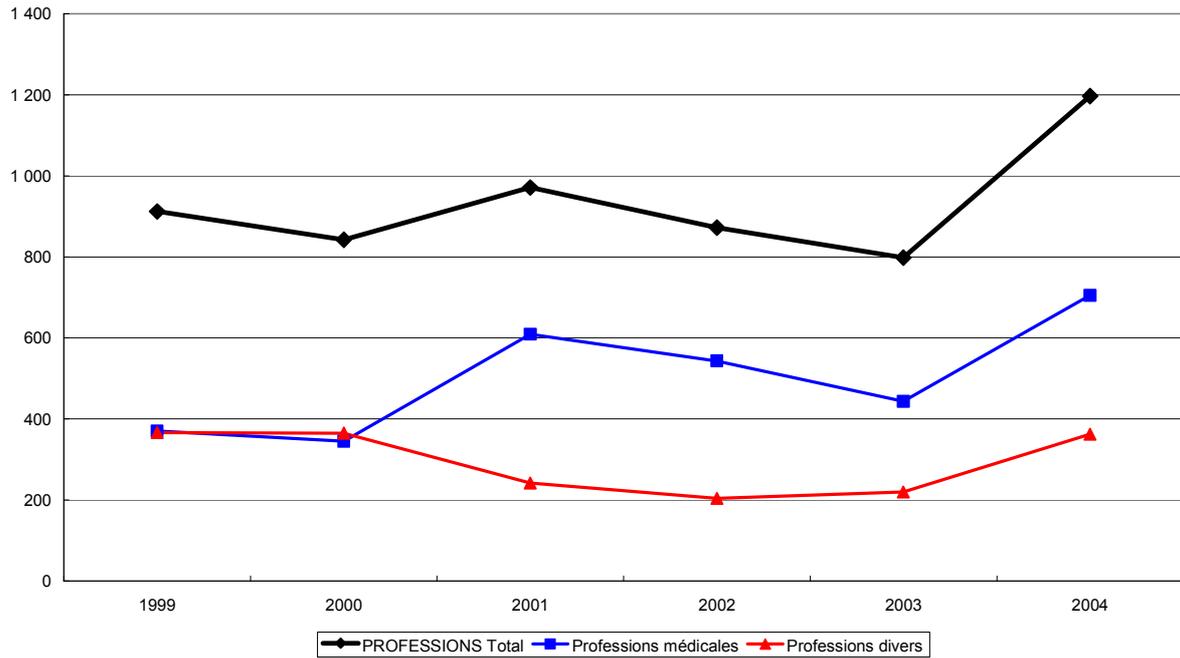
MATIÈRE	1999	2004	% RUBRIQUE 2004	somme 99 à 04	% DU TOTAL 99-04	TAUX DE VARIATION LISSÉ	CONTRI- BUTION À LA VARIATION TOTALE	RAPPORT D'ACCROIS- SEMENT
25 PROFESSIONS	912	1197	100,00	5592	0,72	3,2	0,24	0,76
2501 ARCHITECTES	1	5	0,42	32	0,00	35,0	0,00	0,01
2502 AUXILIAIRES DE JUSTICE	9	19		80	0,01	40,6	0,01	0,03
250201 AVOCATS	0	1	0,08	18	0,00			0,00
250202 EXPERTS	7	4	0,33	24	0,00	4,6	0,00	-0,01
250203 AUTRES AUXILIAIRES DE JUSTICE	2	14	1,17	38	0,00		0,01	0,03
2503 COMPTABLES ET COMM.AUX COMPTES	0	3	0,25	12	0,00			0,01
2504 JOURNALISTES	0	0	0,00	1	0,00			0,00
2505 PROFESSIONS MEDICALES ET PARAMEDICALES	370	705		3015	0,39	11,7	0,28	0,89
250501 MEDECINS	82	474	39,60	1092	0,14	45,5	0,33	1,04
250502 CHIRURGIENS-DENTISTES	2	7	0,58	47	0,01		0,00	0,01
250503 PHARMACIENS	231	134	11,19	1066	0,14	-11,5	-0,08	-0,26
250504 VETERINAIRES	1	27	2,26	44	0,01	73,9	0,02	0,07
250505 AUTRES PROFESSIONS MEDICALES	54	63	5,26	766	0,10	-0,6	0,01	0,02
2506 TAXIS	166	103	8,60	693	0,09	-8,2	-0,05	-0,17
2507 DIVERS PROFESSIONS	366	362	30,24	1759	0,23	-4,9	0,00	-0,01

Il s'agit d'une petite rubrique dont la plus grosse part est formée par des affaires concernant l'exercice des professions médicales et paramédicales. On note l'importance relative du poste « divers professions » dont la nomenclature indique qu'il contient les litiges concernant les géomètres, les commissaires priseurs, les agents de change, les agents immobiliers, les administrateurs de biens, les notaires, le personnel navigant (personnel aéronautique) et les litiges concernant l'activité des auto-écoles.

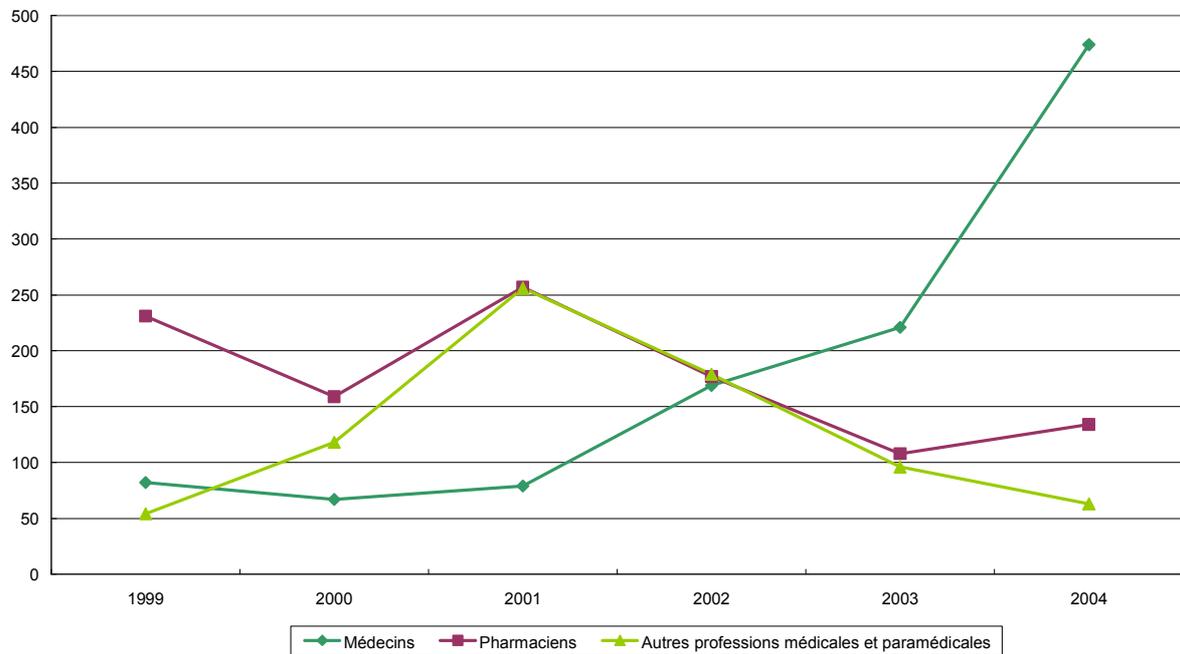
ÉVOLUTION

Le total de la rubrique est plutôt stable entre 1999 et 2003 et présente une augmentation significative en 2004. Selon les indicateurs usuels (taux de variation lissé et rapport d'accroissement) il n'en résulte qu'une faible contribution à la variation totale. Toutefois, ces mêmes indicateurs laissent entrevoir des compensations que les graphiques permettent de préciser. L'année 2001 représente un point haut pour les rubriques « autres professions médicales » et « pharmaciens », rubriques qui diminuent ensuite. La rubrique « médecins » connaît alors une croissance assez vive de 2001 à 2004.

MATIERE : Professions

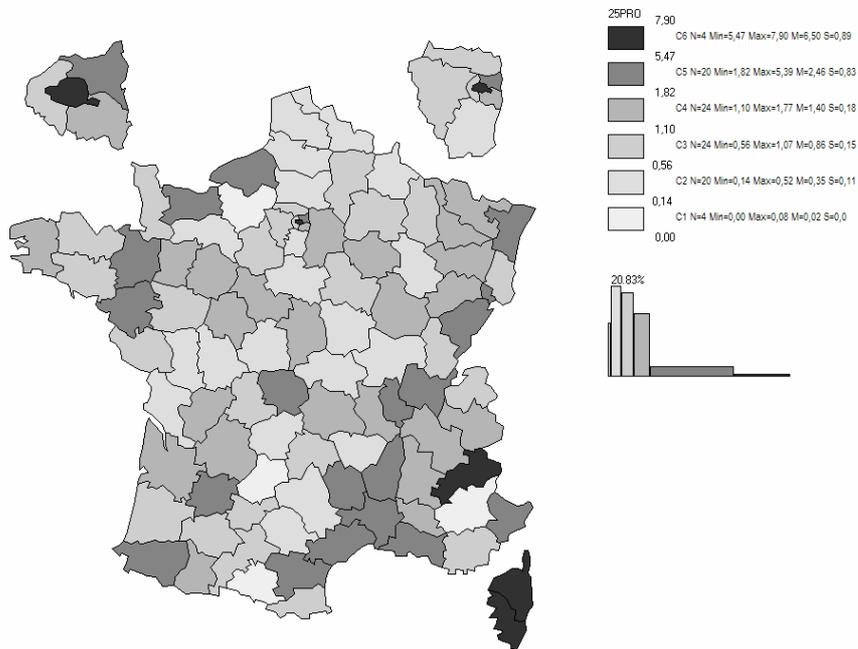


MATIERE : Professions médicales et paramédicales



TAUX DE RECOURS PAR DEPARTEMENTS (BRUT, HORS RENVOI)

DCA



Fait avec Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/philgeo> [discrétisation '06']
CÉSIDI

Ensemble de la rubrique 25 Professions

RUBRIQUE : SANTÉ PUBLIQUE (28)

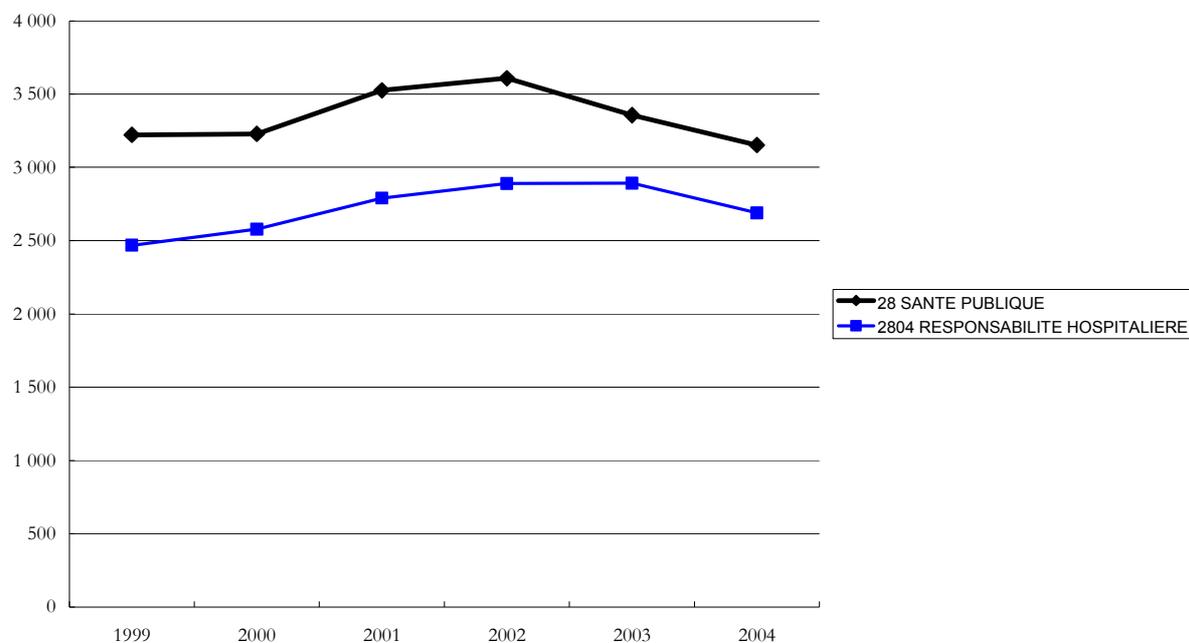
RÉSUMÉ DES DONNÉES

MATIÈRE	1999	2004	% RUBRIQUE 2004	somme 99 à 04	% DU TOTAL 99-04	TAUX DE VARIATION LISSÉ	CONTRIBUTION À LA VARIATION TOTALE	RAPPORT D'ACCROISSEMENT
28 SANTE PUBLIQUE	3 222	3 153		20095	2,58	0,1	-0,06	-0,18
2801 REGLEMENTATION SANITAIRE	449	123	3,90	1719	0,22	-23,0	-0,27	-0,86
2802 ETAB.PUBLICS D'HOSPITALISATION	0	61	1,93	252	0,03			0,16
2803 ETAB. PRIVES D'HOSPITALISATION	47	16	0,51	198	0,03	1,4	-0,03	-0,08
2804 RESPONSABILITE HOSPITALIERE	2 468	2 689	85,28	16308	2,10	2,3	0,19	0,59
2805 DIVERS SANTE PUBLIQUE	258	264	8,37	1618	0,21	-1,8	0,01	0,02

La rubrique santé publique représente 2,6% de l'ensemble du contentieux sur la période. Elle est constituée pour l'essentiel (85%) d'une sous-rubrique responsabilité hospitalière. Cette rubrique n'a connu globalement qu'une faible variation orientée à la baisse malgré l'orientation, faiblement en hausse, du contentieux de la responsabilité hospitalière.

ÉVOLUTION

Matière : SANTE PUBLIQUE

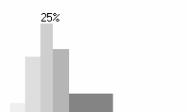
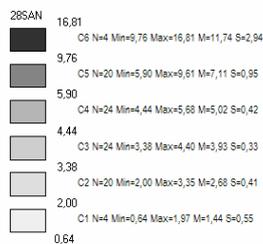
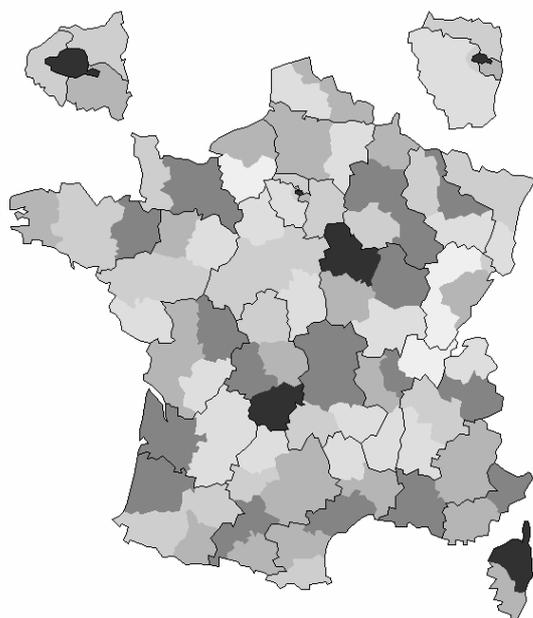


L'évolution de la rubrique est sans à-coups, les requêtes culminent en 2002 pour décroître lentement en deçà du niveau de 1999. La baisse enregistrée en 2003 est due essentiellement à la sous-rubrique réglementation sanitaire et celle de 2004 à la sous-rubrique responsabilité

hospitalière. Ce contentieux est caractérisé par une répartition relativement uniforme sur toute la France.

TAUX DE RECOURS PAR DEPARTEMENTS (BRUT, HORS RENVOI)

DCA



Fait avec Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/philgeo> [discrétisation 'Q6']
CESDIP

Ensemble de la rubrique 28 Santé publique

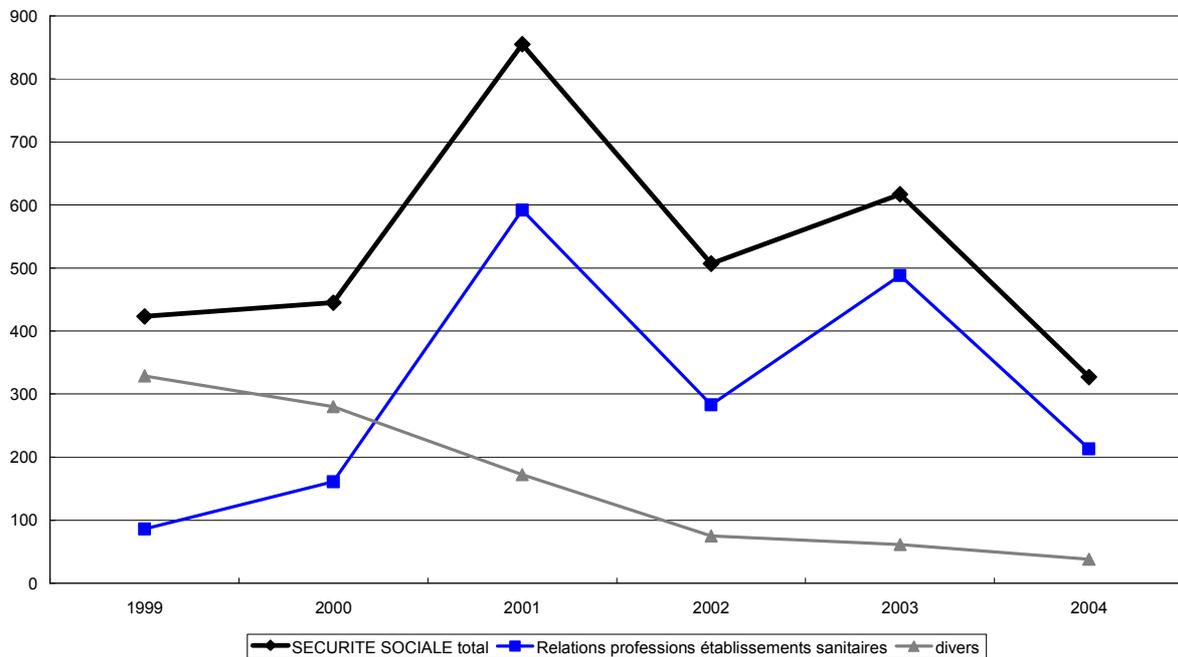
RUBRIQUE : SECURITE SOCIALE ET MUTUELLES (29)

RÉSUMÉ DES DONNÉES

MATIÈRE	1999	2004	% RUBRIQUE 2004	somme 99 à 04	% DU TOTAL 99-04	TAUX DE VARIATION LISSÉ	CONTRIBUTION À LA VARIATION TOTALE	RAPPORT D'ACCROISSEMENT
29 SECURITE SOCIALE & MUTUELLES	423	327	100,00	3174	0,41	-2,3	-0,08	-0,25
2901 ORGA. ET FONCT. DE LA SS	5	2	0,61	58	0,01	9,7	0,00	-0,01
2902 COTISATIONS	1	45	13,76	93	0,01	95,5	0,04	0,12
2903 PRESTATIONS	2	24	7,34	142	0,02	95,6	0,02	0,06
2904 RELATIONS AVEC PROF ET ETA.SAN	86	213	65,14	1823	0,23	22,6	0,11	0,34
2905 MUTUELLES ET COOPERATIVES	0	5	1,53	103	0,01			0,01
2906 DIVERS SS & MUTUELLES	329	38	11,62	955	0,12	-37,0	-0,25	-0,77

ÉVOLUTION

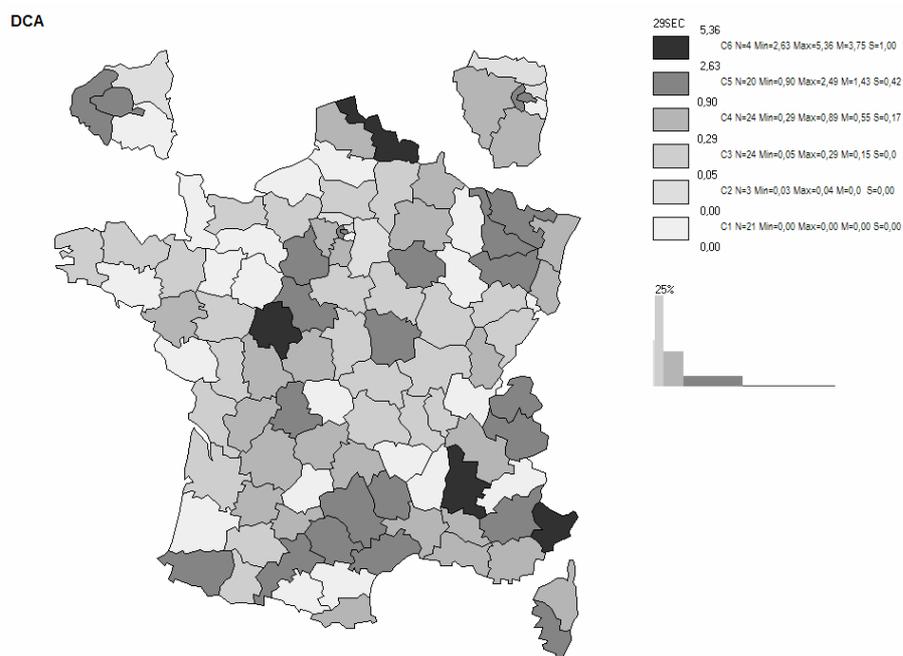
MATIERE : Sécurité sociale et mutuelles



Cette rubrique représente un effectif total assez faible qui pourrait bien être constitué essentiellement par la sous-rubrique « relations avec les professions et les établissements sanitaires » qui selon la description de la nomenclature concerne notamment les litiges relatifs aux

conventions et déconventionnements. Comme le montre le graphique, le poste divers baisse fortement entre 1999 et 2001 tandis que cette rubrique connaît une importante croissance. Mais cette rubrique emporte l'ensemble ensuite dans une décroissance globale.

TAUX DE RECOURS PAR DEPARTEMENTS (BRUT, HORS RENVOI)



Fait avec Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/philgeo> [discrétisation '06']
CESDIP

Ensemble de la rubrique 29 Sécurité sociale et mutuelles

RUBRIQUE : TRAVAIL (32)

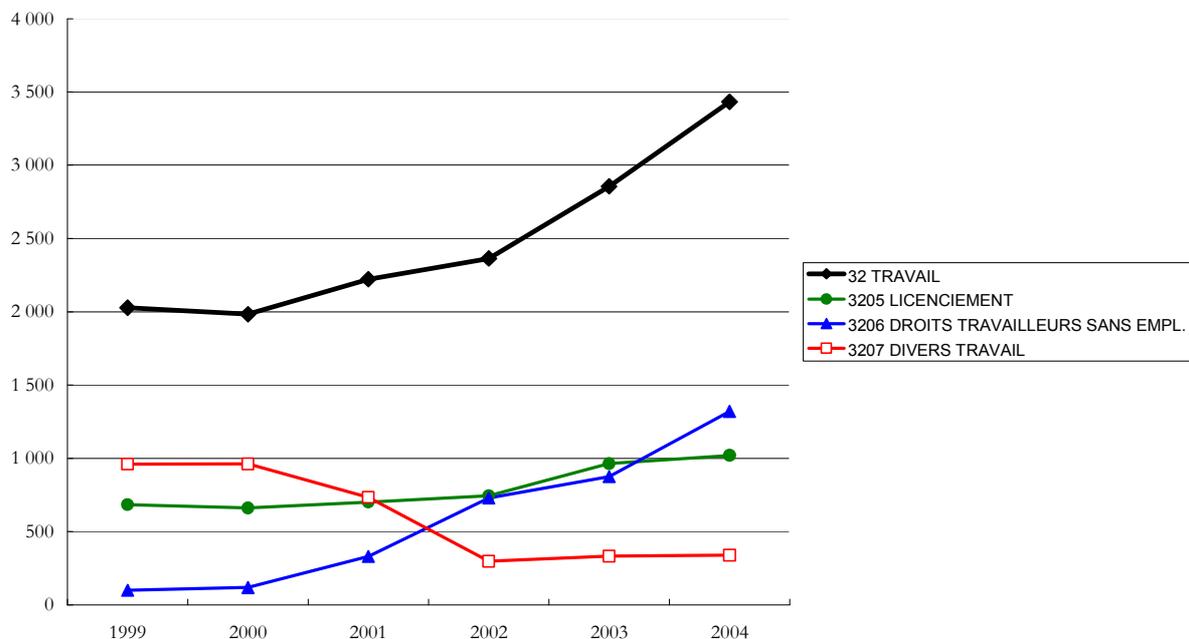
RÉSUMÉ DES DONNÉES

MATIÈRE	1999	2004	% RUBRIQUE 2004	somme 99 à 04	% DU TOTAL 99-04	TAUX DE VARIATION LISSÉ	CONTRIBUTION À LA VARIATION TOTALE	RAPPORT D'ACCROISSEMENT
32 TRAVAIL	2 028	3433	100,00	14886	1,91	11,4	1,18	3,72
3201 REGLEMENTATION DU TRAVAIL	246	399	11,62	1683	0,22	11,4	0,13	0,41
3202 FORMATION PROF ET APPRENTISS	20	162	4,72	705	0,09	61,7	0,12	0,38
3203 INSTANCES REPRES. DU PERSONNEL	5	46	1,34	148	0,02	50,7	0,03	0,11
3204 REGLA CERTAINS CATEG TRAVAIL.	14	146	4,25	475	0,06	73,7	0,11	0,35
3205 LICENCIEMENT	684	1020	29,71	4776	0,61	9,5	0,28	0,89
3206 DROITS TRAVAILLEURS SANS EEMPL.	99	1321	38,48	3473	0,45	75,7	1,03	3,24
3207 DIVERS TRAVAIL	960	339	9,87	3626	0,47	-23,3	-0,52	-1,65

Cette rubrique représente 2% du total sur la période et a connu une variation annuelle moyenne de 11,4% ce qui représente un rapport à l'accroissement total de 3,72. La rubrique compte sept postes dont deux qui dominent : celui du contentieux des travailleurs sans emploi et celui du licenciement, vient ensuite la réglementation du travail. La contribution à la croissance est plus marquée pour le contentieux des travailleurs sans emploi.

ÉVOLUTION

Matière : TRAVAIL



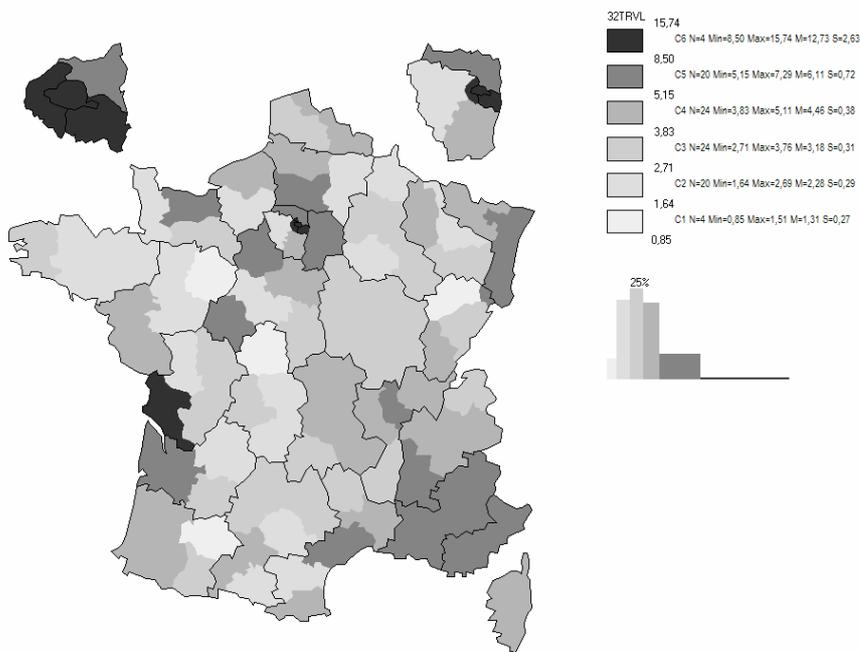
Les sous-rubriques évoluent en général à la hausse sauf le poste divers. L'accroissement le plus fort sur la période est dû au poste droit des travailleurs sans emploi qui contribue fortement à la variation en 2004. Ce poste contient des contentieux variés concernant l'allocation chômage, le refus d'aide à la création d'entreprise ou les conflits avec l'ANPE. En réalité l'exploration de la

base montre qu'il y a parfois une certaine confusion entre ce poste et le poste « divers », le refus d'aide à la création d'entreprise pouvant figurer dans l'un ou l'autre. Ainsi le croisement des courbes d'évolution en milieu de période entre ces deux matières pourrait être dû à une amélioration du codage.

Le contentieux droits des travailleurs sans emploi est réparti dans tous les TA même si les TA de Marseille, Montpellier, Lyon et Paris totalisent à eux quatre 35% de ce contentieux.

TAUX DE RECOURS PAR DEPARTEMENTS (BRUT, HORS RENVOI)

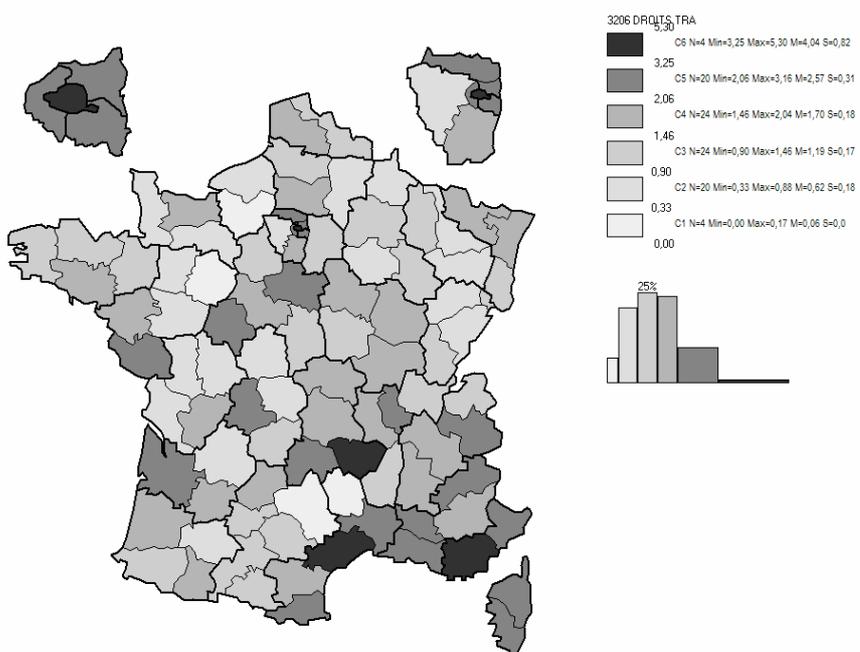
DCA



Fait avec Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/philgeo> [discrétisation '06']
CESDIP

Ensemble de la rubrique 32 Travail

DCA



Fait avec Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/philgeo> [discrétisation '06']
CESDIP

Sous-rubrique Droits des travailleurs privés d'emploi

RUBRIQUE : TRAVAUX PUBLICS (33)

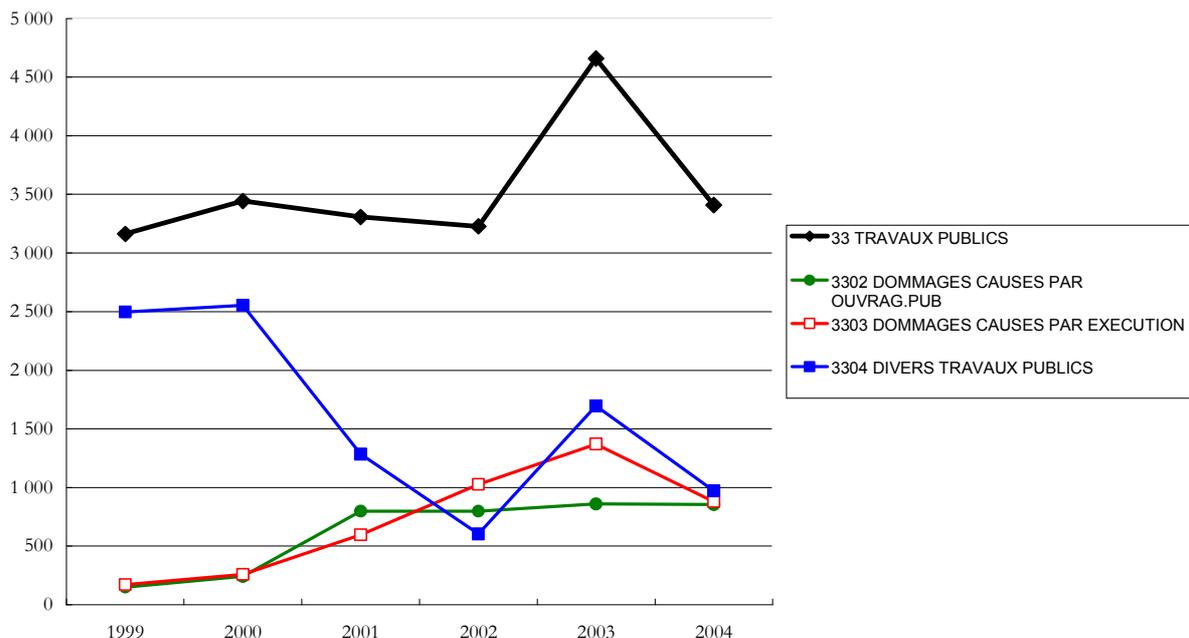
RÉSUMÉ DES DONNÉES

MATIÈRE	1999	2004	% RUBRIQUE 2004	somme 99 à 04	% DU TOTAL 99-04	TAUX DE VARIATION LISSÉ	CONTRIBUTION À LA VARIATION TOTALE	RAPPORT D'ACCROISSEMENT
33 TRAVAUX PUBLICS	3 162	3408	99,59	21205	2,73	3,7	0,21	0,65
3301 DOMMAGE SUR LE DOMAINE PUBLIC	343	706		3598	0,46	17,8	0,31	0,96
330101 DOMMAGE SUR VOIES PUBLIQUES	265	543	15,93	2876	0,37	17,9	0,23	0,74
330102 AUTRES DOMMAGE SUR DOMAINE PUB	78	149	4,37	707	0,09	15,8	0,06	0,19
3302 DOMMAGES CAUSES PAR OUVRAG.PUB	149	853	25,03	3697	0,48	43,1	0,59	1,87
3303 DOMMAGES CAUSES PAR EXECUTION	172	879	25,79	4305	0,55	47,9	0,60	1,87
3304 DIVERS TRAVAUX PUBLICS	2 498	970	28,46	9605	1,23	-17,5	-1,29	-4,05

Cette rubrique qui pèse moins de 3% sur la période apparaît comme relativement stable. La sous-rubrique la plus importante est la sous-rubrique divers qui décroît fortement, puis vient celle concernant les dommages causés par l'exécution de travaux qui a le taux de variation le plus élevé sur la période.

ÉVOLUTION

Matière : TRAVAUX PUBLICS

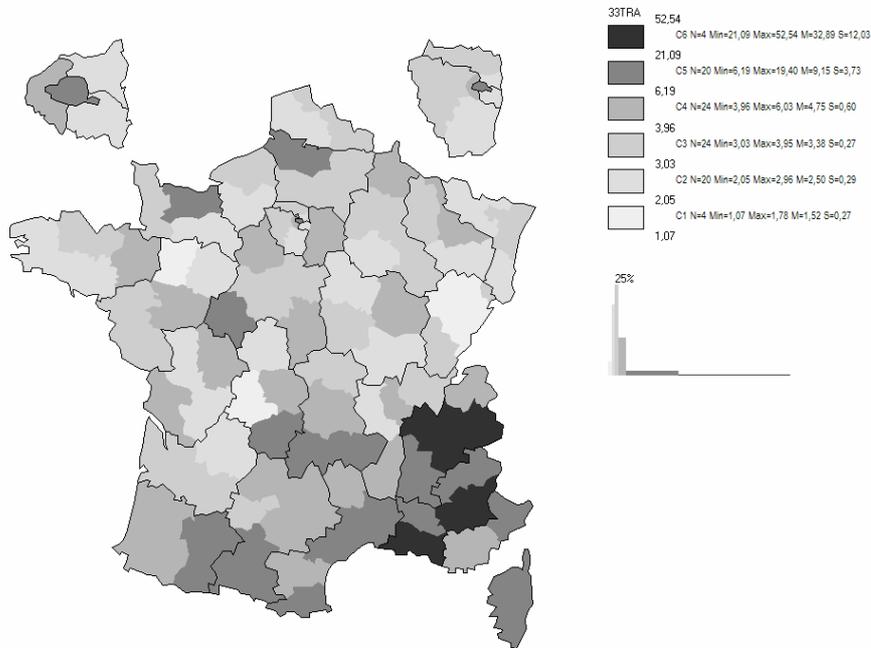


La stabilité apparente de la rubrique cache un pic momentané en 2003, difficile à expliquer sans un retour au contenu du codage puisqu'il est notamment attribuable au poste divers. Le retour

aux données par TA permet cependant de voir que l'accroissement du poste divers en 2003 est attribuable à 76% au tribunal de Marseille.

TAUX DE RECOURS PAR DEPARTEMENTS (BRUT, HORS RENVOI)

DCA



Fait avec Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/philgeo> [discrétisation Q6]
CESDIP

Ensemble de la rubrique 33 Travaux publics

RUBRIQUE : URBANISME ET AMENAGEMENT (34)

RÉSUMÉ DES DONNÉES

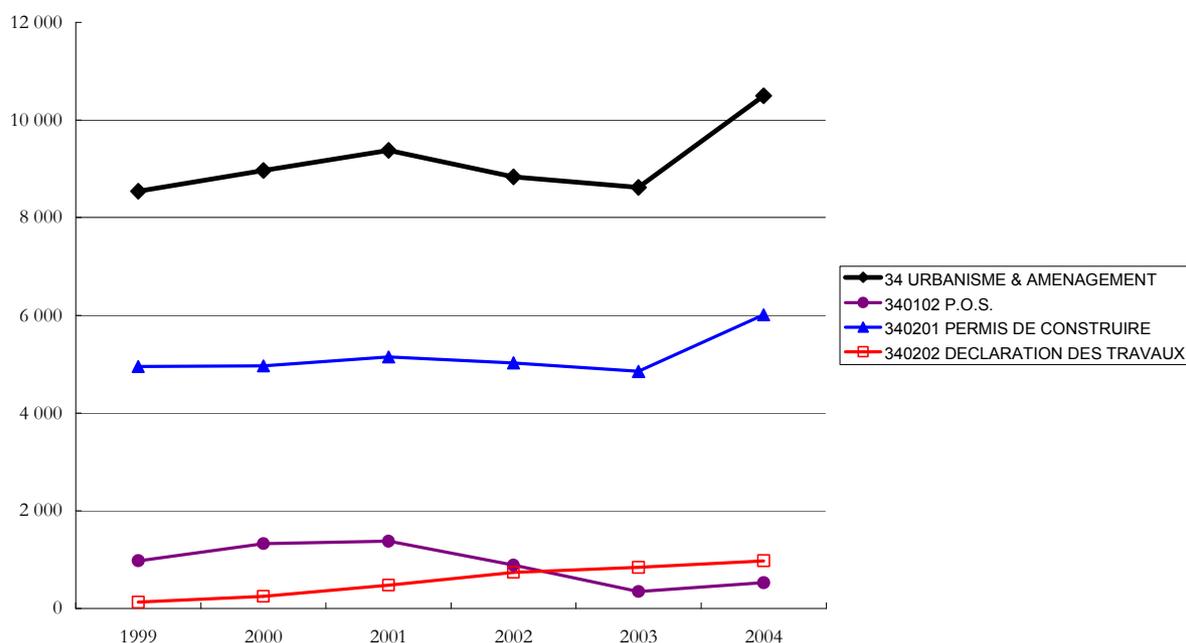
MATIÈRE	1999	2004	% RUBRIQUE 2004	somme 99 à 04	% DU TOTAL 99-04	TAUX DE VARIATION LISSÉ	CONTRI- BUTION À LA VARIATION TOTALE	RAPPORT D'ACCROIS- SEMENT
34 URBANISME & AMENAGEMENT	8 538	10496	100,00	54828	7,05	2,5	1,65	5,19
3401 DOCUMENTS D'URBANISME	983	768		6034	0,78	-12,0	-0,18	-0,57
340101 S.D.A.U.	1	7	0,07	34	0,00	46,3	0,01	0,02
340102 P.O.S.	975	525	5,00	5432	0,70	-19,4	-0,38	-1,19
340103 AUTRES DOCUMENTS D'URBANISME	7	236	2,25	568	0,07	103,8	0,19	0,61
3402 AUTORISATION OCCUPATION DU SOL	5 883	8046		39994	5,14	5,4	1,82	5,73
340201 PERMIS DE CONSTRUIRE	4 953	6010	57,26	30956	3,98	2,5	0,89	2,80
340202 DECLARATION DES TRAVAUX	126	976	9,30	3407	0,44	50,5	0,72	2,25
340203 CERTIFICAT D'URBANISME	640	622	5,93	3827	0,49	-2,4	-0,02	-0,05
340204 PERMIS DE DEMOLIR	110	142	1,35	759	0,10	4,6	0,03	0,08
340205 CERTIFICAT DE CONFORMITE	43	53	0,50	283	0,04	0,1	0,01	0,03
340206 AUTRES AUTORISATIONS DES SOLS	11	243	2,32	762	0,10	87,4	0,20	0,62
3403 PROCEDURES D'INTERV. FONCIERE	189	406		1707	0,22	13,5	0,18	0,58
340301 LOTISSEMENTS	181	287	2,73	1363	0,18	5,8	0,09	0,28
340302 ZAC	5	82	0,78	217	0,03	69,9	0,06	0,20
340303 AUTRES PROC. D'INTERV.FONCIERE	3	37	0,35	127	0,02	76,0	0,03	0,09
3404 DROITS DE PREEMPTION	36	577	5,50	1760	0,23	78,6	0,46	1,43
3405 URBANISME COMMERCIAL	22	193	1,84	619	0,08	70,9	0,14	0,45
3406 DIVERS URBANISME & AMENAG.TERR	1 425	506	4,82	4714	0,61	-21,8	-0,77	-2,44

Cette rubrique représente 7% du total sur la période ; elle a connu un accroissement annuel moyen de 2,5% ce qui en raison de son poids lui donne un rapport de 5,19 à l'accroissement total.

La rubrique se décompose en 15 postes de poids inégaux. Le plus important est de loin celui des permis de construire, suivi par celui des certificats d'urbanisme et des déclarations de travaux.

ÉVOLUTION

Matière : URBANISME ET AMENAGEMENT



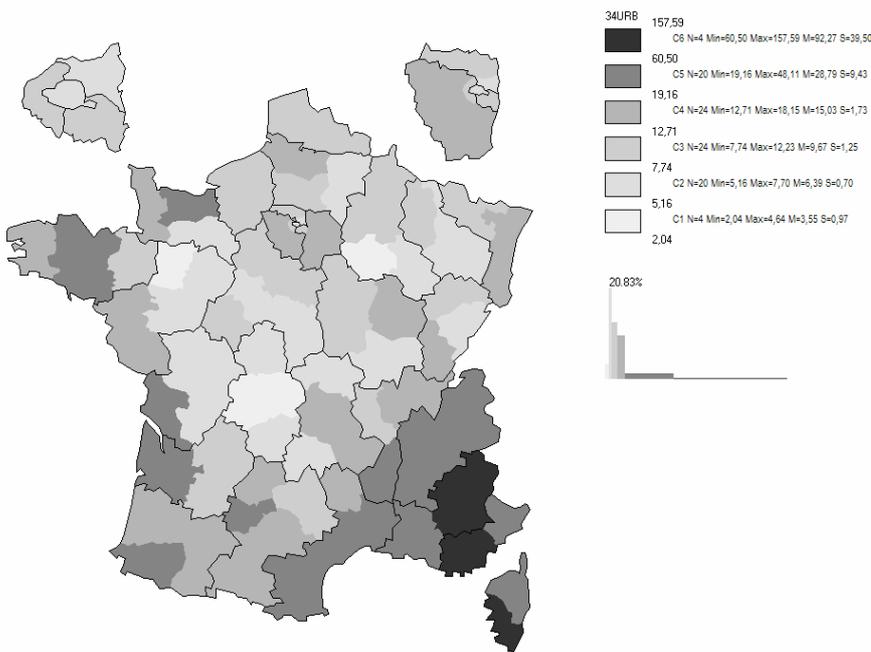
La rubrique a connu une croissance lente, suivie d'une décroissance parallèlement à celle de la sous-rubrique POS, puis une forte croissance liée semble-t-il à celle du contentieux des permis de construire.

Trois postes connaissent un accroissement négatif : les requêtes sur les P.O.S., dans une moindre mesure celles concernant les certificats d'urbanisme mais surtout le poste divers. D'un autre côté le poste autres documents d'urbanisme connaît une certaine croissance. Il n'est pas impossible qu'une certaine porosité existe entre ce poste et celui des requêtes concernant le POS. En effet le remplacement des POS par des PLU n'est pas prévu dans la nomenclature et l'exploration de la base montre que certains contentieux concernant les PLU sont indifféremment classés dans l'un ou dans l'autre poste.

Les TA qui ont le plus pesé dans l'augmentation des requêtes concernant les PC sont les TA de Nice, Marseille, Montpellier et Grenoble. Globalement c'est un contentieux peu traité en série sauf ponctuellement au TA de Lille en 2002 et 2004.

TAUX DE RECOURS PAR DEPARTEMENTS (BRUT, HORS RENVOI)

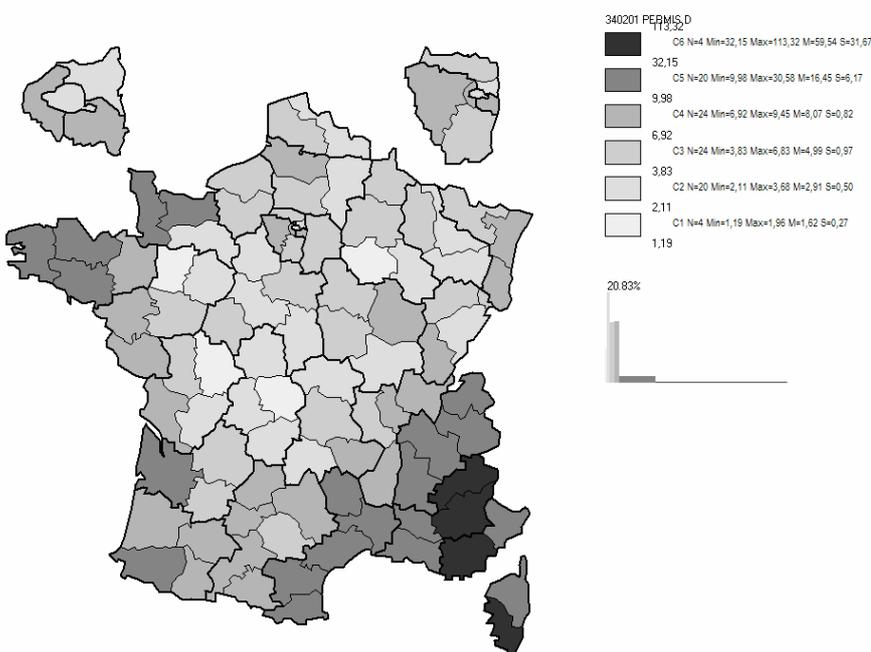
DCA



Fait avec Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/philgeo> [discrétisation '06']
CESDIP

Ensemble de la rubrique 34 Urbanisme et aménagement du territoire

DCA



Fait avec Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/philgeo> [discrétisation '06']
CESDIP

Sous-rubrique 340201 Permis de construire

ANNEXE II

NOMENCLATURE MATIERE EN 35 POSTES

- 01 AGRICULTURE
- 02 AIDE SOCIALE
- 03 ARMEES
- 04 COLLECTIVITES TERRITORIALES
- 05 COMPTABILITE PUBLIQUE
- 06 CONTENTIEUX FISCAL
- 07 CULTURE
- 08 DECORATIONS
- 09 DOMAINE - VOIRIE
- 10 DROITS PERSONNES ET LIBERTES PUBLIQUES
- 11 ECONOMIE
- 12 EDUCATION – RECHERCHE
- 13 ELECTIONS
- 14 ENVIRONNEMENT
- 15 ETABLISSEMENTS PUBLICS
- 16 ETRANGERS
- 17 EXPROPRIATION
- 18 FONCTIONNAIRES & AGENT PUBLICS
- 19 JURIDICTIONS
- 20 LOGEMENT
- 21 MARCHES & CONTRATS
- 22 PENSIONS
- 23 POLICE
- 24 POSTES ET TELECOMMUNICATIONS
- 25 PROFESSIONS
- 26 RADIODIFFUSION ET TELEVISION
- 27 RAPATRIEES
- 28 SANTE PUBLIQUE
- 29 SECURITE SOCIALE & MUTUELLES
- 30 SPORTS
- 31 TRANSPORTS
- 32 TRAVAIL
- 33 TRAVAUX PUBLICS
- 34 URBANISME & AMENAGEMENT DU TERRITOIRE
- 35 DIVERS

ANNEXE III

LISTE DES INDICATEURS DE CONTEXTE

Variables de description globale

Nom	Description	Source
% +2000hab	Pourcentage de la population vivant dans des communes de plus de 2 000 habitants	INSEE, recensement 1999
% dipl sup	Population âgée de 15 ans et plus : pourcentage de diplômés du supérieur	INSEE, recensement 1999
%bac+2	Population âgée de 15 ans et plus : pourcentage de diplômés de niveau bac + 2	INSEE, recensement 1999
%50_60_03	Pourcentage de population de 50 à 60 ans en 2003	INSEE
%50_60_04	Pourcentage de population de 50 à 60 ans en 2004	INSEE
%60_70_03	Pourcentage de population de 60 à 70 ans en 2003	INSEE
%60_70_04	Pourcentage de population de 60 à 70 ans en 2004	INSEE
%agri	Population âgée de 15 ans et plus par CSP : pourcentage d'agriculteurs	INSEE, recensement 1999
% cadres	Population âgée de 15 ans et plus par CSP : pourcentage de cadres	INSEE, recensement 1999
%retraités	Population âgée de 15 ans et plus par CSP : pourcentage de retraités	INSEE, recensement 1999
%RMI_03	Pourcentage de bénéficiaires du RMI dans la population totale (2003)	Caisse d'Allocations Familiales
%RMI_04	Pourcentage de bénéficiaires du RMI dans la population totale (2004)	Caisse d'Allocations Familiales
% chô m_03	Pourcentage de chômeurs dans la population totale (2003)	Eurostat
PIB_HAB	Produit intérieur brut par habitant (2000)	INSEE
REVM02	Revenu moyen imposable (contribuables imposables et non imposables)	Direction Générale des Impôts
SERTX99	Emploi salarié et non salarié : proportion de la population dans les services (1999)	INSEE, recensement 1999
TXNOUV	Nouvelles affaires civiles en 2003 : taux de recours	Annuaire Statistique de la Justice
TXTERM	Affaires civiles terminées en 2003 : taux de recours	Annuaire Statistique de la Justice
TXTERSD	Affaires civiles terminées, hors divorce en 2003 : taux de recours	Annuaire Statistique de la Justice

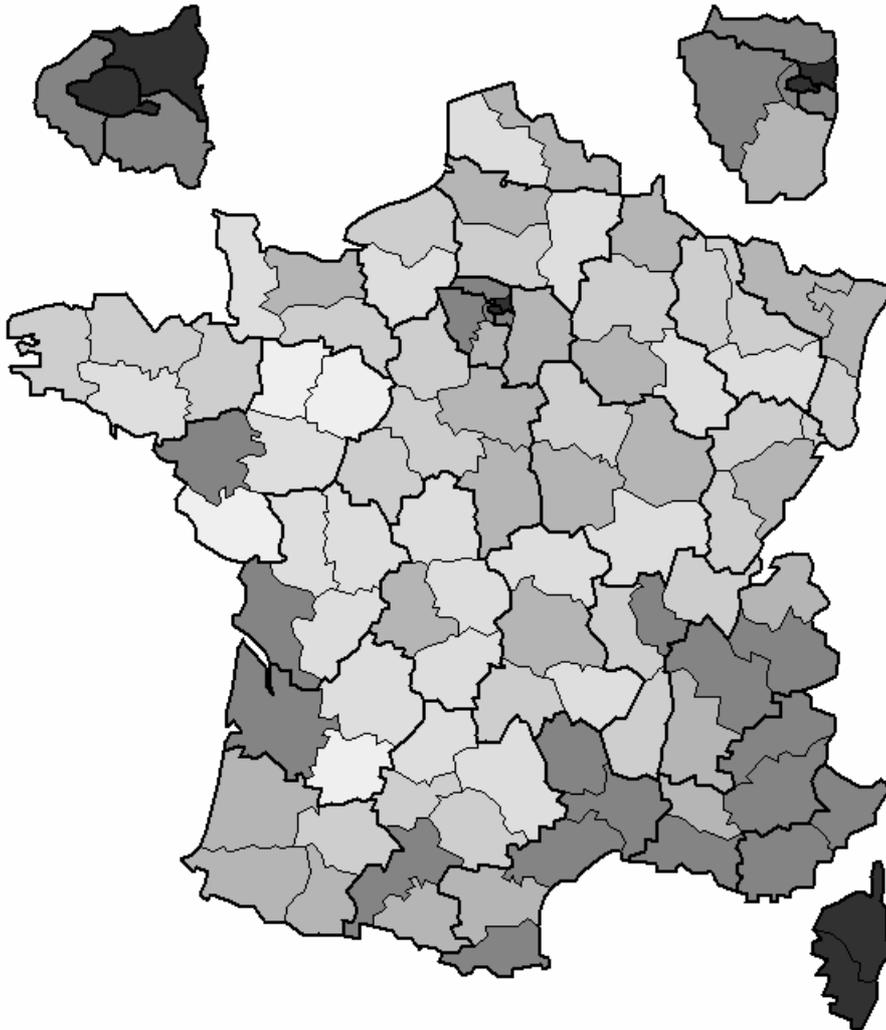
Variables de nature périmétrique

Nom	Description	Source
ARF_03-04/pop_p100	total des ARF en 2003 et 2004 / population totale p100	Ministère de l'Intérieur, Direction des libertés publiques et des affaires juridiques, sous-direction des étrangers et de la circulation transfrontalière, service statistique
ARFTX99	Nombre d'ARF (1999)/population étrangère	Ministère de l'Intérieur, Direction des libertés publiques et des affaires juridiques, sous-direction des étrangers et de la circulation transfrontalière, service statistique
ETR_99	population étrangère hors UE/population totale	INSEE, recensement 1999
% FP	Nombre d'agents de la fonction publique d'État, territoriale et hospitalière (2002)/pop moyenne 2003-2004	Ministère de la Fonction Publique : Direction générale de l'administration et de la Fonction Publique - Bureau des statistiques, des études et de l'évaluation et INSEE
% FPH	Nombre d'agents de la fonction publique hospitalière (2002)/pop moyenne 2002	Ministère de la Fonction Publique : Direction générale de l'administration et de la Fonction Publique - Bureau des statistiques, des études et de l'évaluation et INSEE
% FPE	Nombre d'agents de la fonction publique d'État (2002)/pop moyenne 2002	Ministère de la Fonction Publique : Direction générale de l'administration et de la Fonction Publique - Bureau des statistiques, des études et de l'évaluation et INSEE
RES_P99	Nombre de résidences secondaires/nombre de ménages	INSEE, recensement 1999
LOG_P01	total des logements autorisés en 2001/population totale	Observatoire des territoires. DATAR
LORD_P01	total des logements résidentiels autorisés en 2001/population totale	Observatoire des territoires. DATAR
LNRE_P01	total des logements non résidentiels autorisés en 2001/population totale	Observatoire des territoires. DATAR
txtva03	redevables TVA / population totale	DGI

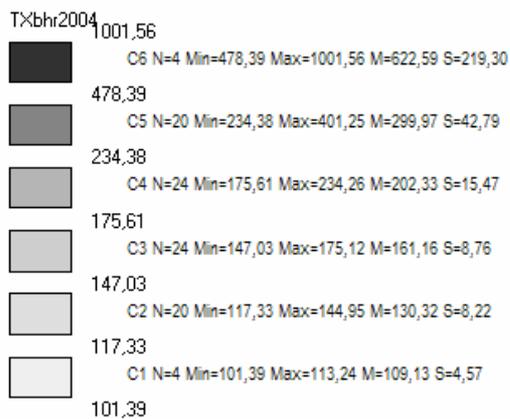
ANNEXE IV

TAUX DE RECOURS GLOBAL EN 2004

DCA



Fait avec Philcarto - <http://perso.club-internet.fr/philgeo> [discrétisation 'Q6']
CESDIP



Taux de recours brut hors renvoi pour 100 000 habitants

TABLE DES MATIÈRES

	Page
Introduction	9
Chapitre I : Évolution globale du contentieux	13
I.1 Croissance de long terme du contentieux des TA	13
I.2 Évolution depuis 1999	19
<i>I.2.1 Évolution par matières niveau 35 postes</i>	20
<i>I.2.2 Évolution par matières au niveau fin</i>	23
Chapitre II : Questions méthodologiques	27
II.1 Les renvois à un autre TA	28
II.2 Les affaires liées	30
II.3 Les séries	33
Chapitre III : Explorations géographiques	39
III.1 Regroupement des matières et des départements	39
<i>III.1.1 La structure géographique du contentieux en 2003-2004 par matières</i>	39
<i>III.1.2 Des évolutions différenciées</i>	45
III.2 Contentieux global : essai de mise en contexte	49
<i>III.2.1 Variables et modèles</i>	49
<i>III.2.2 Analyse des taux de recours</i>	51
<i>III.2.3 Analyse des évolutions du nombre de requêtes</i>	55
III.3 Analyses par contentieux	57
<i>III.3.1 Analyse du contentieux des étrangers</i>	57
<i>III.3.2 Analyse du contentieux des pensions des agents de l'État</i>	60
<i>III.3.3 Analyse des contentieux de la Fonction publique</i>	63
<i>III.3.4 Analyse du contentieux de l'urbanisme</i>	67
<i>III.3.5 Analyse du contentieux fiscal</i>	69
Conclusion : Bilan provisoire	73
Bibliographie	81
Annexe I : Fiches descriptives par matière (19 matières)	83
Annexe II : Nomenclature matière en 35 postes (liste)	145
Annexe III : Liste des indicateurs de contexte	147
Annexe IV : Taux de recours global par départements (carte)	149

