

# **Dynamique du contentieux administratif**

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

**Étude exploratoire**

**Note de synthèse**

**Mars 2006**

**Marie-Danièle Barré**

**Bruno Aubusson de Cavarlay**

**Marta Zimolag**

**CETTE RECHERCHE A ÉTÉ RÉALISÉE 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 RESPONSABILITÉ DE SES AUTEURS.**

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



Ce rapport rend compte, après une première étape d'exploration et d'analyse, d'une étude statistique de la demande enregistrée par les tribunaux administratifs entre 1999 et 2004. Il ne s'agit pas encore d'un travail abouti, mais il est apparu opportun, en accord avec le commanditaire de la recherche, d'en extraire de premiers résultats. Les données utilisées proviennent d'une base informatisée de gestion sur laquelle est appliquée une formalisation statistique conçue pour la publication d'un rapport annuel et la production de certains indicateurs de suivi de gestion. Cette formalisation n'est pas toujours adéquate pour mettre en œuvre une démarche de recherche. A côté des difficultés purement techniques relevant des logiciels utilisés, des difficultés plus fondamentales tiennent au champ statistique choisi, aux unités de compte résultant de l'organisation de la base et aux nomenclatures utilisées. La première phase de la recherche devait avant tout faire un état de ces difficultés et envisager des solutions en termes de réorganisation des données ou d'enrichissement des informations mobilisées.

Le temps, l'espace, la matière sont les principales dimensions qui structurent cette base de données statistiques décrivant l'activité des tribunaux administratifs (TA).

**Le temps.** La question posée à l'origine de cette étude est celle de savoir si l'on peut « expliquer » l'augmentation rapide de l'activité des tribunaux administratifs, 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, la première précaution sera de prendre un peu de recul historique.

**L'espace.** 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 les variations géographiques. Les informations de base permettent d'étudier ces variations au niveau des départements. Nous avons exploité cette possibilité offerte de remplacer une dimension strictement chronologique trop courte (cinq années) par une dimension géographique : au lieu d'avoir une série de points d'observation dans le temps, on a 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 matière.** La construction d'une typologie des matières traitées est le nœud du problème. Est en jeu ici est le fait que le résultat statistique global (un nombre total de requêtes) couvre une diversité importante de situations selon la matière traitée 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. Cela fait de la construction d'une typologie, un point de passage obligé et un moment crucial de la démarche de recherche. Mais, en l'état d'avancement de la recherche, 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.

Le rapport évoque amplement les difficultés méthodologiques rencontrées tant dans la construction satisfaisante d'indicateurs de la demande adressée aux TA que dans les niveaux d'agrégation possibles, les champs géographiques pertinents et le choix des indicateurs de contexte de la demande.

La collecte d'indicateurs relatifs au contexte est encore en phase active. Ceux que nous avons déjà 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 contentieux spécifiques choisis pour cette première exploration, les indicateurs 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. 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 était trop court pour arriver au moment où l'amélioration des résultats obtenus ne semble plus possible. Il faut donc souligner encore que les premiers résultats présentés sont provisoires.

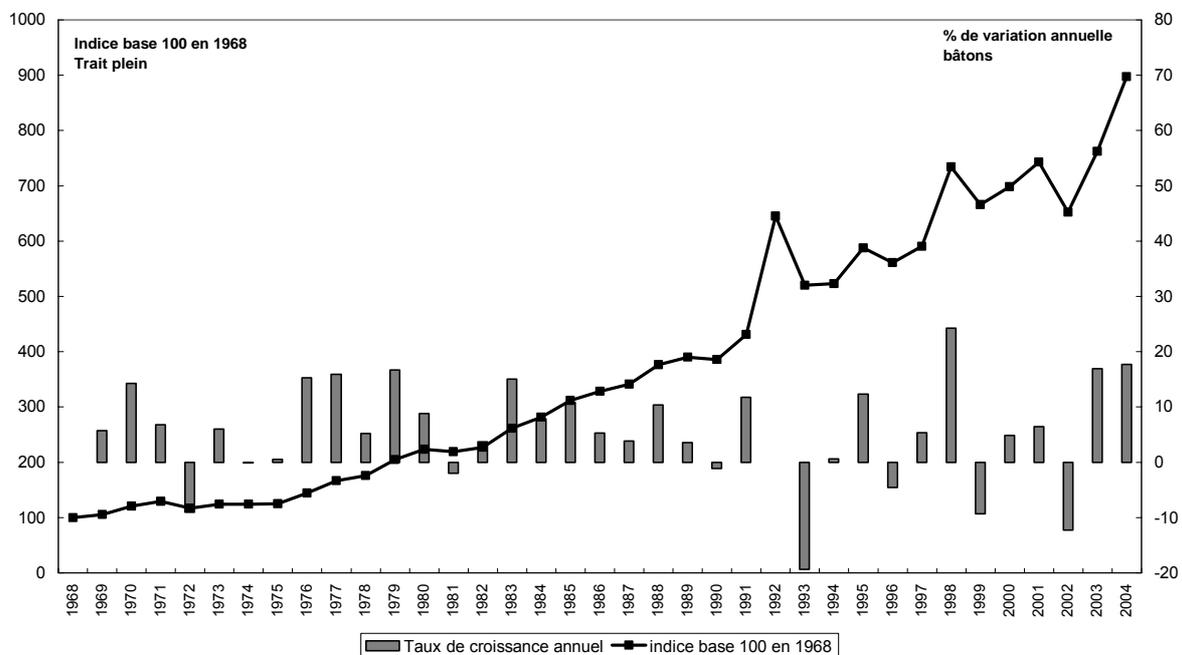
## 1. LES TROIS DIMENSIONS DE LA « DEMANDE » VUE À TRAVERS LA BASE : TEMPS, ESPACE, MATIÈRE, INDISSOCIABLES LES UNES DES AUTRES

### 1.1 Croissance de long terme du contentieux des TA

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 d'observation. Une première tentative a été faite pour constituer des séries plus longues à partir des données antérieures à ce changement de source statistique. Mais il n'a pas été possible, à ce stade de la recherche, de mener une étude par contentieux pour la période précédant immédiatement celle que recouvre la base informatisée, soit les années 1990.

L'évolution à la hausse du contentieux administratif est 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 n'y a pas 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.

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



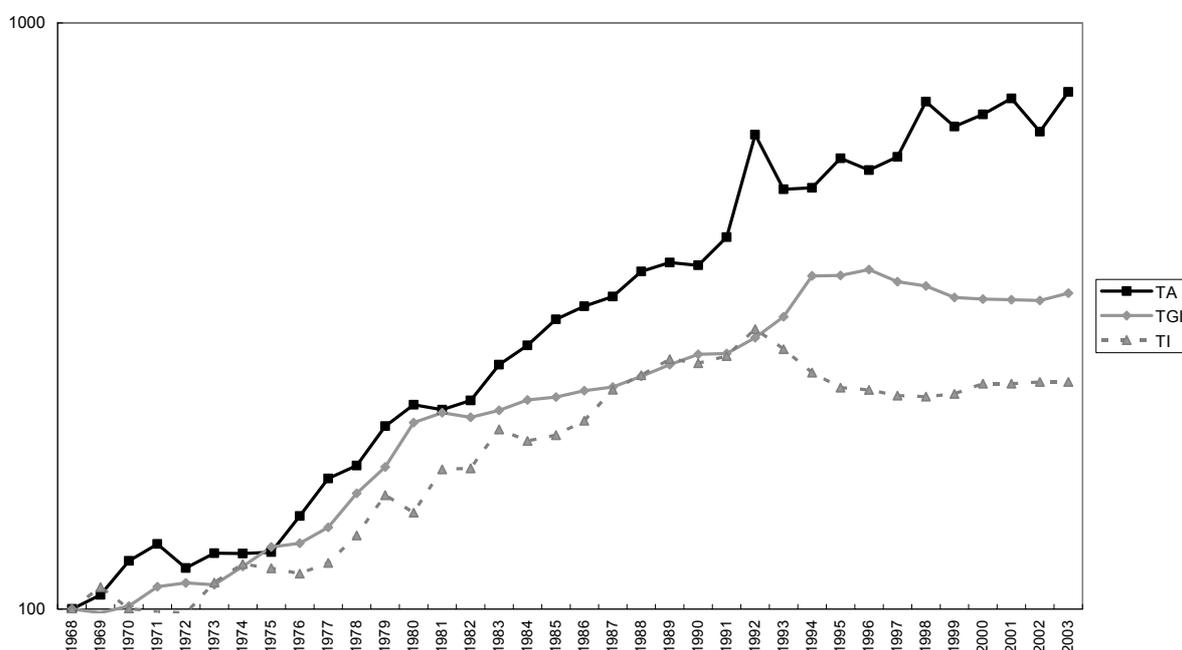
Un premier doublement du nombre d'affaires nouvelles se fait en 11 ans entre 1968 et 1979 et le second prend à peu près le même temps entre 1979 et 1990-1991. De la même façon il faut de 10 à 12 ans pour constater encore un doublement jusqu'à la dernière année connue. Les variations

annuelles ne montrent pas d'accélération franche de la croissance pour cette dernière période, mais plutôt des pics ponctuels suivis de baisse.

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.

Pour situer cette croissance de long terme, nous avons rapproché 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).

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



La croissance des affaires enregistrées par les TA présente 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 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 : elle indique au moins que le maintien d'une croissance significative de l'activité des tribunaux administratifs n'a pas son équivalent pour les juridictions de l'ordre judiciaire.

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. Un bref descriptif à partir de quelques données facilement accessibles pour la seule période 1969-1989 indique 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. Cette tentative de sérialisation sur le long terme sera poursuivie.

## 1.2 La période 1999-2004

### Évolution par matières, au niveau global (niveau 35 postes) de la nomenclature.

Les résultats pour le nombre d'affaires enregistrées annuellement en métropole sont présentés par matières dans le tableau suivant. L'évolution temporelle des rubriques est résumée par 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 calculé par ajustement statistique<sup>1</sup>. C'est un mode de calcul moins sensible au choix des points de départ et d'arrivée qu'un pur calcul de moyenne mais qui reste cependant tributaire de ce choix sur une courte série. Pour le total des rubriques, l'accroissement -positif- est 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 par matières de la variation du total des affaires enregistrées par les TA entre 1999 et 2004. Le tableau est classé par valeurs décroissantes de ce ratio (la rubrique « divers » ayant été laissée hors classement). La dernière colonne résume 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 parfois 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 elles, les choses sont simples (au moins au niveau d'analyse en 35 postes !) car leur part importante dans le total 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.

---

<sup>1</sup> Il s'agit d'une régression linéaire sur les logarithmes (fonction LOGREG d'Excel).

Matières 35 postes	1999	2004	% DU	TAUX DE	CONTRI-	RAPPORT	Profil
			TOTAL	VARIATION	BUTION A LA	D'ACCROIS-	
			2004	LISSÉ	VARIATION	SEMENT	
					TOTALE		
<b>TOTAL</b>	<b>118 600</b>	<b>156 383</b>	<b>100,00</b>	<b>4,1</b>	<b>31,86</b>	<b>100,00</b>	
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).

Au delà de ces résultats assez bien connus, la présentation de ce tableau indique à l'inverse qu'un bon nombre de rubriques ne pèsent guère 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 et 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 individuellement dans l'accroissement total (« juridictions », « rapatriés », « établissements publics », « sports », « transports »). Ne pèsent pas 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 montre 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 venir d'un report vers les autres rubriques résultant d'un codage plus attentif des affaires enregistrées. C'est du moins ce que suggère la forte croissance concomitante de certaines des rubriques les moins fournies en 1999.

Sachant que la nomenclature matière est basée sur des rubriques plus détaillées, cette analyse au niveau des 35 postes a conduit à plusieurs questions sur ce qui se passe à ce niveau plus fin, rendu accessible dans la base reçue du STACAA : 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 ?

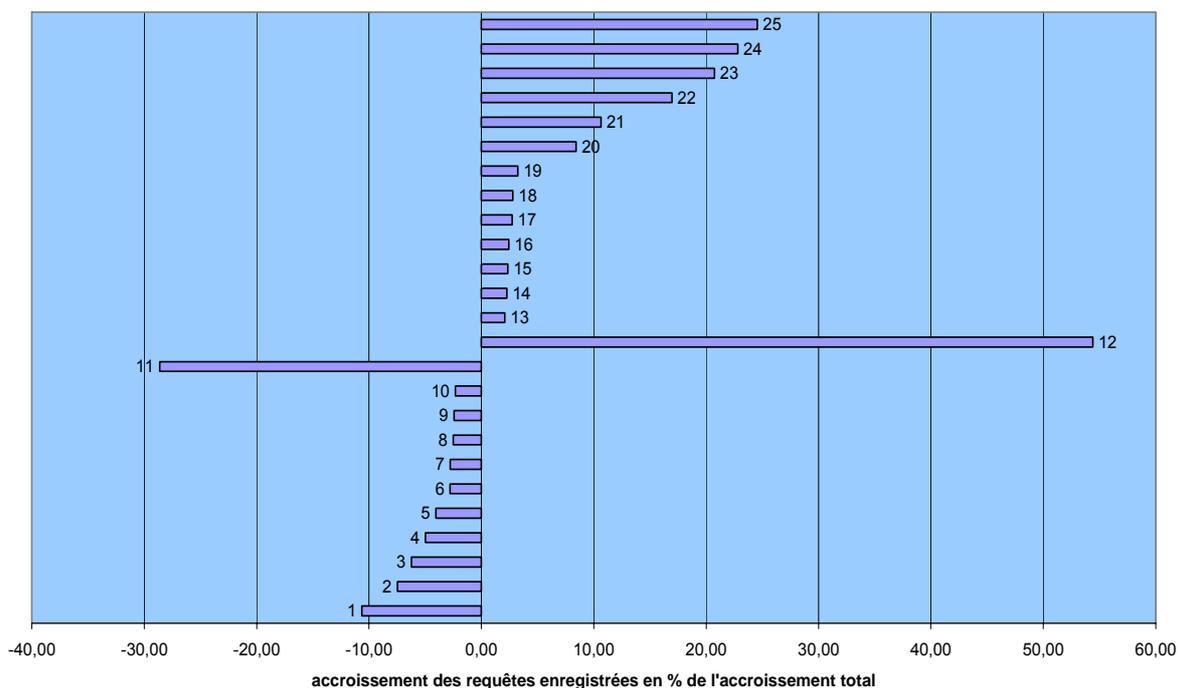
## **Évolution par matières au niveau fin**

L'examen détaillé des rubriques a été mené à partir des mêmes indicateurs que précédemment, mais le volume de données manipulées devient assez grand. Les tableaux détaillés sont fournis en annexe du rapport sous forme de fiches décrivant l'évolution et la répartition géographique pour les 19 rubriques les plus importantes et nous ne faisons ici qu'en tirer les leçons générales.

Le graphique suivant représente les rapports d'accroissement des rubriques au niveau le plus 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%. Les autres rubriques se départagent en rubriques qui contribuent positivement (avec des ratios entre 0 et 2%), avec un rapport cumulé de +54,4% et rubriques qui contribuent négativement (entre 0 et -2%) avec un rapport cumulé 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. Ce point illustre bien la difficulté et le besoin d'avancer dans la construction d'une nomenclature matières.

Plusieurs postes « divers » figurent dans la liste des postes qui contribuent négativement. Ce sont des postes présentant une indétermination par rapport à des critères de subdivision. On retrouve un vraisemblable déplacement vers les rubriques plus fines avec leur apparition dans la nomenclature ou leur meilleure utilisation.

contribution des matières ( niveau fin) à l'accroissement



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

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 parfois assez difficile de déterminer quel niveau de la nomenclature permet de neutraliser les déplacements internes. Dans l'exemple du poste 33 « travaux publics » on pourrait 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) si les courbes d'évolution montraient que la baisse des divers est intégralement compensée par la croissance de ces deux postes. Or ce n'est pas le cas. 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 plus fin dans l'analyse statistique est assez net pour certaines catégories. Ainsi la rubrique 23 « police » globalement alimente significativement la croissance des affaires enregistrées (tableau 1). Or, la rubrique est 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 sous rubrique, une subdivision supplémentaire fait apparaître une liste de réglementations particulières 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 relative nettement plus forte que celle de ce poste de niveau « 35 ». Il est indispensable dans ce cas d'analyser à part 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.

Enfin les indicateurs utilisés dans le tableau 1 reposent sur la variation entre 1999 et 2004 et ne rendent compte ni de l'évolution observée année par année, ni de variations géographiques particulières. Ainsi la rubrique « agriculture », apparemment plutôt stable entre 1999 et 2004, présente un pic en 2001, venant exclusivement de la sous rubrique de niveau 3 « 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 observés (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 la démarche de recomposition de la nomenclature : les séries étant très courtes, 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 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.

Certaines spécificités géographiques 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.

## Le croisement des dimensions matière, espace et temps

Nous avons calculé des indices de variation sur la période 1999-2004 par matière et par TA (rapport des effectifs de requêtes en 2004 à celui de 1999, multiplié par 100). Pour éviter les divisions par zéro, certaines matières sont éliminées et les calculs menés par TA plutôt que par départements. 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 qui suit donne une représentation synthétique « qualitative » des résultats : lorsque l'indice est supérieur à 100 (augmentation entre 1999 et 2004), la case est grisée. Les matières<sup>2</sup> sont classées en fonction de leur indice global d'évolution sur la période, de la matière « armées » qui a la plus forte diminution parmi les 22 matières étudiées à la matière « pensions » qui a la plus forte augmentation.

On distingue 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 (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 ; cependant 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 règle : 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 hétérogénéité de situations selon les TA. La lecture horizontale du schéma nous apprend cependant que quelques TA connaissent une augmentation sur pratiquement toutes les matières : les TA 95, 35 et 38. Enfin pour un dernier groupe de deux matières (armées et contentieux fiscal) tous les TA voient leur nombre de requêtes diminuer sauf pour deux d'entre eux dans chaque cas. Finalement, plus la matière a connu une forte augmentation sur la période, plus le nombre de TA ayant une augmentation pour cette matière est élevé.

Au delà de cette représentation dichotomique (augmentation ou diminution), les indices de variation sont d'ordre de grandeur très variable. 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).

Cette grande diversité des évolutions par TA, ces accroissements répartis de façon relativement hétérogène sur le territoire et ces rythmes d'accroissement localement assez différents imposeront ultérieurement une grande prudence dans l'interprétation des liaisons mesurées géographiquement entre la demande enregistrée par les juridictions et les variables décrivant leur environnement.

---

<sup>2</sup> Les codes matières sont ceux du tableau 1, première colonne.

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

## 2. LA MISE AU CONTEXTE DE LA « DEMANDE »

Pour rendre compte des variations géographiques de la « demande » (variable dépendante) à partir des variations géographiques d'indicateurs jugés potentiellement pertinents (variables indépendantes) nous avons utilisé le modèle d'analyse de régression multiple. La relation entre variable dépendante et variables indépendantes ne donne pas une explication au sens causal du terme, mais seulement une mesure de liaisons statistiques plus ou moins complexes.

### 2.1 Variables et modèles

La **variable dépendante** est le volume des requêtes calculé en données brutes, c'est-à-dire sans tenir compte du phénomène des requêtes en séries, et hors requêtes ayant fait l'objet d'une ordonnance de renvoi, afin d'éviter les doubles comptes. Pour tenir compte de la taille des départements, le volume des requêtes qui y sont comptabilisées est rapporté à la population totale pour donner un taux de recours. Enfin pour lisser les éventuels effets de décalage des évolutions entre départements et les sauts pouvant affecter les faibles valeurs parfois observées, le taux de recours est calculé en moyenne sur les années 2003 et 2004.

Les **variables indépendantes** ou « explicatives » au sens statistique sont de plusieurs sortes : variables de contexte et variables internes. Nous avons distingué parmi les **variables de contexte**, celles qui sont d'ordre général et celles dites « périmétriques » c'est-à-dire susceptibles d'influencer directement le périmètre du bassin potentiel de requêtes.

Pour les variables de contexte général, nous avons pris 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 mesurant le niveau de recours en matière civile, susceptible de mettre en jeu 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 du problème. Une autre lecture de cette liaison éventuelle pourrait faire référence à une inclination procédurière que la statistique civile pourrait aussi traduire.

Les variables dites « périmétriques » reflètent le 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 nette. Des variables peuvent, en même temps, rendre compte du contexte général et signaler l'existence d'un bassin potentiel de requêtes : par exemple 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.

Ces différents indicateurs viennent de sources officielles diverses, du recensement de 1999, de sites adéquats (INSEE) tandis que d'autres ont été obtenus directement auprès des administrations concernées. Ils sont la plupart du temps disponibles à une date donnée voire sur deux ou trois ans mais ne coïncidant pas avec les années 2003 et 2004 pour lesquelles est calculé le taux de recours. Cependant la plupart des indicateurs démo-socioéconomiques ne sont pas susceptibles de variations temporelles telles que le rapprochement soit abusif alors même que ce sont les variations géographiques et non chronologiques qui sont modélisées.

Enfin une première sélection de variables dites **internes** a été testée : elles concernent le fonctionnement des tribunaux (temps de traitement des requêtes) ou les questions d'unités de compte soulevées plus haut (poids des référés ou des séries).

Techniquement l'algorithme du **modèle** de régression sélectionne (avec des variantes) les variables permettant d'obtenir le meilleur ajustement linéaire. Les paramètres présentés ici sont le  $R^2$  ajusté, qui est la proportion de variance prise en compte par les variables indépendantes, 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 amont de ces résultats, la sélection des variables entrées dans le modèle est une étape décisive de la démarche, quoique souvent peu explicitée. Les problèmes rencontrés concernent : l'élimination ou le maintien de variables *a priori* non corrélées simplement à la variable dépendante, mais qui peuvent devenir pertinentes dans un schéma explicatif à trois ou quatre variables indépendantes, le choix entre plusieurs variables redondantes et donc la signification implicite de la variable choisie, le fait que la performance 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 le souci d'éviter l'artefact statistique et celui de ne pas négliger les fondements théoriques de l'analyse. Nous y reviendrons au fur et à mesure.

Dans le rapport quelques contentieux ont été retenus à titre exploratoire. Les résultats sont résumés ici pour trois d'entre eux. Pour chacun, nous commençons par une présentation des rubriques détaillées de la nomenclature -selon le même principe que pour le tableau 1- accompagnée d'une carte des taux de recours par départements. Ensuite, nous commenterons brièvement le modèle auquel l'analyse de régression multiple arrive, au moins de façon provisoire.

## 2.2 Analyse du contentieux des étrangers

Cette rubrique pèse beaucoup 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 totale 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 augmentent rapidement : 13% et 17% de variation annuelle. La variation la plus importante concerne les réfugiés et apatrides mais le taux de +110% est calculé à partir d'un faible effectif en 1999. Seul le contentieux des expulsions connaît une diminution notable qui n'affecte pas l'ensemble en raison de sa faible part dans la rubrique.

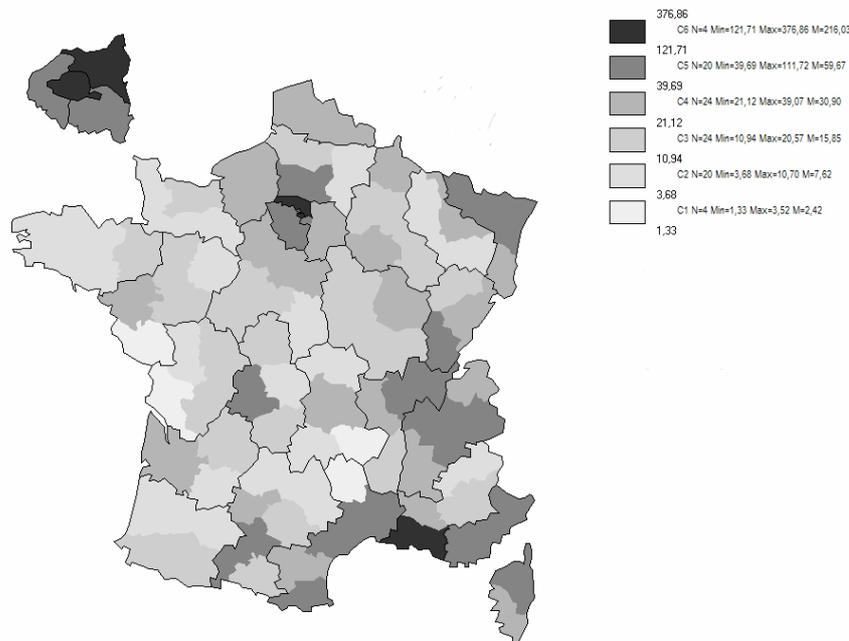
MATIÈRE	1999	2004	% RUBRIQUE 2004	somme 99 à 04	% DU TOTAL 99-04	TAUX DE VARIATION LISSÉ	CONTRIBUTION À LA VARIATION TOTALE	RAPPORT D'ACCROISSEMENT
16 ÉTRANGERS	19 694	38202	100,00	157018	20,19	14,2	15,61	49,07
1601 TITRES ET VISAS DE SÉJOUR	10 657	19268	50,44	86979	11,18	13,0	7,26	22,83
1602 TITRES 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

Le contentieux des étrangers est influencé par les dispositions législatives et les pratiques administratives : le nombre d'arrêtés de reconduite à la frontière (ARF) pris par les préfets tant

par voie postale qu'administrative s'est fortement accru en 2004. Le fort accroissement des deux dernières années est ainsi dû en 2003 au contentieux des titres et visas de séjour qui se stabilise en 2004, année de forte croissance des reconduites à la frontière. Ces deux contentieux sont très concentrés en région parisienne, et en région Rhône Alpes. Paris domine massivement.

## TAUX DE RECOURS PAR DÉPARTEMENTS (BRUT, HORS RENVOI)

Ensemble de la rubrique 16 Étrangers



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

Pour décrire géographiquement le taux de requête global en matière de contentieux des étrangers la modélisation inclut les indicateurs généraux et deux indicateurs de nature « périmétrique » : la proportion d'étrangers hors Union Européenne et le nombre d'ARF. Comme on a pu dire que la pratique de la notification des ARF par voie postale entraînait davantage de recours administratifs que les ARF notifiés par voie administrative lors d'une interpellation, nous avons ajouté le taux des ARF notifiés par voie postale, mais cette variable n'a pas été sélectionnée par le modèle.

Par itérations successives, l'algorithme retient les variables les plus aptes à rendre compte des différences entre départements tout en suggérant l'exclusion de ceux dont le poids surdétermine les résultats. On aboutit ainsi à une équation que l'on peut symboliser ainsi :

taux de req étrangers = (0,62)\*\*\* ETR/pop + (0,31)\*\*\* ARF/pop + (0,14)\*\* %plus de2000hab - (0,11)\* tx d'affaires civiles.  $R^2 = 0,81$  (à l'exclusion de Paris et des Bouches du Rhône).

### Légende :

taux de req étrangers = ensemble des requêtes en 2003 et 2004 en matière de contentieux des étrangers rapporté à la population du département

taux de req ARF = ensemble des requêtes en 2003 et 2004 en matière de reconduite à la frontière rapporté à la population du département.

ETR/pop = proportion d'étrangers hors Union européenne en 1999 selon le recensement.

ARF/pop = nombre des arrêtés de reconduite à la frontière pris en 2003 et 2004 rapporté à la population du département.

%plus de 2000 hab = pourcentage de la population vivant dans des communes de plus de 2000 habitants

tx d'affaires civiles = ensemble des nouvelles affaires civiles en 2003 rapporté à la population.

\*  $p < 0,05$  ; \*\*  $p < 0,01$  ; \*\*\*  $p < 0,001$  ; les coefficients entre parenthèses sont standardisés.

Le modèle a d'abord été testé sur tous les départements, puis à l'exception de Paris et des Bouches-du-Rhône tous deux surdéterminants pour des raisons différentes : Paris pour 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.

Le pourcentage de variation expliquée atteint un bon niveau. Les taux départementaux de contentieux des étrangers sont d'abord liés à la présence d'étrangers n'appartenant pas à l'Union européenne et ensuite à l'importance relative des ARF. L'ordre était inverse lorsque Paris était encore inclus dans les calculs. Ces deux variables sont elles-mêmes liées statistiquement, cependant la deuxième mesure plus directement l'action de l'administration. Le poids de ces variables périmétriques dépasse celui des variables de contexte plus générales que sont la variable d'urbanisation qui intervient positivement et la variable taux d'affaires civiles qui intervient négativement. Ce dernier résultat, moins significatif que les précédents, est contre intuitif puisque la corrélation simple calculée entre les deux variables était positive. C'est 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 modèle 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. Le rôle de certaines variables de contexte peut tenir à la présence d'un département dans le modèle : ainsi 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, les deux variables disparaissent lorsque ces départements sont exclus. Il faut aussi remarquer que le modèle conduit à exclure les deux départements qui tout en étant atypiques sont aussi ceux qui sont les plus concernés par ce qu'on cherche à expliquer.

Un deuxième modèle prenant pour variable dépendante, le taux de requête en matière d'arrêts de reconduite à la frontière (taux de req ARF) aboutit au résultat suivant :

$$\text{taux de req ARF} = (0,77)^{***} \text{ ARF/pop} + (0,18)^* \text{ ETR/pop.}$$

$$R^2 = 0,83 \text{ (à l'exclusion de Paris et des Pyrénées orientales).}$$

Nous sommes là dans un cas où seules les variables périmétriques sont retenues et où une variable indicatrice du bassin de requêtes très précise (ARF /pop) fait l'essentiel de l'explication, même en excluant Paris.

### **2.3 Analyse du contentieux de la fonction publique**

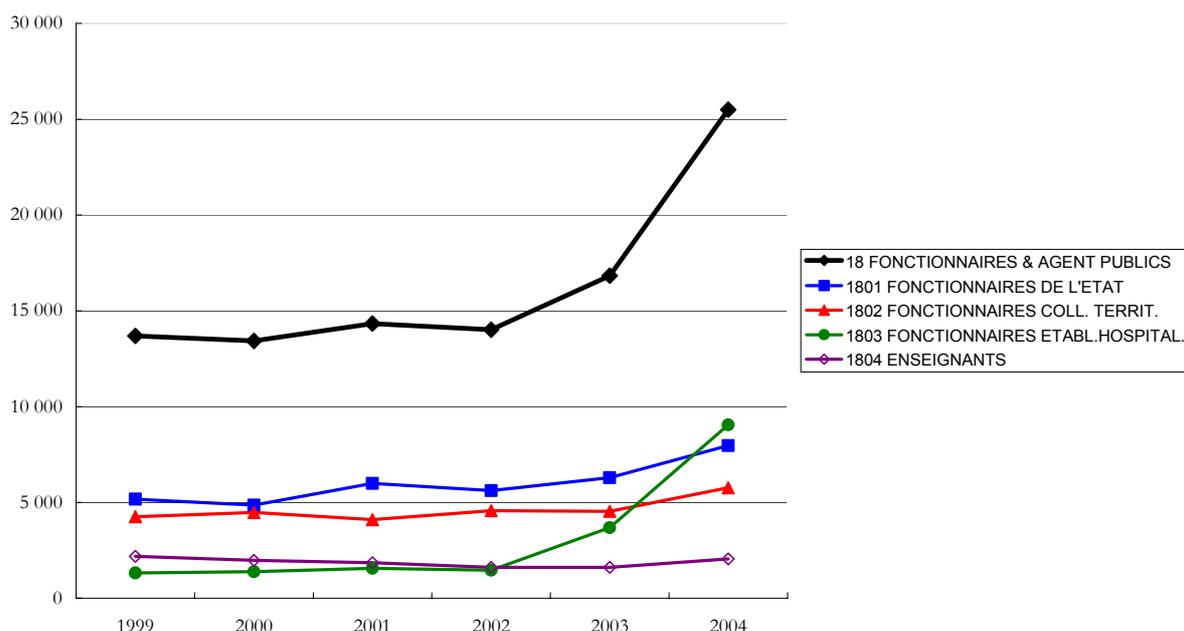
La rubrique « fonctionnaires et agents publics » (67 postes) représente 13% de l'ensemble des matières sur la période, son taux de croissance annuel est de 11%, sa contribution à la variation totale de 9,96%, ce qui donne, en raison du poids de la rubrique, un rapport d'accroissement de 31,30.

Elle se subdivise en sous rubriques : agents de l'État, des collectivités territoriales, des établissements hospitaliers (les seules à être détaillées ici), enseignants, magistrats et militaires, 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.

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
<b>18 FONCTIONNAIRES &amp; AGENT PUBLICS</b>	<b>13 692</b>	<b>25499</b>	<b>35,88</b>	<b>97800</b>	<b>12,57</b>	<b>11,3</b>	<b>9,96</b>	<b>31,30</b>
<b>1801 FONCTIONNAIRES DE L'ETAT</b>	5 166	7964		35884	4,61	8,6	2,36	7,42
<b>1802 FONCTIONNAIRES COLL. TERRIT.</b>	4 255	5765		27692	3,56	4,9	1,27	4,00
<b>1803 FONCTIONNAIRES ETABL.HOSPITAL.</b>	1 325	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
<b>1804 ENSEIGNANTS</b>	2 181	2050		11273	1,45	-3,0	-0,11	-0,35
<b>1805 MAGISTRATS</b>	2	48		109	0,01	109,2	0,04	0,12
<b>1806 MILITAIRES</b>	580	524		3434	0,44	-1,1	-0,05	-0,15
<b>1807 DIVERS FONCTIONNAIRES</b>	183	99	0,39	939	0,12	-13,9	-0,07	-0,22

Le contentieux impliquant les agents de l'État est traditionnellement le plus important, cependant en 2004, le contentieux des agents des établissements hospitaliers a pris le dessus et explique la forte croissance de l'ensemble en 2004. Viennent ensuite, sur l'ensemble 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.

#### Matière: FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS

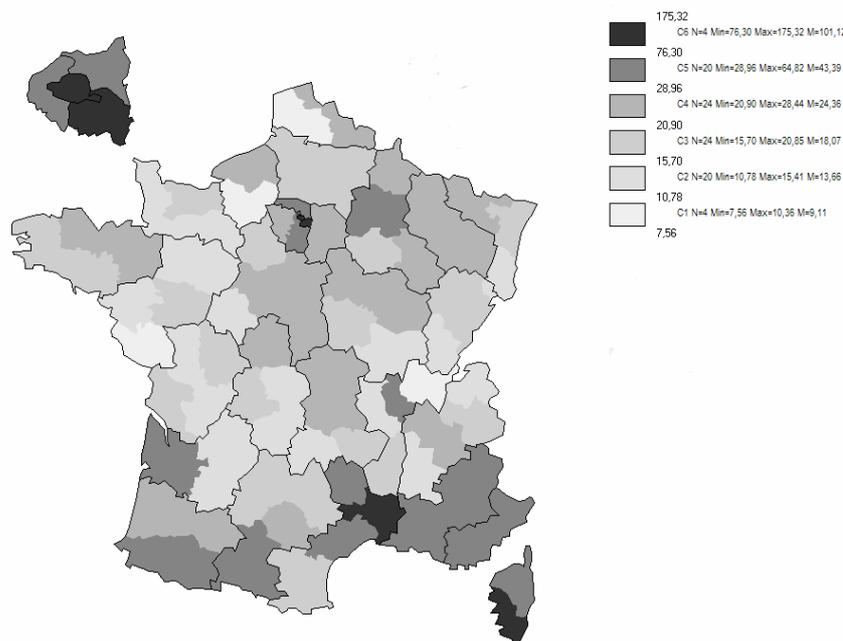


Le contentieux des fonctionnaires des établissements hospitaliers a une contribution à la variation totale de 6,51 mais en son sein c'est le poste des rémunérations qui représente l'essentiel. Les requêtes portant sur la rémunération alimentent largement une croissance qui n'est pas uniforme sur la période. Une rupture apparaît entre 2002 et 2003 ce qui mérite 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 pour 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 reconnaissant aux agents de la fonction publique hospitalière d'outre-mer exerçant en métropole, la possibilité de bénéficier d'une indemnité d'éloignement. Le poste des droits et obligations des agents des établissements hospitaliers est voisin. Ce poste augmente brusquement en 2004, à 90% alimenté par le TA de Melun, où ces requêtes sont traitées à 95% comme séries. Un mode de codage local pour un phénomène observé ailleurs en région parisienne pour la rémunération des agents hospitaliers expliquerait cela.

L'ensemble des rubriques relatives aux cessations de fonction augmente également nettement. 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 visés. C'est encore un contentieux récent (2003-2004), touchant le droit à la jouissance immédiate de la retraite. D'ailleurs cet ensemble de rubrique évolue de pair avec la rubrique « Pensions ».

## TAUX DE RECOURS PAR DÉPARTEMENTS (BRUT, HORS RENVOI)

Ensemble de la rubrique 18 Fonctionnaires et agents publics



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

Le contentieux de la fonction publique regroupe des requêtes assez diverses. Mais en extraire un sous ensemble homogène s'avère délicat et l'on a opté pour une analyse globale dans un premier temps.

De nouveaux indicateurs sont introduits à côté des indicateurs généraux : proportion parmi les cadres et professions intellectuelles des 60 ans et plus et poids de la fonction publique par rapport

à la population. Le modèle est ici testé sur les données brutes puis nettes, hors renvoi, puisque certains contentieux ont fait massivement l'objet de séries. 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 meilleurs résultats ce qui n'est pas le cas. Le modèle le plus performant concerne les données brutes, hors Paris dont la situation toujours fortement atypique justifie l'exclusion. Il retient trois variables :

Taux de req FP = (0,40) \*\*\* % FP + (0,27)\*\*\* % cadres 60ans + (0,23)\*\* % plus de 2000 hab.

$R^2 = 0,46$  (hors Paris)

*Légende :*

*taux de req FP = ensemble des requêtes en 2003 et 2004 en matière de contentieux de la fonction publique rapporté à la population du département*

*% FP = nombre d'agents de la fonction publique (d'État, territoriale et hospitalière) par rapport à la population*

*% cadres 60ans = proportion parmi les cadres et professions intellectuelles de ceux âgés de 60 ans et plus*

*%plus de 2000 hab = pourcentage de la population vivant dans des communes de plus de 2000 habitants*

*\*  $p < 0,05$  ; \*\*  $p < 0,01$  ; \*\*\*  $p < 0,001$  ; les coefficients entre parenthèses sont standardisés.*

Le résultat est assez moyen, 46% de la variance sont pris en compte. Les deux variables les plus influentes sont de nature plutôt périmétrique : pourcentage d'agents de la fonction publique et pourcentage de cadres de plus de 60 ans. Cette dernière variable, interprétée aussi de façon périmétrique, laisserait entendre que parmi les agents de la fonction publique susceptibles de se porter requérants les plus diplômés ont davantage tendance à le faire. Cet exemple montre la nécessité d'introduire par la suite des indicateurs plus fins croisant l'âge, le statut (public ou privé) et le niveau socioéconomique des personnes au sein des unités géographiques étudiées.

## **2.4 Analyse du contentieux de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire**

La rubrique représente 7% du total sur la période ; elle a connu un accroissement annuel moyen de 2,5% et un rapport de 5,19 à l'accroissement total. Elle se décompose en 15 postes de poids inégaux. Le plus important est de loin celui des permis de construire (PC), suivi par celui des certificats d'urbanisme et des déclarations de travaux. 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.

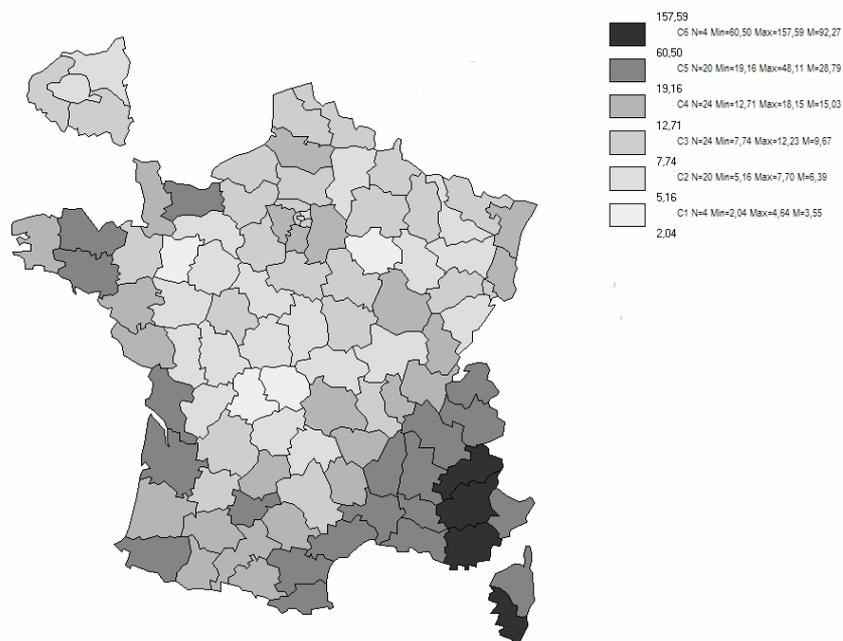
Trois postes connaissent un accroissement négatif : les requêtes sur les P.O.S., dans une moindre mesure celles concernant les certificats d'urbanisme mais surtout le poste divers. D'un autre côté le poste autres documents d'urbanisme connaît une certaine croissance. Il n'est pas impossible qu'une certaine 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. La décroissance du poste divers a donc pu s'opérer par transferts vers d'autres postes de moindre importance mais en augmentation relative marquée.

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 le contentieux est peu traité en série sauf ponctuellement au TA de Lille en 2002 et 2004.

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
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

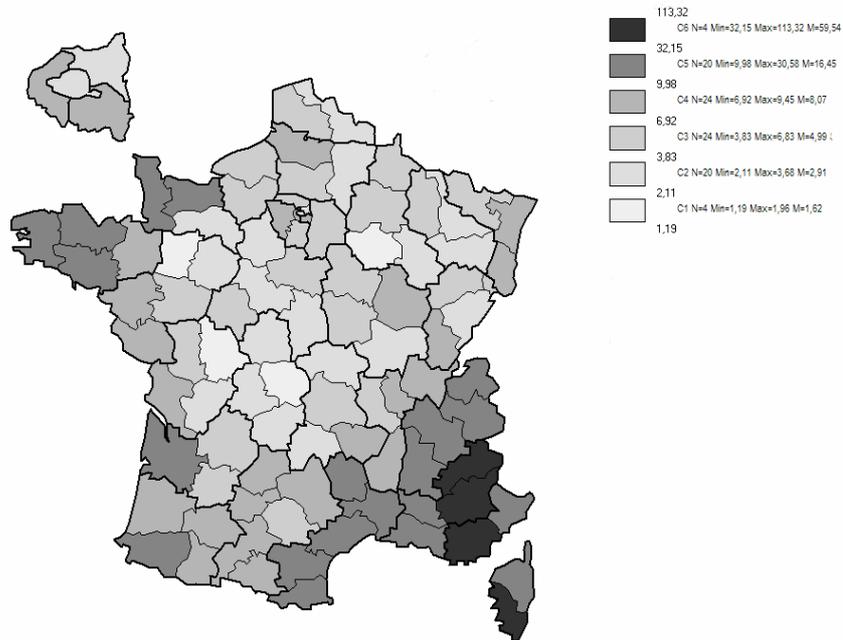
## TAUX DE RECOURS PAR DÉPARTEMENTS (BRUT, HORS RENVOI)

Ensemble de la rubrique 34 Urbanisme et aménagement du territoire



La carte évoque des zones de littoral et de montagne où ces requêtes sont plus fréquentes, notamment pour les requêtes concernant les PC comme il apparaît sur la carte ci-dessous.

Sous-rubrique 340201 Permis de construire



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

Le modèle de régression a d'abord été testé sur tous les départements, puis le poids excessif de la Corse du Sud a conduit à son exclusion. Des trois variables périmétriques testées, seules deux sont restées en lice : taux de résidences secondaires et taux de logements résidentiels autorisés (le taux de logements non résidentiels autorisés n'a pas été retenu). Parmi les variables de contexte le taux d'affaires civiles est lié positivement au taux de requêtes ainsi que le pourcentage de population active à bac+2. Cette dernière variable est elle-même très liée au pourcentage de cadres, au revenu et à l'indicateur d'urbanisation.

Le modèle produit les résultats suivants :

$$\text{Taux de req urb} = (0,63)*** \% \text{ res sec} + (0,27)*** \text{ tx d'affaires civiles} + (0,20)*** \% \text{ bac+2} + (0,16)** \% \text{ res autor}$$

$$R^2 = 0,73 \text{ (hors Corse du sud)}$$

*Légende :*

*taux de req urb = ensemble des requêtes en 2003 et 2004 en matière de contentieux de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire rapporté à la population du département*

*% res sec : nombre de résidences secondaires rapporté au nombre de ménages*

*tx d'affaires civiles = ensemble des nouvelles affaires civiles en 2003 rapporté à la population.*

*% bac+2 = pourcentage de la population de niveau bac+2*

*% res autor = total de logements résidentiels autorisés rapporté à la population*

*\* p<0,05 ; \*\* p<0,01 ; \*\*\* p<0,001 ; les coefficients entre parenthèses sont standardisés.*

Les résultats de la régression pas à pas ont montré que le taux de résidences secondaires rend compte de 56% de la variance. Cette variable a 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,

concernant soit directement leur bien, soit leur voisinage. La variable taux d'affaires civiles nouvelles qui vient en deuxième 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. A ce stade, 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.

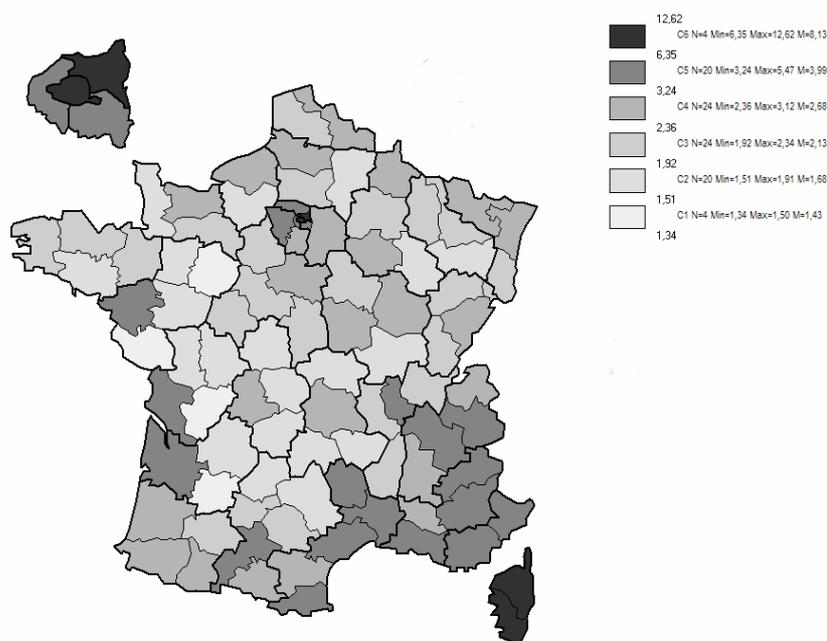
Ainsi les deux variables périmétriques «logements résidentiels autorisés» et «logements non résidentiels autorisés» sont d'un apport faible ou nul. Mais les écarts éventuellement liés à ces variables sont également liés au taux de résidences secondaires. Si on fait une régression sans cette dernière variable, arrive en premier le taux de logements résidentiels autorisés avec un potentiel d'explication de 39% alors que dans le modèle présenté ici elle n'en a que 1%. Cependant le modèle est au total moins performant (64% et non pas 73%), raison pour laquelle il n'a pas été retenu. La variable périmétrique «logements ordinaires autorisés» a une valeur prédictive intéressante, mais le taux de résidences secondaires englobe cette valeur prédictive et apporte une valeur prédictive supplémentaire.

L'analyse se poursuivra en testant un regroupement des requêtes en matière d'urbanisme avec les requêtes Domaine-voirie et Travaux publics. En effet ces matières, dans le cadre d'une analyse factorielle structurent significativement le deuxième axe de l'analyse des taux de recours par matières avec des proximités avec les départements comme la Savoie, l'Hérault, les Pyrénées orientales, la Corse du Sud, les Alpes de Haute Provence, les Hautes Alpes et le Var.

## 2.5 Analyse de l'ensemble du contentieux

Les taux de recours globaux varient fortement d'un département à l'autre comme on peut le voir sur la carte.

**TAUX DE RECOURS GLOBAL EN 2004** (Taux de recours brut hors renvoi pour 100 000 habitants)



En suivant la même méthode que précédemment pour mettre en relation ces taux avec un ensemble de variables contextuelles, on constate qu'il faut exclure huit départements pour arriver à stabiliser le modèle : Paris, la Seine-Saint-Denis, les Hauts de Seine, la Corse du Sud et la Haute-Corse, les Yvelines, les Hautes-Alpes et la Haute-Garonne. Ce faisant l'analyse de régression en vient à ne garder que trois variables : le pourcentage de diplômés du supérieur, la proportion de titulaires du RMI et le taux d'affaires civiles.

Le modèle produit les résultats suivants :

Taux de req = (0,60) \*\*\* % dipl sup + (0,26) \*\*\* % RMI + (0,18) \*\* tx d'affaires civiles

$R^2 = 0,66$  (hors 8 départements)

*Légende :*

*taux de req = ensemble des requêtes en 2003 et 2004 rapporté à la population du département*

*% dipl sup = pourcentage de diplômés du supérieur*

*%RMI = pourcentage de bénéficiaires du RMI dans la population totale*

*tx d'affaires civiles = ensemble des nouvelles affaires civiles en 2003 rapporté à la population.*

*\*  $p < 0,05$  ; \*\*  $p < 0,01$  ; \*\*\*  $p < 0,001$ ; les coefficients entre parenthèses sont standardisés.*

La proportion de variance expliquée atteint un niveau non négligeable (66%) mais inférieur à celui observé pour le contentieux des étrangers et pour celui de l'urbanisme, contentieux pour lesquels on avait des variables périmétriques performantes. Ici les variables de nature périmétrique ont tendance à disparaître au profit des variables générales plus difficiles à interpréter. 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, souligne *a contrario* que la situation globale doit beaucoup à des particularismes géographiques.

## CONCLUSION

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, 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.

Des quelques contentieux étudiés spécifiquement nous retenons qu'un lien avec des indicateurs d'environnement démographique et socioéconomique mesurant un niveau socioéconomique ou culturel est parfois quantifiable, mais cela n'est pas général. Des indicateurs plus spécifiques pour un contentieux donné peuvent paraître plus pertinents ou s'ajouter aux premiers et pour d'autres enfin aucun des indicateurs utilisés ne semble pertinent.

On observe cependant une configuration récurrente des résultats obtenus : les observations « atypiques » représentent une part appréciable de la variabilité que l'on cherche à contextualiser, et dans les contentieux spécifiques les variables dites « périmétriques » prennent le pas sur les variables d'environnement. Qu'il s'agisse des arrêtés de reconduite à la frontière pour le contentieux des étrangers ou des logements autorisés pour l'urbanisme, les exemples ne manquent pas de liaisons statistiques dont le caractère « explicatif » n'est probablement pas du même ordre que celui d'une liaison entre un taux de recours et la proportion de diplômés de l'enseignement supérieur ou le revenu moyen des ménages.

Il est intéressant de poursuivre l'enquête pour enrichir et/ou affiner ces indicateurs périmétriques. Il faudra mieux cerner le volume de décisions administratives susceptibles d'engendrer des recours ou l'importance des 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. Le choix du mode de calcul de la variable dépendante, soit le rapport entre le nombre de requêtes enregistrées dans un département à la population totale de ce département, mérite aussi un nouvel examen. Les tentatives faites pour certains contentieux (contentieux des étrangers par exemple) de rapporter le nombre de requêtes plutôt à un indicateur périmétrique (par exemple les ARF) n'ont pas été fructueuses, mais pour d'autres contentieux les résultats seront peut-être plus satisfaisants.

Enfin une année d'observations supplémentaires ajoutée à la courte série étudiée ici permettra une meilleure appréciation dans ses différentes dimensions, temps, espace et matière, de « l'explosion » enregistrée dans les années 2003 et 2004.