

RFAS

Revue française des affaires sociales

La RFAS a suivi pour vous...

Cycle de séminaires : L'impact des politiques publiques

Séance 2 : Quelle portée des résultats ? Le cas de la politique du logement

France Stratégie, organisme public héritier du Commissariat au plan et dont la mission est aujourd'hui d'évaluer, d'anticiper, de créer le débat et de proposer des recommandations aux décideurs, coordonne un cycle de six séminaires sur l'évaluation d'impact des politiques publiques, en partenariat avec divers institutions et laboratoires de recherche (INSEE, PSE, LIEPP...). Dans la continuité du premier séminaire, consacré à la démarche d'évaluation et au choix des méthodes appliqués à la politique de l'éducation, ce deuxième rendez-vous, organisé le 31 janvier 2018 à l'UNESCO, interroge les résultats de la politique du logement : un domaine où les évaluations sont particulièrement nombreuses, mais encore bien insuffisantes pour optimiser les décisions et où foisonnent par ailleurs les dispositifs. Le lecteur intéressé par le volet social pourra se référer au numéro 2016-3 de la RFAS sur « Trajectoires résidentielles, politique du logement : années 2000 ».

Dans le contexte actuel, marqué par une méfiance grandissante de l'opinion envers l'action politique et des contraintes budgétaires fortes, savoir si les résultats d'une politique publique sont à la hauteur des investissements s'avère indispensable, autant pour aider à la décision que pour éclairer le débat public. La pratique de l'évaluation a connu une accélération depuis la loi du 18 décembre 2012 sur la Modernisation de l'action publique, pourtant les résultats peinent à se diffuser et à constituer des leviers d'action. En d'autres mots, la culture de l'évaluation fait l'objet d'une attention grandissante mais reste peu développée, d'où l'intérêt pour France Stratégie de se saisir du sujet.

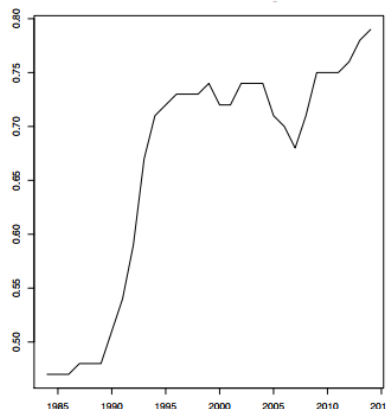
La séance était organisée en deux temps. La première partie, animée par Alain Trannoy (EHESS), avait pour enjeu d'informer et de présenter deux cas concrets d'évaluation d'impact, notamment pour les aides personnelles au logement par Gabrielle Fack (Paris Dauphine) et les aides à la pierre par Guillaume Chapelle (Institut d'économie de Barcelone). La deuxième partie du séminaire, animée par Etienne Wasmer (Sciences Po), a donné lieu à un débat en présence d'Eva Simon (Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, DHUP), Manuel Domergue (Fondation Abbé Pierre) et Bernard Vorms (Conseil national de la transaction et de la gestion immobilière, CNTGI).

Deux réformes emblématiques : l'extension des aides au logement et la loi Scellier

Évaluer l'impact d'une politique publique suppose avant toute chose que les objectifs et les changements à l'œuvre soient suffisamment conséquents pour produire des effets observables, ne serait-ce que pour mobiliser des données et des méthodes d'analyses appropriées.

Comme le souligne dans son introduction Gabrielle Fack, professeure d'économie à Paris-Dauphine, la politique du logement a représenté une dépense financière conséquente en 2016 : 41,7 milliards d'euros répartis en deux branches. D'une part, les aides personnelles au logement (55%) qui visent à solvabiliser la demande en couvrant une partie des dépenses des ménages. D'autre part, les aides à la pierre (45%) qui visent à agir sur l'offre en favorisant la construction.

Au cours des décennies, trois aides personnelles au logement ont été créées et coexistent encore aujourd'hui. L'Aide au logement familiale (ALF) est la première créée en 1948, suivie en 1971 par l'Allocation de Logement Sociale (ALS) pour les personnes vulnérables (comme les personnes âgées ou handicapées) et en 1978 par l'Aide Personnalisée au logement (APL). Une partie de la population n'étant pas représentée par ces aides, l'État élargit l'ALS à tous les ménages sous conditions de ressources en 1991. C'est ce qui constitue la réforme dite du « bouclage des aides » et, pour Gabrielle Fack, la réforme du logement « la plus importante des 30 dernières années ». En effet, une conversion notable de l'action publique se produit alors, comme en témoigne l'augmentation en masse des bénéficiaires d'allocations et des montants distribués.



Fack – 2018 – Évolution des montants distribués en pourcentage du PIB – Présentation France Stratégie
(Extrait de Grislain-Létrémy et Trévien, 2016)

Concernant les aides à la pierre, dirigées vers les constructeurs, plusieurs dispositifs se sont succédé pour soutenir le secteur locatif privé, dont la loi Scellier. Guillaume Chapelle, post-doctorant à l'Institut d'Économie de Barcelone, a mené ses recherches sur ce dispositif qui permet d'augmenter la rentabilité d'un investissement en accordant une réduction d'impôt pour l'achat ou la construction d'un logement neuf, à condition de le mettre à la location pendant 9 ans sous un plafond de loyer. Cette loi succède à la loi Borloo qui sous le même principe cartographie le territoire en 3 zones, A, B et C, en fonction de l'attribution des aides. Le passage à la loi Scellier correspond à la suppression de la zone C, avec objectifs affichés de stimuler la production de logements, développer le secteur locatif et permettre aux ménages ayant des revenus modestes d'accéder à des logements neufs (donc de meilleure qualité), et ce dans les zones les plus tendues. Comment vérifier l'atteinte de ces objectifs et surtout, comment s'assurer qu'ils soient bien le résultat de la politique étudiée ?

De l'effet théorique à la causalité pure : la construction d'un contrefactuel

Quand les objectifs d'une politique ont clairement été établis, plusieurs approches sont disponibles pour évaluer ses effets, mais la méthode consiste toujours à comparer un groupe de bénéficiaires (groupe de traitement) avec un groupe de non bénéficiaires (groupe de contrôle). L'important étant de ne pas s'arrêter à de simples relations de corrélation entre l'action évaluée et les résultats observés, car « corrélation ne vaut pas causalité » note Gabrielle Fack.

Pour mettre en évidence *ex post* l'effet causal d'une politique, l'enjeu réside dans l'analyse d'un contrefactuel. C'est-à-dire une situation hypothétique à partir de laquelle on va comparer la situation des bénéficiaires avec ce qu'elle serait si la réforme n'avait pas eu lieu. La différence observée traduira, en toute logique, l'effet de la politique. C'est d'ailleurs cet aspect spéculatif qui rend l'approche expérimentale des études d'impact si délicate.

Dans le cas des aides personnelles au logement, Gabrielle Fack, qui veut mesurer l'impact de la réforme du bouclage sur les loyers et la construction, considère que si la réforme n'avait pas eu lieu, les loyers des ménages bénéficiaires auraient évolué de façon similaire aux loyers des ménages non bénéficiaires.

Pour développer son contrefactuel, Guillaume Chapelle a lui exploité les discontinuités géographiques créées par le passage du dispositif Borloo à Scellier. Il fait ainsi l'hypothèse que les zones B, toujours subventionnées, et les zones C, non subventionnées après la loi Scellier, auraient gardé le même comportement si la réforme avait continué à s'appliquer à ces deux zones.

Toutefois, une comparaison simpliste entre bénéficiaires et non bénéficiaires ne suffit pas à faire émerger les effets produits par une réforme, sous seul prétexte que l'on puisse relever des différences. Comment garantir qu'elles soient bien le fruit de la politique et non d'un biais de conjoncture ou de sélection ? En effet, une crise économique affecte-elle pareillement les zones B et C ? Les bénéficiaires et les non bénéficiaires d'aides ont-ils des comportements différents sur le marché du logement ? De tels éléments peuvent-ils générer des différences dans la construction et les loyers ? Ces questionnements conduisent à l'affirmation.

Pour conclure à un effet causal, la construction du contrefactuel doit s'assurer que la différence observée soit bien le résultat de la politique étudiée, et donc, autant que possible, isoler l'effet causal de la réforme de tous les autres éléments environnementaux. Pour s'en assurer, les groupes de contrôle et de traitement doivent être similaires et avoir des comportements communs pour faire de la réforme le seul élément exogène perturbateur.

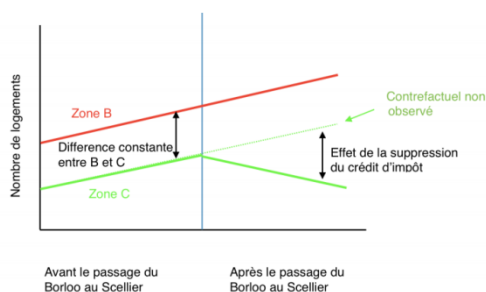
Le contrefactuel à l'épreuve de l'analyse empirique

Pour rendre compte du contrefactuel, plusieurs méthodes peuvent être utilisées (les expérimentations aléatoires par exemple), mais il y en a une qui présente l'intérêt de contrôler, d'une part les différences de caractéristiques entre le groupe de traitement et le groupe de contrôle et d'autre part, les modifications de l'environnement : la double différence

Pour mener son analyse, Gabrielle Fack a réparti les ménages en quartiles. Le premier quartile correspond à l'ensemble des personnes au revenu modeste, qui ont été le plus affectées par la réforme du bouclage des aides, tandis que les ménages du deuxième quartile ont été peu affectés. Elle a choisi ce type de découpage car ces deux groupes montrent des caractéristiques communes et une évolution similaire avant la réforme. Autrement dit, la variation du montant des aides provient d'un changement

de politique et non des ménages ou de leur environnement envers lequel ils adoptent le même comportement. Elle compare ensuite l'évolution des loyers du premier quartile (groupe de traitement) au second (groupe de contrôle), avant et après la réforme, et ce par rapport à l'évolution des aides. La méthode des doubles différences permet donc de mettre en comparaison des différentiels.

Guillaume Chapelle a donc construit son contrefactuel en exploitant les discontinuités quant à l'application de la réforme entre les zones B et C, considérant qu'elles auraient gardé la même évolution si la loi Scellier ne s'était pas appliquée. Quelles perspectives conférer à cette hypothèse ? À première vue aucune puisque les zones B (qui correspondent à l'intérieur des agglomérations) sont réputées plus tendues et donc différentes des zones C (territoire limité en nombre d'habitants). Or il existe de fait une limite séparant les zones B et C. Si on y porte notre regard au plus proche, on remarque que le paysage urbain évolue avec des comportements similaires. Ainsi, en comparant les zones géographiquement proches de part et d'autre de la frontière d'application de la réforme et considérant que cette similarité commune tend à se poursuivre, alors la double différence permet d'isoler l'impact politique.



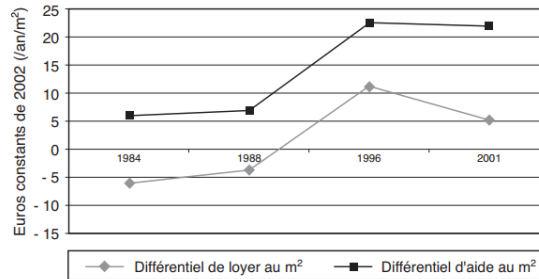
Chapelle – 2018 – Comparaison zones B et C – Présentation France Stratégie

La différence de la différence constitue une méthode pertinente seulement s'il est possible d'affirmer que les groupes comparés ont des évolutions similaires, or certains paramètres peuvent être inobservables ou même simplement manquants parmi les données disponibles.

Quels résultats pour quelles limites ?

En découle naturellement une interrogation sur la limite des résultats des évaluations. Certes chaque méthode présente des avantages et des inconvénients, mais le chercheur doit savoir les conjuguer pour donner une interprétation éclairée du rendu.

Quel est l'impact de la réforme du bouclage des aides sur les loyers et la construction ? Les conclusions de Gabrielle Fack sont convergentes avec d'autres recherches. Une augmentation des aides a un effet inflationniste sur les loyers lorsque les marchés sont tendus. En effet, l'élasticité de l'offre est très faible en France. En 1996, les ménages du 1^{er} quartile reçoivent 23€ d'aide et paient 11€ en plus de loyer par m² que les ménages du 2^e quartile. Résultat, 50 à 78% des aides allouées avec la réforme ont été absorbées par des hausses de loyer, sans qu'elles ne s'accompagnent d'effets significatifs sur la taille et le confort de base des logements.



Fack – 2018 – Analyse empirique – Présentation France Stratégie

Quoi qu'il en soit, l'effet inflationniste suggère que l'offre a peu réagi à court et moyen terme, mais les effets à long terme sont difficiles à identifier dans la mesure où un investissement immobilier requiert plusieurs années pour se concrétiser. Par ailleurs, les données de l'Enquête logement, utilisées pour l'étude, manquent d'exhaustivité, amputant au passage l'évaluation de l'impact sur l'offre et la qualité des logements. Enfin, la réforme du bouclage ayant rendu éligible aux aides des catégories de ménages bien spécifiques et identifiables, la question de la discrimination et du biais de sélection est posée : typiquement les étudiants ont accès à des logements en agglomération, au loyer élevé (effet inflationniste dans les centres villes) et à la qualité discutable (difficulté à séparer l'effet qualité du prix). Enfin, la complexité des méthodes et des données peut engendrer des résultats différents d'une étude à l'autre. Par exemple, en exploitant les discontinuités géographiques dans le versement des aides, Céline Grislain-Letrémy et Corentin Trevien ont conclu dans leur étude de 2014 à un effet inflationniste de 5 à 7%, soit 10 fois moins environ que les résultats de Gabrielle Fack.

Au terme de l'analyse menée par Guillaume Chapelle, il n'y a pas de comportements différenciés entre les zones B et C quant à la production de logements. En revanche, les prix de l'immobilier en zone subventionnée augmentent en raison d'une augmentation du prix des terrains. Cet effet inflationniste « peut être le symptôme d'une offre inélastique face à un choc de demande » rend compte Guillaume Chapelle. Autrement dit, ces résultats suggèrent que les crédits d'impôt influencent les prix sans changer les quantités. Objectif affiché et atteint, l'étude révèle qu'il y a plus de locataires de logements neufs dans les zones subventionnées. Ils ont en revanche les mêmes revenus que les locataires des zones C, à ce titre le plafond de loyer n'a pas d'utilité. Enfin, les résultats donnent un taux de vacance plus élevé pour les zones subventionnées.

Plusieurs limites se posent à l'acceptation de ces résultats. Pour tester le contrefactuel, l'étude se focalise sur les zones proches des agglomérations, où le foncier se fait rare. Or il est tout à fait envisageable que le crédit stimule la production dans d'autres zones moins tendues. De plus, le taux de vacance a baissé dans les zones subventionnées sans vraiment qu'une explication s'en dégage. Est-ce parce que les propriétaires ne trouvent pas de locataires ou parce que les locataires ont plus de probabilité de déménager ? Autre point aveugle, les effets d'équilibre sont comme souvent difficiles à appréhender. En effet, le marché du logement est plus ou moins segmenté, ce qui pose la question de l'interdépendance de ces segments (le neuf et l'ancien, résidentiel et saisonnier, Paris et petites agglomérations...), mais aussi de leurs interactions avec les autres marchés (logement et travail).

Comme le souligne Alain Trannoy, directeur d'étude à l'EHESS, avant d'entreprendre une évaluation d'impact des politiques publiques appliquée au logement, il est nécessaire d'avoir en tête quelques particularités. La première étant que ces études mettent à l'œuvre des mécanismes d'offres et de demandes pouvant complexifier, voire modifier l'analyse dans le temps et l'espace. Deuxièmement, la réflexion se développe souvent autour d'une situation à court terme dans un espace fini et fixe, sans que cela ne laisse prévoir d'une évolution des paramètres dans une analyse élargie. Enfin, troisième

particularité, l'évaluation d'impact demande la création d'un contrefactuel qui, dans le cas du logement, va souvent reposer sur des zones de frontières et de discontinuités dans la politique et dont l'estimation va dépendre de la construction des groupes de contrôles et de traitements, eux-mêmes dépendants des données disponibles.

Le besoin de traiter des données de masse, fiables et éthiques

Tous les intervenants sont unanimes. La disponibilité des données est une condition *sine qua non* à la bonne réalisation d'une étude d'impact.

Sur ce point, comme le défend Eva Simon, cheffe du bureau des Études économiques sur le logement au sein de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), de nombreux progrès ont été réalisés. Depuis l'entrée de l'évaluation des politiques publiques dans la Constitution en 2008, il s'observe une véritable injonction à améliorer la connaissance du logement et son évaluation. Ce changement retentit au sein du ministère de la Cohésion des Territoires qui a entrepris la construction de bases de données dans cette optique. Par exemple, toutes les demandes et attributions de logements sociaux sont désormais répertoriées dans une base générale, permettant de lever l'opacité sur un système jusqu'ici nébuleux. En 2015, une étude quantitative sur l'évaluation des discriminations dans l'attribution des logements sociaux a ainsi pu être réalisée grâce à la collecte de ces données. Néanmoins, les data utilisées en recherches économiques sont encore trop peu disponibles, ce qui limite la possibilité d'évaluer tous les dispositifs, comme la pléthore de dispositifs fiscaux pour lesquels il est nécessaire de mener une réflexion avec les directions des impôts. « Il y a des limites sur lesquelles on travaille, mais on a besoin de beaucoup d'années » explique Eva Simon, d'autant que les ressources mobilisables ne sont pas à la hauteur du défi.

Toutefois, même quand elles sont disponibles, les données peuvent présenter des faiblesses qui fragilisent la production de connaissances qui en découlent. Par exemple, Manuel Domergue, directeur des études de la Fondation Abbé Pierre, fait remarquer que l'enquête nationale sur le logement de l'Insee, certes riche en informations, affiche de plus en plus d'irrégularités. La dernière datant de 2013, le suivi des évolutions n'en est que davantage contraint au hasard, d'autant que la formulation des questions varie au fil des enquêtes. Autre cas concret, les données actuellement disponibles sur les conditions de logement des gens du voyage proviennent de la Fnasat (Fédération nationale des associations solidaires d'action avec les Tsiganes et les Gens du voyage) : les données produites par des associations sont-elles aussi fiables que la statistique publique ? Les expérimentations peuvent être un moyen efficace pour tester une réforme et créer de la statistique pertinente. Cependant, des problèmes éthiques peuvent surgir puisque les individus choisis pour constituer le groupe de contrôle se voient privés d'une aide au détriment des bénéficiaires du groupe témoin - le recours aux études internationales peut alors servir de réflexion, à condition encore qu'elles soient applicables au contexte français.

Parce que la validité des données est une question centrale, Manuel Domergue recommande de « ne pas instrumentaliser des résultats qui peuvent être fragiles, discutables ou incomplets pour en tirer des actions politiques », constatant que face à des études contradictoires, les décideurs vont prioritairement s'appuyer sur celles qui servent leurs propos, quitte à prendre des décisions porteuses de conséquences sur les vies humaines. Les données sont en effet facilement manipulables et cette appropriation des chiffres dans le débat interpelle sur l'indépendance de ceux qui les manient, qu'ils soient commanditaires, évaluateurs ou commentateurs. En effet, cette appropriation ne doit pas donner lieu à une rétention d'information qui priverait le citoyen de son pouvoir démocratique.

Évaluer l'impact d'une politique publique : un projet collectif

Bien qu'elles soient de qualité, Bernard Vorms, président du Conseil national de la transaction et de la gestion immobilière, constate que les corps administratifs ont la primauté sur la réalisation des études d'impact et que celles-ci servent davantage au débat inter-administratif ou avec les fédérations professionnelles qu'au débat collectif. Il recommande aux administrations de rendre davantage publique leurs études internes mais aussi d'abandonner leur monopole de la données brute et ce, afin de laisser une place plus importante à la contribution des chercheurs universitaires. Une solution qui s'envisage si l'on souhaite favoriser la mise en débat et la discussion des résultats au bénéfice d'une critique constructive.

Difficile en effet d'affirmer avec certitude qu'une étude d'impact rend pleinement compte des effets d'une politique. Au ministère des Cohésions et du Territoire, un département est en charge de les décortiquer pour comprendre leur validité et en faire des leviers de négociation avec d'autres ministères, avec Bercy notamment. « Nous avons le travail, quand on repère une recherche, d'essayer de comprendre la méthode, les résultats et la dimension complète sur le sujet » détaille Eva Simon, tout en exhortant à la réalisation d'efforts collectifs. Sur ce point, l'apport des disciplines, autres qu'économiques, doit constituer la pierre angulaire d'une approche qualitative à privilégier. En respectant leur propre méthodologie, les sciences humaines et sociales peuvent répondre à de nombreuses questions sans avoir à s'accommoder des critères de validité des études d'impact. Les sociologues ont la capacité de faire le pont entre les données de terrain et le discours des économistes. Ils alertent par exemple depuis de nombreuses années sur les discriminations à l'œuvre dans l'attribution de logements aux personnes ayant des noms à consonance étrangère. Il a pourtant fallu attendre qu'une base de données soit disponible pour objectiver la question.

En outre, le ministère commande deux à trois recherches par an en lien avec des sujets sur lesquels il se saisit et requiert ensuite de ses chercheurs une publication de leurs écrits dans des revues à comité de lecture. En effet, même si une étude peut toujours être critiquable, sa publication est un gage de qualité obligatoire à sa reconnaissance par les pairs, confirme Bernard Vorms. La publication dans une revue permet en effet de soumettre l'étude à une révision scientifique qui garantit la qualité de sa démarche. Il en revient ensuite au monde universitaire de se l'approprier par son degré de connaissance et de la partager pour faire évoluer la portée de ses résultats (même si un manque de vocabulaire commun peut freiner la mise en œuvre interdisciplinaire).

Et pour les décideurs politiques ?

Il est permis qu'une étude d'impact menée à son terme dans des conditions optimales puisse passer inaperçue sortie du contexte universitaire. Comment conduire la preuve jusqu'à l'action publique ? À cette question, Etienne Wasmer, fondateur du LIEPP et professeur à NYU, répond qu'une étude doit satisfaire à 3 critères pour être utilisable par les politiques.

Tout d'abord, le dispositif étudié doit être à l'origine d'une « inflexion suffisante de la situation précédente ». Le changement souhaité doit être convenablement important pour que la politique elle-même ait un effet détectable dans la société, et pour cause ; il note qu'un certain nombre de réformes en France sont par nature des changements d'acronyme qui mobilisent peu de moyens supplémentaires, ni même de relocalisations des ressources, marginalisant de fait la production d'effets. De leur côté, les études en économie n'évaluent pas suffisamment les politiques à l'aune de leurs objectifs, pointe Eva Simon. La réforme du bouclage des aides avait, entre autre, pour ambition

de donner la possibilité aux étudiants de se rapprocher de l'université et de suivre des études supérieures, or l'état de la littérature économique n'en fait que peu mention, d'où l'intérêt d'un apport par les sciences sociales.

Le deuxième critère d'appréciation d'une étude pour les décideurs réside dans sa validité interne, qui se caractérise par la fiabilité de ses résultats. Comme développé plus tôt lors de cette séance, les études d'impact se heurtent à la création d'un contrefactuel, une situation hypothétique à partir de laquelle on va pouvoir tirer des conclusions en comparant des groupes tests dont la validité doit écarter les biais sous-jacents. Ce qui est loin d'être une évidence, sans faire mention des effets d'équilibre entre marchés.

La généralisation est le troisième élément qui peut permettre à une étude de trouver écho auprès des politiques. Là encore, parce que la plupart des études portent sur des phénomènes locaux, il s'avère difficile de conclure en toute confiance à la généralisation des résultats.

D'un point de vue pragmatique, les études qui répondent à ces 3 critères ne composent pas la majorité de la littérature. Il faut accepter de les compléter par d'autres recherches pour enrichir le niveau de connaissance. « Une étude à elle seule ne peut changer la donne » résume ainsi Bernard Vorms. Au bénéfice d'Eva Simon, les recherches en sciences économiques ont permis de justifier l'évolution de certains dispositifs, comme le resserrement du Scellier sur les zones avec un fort besoins de logements plutôt que dans les zones tendues. Une décision pourtant politiquement difficile à prendre face aux promoteurs, mais le ministère se félicite d'avoir des recherches pour accompagner ses prises de position. Par ailleurs, il est admis que tous dispositifs s'accompagnent d'effets pervers, reste à savoir quelle est la meilleure solution. Pour Manuel Domergue c'est là qu'entre en jeu les différents systèmes de valeurs relatifs au point de vue des acteurs. Quelles sont les critères d'appréciation de l'action publique ? Une politique qui a un effet inflationniste sur les loyers mais qui permet aux plus pauvres d'accéder à un logement est-elle une bonne politique ? Dans tels cas, la dimension émotionnelle de la question peut appeler la démocratie à trancher le débat avec plus ou moins de résonance auprès des décideurs.

Cette séance permet de souscrire à la nécessité de multiplier les initiatives dans le domaine de l'évaluation d'impact des politiques publiques et d'exhorter les différents acteurs à accueillir avec bienveillance la contribution des jeunes chercheurs qui s'aventurent dans cette discipline à la démarche exigeante et aisément critiquable. En effet, l'analyse du réel appelle inévitablement à sa simplification. L'intérêt des démarches quantitatives, même réductrices, sont de baliser le terrain et d'accompagner la preuve dans le débat. C'est à ceux qui les critiquent d'apporter des éléments complémentaires qui, de par leur expertise, interrogent la portée des résultats. Les chiffres sont ce qu'ils sont, mais, à la lumière d'autres disciplines, ils peuvent s'enrichir d'une dimension qualitative. Finalement, une étude n'est pas suffisante à elle seule pour évaluer l'entièreté des impacts d'une politique publique et pour que la culture de l'évaluation se développe davantage, elle doit s'en remettre à un savoir cumulatif.



RFAS

Contact : rfas-drees@sante.gouv.fr

Adresse du site : <http://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/revue-francaise-des-affaires-sociales/>