



UNIVERSITÉ
PANTHÉON-ASSAS
- PARIS II -

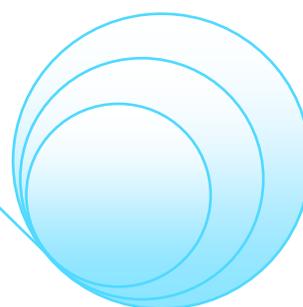
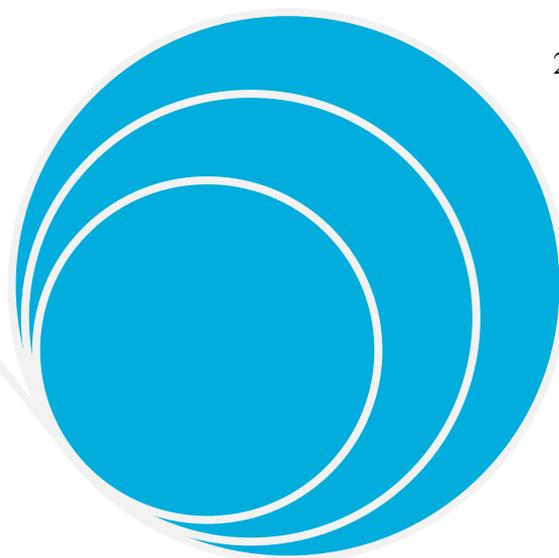
BANQUE DES MEMOIRES

Master d'Economie du Secteur Public
Dirigé par Bruno Jérôme et Jean Mercier-Yhtier
2014

***Evaluation des politiques publiques,
recherche en sciences économiques et
décision politique***

Marie-Noëlle LEFEBVRE

**Sous la direction de Madame Geneviève Grangeas et Messieurs
Jérôme et Mercier-Yhtier**

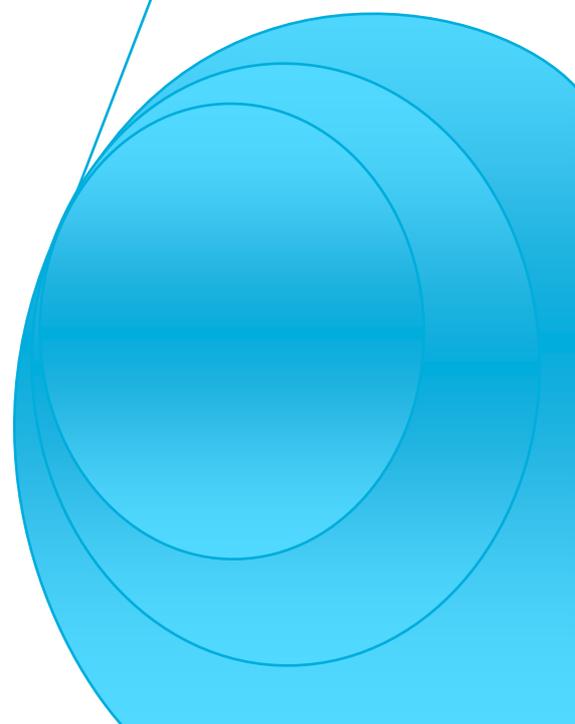


EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES, RECHERCHE EN SCIENCES ECONOMIQUES ET DECISION POLITIQUE

**LE CAS DES POLITIQUES D'AIDE AU
LOGEMENT CIBLANT LES LOCATAIRES EN
FRANCE**

Mémoire de Recherche - Master 2 Economie du Secteur Public
Sous la direction de Madame Geneviève Grangeas et Messieurs
Jérôme et Mercier-Ythier

Marie-Noëlle LEFEBVRE



REMERCIEMENTS

Je souhaite adresser mes remerciements à toutes les personnes qui m'ont permis de réaliser ce mémoire, que ce soit par leur aide pour la réalisation même du mémoire, ou par leur soutien matériel, moral et affectif.

Je tiens en premier lieu à remercier mes professeurs de l'Université Panthéon-Assas : Madame Geneviève Grangeas pour m'avoir fait partager son intérêt pour l'évaluation des politiques publiques et m'avoir aidée dans l'élaboration du sujet de ce mémoire ; Monsieur Bruno Jérôme pour la confiance et le temps qu'il m'accorde depuis deux ans ; et Monsieur Jean Mercier-Ythier pour son soutien permanent et pour m'avoir donné l'envie de continuer dans la recherche.

Je tiens aussi à remercier l'ensemble du corps professoral de l'Université Panthéon-Assas que j'ai côtoyé lors de mon parcours universitaire. La qualité de leur enseignement et leur disponibilité m'ont permis de prendre plaisir à former mon esprit aux sciences économiques.

Je souhaite exprimer toute ma gratitude à Olivier Picavet, chef de projet au Secrétariat Général de la Modernisation de l'Action Publique au service du Premier ministre, qui m'a aidée dans l'élaboration du sujet et l'organisation de mes idées. Je lui suis reconnaissante de m'avoir fait partager son expérience et de m'avoir tant appris.

Je remercie aussi toutes les personnes qui m'ont employée lors de ces cinq dernières années, sans leur confiance et leur compréhension, je n'aurais pu financer mes études. Je citerais plus particulièrement Madame Fratini, anciennement directrice de l'agence immobilière Century 21 FRAKA Immobilier qui m'a toujours encouragée, et Monsieur Chauveau, patron de l'horlogerie La Passion du Temps, qui a fait preuve d'une grande compréhension quant à mon statut d'étudiante toute l'année et m'a particulièrement soutenue cet été.

Enfin, je remercie mes parents et tous mes amis pour leur soutien indéfectible, ils sont tous autant d'étoiles qui guident mon chemin, au premier rang desquelles la plus brillante d'entre elles est Magdeleine.

ABREVIATIONS ET ACRONYMES UTILISES

ALF : Allocation de Logement Familial

ALS : Allocation de Logement Sociales

APL : Aide Personnalisée au Logement

CAF : Caisse des Allocations Familiales

CES : Conseil Economique et Social

CESE : Conseil Economique Social et Environnemental (transformation du CES en 2008)

EHAP : Experimental Housing Allowance Program

IGAS : Inspection Générale des Affaires Sociale

INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques

IPP : Institut des Politiques Publiques

PPBS : Planning Programming Budgeting System

SGMAP : Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique

SOMMAIRE

Remerciements	3
Abréviations et acronymes utilisés.....	4
Introduction Générale.....	7
Partie I : L'utilisation de la recherche en sciences économiques dans les évaluations des politiques publiques d'aide au logement.....	10
La différence entre la recherche scientifique et l'évaluation	10
Chapitre 1 : L'avancée de la recherche en sciences économiques sur les aides logement ...	13
Chapitre 2 : L'intégration de la recherche dans les évaluations de la politique publique des aides au logement en France : Elaboration d'une typologie	32
Partie II : La place de l'évaluation dans le processus de décision politique relative aux allocations logement.....	45
L'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques	45
Chapitre 1 : La politique des allocations logement ciblant les locataires en France.....	48
Chapitre 2 : L'utilisation des évaluations sur les allocations logement par les décideurs politiques : élaboration d'une typologie	63
Conclusion générale	77
Bibliographie	81
Annexes.....	84
Liste des principaux rapports et évaluations sur l'aide au logement en France.....	84
Table des matières	86

« La nature des sociétés modernes est ainsi faite que leurs aspirations se renouvellent sans cesse et que les méthodes qu'elles inventent pour les satisfaire ne peuvent prétendre à la pérennité »

Rapport du groupe de travail sur la réforme des aides personnelles au logement présidé par
Monsieur Jacques Badet, Juin 1982

INTRODUCTION GENERALE

Nos sociétés modernes sont constamment confrontées à de nouvelles problématiques, de nouveaux défis qui remettent en cause l'ordre précédemment établi. Dans l'idéal du développement moderne, il s'agit alors pour chaque peuple de faire des choix permettant d'améliorer le sort du plus grand nombre. Les chercheurs proposent des outils permettant de répondre aux besoins exprimés ; les élus politiques, mandatés par le peuple, incarnent la décision politique en fonction des choix sociétaux qu'ils défendent. Ces deux communautés, parties intégrantes de la société, œuvrent donc pour satisfaire la même aspiration, mais ne parviennent pas toujours à s'unir pour atteindre les objectifs fixés par la société dans son ensemble. Il se peut pourtant qu'elles trouvent dans l'évaluation des politiques publiques un interface facilitant leur interaction.

Les définitions de l'évaluation des politiques publiques sont nombreuses, pour satisfaire aux besoins de cette introduction nous reprendrons celle de Jean Claude Thoening (1999) :

"L'évaluation est définie comme un instrument ou un moyen d'améliorer la capacité d'apprendre comment conduire des réformes efficaces et de définir des objectifs réalisables dans le domaine de l'efficacité de l'action publique en termes de moyens ou de résultats. Elle prend de multiples formes, mais on peut la définir de manière générale comme une activité consacrée à la production et à l'analyse d'informations rigoureuses et pertinentes sur les relations qui unissent l'action et l'inaction publiques, d'une part, et leurs résultats et leurs effets, d'autre part."

L'évaluation voit le jour au début du siècle aux Etats-Unis, portée par deux scientifiques cherchant à évaluer la formation des professeurs de mathématiques. Dès les années soixante elle est promue outil de contrôle et d'optimisation des dépenses publiques. Le lien semble alors se tisser : l'évaluation offre une interface de communication entre le monde de la recherche et le monde politique.

Pourtant, dans les typologies élaborées pour définir les caractéristiques des évaluations, il n'est fait aucune place à l'utilisation de la recherche, alors qu'il serait faux de penser que l'évaluation peut être produite pertinemment sans utiliser les travaux de recherche.

L'évaluation doit exploiter les résultats et méthodes de la recherche pour construire son analyse et réussir à former un jugement critique sur les effets des politiques publiques.

Force est de constater que l'institutionnalisation de l'évaluation en a fait un objet politique et l'a éloignée de son ancrage académique. L'évaluation est progressivement perçue comme un instrument d'aide à la décision. Elle se doit d'être facilement compréhensible, produite rapidement et de proposer des recommandations pertinentes.

La commande d'évaluation est effectuée par des institutions publiques à des entités évaluatives publiques ou privées. En fonction de l'expression de cette commande, les évaluations prennent des orientations diverses et répondent à finalités différentes. En effet, outre l'aide à la décision, l'évaluation lors de sa réalisation peut contribuer à la conception d'une démocratie participative en intégrant les acteurs et bénéficiaires de la politique étudiée. Ces différentes fonctions doivent être intégrées dans une typologie définissant la place de l'évaluation dans l'administration des affaires publiques.

A la suite de la réalisation de l'évaluation, celle-ci est censée être prise en compte par les décideurs politiques, et en particuliers les commanditaires. La prise en compte des résultats de l'évaluation est plus ou moins sensible dans les réformes engagées. Il est alors intéressant de spécifier les effets des évaluations sur les décisions politiques.

L'ensemble de ces considérations sur l'évaluation des politiques publiques, concernant la recherche d'abord, puis la décision politique, nous mène à nous poser la question du lien que l'évaluation tisserait entre la recherche et la sphère politique. Plus précisément, à travers l'évaluation des politiques publiques, ce lien permettrait *in fine*, une utilisation de la recherche dans la prise de décision politique. Et, c'est ainsi que se profile la problématique suivante :

Quelles interactions existe-t-il entre recherche en sciences économiques, évaluations des politiques publiques, et décision politique ? L'évaluation est-elle vecteur d'un continuum entre la recherche et l'action publique ?

Afin de traiter cette problématique, nous allons nous appuyer sur l'élaboration d'une typologie.

De façon à approfondir nos intuitions et à donner corps à nos interrogations, nous avons choisi une politique qui a fait l'objet de nombreux débats dans le monde de la recherche, autant qu'elle a été le sujet d'évaluations et de réformes : la politique des aides au logement attribuées aux locataires.

Les aides au logement ciblant les locataires sont des aides financières destinées à réduire le montant des dépenses en logement pour les ménages ayant de faibles ressources. Leur institution est justifiée par des raisons sociales tenant à l'égalité des ménages face à l'accès au logement, service dont ils ne peuvent se passer, d'une part, et par des raisons économiques liées à la nature intrinsèque du bien logement, d'autre part. Elles ne constituent pas une exception à la française, elles existent dans de nombreux pays développés comme les Etats-Unis ou le Royaume-Uni. Elles ont connu en France de nombreuses réformes et changements d'orientation. Et, alors que leur efficacité est largement remise en cause par le monde universitaire, elles sont toujours en place et au centre des débats politiques.

L'analyse de la politique des aides au logement charpente le plan de notre étude. La première partie portera sur l'utilisation de la recherche dans les évaluations des politiques d'aide au logement, la seconde examinera la place de l'évaluation dans le processus de décision politique relatif aux allocations logement.

PARTIE I : L'UTILISATION DE LA RECHERCHE EN SCIENCES ECONOMIQUES DANS LES EVALUATIONS DES POLITIQUES PUBLIQUES D'AIDE AU LOGEMENT

Cette première partie a pour vocation de construire une typologie des évaluations et d'y introduire la place de la recherche en sciences économiques. Nous souhaitons pour cela démontrer l'intérêt de la recherche pour les questions évaluatives et son utilisation dans la production d'évaluation.

LA DIFFERENCE ENTRE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE ET L'EVALUATION

Science et technique

La science est découverte. Elle cherche à déterminer les lois qui régissent la nature pour offrir aux hommes une meilleure compréhension du monde. Cette compréhension du monde peut s'expliquer par la connaissance et l'analyse des faits vérifiés par l'expérience, comme le suggère l'approche positiviste, ou par une construction qu'effectuent les hommes en interaction avec la réalité, comme le suggère l'approche constructiviste.

Quelle que soit l'approche choisie la recherche scientifique se compose de méthodes visant à observer la réalité et à en produire une théorie. Pour entrer en application la théorie doit passer par le développement de la technique. La technique est définie comme l'ensemble des moyens qui dans une activité donnée permet d'atteindre une fin déterminée à l'avance et jugée utile.

Lorsque les sciences économiques permettent d'établir des relations entre intervention étatique et comportements des agents économiques, elles enrichissent le monde d'une nouvelle connaissance. Elles offrent, grâce à des méthodes rigoureuses, des vérités. L'existence de cette connaissance peut n'avoir aucune fin, mais l'homme cherche dans la science une possibilité de progrès. Dans le cadre des sciences sociales, les progrès effectués peuvent permettre d'améliorer les choix économiques et sociaux, autrement dit les politiques publiques.

Or, l'évaluation est une forme de recherche appliquée destinée à informer le jugement. Elle peut être définie à la fois comme un outil permettant de mesurer les effets d'une politique et comme le moyen de porter un jugement de valeur sur ses mérites et effets¹.

Nous pouvons donc dire que l'évaluation est une technique, elle est l'application de la recherche scientifique.

On ne peut pas se borner à penser que la science précède la technique, car historiquement il en va souvent du contraire. La science et la technique, comme les recherches en sciences sociales et l'évaluation, interagissent entre elles. C'est ce que nous nous efforcerons de démontrer dans cette partie.

Spécificité de l'évaluation et de la recherche scientifique

Comme nous l'avons vu l'évaluation est une technique utilisée pour étayer le jugement et donc la décision politique. Rossi et al.² distinguent l'évaluation et la recherche scientifique à partir de plusieurs spécificités³ :

- la qualité : l'évaluation adopte une approche pragmatique de la qualité qui doit être «suffisante » pour répondre aux questions pratiques posées, alors que la recherche sera plutôt dans la poursuite de la meilleure qualité possible, et notamment de la meilleure méthodologie possible, sous réserve de faisabilité ;
- l'initiative : alors que la recherche répond le plus souvent à un intérêt endogène, qui la dirige vers les questions reconnues pertinentes au sein d'une communauté disciplinaire, l'évaluation est le plus souvent impulsée par une demande externe tournée vers la résolution de problèmes pratiques ou politiques ;
- le champ : alors que la recherche est le plus souvent cantonnée à une seule discipline du point de vue des questions posées et des méthodes utilisées, l'évaluation se veut interdisciplinaire pour répondre au mieux aux questions posées;
- l'utilisation : le public de la recherche est avant tout un public de pairs, à l'inverse, l'évaluation est jugée par des commanditaires externes et est destinée à leur être utile ;

¹ Varone Frédéric, Jacob Steve, « Institutionnalisation de l'évaluation et nouvelle gestion publique : un état des lieux comparatif. », Revue internationale de politique comparée 2/2004 (Vol. 11) , p. 271-292

² Rossi, P.-H., H.-E. Freeman et M.-W. Lipsey (2004), Evaluation: A Systematic Approach (septième édition), SAGE Publications.

³ Distinction faite par Rossi, P.-H., H.-E. Freeman et M.-W. Lipsey (2004), Evaluation: A Systematic Approach (septième édition), SAGE Publications.

- l'éthique : présente dans la recherche, la question éthique apparaît néanmoins beaucoup plus importante dans le domaine de l'évaluation.

A cette première liste nous pouvons ajouter la question du temps : l'évaluation doit être conduite dans un temps imparti par le commanditaire, alors que la recherche n'a pas de planning particulier à respecter et s'adapte progressivement aux découvertes techniques et méthodologiques.

Ces distinctions soulignent le côté pragmatique et pratique qui se doit de caractériser l'évaluation en tant que technique ou recherche appliquée. Mais malgré ces spécificités l'évaluation s'appuie sur la science.

Pour démontrer cette intuition forte dans le cadre des politiques des allocations logement en France, nous chercherons à démontrer l'utilisation de la recherche dans les évaluations de la politique publique des aides au logement après avoir examiné l'avancée de la recherche sur le sujet. Nous pourrons ainsi définir une nouvelle typologie intégrant l'utilisation de la recherche comme caractéristique d'une évaluation.

CHAPITRE 1 : L'AVANCEE DE LA RECHERCHE EN SCIENCES ECONOMIQUES SUR LES AIDES AU LOGEMENT

Introduction

L'allocation logement est imaginée par Pierre Kula un ingénieur et industriel du Nord de la France. Il publie en 1947 au côté de Daniel Parker et Louis Escande, président de la Caisse de Compensation du Bâtiment et des travaux publics de Paris, une brochure au titre explicite : *L'allocation -Logement : Une mesure économique et sociale qui s'impose.*

L'allocation-logement est appliquée par l'Association Paritaire d'Action Sociale du Bâtiment et des Travaux Publics à Paris, Rouen et Marseille. Par la suite, plusieurs caisses d'allocations familiales et quelques entreprises ou organismes versent des allocations de logement à leurs ressortissants ou à leur personnel. Mais c'est surtout en 1944 que l'institution nouvelle prend son véritable essor à Roubaix-Tourcoing, sur l'initiative du syndicat du textile. Il crée le premier Comité interprofessionnel du logement qui, en même temps qu'il envisageait de faire un gros effort dans le domaine de la construction, décide de verser des allocations logement aux travailleurs du textile d'abord, puis à tous les travailleurs de l'agglomération.

Cette mesure entre dans les débats lors de l'élaboration du plan Monnet pour la reconstruction en 1947. Elle est instituée dans la loi du 1er septembre 1948, et devient alors un sujet de préoccupation politique mais aussi universitaire et scientifique.

En effet, de nombreux chercheurs s'intéressent très tôt aux effets économiques et sociaux de l'allocation logement⁴, non seulement en France mais aussi dans de nombreux pays développés tels que les Etats-Unis ou le Royaume-Uni.

Nous examinerons dans ce chapitre les différents apports de la recherche sur la question des allocations logement. Pour ce faire, nous rappellerons, dans un premier temps, les principaux résultats économiques quant aux effets des allocations logement, puis nous nous intéresserons plus particulièrement aux méthodes utilisées pour mesurer ces effets.

⁴ On trouve en France dès 1949, soit un an après leur institution des articles académiques traitant des allocations logement tel celui du démographe Robert Colin *La famille devant le problème du logement* publié dans *Population*.

I. LES RESULTATS DE LA RECHERCHE SUR LES AIDES AU LOGEMENT

La justification des aides publiques au logement

D'après H.S Rosen (1983), la mise en place d'aide au logement par l'Etat s'explique par des raisons d'efficacité économique, et des raisons d'équité. Les raisons d'efficacité se fondent sur l'existence d'externalités. Il existe sur le marché du logement des externalités dues au lien entre prix du logement et voisinage. Lorsqu'un agent achète un bien, sa consommation provoque une externalité sur le bien de ses voisins. Cela peut être une externalité positive en cas d'amélioration extérieure de son habitation, ou une externalité négative en cas de détérioration de l'habitation. Ces externalités lors de la consommation ont un effet sur le voisinage mais aussi sur le bien-être des occupants. L'existence de cette externalité peut donc justifier l'instauration d'aides au logement qui encourage l'amélioration des logements.

Les raisons d'équité reposent sur la fonction de redistribution de l'Etat. D'après Rosen, subventionner le logement des ménages les plus modestes pourrait servir à redistribuer les revenus de manière plus égalitaire. Cependant, il se demande si l'existence des aides au logement ne s'explique pas de manière au moins aussi pertinente par une sorte de paternalisme de l'Etat fédéral américain et sa volonté de soutien à l'industrie de la construction.

En effet, le logement étant un bien d'une nécessité absolue, on comprend que les gouvernements ne puissent souffrir d'en savoir une partie de leurs citoyens exclue. Le logement est implicitement considéré comme un bien tutélaire. On considère donc que les pouvoirs publics doivent faire en sorte que les ménages les plus pauvres aient un accès au logement décent car ils ont tendance à ne pas en consommer suffisamment. Et c'est ainsi que se dessinent les objectifs des politiques d'aides au logement : garantir l'accès à un logement et améliorer les conditions de logement. Ces objectifs sont renforcés par l'impact du logement sur l'emploi et la croissance.

Les effets théoriques des aides au logement

Du côté de la demande

Les aides au logement provoquent une baisse du prix du logement pour les ménages bénéficiaires ce qui modifie le choix de consommation des ménages.

L'effet total d'une baisse du prix du logement se décompose en deux effets bien connus de la théorie économique: un effet de substitution et un effet revenu. L'effet de substitution mesure l'augmentation de la demande de logement par rapport aux autres biens, à utilité constante, face à une baisse de prix. L'effet revenu mesure la modification de consommation de logement face à une augmentation de revenu, à prix relatifs du logement et des autres biens constants. Le signe du cumul de ces effets n'est pas prédit par la théorie, mais on constate empiriquement qu'il est positif: le logement est un bien normal, effet de substitution et effet revenu se cumulent, on consomme davantage de logement quand le revenu augmente et quand le prix baisse.

L'aide au logement, en fonction de ses modalités d'attribution, peut avoir un autre effet sur la demande. Il s'agit de considérer la possibilité qu'elle offre d'entrer sur le marché locatif. L'ouverture de l'accès des allocations logement aux étudiants en France a provoqué un effet de décohabitation. En effet, les étudiants ont massivement quitté le logement de leurs parents pour s'installer seuls. Cela a entraîné une augmentation de la demande de logement, et plus particulièrement de petits logements consacrés aux ménages aux revenus modestes. Dans ce cas, le bénéficiaire de l'aide peut ne pas être le récipiendaire lui-même, mais un membre de sa famille par exemple. C'est alors la consommation de logement de cette personne qui s'en trouve modifiée et non celle du locataire.

L'aide constitue donc une incitation à consommer plus de logement, elle provoque une augmentation de la demande de logement.

Du côté de l'offre

La hausse de la demande entraîne une augmentation des prix, face à laquelle l'offre s'adapte plus ou moins rapidement. L'augmentation de la demande doit normalement encourager la création de nouveaux logements mais celle-ci peut être relativement rigide en fonction des

caractéristiques des zones géographiques étudiées. Dans le cas des zones de tensions où constructions et rénovations sont peu nombreuses, à court terme l'augmentation de la demande qu'elle entraîne permettent aux propriétaires de louer plus cher, sans création de nouveaux logements ou rénovation.

A l'extrême limite, dans le cas d'une offre totalement rigide à court terme, ce n'est plus au ménage aidé que bénéficie l'aide, mais au propriétaire bailleur : seule la demande augmente, avec uniquement un effet de hausse des prix. Cet effet est souvent mentionné à propos des logements étudiants, voire de la location de logements insalubres.

A long terme, la répartition des aides entre bailleurs et locataires dépend de l'élasticité de l'offre. Malheureusement, on sait peu de choses sur l'offre de logements. La plupart des rares études empiriques américaines (Rosen) considèrent des fonctions de production à rendements d'échelle constants, ce qui implique une courbe d'offre à long terme infiniment élastique. Dans ce cadre, seule l'étude des effets de court terme sur les prix ou les loyers a un sens. Mais en réalité, l'offre de court terme est très inélastique, car les biens de logement sont fortement différenciés.

L'aspect théorique des aides au logement en France, mis en avant par les outils microéconomiques, a fait l'objet d'un article précis de F. Calcoen et D. Cornuel.

Les résultats empiriques

Aux Etats-Unis

Les premières recherches empiriques sur l'introduction d'aides directes aux locataires sur la demande de logement, sur les prix et sur l'offre, ont été menées aux Etats Unis dans les années soixante-dix.

Dans les années soixante-dix, l'Experimental Housing Allowance Program (EHAP) a conclu que les aides n'ont pratiquement aucun effet sur le prix des logements, et ne stimulent que faiblement la construction neuve ou l'amélioration des logements. Cependant, les conclusions de l'expérience ont été fortement discutées et les données retravaillées par, entre autres, Rosen en 1981 et Rydell en 1982.

Rosen discute la validité externe de l'expérience. Il avance que le marché immobilier des villes choisies était trop spécifique et particulièrement flexible. Il dénonce aussi la présentation des modèles utilisés pour exploiter les données recueillies durant l'expérience. Rydell, lui, considère que la hausse potentiellement entraînée par l'augmentation de la demande a été atténuée d'un tiers à la moitié par une augmentation de l'offre.

En 2002, S. Susin trouve un résultat opposé. Il étudie l'impact des *vouchers* et *certificates* sur les loyers des 90 plus grandes métropoles américaines en utilisant le fait qu'ils sont inégalement distribués d'une ville à l'autre. Il trouve que dans les villes où les *vouchers* sont plus abondamment distribués, les ménages à bas revenu ont connu des hausses de loyer plus importantes que dans celles où les *vouchers* étaient moins abondants. En moyenne, les *vouchers* auraient entraîné une augmentation des loyers de 16%. D'après lui, la distribution de *vouchers* n'a pas d'impact sur l'amélioration de la qualité des logements. Il conclut que les *vouchers* provoquent une perte nette pour les ménages à bas revenu, car ils constituent un gain en bien-être pour les bénéficiaires mais une dégradation du bien-être pour les non-bénéficiaires. Il dénonce aussi la capture de l'aide par les propriétaires. Il prône donc une politique de l'offre (construction) pour les bas revenus.

En France

En France, Laferrère et le Blanc (2002) montrent que le bouclage des aides du début des années quatre-vingt dix a entraîné une hausse des loyers⁵. Pour cela, ils observent les séries temporelles des données des enquêtes *Loyers et Charges* de l'INSEE⁶, aucun effet n'est apparent avant la réforme. Après la réforme, ils remarquent une hausse plus rapide des loyers des logements occupés par les bénéficiaires d'allocation que de ceux des non-allocataires.

Ils montrent alors que la hausse du loyer est plus forte quand le nouveau locataire bénéficie d'une allocation et que l'ancien n'en bénéficiait pas, que dans tous les autres cas. Ceci est vérifié sur toute la période, aussi bien avant qu'après la réforme. Ainsi quand un locataire change et que le loyer est fixé librement, le propriétaire bailleur augmente davantage le loyer quand le nouveau locataire est subventionné. Ce comportement des propriétaires existait mais

⁵ Le bouclage des aides est une réforme qui a étendu les aides à tous les ménages quel que soit leur logement ou la composition de la famille, sous seule condition de ressources

⁶ Les enquêtes Loyer et Charges sont effectuées par l'INSEE afin de calculer l'indice d'évolution des loyers entrant dans l'indice des prix à la consommation. Ces enquêtes suivent un panel de logements sur huit trimestres consécutifs et chaque trimestre un huitième de l'échantillon est renouvelé.

n'était pas visible sur les données agrégées avant la réforme, parce que le marché locatif était en régime de croisière: les flux d'entrée dans l'aide étaient à peu près égaux aux flux de sortie de l'aide. La réforme a momentanément augmenté les flux d'entrée dans l'aide, révélant par là que le loyer moyen des logements aidés augmentait davantage que celui des logements dont le locataire n'était pas aidé.

En 2005, Gabrielle Fack réalise à nouveau une étude empirique sur l'impact des aides sur l'augmentation des loyers au moment de la réforme du bouclage des aides. Elle cherche à offrir une estimation chiffrée du coût indirect des aides au logement. Elle part du constat selon lequel les loyers des classes les plus populaires ont augmenté plus fortement que les loyers des locataires les plus riches. Les résultats montrent que la réforme de l'extension des aides au logement au début des années 1990 a fortement contribué à cette évolution : selon les estimations réalisées, entre 50 % et 80 % des allocations de logement ont été absorbées par des hausses de loyer dans le secteur privé, sans que cela traduise une forte amélioration de la qualité des logements. D'après elle, cette situation semble pour l'essentiel être due à la faible élasticité de l'offre de logement des bailleurs à court et moyen terme, à laquelle s'est heurtée l'augmentation de la demande des ménages bénéficiaires d'aides. De plus, l'arrivée de nouveaux ménages étudiants suite à la réforme des aides renforce cet effet, comme le suggère la théorie.

Au Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, Gibbons et Manning (2003) analysent les effets d'une baisse des aides mises en place grâce à une série de réformes en 1996 et 1997. La baisse des aides ne s'applique qu'aux nouveaux locataires, et, est en moyenne de 10% à 13%. Les estimations de leur impact sur les loyers diffèrent selon les enquêtes utilisées. Les régressions effectuées avec le Survey of English Housing indiquent que les loyers des ménages concernés ont baissé dans la même proportion, alors que celle effectuées avec le Family Expenditure Survey donne une estimation de la baisse des loyers de 5% à 7%. Malgré des différences de mesure de l'impact, les régressions montrent tout de même que les ménages touchés par la réforme ont connu aussi une baisse de leur loyer.

Les résultats de ces principales études sur l'impact des aides sur le marché locatif convergent vers la même conclusion. A court terme l'offre semble être inélastique et l'augmentation de la demande due à l'attribution des aides engendre une augmentation des loyers. Les ménages aidés sont contraints de rester sur un marché locatif spécifique, très sujet à des hausses de prix.

L'explication des divergences dans les résultats tient autant des différences de système entre les pays et de la disponibilité des données, que des méthodes utilisées. Nous allons donc examiner les méthodes utilisées pour parvenir aux résultats présentés.

II. LES METHODES UTILISEES POUR MESURER L'IMPACT DES ALLOCATIONS LOGEMENT

Les méthodes d'évaluation

Lorsqu'il s'agit pour la recherche de mesurer l'impact d'une politique publique ou d'une réforme, elle utilise des méthodes d'évaluation. Ces méthodes sont un sujet de recherche à part entière et ont donné lieu à une importante littérature depuis les travaux fondateurs de Rubin en 1974. Le choix des méthodes mobilisées est intimement lié à la disponibilité des données, et leurs résultats sont fortement conditionnés par leur spécificité et les hypothèses sur lesquelles elles reposent. Pour l'essentiel, ces méthodes reposent sur une comparaison entre les agents économiques bénéficiant d'une intervention publique et ceux n'en bénéficiant pas.

Le problème principal de la démarche d'évaluation statistique ou économétrique est la question du biais de sélection car les personnes bénéficiant d'une aide publique ne sont pas tirées au hasard, elles font partie d'une population ciblée et au sein de cette population les agents font le choix de demander cette aide ou non. Pour limiter ce biais on peut soit mener une expérience aléatoire, soit réussir à construire un groupe de contrôle dont les caractéristiques se rapprochent le plus possible de celles des agents bénéficiaires de l'intervention publique. Un autre problème est le biais de conjoncture, il peut apparaître lorsqu'on compare deux situations avant/après car il peut y avoir un changement global de situation économique.

Chaque méthode d'évaluation a ses avantages et ses inconvénients en fonction des données qu'elle nécessite, des hypothèses sur lesquelles elle repose et les biais qu'elle engendre.

L'expérience aléatoire (ou randomisée)

Comme nous l'avons mentionné une manière incontournable de limiter le biais de sélection est d'avoir recours à une expérience aléatoire. Une expérience aléatoire consiste à comparer deux groupes formés aléatoirement à partir d'un échantillon d'individus : un groupe de traitement et un groupe de contrôle. Le groupe de traitement est composé des agents qui seront sujets d'une politique publique. La distribution aléatoire des individus entre les groupes de contrôle et de traitement garantit que les individus aux caractéristiques différentes soient répartis de façon homogène. Ainsi on peut considérer que s'il existe une différence entre les deux groupes, elle provient uniquement de la mise en place de la politique publique.

La mise en place d'une expérience aléatoire se réalise avant la mise en place de la politique publique. Ce sont des expériences coûteuses et difficiles à mettre en place car elles soulèvent des questions d'éthique et d'égalité. De plus, même si la validité interne de l'expérimentation, c'est à dire la fiabilité du cadre dans lequel elle a été réalisée, est rarement remise en question, la validité externe l'est beaucoup plus souvent remise. Lorsque l'on parle de validité externe on considère que les conclusions de l'expérimentation sont généralisables, or, on comprend que dans le cas de sciences humaines, il est difficile de s'assurer que le résultat de l'expérimentation sera toujours et en tout point semblable.

Les expériences naturelles

Lorsqu'il n'est pas possible de faire des expériences aléatoires, les chercheurs étudient des expériences dites naturelles. Les expériences naturelles se traduisent par des différences d'exposition à une politique publique, elles ont lieu lors de changement dans la législation. Une réforme importante peut provoquer une expérience naturelle qui permettra de mettre en lumière les effets d'un dispositif public. Il s'agit alors de sélectionner les données encadrant l'expérience naturelle et de les analyser à l'aide de la méthode la plus pertinente possible.

La régression multiple

La régression permet de prendre en compte l'impact de différentes variables explicatives sur une variable que l'on souhaite expliquer. Il s'agit d'une méthode économétrique qui peut s'appliquer à des données sur panel, donc à un instant t ou sur des données temporelles

(séries temporelles). La régression associe à chaque variable explicative un coefficient qui donne une mesure de l'impact sur la variable expliquée. C'est une méthode simple pour mettre en avant des corrélations et mesurer leur effet, mais elle comporte un fort risque de biais en fonction des variables choisies et des données utilisées.

Le modèle causal de Rubin

Comme énoncé précédemment, les travaux de Rubin en 1974 sont les travaux fondateurs des méthodes économiques d'évaluation, et ce car ils formalisent le problème de l'évaluation. L'évaluation cherche à comparer la "performance" des bénéficiaires après une intervention publique à la performance de ces mêmes bénéficiaires s'il n'y avait pas eu d'intervention. Or cette situation est inobservable. On ne peut observer que les performances des bénéficiaires avec intervention et les performances des non bénéficiaires. Il faut donc construire un "contrefactuel".

Le modèle de Rubin mesure l'efficacité de l'intervention publique à travers une variable de résultat notée Y . Il repose sur l'existence de deux variables latentes de résultat notées Y_0 et Y_1 , selon que l'individu reçoit un traitement ou non. L'accès au programme est représenté par une variable aléatoire T , qui prend la valeur 1 lorsque l'individu est bénéficiaire du programme et 0 si ce n'est pas le cas. Seul le couple (Y, T) est observé pour chaque individu i de l'échantillon. Pour un individu bénéficiaire Y_1 est observé alors qu' Y_0 est inconnu. Y_0 représente le résultat réalisé par l'individu s'il n'avait pas été bénéficiaire, il représente donc le contrefactuel.

$$Y = T Y_1 + (1 - T) Y_0$$

L'effet causal du traitement est défini pour chaque individu par l'écart $\Delta = Y_1 - Y_0$ qui représente la différence entre ce que serait la situation de l'individu s'il était traité et ce qu'elle serait s'il ne l'était pas. L'effet causal a ainsi deux caractéristiques importantes :

- il est inobservable, puisque seule une des deux variables potentielles est observée pour chaque individu ;
- il est individuel, et de ce fait il existe une distribution de l'effet causal dans la population et cette distribution permet d'obtenir une mesure de l'impact du programme.

La distribution de l'effet causal, appelée aussi "paramètre d'intérêt" n'est pas observable mais on peut, grâce à des hypothèses sur la loi jointe du triplet (Y_0, Y_1, T) , identifier certains paramètres de la distribution de l'effet causal à partir de la densité des variables observables (Y, T) .

Deux paramètres font généralement l'objet d'un examen spécifique.

Il s'agit de l'effet moyen du traitement dans la population :

$$\Delta ATE = E(Y_1 - Y_0)$$

et de l'effet moyen du traitement dans la population des individus traités :

$$\Delta TT = E(Y_1 - Y_0 \cdot T=1)$$

Il existe principalement deux méthodes pour estimer le paramètre d'intérêt et le contrefactuel. Soit, on utilise un groupe de comparaison ou de référence qui correspond au groupe des zones ou individus non bénéficiaires et on compare les performances obtenues après programme par les individus bénéficiaires ; soit on mobilise des données antérieures au programme concernant les seuls bénéficiaires et on compare leurs performances après programme avec celles qu'ils obtenaient avant programme. La première stratégie correspond à un estimateur en cross-section, le second à un estimateur avant/après. Le choix de l'une ou l'autre de ces deux voies d'estimation dépend des données disponibles, mais l'une et l'autre introduisent d'importants biais dans l'évaluation de l'impact d'un programme.

La qualité de l'estimateur avant/après dépend principalement des évolutions conjoncturelles qui ont eu lieu au cours de la période étudiée et une valeur positive de cet estimateur peut simplement relever d'une amélioration de la situation économique générale. On a donc à faire face à un biais conjoncturel. Le second estimateur, le plus couramment mobilisé car le moins difficile à construire, souffre, quant à lui, d'un biais de sélection dû à la confusion dans la mesure entre effet du programme et effet de la différence de caractéristiques initiales entre bénéficiaires et non bénéficiaires..

Les méthodes d'appariement ou de matching

La méthode d'appariement a été initialement proposée par Rubin (1977). Elle consiste à dépasser l'absence d'un processus aléatoire de sélection au programme et permettre la comparaison du groupe des bénéficiaires et d'un groupe de non bénéficiaires en contrôlant les caractéristiques initiales observables conjointement liées au processus de sélection et aux

indicateurs de performance. Il s'agit donc de partitionner un échantillon de zones (ou d'individus) bénéficiaires et non bénéficiaires, pour lequel est disponible un jeu de données en coupe, en sous-populations au sein desquelles les individus sont « proches » sur un nombre important de caractéristiques initiales x . Dans chaque sous-population, l'effet propre pourra alors être approximé par le calcul de la différence entre les performances moyennes des individus aidés et celles des individus non aidés. Il reste alors à prendre la moyenne de ces effets par sous-groupe, pondérés par leur taille, pour aboutir à l'effet global sur l'ensemble de la population des bénéficiaires.

Comme on s'en doute, le nombre de sous-populations à définir s'accroît rapidement à mesure qu'augmente le nombre de caractéristiques initiales x à prendre en compte. Il peut en outre y avoir des sous-groupes pour lesquels aucun non bénéficiaire suffisamment proche n'est disponible. Pour surmonter ces problèmes et faciliter la procédure d'appariement, il est d'usage d'estimer pour chaque individu statistique, une probabilité d'être sélectionné au programme en fonction de ses caractéristiques initiales observables x . Sous certaines conditions, on pourra utiliser cette probabilité conditionnelle estimée, $P(D=1|x)$ souvent appelée propensity score, pour effectuer les appariements.

La qualité des estimateurs qui résulte de cette méthode dépend de la qualité des appariements entre individus ou zones bénéficiaires et non bénéficiaires et donc du mode de sélection du groupe de comparaison. Plus les individus de ce groupe seront proches en termes de caractéristiques initiales (et donc, on suppose, en termes d'évolution potentielle sous programme), plus l'estimateur utilisé révélera l'effet propre du programme. Il y a donc intérêt à resserrer au plus près des caractéristiques des bénéficiaires le mode de sélection des individus choisis pour appartenir au groupe de comparaison. Il va de soi que ce rapprochement entre individus aidés et non aidés a ces limites car, si les individus non bénéficiaires de la politique sont tous très semblables aux bénéficiaires, on est en droit de se demander pourquoi ces individus n'ont pas été aidés. De multiples raisons peuvent être évoquées pour expliquer un tel phénomène, toutes n'étant pas exemptes de biais. Il n'en demeure pas moins que, si les critères d'éligibilité d'un territoire à une politique ont été convenablement mis en œuvre et/ou si une mesure a attiré une large part de la population visée, la constitution du groupe de comparaison peut s'avérer très délicate dans la mesure où les non bénéficiaires aux caractéristiques initiales proches des bénéficiaires peuvent être peu nombreux.

La méthode de différence de différence ou doubles différences

La méthode des doubles différences consiste à comparer les performances d'un groupe de traitement qui a été affecté par un changement de politique à celle d'un groupe de contrôle non affecté par la réforme. Cette méthode est validée lorsque les groupes ont des caractéristiques proches et lorsque la rupture de tendance est clairement en lien avec la mise en place de la réforme. Pour pouvoir appliquer cette méthode il faut s'assurer qu'il n'y a eu aucune modification dans la composition des groupes avant et après la réforme.

La régression sur discontinuité

Le principe de la régression autour d'une discontinuité consiste ainsi à comparer non plus l'ensemble des individus traités ou non, mais seulement ceux très proches du seuil décidant de l'assignation entre les deux groupes. En supposant que les caractéristiques des individus sont continues, les individus tout proches du seuil d'un côté (et ainsi non traités) sont identiques et donc comparables aux individus très proches du seuil de l'autre côté (et donc traités).

La méthode des variables instrumentales

Une dernière méthode consiste à trouver une variable dite « instrumentale » pour délimiter les groupes de contrôle et de traitement. Il s'agit d'une variable fortement corrélée avec le fait d'être « traité » (par la politique publique), mais sans influence directe sur le paramètre d'intérêt (le résultat de la politique) et non manipulable par les individus.

Les évaluations ex ante et le développement de la macro et micro-simulation

La macro et la micro-simulation ont pour vocation de faire des projections fondées sur la situation actuelle décrite par un modèle dynamique et quantitatif. La méthode de simulation est basée sur l'idée d'imiter un processus considéré. Dans le cas de l'évaluation des politiques publiques, le modèle est construit à partir des données récoltées et la simulation imite la mise en place de la politique. Elle permet ainsi de voir l'évolution des données à la suite à la mise en place de la politique. Elle constitue donc une méthode d'évaluation *ex ante* car elle révèle les effets d'une politique et ses impacts.

L'utilisation de la simulation évolue en parallèle des progrès informatiques car elle demande des simulations numériques complexes qui ne peuvent être résolues qu'à l'aide de programmes informatiques de plus en plus sophistiqués.

Les méthodes utilisées dans les principales études empiriques sur les aides au logement

L'expérience aléatoire de l'Experimental Housing Allowance Program (EHAP)

L'EHAP se composait de deux expériences dont le but était de pouvoir analyser l'impact des aides au logement à la fois sur la demande et sur l'offre.

Pour mesurer l'impact sur la demande et observer le comportement des ménages, l'expérience de l'EHAP consistait à attribuer au hasard des aides au logement à des ménages à faible revenu et de comparer leur comportement à un groupe de contrôle qui ne reçoit pas d'aide. L'expérience a eu lieu pendant trois ans à partir de 1973 dans les villes de Pittsburgh et Phoenix.

Pour mesurer l'impact sur l'offre, l'aide était attribuée à tous les ménages à faible revenu de deux communautés, et son impact sur le niveau des prix a été contrôlé. L'expérience débuta en 1973 pour une durée prévue de 10 ans à Green Bay et South Bend. Après quatre ans l'expérience fut arrêtée car il a été conclu que les aides n'avaient pas d'effet sur les prix.

Comme nous l'avons vu les conclusions avancées par les investigateurs de cette expérience ont été fortement discutées. Dans son article *Housing behavior and the experimental housing allowance program : what have we learned?*, Rosen souligne les problèmes de validité externe et conclut qu'une expérience sociale aléatoire n'était pas nécessaire pour estimer l'impact des allocations logement et que l'argent aurait été mieux dépensé à augmenter les bases de données traditionnelles. Ce qui prouve que l'expérience aléatoire fait souvent débat du fait de son coût élevé.

La méthode d'appariement d'Anne Lafèrre et David le Blanc

En France, la réforme de bouclage des allocations logement dans les années quatre-vingt dix constitue une expérience naturelle.

Dans leur article *Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ?* publié en 2002 dans la revue *Economie et Statistique*, Anne Lafèrre et David Le Blanc ont recouru à des estimateurs par appariement pour mesurer l'impact des aides sur le montant des loyers.

Lafèrre et Le Blanc effectuent leur recherche sur les enquêtes *Loyer et Charges* effectuées par l'INSEE afin de calculer l'indice d'évolution des loyers entrant dans l'indice des prix à la consommation. Ces enquêtes suivent un panel de logement sur huit trimestres consécutifs et chaque trimestre un huitième de l'échantillon est renouvelé.

Les auteurs classent les logements en fonction de leur changement de statut vis à vis de l'aide, à savoir si le locataire est aidé (A) ou non aidé (NA). Ils distinguent les logements qui sont passés de "non aidé" à "aidé" (NAA) et ceux qui sont passés de "aidé" à "non aidé" (ANA), ainsi que ceux qui sont restés "aidé" (AA) ou "non aidé" (NANA). Il y a donc quatre trajectoires possibles vis à vis de l'aide entre t et $t+1$.

Le propos de l'article est de mettre en évidence que le changement d'aide des locataire dans un logement entre deux dates peut inciter le bailleur à augmenter le loyer.

Pour appliquer la méthode par appariement, Lafèrre et Le Blanc considèrent que le traitement ou l'intervention est le fait que les logements passent du statut de "non aidé" à "aidé". Tous les autres logements sont considérés comme non traités. La variable de traitement T prend donc la valeur 1 pour les logements appartenant à la catégorie NAA, 0 dans tous les autres cas. La variable de résultat potentiel qui nous intéresse est l'augmentation relative du loyer entre les dates t et $t + 1$. On observe une augmentation r_1 si le logement passe de « non aidé » à « aidé », r_0 sinon. L'effet causal est égal à $\Delta = r_1 - r_0$. Le *propensity score*, est dans ce cas la probabilité d'être traité, conditionnelle aux caractéristiques X du logement.

La première étape de l'estimation consiste à estimer pour chaque logement un « propensity score », c'est-à-dire sa probabilité d'être traité en fonction des caractéristiques retenues. Les

caractéristiques retenues sont les suivantes : la surface du logement ainsi que le carré de la surface, un indicateur indiquant si le logement est une maison ou un appartement, la date de construction en cinq postes, le nombre de pièces en quatre postes, le type du bailleur (société, membre de la famille ou collectivité locale, particulier), une indicatrice décrivant l'existence d'un bail, des indicatrices de présence d'une cuisine, d'un ascenseur, d'une cave. Enfin, une indicatrice indiquant un changement de locataire lors du trimestre considéré est introduite.

Un deuxième pré-requis concerne la comparabilité des informations disponibles pour les deux groupes. Cette condition est évidemment satisfaite ici, car les deux groupes proviennent du même échantillon et toutes les observations ont été soumises au même questionnaire de l'INSEE. Troisièmement, il faut s'assurer de ne pas être en présence d'une trop grande hétérogénéité des marchés étudiés. C'est pourquoi ils divisent l'échantillon en deux : l'agglomération de Paris et la Province.

La méthode d'appariement permet de comparer les taux de croissance des loyers et de montrer que ces taux sont plus élevés lorsqu'il y a passage du statut de "non aidé" à celui de "aidé", sans pour autant donner une mesure de l'impact réel.

La méthode d'appariement est aussi utilisée dans l'étude empirique de Gibbons et Manning au Royaume Uni, mais aboutit à des mesures de l'impact qui diffèrent en fonction des données utilisées.

L'estimation en double différence de Gabrielle FACK

L'étude de G.FACK utilise les enquêtes *Logement* réalisées par l'INSEE afin de décrire le parc de logements et les conditions d'occupation par les ménages de leur résidence principale. Elle permet de mesurer le coût du logement que supportent les différents types de ménages. L'objectif de son article est d'estimer les effets des aides au logement sur les loyers des ménages à faible revenu, principaux bénéficiaires de la réforme. Comme nous l'avons vu pour l'étude d'Anne Laffère et David Le Blanc, la réforme de bouclage des aides au logement mise en place dans les années 1990, constitue une expérience naturelle sur laquelle peuvent se fonder des évaluations quant à l'efficacité des aides au logement. C'est pourquoi G. Fack s'intéresse aussi à cette période et utilise les enquêtes réalisées entre 1973 et 2002. Grâce à ces enquêtes on peut avoir une mesure de l'évolution des loyers au m² par décile de revenu. On

constate qu'entre 1973 et 2002, le loyer brut (aides au logement non déduites) des ménages à bas revenus croît plus que celui des autres ménages.

Pour utiliser la méthode des doubles différences, elle constitue un groupe de traitement T et un groupe de contrôle C. Soit θ la part des aides qui s'est traduite par une augmentation de loyer :

$$\theta = [(L_{T,1} - L_{T,2}) - (L_{C,1} - L_{C,2})] / [(Aide_{T,1} - Aide_{T,2}) - (Aide_{C,1} - Aide_{C,2})]$$

Où $L_{i,j}$ est la moyenne du loyer au m² et $Aide_{i,j}$ la moyenne de l'aide au m² pour les ménages du groupe i ($i = T, C$) à la période j ($j = 1, 2$).

Le tableau 1 ci-dessous est publié dans l'article de façon à montrer comment se calcule θ .

Tableau 1: Estimation de l'effet des aides avec l'estimateur en double différence de G. Fack

Tableau 1
Une première estimation de l'effet des aides avec l'estimateur en doubles différences

		1988	1996	Évolution de 1988 à 1996
Loyer annuel au m ² (en euros de 2002)	1 ^{er} quartile	64,1 (2,2)	90,2 (2,5)	26,1 (2,3)
	2 ^e quartile	67,8 (2,2)	79,0 (2,2)	11,2 (2,2)
	Différence	- 3,7 (2,4)	11,2 (2,1)	14,9 (3,2)
Aide au logement annuelle par m ² (en euros de 2002)	1 ^{er} quartile	14,3 (0,5)	34,9 (1,0)	20,6 (1,4)
	2 ^e quartile	7,5 (0,2)	12,3 (0,3)	4,8 (0,8)
	Différence	6,8 (1,0)	22,6 (1,2)	15,8 (1,5)
Estimateur de Wald (14,9/15,8)		0,94 (0,20)		

Lecture : la différence de loyer au m² entre 1988 et 1996 est de 26,1 euros pour le premier quartile et de 11,2 euros pour le deuxième quartile. Le loyer au m² du premier quartile a donc augmenté de 14,9 euros de plus que celui du deuxième quartile entre 1988 et 1996. L'aide au logement par m² du premier quartile a augmenté de 15,8 euros de plus que celle du deuxième quartile entre 1988 et 1996. Il en résulte qu'un euro d'aide supplémentaire entraîne une augmentation de 0,94 euro du loyer.

Les écarts-types sont entre parenthèses.

Champ : ménages locataires du secteur privé.

Source : calculs de l'auteur d'après les enquêtes Logement, Insee.

⁷ Tableau tiré de l'article de G. Fack « Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? – l'incidence des aides au logement en France 1973-2002 », Economie et statistique, octobre 2005.

Grâce à cette méthode, G.Fack conclut qu'entre 1988 et 2002 les aides au logement sont responsables jusqu'à 58% de la hausse des loyers des ménages à bas revenus.

Un exemple de régression simple dans l'article de Gabrielle FACK

Au début de son article, G.Fack émet l'hypothèse selon laquelle les hausses des loyers des ménages à bas revenus entre 1973 et 2002 pourraient être due à une transformation des caractéristiques sociodémographiques des ménages à bas revenu. Les variables sociodémographiques incluent le type de famille, le type d'unité urbaine croisée avec la région et l'âge de la personne de référence. Pour tester cette hypothèse et prendre un compte les effets sociodémographiques, elle régresse, pour chaque année, les loyers au m² (variable à expliquée) sur les variables sociodémographiques qui ont pu évoluer sur la période (variables explicative).

Elle pose donc la régression suivante :

$$L_i = \alpha + \sum \beta_k decil_{ik} + \sum \gamma_j X_{ij} + \varepsilon_i$$

avec k = 2, 3, ..., 10 (décile de revenu)

où :

L_i est le loyer annuel au m² du logement du ménage i ;

$decil_{ik}$ est l'indicatrice d'appartenance du ménage i au décile de revenu k ;

X_{ij} est la valeur de la caractéristique j propre au ménage i.

A la suite de cette première régression, elle conclut que l'augmentation des loyers n'est pas artificiellement due aux changements de caractéristiques sociodémographiques des ménages à bas revenu.

C'est pourquoi elle décide d'intégrer l'effet des aides au logement, elle ajoute la variable *Aide* qui correspond au montant au m² annuel de l'aide au logement, ainsi qu'une variable δ_t qui est un effet temporel.

La régression devient donc :

$$L_i = \alpha + \sum \beta_k quartil_{ik} + \sum \gamma_j X_{ij} + \delta_t + Aide_i + \varepsilon_i$$

Cependant, comme nous l'avons vu précédemment cette méthode engendre des biais du fait que les variables explicatives ne déterminent pas entièrement la réception de l'aide au logement. Cela rend problématique l'interprétation de l'effet identifié par les moindres carrés ordinaires. C'est pourquoi G. Fack utilise la méthode des doubles différences.

Conclusion

La recherche se divise généralement entre deux catégories : recherche théorique et recherche empirique. La théorie économique de l'impact de l'aide au logement sur le marché locatif s'appuie sur la microéconomie et souligne l'importance de l'élasticité de l'offre face à une augmentation de la demande. Lorsque l'offre est relativement rigide, les aides au logement provoquent théoriquement une augmentation du prix des logements concernés. La recherche empirique cherche justement à mesurer cette augmentation de prix et donc l'impact réel des aides au logement sur le marché du logement locatif. Pour ce faire, elle a développé des méthodes d'évaluation.

Comme nous l'avons vu, la recherche a avancé progressivement aussi bien au niveau théorique et empirique, qu'au niveau des méthodes. Son intérêt pour les aides au logement a grandi au fil des évolutions législatives. L'initiative de la recherche s'est donc retrouvée confrontée aux préoccupations des débats politiques, animés par des questions de justice sociale et de paternalisme étatique. Les résultats de la recherche ont permis de mettre en lumière des résultats contre-intuitifs.

Pour le cas français, la première et dernière mesure d'impact de G. FACK estime qu'entre 1988 et 2002 les aides au logement sont responsables jusqu'à 58% de la hausse des loyers subies par les ménages à bas revenus. Cette estimation réalisée en 2005, soit 57 ans après l'institutionnalisation des allocations logement en France, constitue un apport non négligeable de la communauté scientifique à la compréhension des mécanismes économiques engendrés par les politiques publiques. On voit alors que le temps de réaction de la recherche n'est pas forcément adapté au monde politique, ce qui ne l'empêche pas d'apporter des contributions intéressantes.

Ce mémoire se concentre sur les méthodes économiques, mais nous ne nions pas que l'avancée des sciences sociales a pu avoir, elle aussi, un impact sur l'appréhension des effets sociaux engendrés par la mise en place des allocations logement.

Nous allons maintenant voir comment la recherche est intégrée à l'évaluation et nous souhaitons introduire les différents apports de la recherche à la typologie des évaluations.

CHAPITRE 2 : L'INTEGRATION DE LA RECHERCHE DANS LES EVALUATIONS DE LA POLITIQUE PUBLIQUE DES AIDES AU LOGEMENT EN FRANCE : ELABORATION D'UNE TYPOLOGIE

Introduction

Dans la plupart des évaluations actuelles l'analyse des effets d'une politique se limite le plus souvent à l'examen des montants engagés et de leur répartition selon les domaines d'intervention envisagés, auquel peut s'ajouter une analyse des caractéristiques des bénéficiaires et de leurs évolutions sous programme. Dans la plupart des cas, l'évaluation ne fournit que des hypothèses sur les facteurs qui influent sur l'efficacité mais sans les confronter aux faits en cherchant à mesurer les effets réels de la politique (Toulemonde, 1995). Dans ce cas, il nous semble difficile de parler réellement d'évaluation, car les impacts de la politique publique sur le reste de l'environnement économique ne sont pas spécifiés.

Comme nous le verrons, l'application de la définition de l'évaluation restreint le nombre de rapports et évaluations qui peuvent vraiment être considérés comme tel. Une fois les évaluations identifiées, on peut les classer suivant différents critères. Or, pour le moment aucun critère ne prend en compte l'utilisation de la recherche dans les évaluations. C'est ce que nous nous proposons de faire afin que l'utilisation de la recherche puisse être un critère avancé lors de la commande d'une évaluation.

Dans un premier temps, nous allons présenter les différentes typologies existantes, nous introduirons ensuite l'utilisation de la recherche comme nouveau critère. Dans les deux parties nous illustrerons ces typologies à l'aide des évaluations relatives aux aides au logement en France.

I. LES DIFFERENTES TYPOLOGIES DES EVALUATIONS EFFECTUEES SUR LES AIDES AU LOGEMENT EN FRANCE

Les différentes typologies d'évaluation

Les évaluations peuvent être classées selon différents critères ce qui produit différentes typologies. Les critères que nous retenons sont :

- le moment où l'évaluation est réalisée ;
- les acteurs de l'évaluation;
- les méthodes évaluatives.

Typologie en fonction du moment de la réalisation : Quand?

Une évaluation peut être conduite avant, pendant et après la mise en place d'une politique publique. On parle alors d'évaluation *ex ante*, *in itinere* et *ex post*.

L'évaluation *ex ante* a pour but d'apporter un éclairage sur les impacts possibles de la politique qui va être mis en place et les résultats que l'on peut en attendre. Elle montre si les objectifs attendus par les politiques peuvent être atteints. On peut aussi parler d'étude d'impact.

L'évaluation *in itinere* a pour but d'analyser la politique publique au fur et à mesure afin de pouvoir faire des ajustements en fonction des objectifs. Elle doit être pensée au début de la mise en place de la politique publique afin de mettre à disposition les outils permettant sa réalisation.

L'évaluation *ex post* consiste à dresser un bilan de la politique publique. Elle vérifie que les objectifs ont été atteints, elle a pour but de rendre des comptes sur ce qui a été fait.

Typologie en fonction du statut de l'évaluateur : Qui?

L'évaluation peut être réalisée par différents organismes : laboratoires de recherche, instituts, cabinets privés, ministères, les établissements publics eux-mêmes. Tout dépend de la commande faite en amont. Le choix des évaluateurs et de l'entité responsable de l'évaluation influence fortement le contenu et les résultats de l'évaluation. Il joue un rôle fondamental sur

le degré d'indépendance des évaluateurs. L'indépendance doit éviter toute forme de complaisance et apporter un jugement le plus objectif possible.

On peut distinguer l'évaluation en interne de l'évaluation en externe ou externalisée

L'évaluation en interne est une évaluation réalisée par les membres même de la structure évaluée, non impliqués dans la mise en place de l'action évaluée. Si les évaluateurs sont impliqués dans l'action évaluée on parle alors d'*auto-évaluation*.⁸

On comprend très bien l'évaluation interne dans les établissements publics, elle s'inscrit dans une démarche d'amélioration de la qualité des services. Elle peut être mise en place après une modification de la structure et permet alors de constater si les résultats attendus par les modifications et réformes sont atteints. L'évaluation en interne permet une consultation plus importante et plus apaisée des parties prenantes et aide au développement de la culture de l'évaluation. Elle nécessite cependant une formation des personnes choisies pour mener l'évaluation.

Le problème de l'évaluation interne quant à l'indépendance des évaluateurs est qu'il existe un lien fort entre le commanditaire (directeur de l'établissement, par exemple) et l'évaluateur (salarié de l'établissement). Le risque de complaisance à l'égard de sa direction est alors envisageable, même si dans le cadre d'établissements publics, le statut de fonctionnaire protège les individus responsables de l'évaluation de la menace de renvoi.

La notion d'évaluation interne ne se réduit pas aux évaluations qualités mis en place par les structures publiques. Nous considérons aussi que l'évaluation peut être caractérisée d'interne lorsqu'elle qu'un décideur politique commande une évaluation à une administration qui lui est liée. Cela concerne les membres des cabinets ministériels ou secrétariats généraux qui peuvent être missionnés pour réaliser des évaluations et qui sont employés à la discrétion du gouvernement. Lorsqu'ils évaluent une politique publique instaurée par le gouvernement en place, ou lorsque l'évaluation qu'ils conduisent doit aboutir sur des projets de réforme, leur indépendance vis-à-vis du projet du gouvernement peut être questionnée. On se retrouve alors dans la même configuration qu'une évaluation interne, problème de formation mis à part peut-être.

⁸ Définition d'après le *Guide de l'évaluation* de l'OCDE (2005)

L'évaluation externe est une évaluation réalisée par des évaluateurs extérieurs du secteur privé, universitaire ou associatif. L'évaluation externe est la forme garantissant la plus grande indépendance, même s'il est toujours question d'une rémunération entre le commanditaire et l'évaluateur. De plus, l'évaluation en externe permet de missionner des experts aux compétences spécifiques.

Dans le cas de l'évaluation externe, pour pouvoir caractériser l'évaluation et son intégration de la recherche, il faut regarder l'entité missionnée pour réaliser l'évaluation. On comprend assez facilement que si une évaluation est commandée à un laboratoire universitaire, l'impact de la recherche sera grandement sensible.

Typologie en fonction des méthodes évaluatives : Comment ?

Une fois la commande exprimée, les évaluateurs missionnés choisissent les méthodes qui seront utilisées. L'opposition la plus fréquente concernant les méthodes utilisées repose sur le fait qu'elles s'appuient sur des informations qualitative ou quantitative. Avant de détailler cette distinction, on précise qu'elle n'a rien d'absolue : les données qualitatives peuvent être transformées en chiffres, et les données quantitatives doivent pouvoir s'interpréter qualitativement.

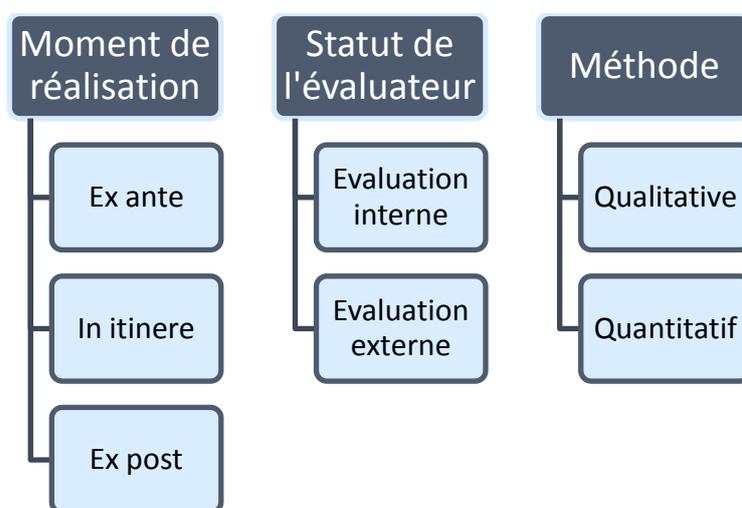
Les méthodes qualitatives décrivent les événements et impacts de la politique publique à l'aide du langage et de l'expression des parties prenantes. Les bases de données sont construites à l'aide d'entretiens, d'enquêtes, d'analyses de document ou d'études de cas. Les méthodes qualitatives se fondent sur la boîte à outils du sociologue et cherchent à caractériser verbalement les effets des politiques publiques. Elles permettent une consultation des parties prenantes et ont pour avantage d'humaniser le processus d'évaluation. Elles peuvent être considérées comme plus compréhensibles et plus facilement lisibles par les décideurs politiques.

Les méthodes quantitatives cherchent à mesurer l'impact de la politique publique et l'intensité des phénomènes qui en découlent. Elles prennent souvent la forme d'indicateurs, ou de coefficients estimés. Elles s'appuient sur des méthodes statistiques et économiques et utilisent des bases de données chiffrées comme celles de l'INSEE. Les méthodes économiques que

nous avons décrites précédemment sont des méthodes quantitatives, ce sont celles qui nous intéressent dans ce mémoire. Leur utilisation et leur interprétation demandent une formation spécifique.

Les distinctions que nous venons de faire nous permettent de construire une typologie (voir tableau 2) et de classer les évaluations. Nous verrons ensuite l'impact de la recherche en fonction de ces types d'évaluation.

Schéma 1 : Typologie des évaluations



Les typologies des évaluations de la politique publique des aides au logement

Nous allons maintenant classer les évaluations de la politique des allocations logement en France à l'aide de la typologie précédente.

Les évaluations des aides au logement en France

La première partie de ce travail consiste à faire la liste des rapports et évaluations qui ont été publiés sur le sujet. Cette liste doit être ensuite affinée en fonction de la définition retenue d'une évaluation. C'est cette liste d'évaluations que nous allons classer en fonction de la typologie proposée.

La liste des principaux rapports et évaluations dressée pour ce mémoire se trouve en annexe (p.82). On caractérise ces rapports de principaux car ils ont tous eu un impact dans les débats et les décisions politiques. Cependant, tous ne peuvent pas être définis comme des évaluations.

Comme nous l'avons énoncé dans le premier chapitre 1, l'évaluation peut être définie à la fois comme un outil permettant de mesurer les effets d'une politique et comme le moyen de porter un jugement de valeur sur ses mérites et effets. L'évaluation se concentre donc sur les retombées et impacts des politiques publiques, elle se distingue ainsi du contrôle de gestion, qui se concentre sur le suivi de la politique et l'audit qui mesure les résultats sans donner d'indication sur leur pertinence.

C'est à partir de la définition et des distinctions posées que nous pouvons affiner la liste des évaluations des aides au logement. La liste retenue est la suivante:

- 1947 L'allocation-Logement, retenue en tant que première étude d'impact de l'instauration des aides au logement en France.
- 1975 Rapport de la Commission d'Etude d'une réforme du financement du logement, retenu pour sa prise en compte des différents impacts de l'élargissement de l'allocation logement.
- 1994 L'évaluation économique et sociale des aides publiques au logement, retenue en tant qu'évaluation à part entière réalisée par le CES;
- 2012 Evaluation des aides personnalisées au logement, retenue car réalisée dans le cadre d'une mission du programme annuel de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS).
- 2015 Réformer les aides personnelles au logement, retenue car les effets de trois scénarii sont minutieusement détaillés.

On note que le Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique (SGMAP) a été chargé en mars 2014 d'une évaluation sur la politique du logement qui n'a pas encore été publiée.

Sur la liste des principaux rapports et évaluation concernant les aides au logement, on ne retient finalement que cinq évaluations. On constate que la démarche évaluative est

relativement récente avec deux évaluations publiées depuis 2012 et une troisième non publiée mais rédigée. Ce constat est lié à la progressive institutionnalisation de l'évaluation.

Le classement des évaluations des aides au logement en fonction de la typologie des évaluations

Reprenons les évaluations listées ci-dessus et classons-les en fonction de la typologie précédente.

➤ 1947 : L'allocation-Logement est une brochure présentant une évaluation *ex ante* de l'instauration de l'allocation logement. Elle est constituée d'un constat de la politique du logement en France et d'une analyse des impacts que pourraient engendrer l'instauration de l'allocation logement. Publiée par la Société d'Édition et de Gestion de journaux et revues du Bâtiment et des Travaux Publics, société externe au gouvernement Paul Ramadier, elle n'est pas commandée par celui-ci mais fait partie des rapports animant les débats politiques de l'époque. Nous considérons qu'elle utilise des méthodes quantitatives car elle repose sur des analyses de données chiffrées et ne s'appuie sur aucune donnée qualitative. Cependant, nous soulignons que les méthodes évaluatives étant faiblement développées à cette époque et nous sommes face à un travail précurseur, cette classification reste totalement subjective et établie par défaut.

➤ 1975 : Le rapport de la Commission d'Étude d'une réforme du financement du logement présidé par Raymond Barre est un rapport rendu par une commission instituée par le Conseil des ministres du gouvernement Chirac 1. La composition de la commission est très hétéroclite, elle est présidée par Raymond Barre, homme politique français, et de membres aux professions diverses, allant de l'inspecteur général des finances à la conseillère en psychologie, en passant par le maire d'Angers⁹. Cette composition hétéroclite, non liée à l'administration, nous permet de dire que cette évaluation semble être réalisée en externe, par une commission pluridisciplinaire. Elle se constitue d'un constat sur la politique du logement impactée par le changement de conjoncture économique et social due au premier choc pétrolier. Une courte partie développe les impacts de la politique des allocations logement mis en place précédemment, mais la majeure partie du rapport concerne "les voies de la réforme" (Chapitre III) et leur évaluation. C'est pourquoi nous considérons que cette évaluation

⁹ Arrêté du ministre de l'équipement et du secrétaire d'État auprès du ministre de l'équipement en date du 28 Février 1975 relatif à la création d'une commission d'étude d'une réforme du financement du logement.

correspond plus à une évaluation *ex ante*. Les objectifs de la mise en place de l'aide personnelle unique sont détaillés ainsi que ses effets : "*L'aléa est d'autant plus grand que la généralisation trop rapide de l'aide personnelle aurait tout lieu de faire monter les loyers ce qui accroîtrait encore le coût de l'opération pour le profit seul du bailleur*"(p 40). Enfin les modalités de la mise en place de la réforme sont présentées. Les méthodes utilisées pour obtenir les nombreux résultats de ce rapport sont autant quantitatives (compte tenu des méthodes utilisées à l'époque), comme nous pouvons le voir dans les annexes, que qualitatives car une grande partie du rapport repose sur des entretiens, dont la liste est publiée en fin de rapport.

➤ 1994 : L'évaluation économique et sociale des aides publiques au logement est la première publication qui se veut et se revendique comme une réelle évaluation réalisée par la CES. Elle a pour objectifs de savoir si les deux objectifs principaux de la loi de 1977 ont été atteints. Il s'agit donc d'une évaluation *ex post*. La conduite de cette évaluation résulte d'une décision du Conseil économique et social. Le CES est une assemblée constitutionnelle composée de représentant sociaux, elle n'a qu'une fonction consultative mais dispose d'un budget lui permettant de mener des évaluations de façon indépendante. Malgré les débats actuels, on peut considérer que les évaluations du CES sont externes et indépendantes du gouvernement en place. Les méthodes utilisées pour l'évaluation de 1994 sont quantitatives et de nombreux indicateurs sont créés et utilisés.

➤ 2012 : L'évaluation des aides personnalisées au logement est une mission du programme annuel de l'IGAS menée conjointement avec la Mission National du Contrôle des Organismes de sécurité sociale et le Conseil général de l'environnement et du développement durable. Cette évaluation est donc menée en interne à l'aide de l'administration. Cette évaluation a pour but d'évaluer la politique publique d'aides personnelles au logement, il s'agit donc d'une évaluation *ex post*. Elle propose aussi des recommandations. Les méthodes utilisées sont mentionnées en introduction, l'évaluation s'appuie principalement sur des entretiens et audits. Elle utilise donc des méthodes qualitatives.

➤ 2015 : Réformer les aides personnelles au logement est une évaluation menée par l'Institut d'étude des Politiques Publiques (IPP) qui s'inscrit dans le cadre d'une consultation lancée par la Cour des Comptes sur les études relatives aux aides au logement. L'IPP est développé dans le cadre d'un partenariat scientifique conclu entre l'Ecole d'Economie de Paris

et le Centre de Recherche en Economie et Statistique. L'indépendance de l'IPP n'est pas à démontrer, et les évaluations qu'il produit sont donc toute externes. Cette évaluation des réformes possibles a pour but de présenter les impacts de trois réformes envisagées. Il s'agit donc une évaluation *ex ante*. Comme toutes les évaluations de l'IPP, elle repose sur des méthodes quantitatives, et en particulier de micro-simulations.

Tableau 2 : Typologie des évaluations des aides au logement

	Moment de réalisation			Acteurs		Méthodes	
	Ex post	In itinere	Ex ante	Interne	Externe	Qualitatives	Quantitatives
1947 L'allocation-Logement			x		X	x	
1975 Commission d'Etude d'une réforme du financement du logement			x		X	x	x
1994 L'évaluation économique et sociale des aides publiques au logement	X				X		x
2012 Evaluation des aides personnalisées au logement	X			x		x	
2015 Réformer les aides personnelles au logement	X				X		x

II. L'INTEGRATION DE LA RECHERCHE DANS LES EVALUATIONS DES AIDES AU LOGEMENT EN FRANCE

Comme nous l'avons vu pour les aides au logement, la recherche s'intéresse à la mesure des effets théoriques et empiriques des politiques publiques, mais aussi aux méthodes évaluatives qui permettent de mesurer ces impacts. La question que nous nous posons ici est de savoir comment les évaluations prennent en compte l'avancée de la recherche et quel type d'évaluation est le plus propice à une utilisation de la recherche. Ce mémoire se concentre sur la recherche en économie, il ne prend donc pas en compte la recherche sur les effets sociaux et les méthodes qualitatives. Ce point manquera à un développement plus complet sur l'intégration de la recherche dans les évaluations, il ne fait cependant pas l'objet de ce mémoire.

L'intégration de la recherche en économie dans la réalisation de l'évaluation

Le contenu de la recherche en économie peut être conçu comme une boîte à outils au service des évaluateurs. Ils peuvent mobiliser les résultats théoriques et empiriques de la recherche, comme adapter les méthodes évaluatives à la mission qui leur est confiée.

L'utilisation des résultats théoriques et empiriques

Il s'agit pour les évaluateurs missionnés sur un sujet particulier de procéder à une revue de littérature. La difficulté pour mesurer cette utilisation est que la revue de littérature peut être citée mais peut aussi être intégrée dans le raisonnement de l'évaluateur lors de son propre travail préliminaire sans être citée. On constate une grande différence entre les rapports à ce sujet. Lorsque les résultats ne sont pas cités, il faut alors chercher au sein de la publication les différentes influences possibles.

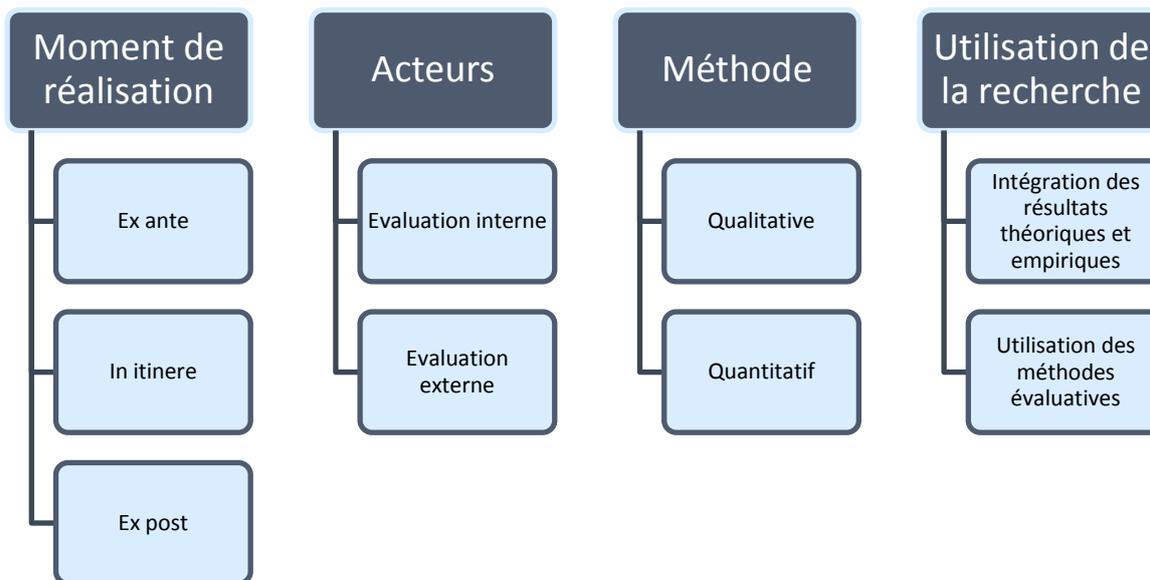
L'utilisation des méthodes évaluatives

Beaucoup plus simple à déceler, l'utilisation des méthodes évaluatives consiste en une adaptation des méthodes au sujet de l'évaluation. Elle peut être envisagée lorsqu'aucune recherche scientifique n'a été effectuée préalablement sur le sujet, dans le cas des évaluations *ex ante*, par exemple. Cependant, dans le cas des méthodes économiques et statistiques, cela

demande du temps, des données et une formation spécifique d'au moins un des évaluateurs. L'adaptation des méthodes évaluatives qualitatives est plus fréquente et plus aisée.

Ainsi nous ajoutons une caractéristique à notre typologie des évaluations : utilisation de la recherche.

Schéma 2 : Typologie des évaluations intégrant l'utilisation de la recherche



L'utilisation de la recherche dans les évaluations des aides au logement

N'ayant pas évoqué les méthodes qualitatives et l'avancée de la recherche en sciences sociales nous ne pouvons classer que les évaluations utilisant des méthodes quantitatives.

➤ Le rapport de la Commission d'Etude d'une réforme du financement du logement présidé par Raymond Barre, comme nous l'avons vu s'inspire des travaux empiriques et théoriques. Même si la revue de littérature et la bibliographie ne sont pas mentionnées dans la publication finale, l'intégration de la recherche est sensible tout au long du rapport.

➤ L'évaluation économique et sociale des aides publiques au logement du CES publie une courte bibliographie des ouvrages principaux sur lesquelles la commission en charge de l'évaluation s'est inspirée. Il s'agit de la liste des contributions à l'évaluation. De plus, il reconnaît s'appuyer sur les travaux du Professeur Mouillart, professeur d'économie politique à l'université de Paris X Nanterre.

➤ L'évaluation "Réformer les aides personnelles au logement" de l'IPP adapte des méthodes de micro-simulation à l'élaboration de différents scénarii.

Tableau 3 : Typologie des évaluations intégrant l'utilisation de la recherche

	Moment de réalisation			Acteurs		Méthode		Intégration de la recherche	
	Ex post	In itinere	Ex ante	Interne	Externe	Quali	Quanti	Résultats	Méthodes
1947 L'allocation- Logement			x		x	x			
1975 Commission d'Etude d'une réforme du financement du logement			x		x	x	x	x	
1994 L'évaluation économique et sociale des aides publiques au logement	x				x		x	x	
2012 Evaluation des aides personnalisées au logement	x			x		x			
2015 Réformer les aides personnelles au logement	x				x		x		x

Conclusion

Les évaluations peuvent répondre à différentes caractéristiques décidées par le commanditaire ou l'équipe en charge de l'évaluation. L'élaboration d'une typologie permet de les classer en fonction de celle-ci. La typologie que nous avons construite dans un premier temps reprend des caractéristiques utilisées pour analyser les apports de chaque évaluation à l'éclairage des effets d'une politique publique.

Nous avons remarqué que l'utilisation de la recherche n'était pas prise en compte, or elle contribue à l'analyse de chaque évaluation et à leur propre évaluation. Nous avons donc distingué l'utilisation des résultats de la recherche et de celle des méthodes développées par la recherche. Ces deux différentes formes d'utilisation ont un impact différent sur le contenu de l'évaluation. Elles permettent d'aboutir à des conclusions plus ou moins novatrices et éclairantes pour la décision politique.

De plus, l'utilisation de ces nouveaux critères doit permettre de favoriser l'intégration de la recherche au moment de la commande de l'évaluation.

Nous constatons, malheureusement, que l'illustration relative aux aides au logement utilisée dans ce mémoire n'est pas des plus malléables du fait du choix d'une application stricte de la définition d'évaluation. Nous étions en possession d'une liste non exhaustive mais non négligeable de rapports et évaluations, qui s'est retrouvée drastiquement réduite. Ce faible échantillon d'évaluations, ne nous permet pas de faire de lien entre les différentes typologies afin de dégager une tendance, ce que aurions aimé pouvoir faire, mais qui peut être l'objet d'une recherche élargie à différents champs d'évaluation.

PARTIE II : LA PLACE DE L'EVALUATION DANS LE PROCESSUS DE DECISION POLITIQUE RELATIVE AUX ALLOCATIONS LOGEMENT

L'INSTITUTIONNALISATION DE L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Face aux crises économiques et politiques, nos sociétés démocratiques se trouvent confrontées à des choix économiques, politiques et sociaux de plus en plus complexes. Dans ce paysage, l'évaluation des politiques publiques apparaît progressivement comme un outil permettant d'orienter ces choix.

Se pose alors la question de la manière dont les évaluations doivent être produites et utilisées. Les caractéristiques relevant de leur production ont été présentées dans la partie précédente. Mais qu'en est-il de leur utilisation? L'utilisation des évaluations est profondément liée au besoin exprimé par la classe politique. Or, sous l'impulsion de Michel Rocard, dès le début des années quatre-vingt-dix, l'évaluation est institutionnalisée en France par le décret n°90-82 du 22 janvier 1990 qui la définit comme ayant *"pour objet de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés"*. Ce décret crée aussi le Conseil scientifique de l'évaluation.

L'institutionnalisation est un processus qui fournit un cadre aux évaluations de façon à les constituer en outil efficace et à réduire l'incertitude liée à leur utilisation. Les formes institutionnelles d'évaluation permettent d'intégrer plus aisément l'évaluation à l'action publique. Elles marquent l'importance ou la systématisation du recours à l'évaluation dans le processus de prise de décision. D'où la pertinence de recherches sur l'institutionnalisation de l'évaluation qui cherchent à mesurer leur degré d'institutionnalisation et ses facteurs explicatifs.

Il existe deux études notoires qui proposent une mesure du degré d'institutionnalisation de l'évaluation dans différents pays. La première est celle menée par J-E Furubo, R. Rist et R. Sandahl en 2002. Elle élabore un indicateur agrégé de maturité de l'évaluation par pays.

C'est une nomenclature qui regroupe neuf indicateurs et permet d'attribuer une note à chaque pays. La deuxième étude, produite la même année, est celle de S. Jacob et F. Varone. Elle reprend l'indicateur de maturité de Furubo-Rist-Sandahl, mais analyse les indicateurs relatifs à l'institutionnalisation des évaluations séparément. Il est évident que ces deux indicateurs sont intrinsèquement liés. Ces indicateurs permettent de constater le développement de la pratique de l'évaluation dans un pays à un moment donné.

En ce qui concerne les facteurs explicatifs de l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques, deux types d'argument s'affrontent. D'un côté, P.Duran prône l'importance des facteurs et déterminants que nous qualifierons de "culturels" ou "internes" au pays étudié¹⁰. D'un autre côté, J-C THOENING défend que l'évaluation ne dépend pas la culture du pays mais apparaît à la suite d'une demande forte (intérieure ou extérieure) et est "décrétée", ce qui signifie qu'elle dépend de facteurs que nous qualifierons d'"externes"¹¹. Les études actuelles s'intéressent aux déterminants qui influent sur ces facteurs et leur poids dans différents pays. Il semblerait qu'en France l'institutionnalisation soit venue d'une demande que l'on pourrait qualifier d'externe dans la mesure où la France n'est pas considérée comme un pays ayant une forte culture de l'évaluation.

Nous pouvons distinguer trois facteurs externes qui ont participé à l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques en France¹²:

- La pression de l'Union Européenne qui oblige à la mise en place d'évaluation lors de l'octroi de fonds structurels.
- Le développement de la Nouvelle Gestion Publique (NGP) depuis les années soixante-dix qui réclame une approche pragmatique des problèmes de gestion publique et un meilleur partage des rôles entre le niveau de pilotage et le niveau d'exécution afin d'améliorer l'efficacité des politiques publiques. Ce développement s'est traduit en France par le développement de la notion de modernisation de l'action publique.
- La crise de légitimité de l'action publique qui pousse les décideurs politique à se doter de moyens de rendre des comptes quant aux décisions prises.

¹⁰ P. Duran, « Les ambiguïtés politiques de l'évaluation », Pouvoirs, Paris, PUF, n° 67, 1993, p. 137.

¹¹ J.-C. Thoenig, « L'évaluation, sources de connaissances applicables aux réformes de la gestion publique », Revue française d'administration publique, n° 92, 1999, p.684.

¹² Fyalkowski Pol et Aubin David, « L'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques en Wallonie : une réponse propre à des influences externes », Reflets et perspectives de la vie économique, 2013/1 Tome LII, p. 43-67.

Le développement de la NGP et le contexte de crise de légitimité politique ont entraîné un besoin de plus en plus grand d'évaluation. L'évaluation répond à des fonctions utiles pour les décideurs politiques et a une influence sur les décisions prises.

Dans cette partie, nous allons dans un premier temps revenir sur la politique du logement en France et plus particulièrement sur celle des aides au logement, conformément à l'objet de ce mémoire. Nous nous servirons de cet exemple pour illustrer ensuite l'utilisation des évaluations en fonction d'une typologie que nous élaborerons au fil de la démonstration.

CHAPITRE 1 : LA POLITIQUE DES ALLOCATIONS LOGEMENT CIBLANT LES LOCATAIRES EN FRANCE

Introduction :

La politique du logement est depuis longtemps un sujet de préoccupation politique au centre des débats. Comme le soulignent les justifications économiques des aides au logement, le logement est un bien de première nécessité et tutélaire, si les gouvernements ne peuvent souffrir d'en voir leurs citoyens privés, les citoyens eux-mêmes attendent de la classe politique une prise en charge des problèmes qu'il pose. En sus des préoccupations économiques, la question du logement touche à des préoccupations d'ordre social, elles ne font pas l'objet de ce mémoire, mais constituent les premières considérations habituellement citées. Le logement est vecteur de cohésion sociale, de bien-être collectif, d'intégration, etc... C'est pour cela que les hommes et femmes politiques se trouvent dans l'obligation de se saisir de la question du logement et de proposer des solutions aux problèmes posés en fonction de leur opinion.

Ce chapitre a pour objet de restituer les grandes lignes de la politique des aides au logement au travers des rapports qui l'ont guidée et de présenter ses différents enjeux et objectifs.

I. L'HISTORIQUE DE LA POLITIQUE DES ALLOCATIONS LOGEMENT AU TRAVERS DES DIFFERENTS RAPPORTS ET EVALUATIONS

1850-1947: Les fondations de la crise du logement

La politique du logement en France apparaît avec la Révolution Industrielle et l'arrivée massive d'ouvriers dans les villes. La demande de logements ne cesse alors d'augmenter et la question du logement devient peu à peu une question politique centrale. Les premières lois sur le logement concernent essentiellement les règles de salubrité. Face au manque de logements, l'Etat cherche principalement à soutenir les initiatives privées de production de logement afin de dynamiser l'offre.

En 1914, quelques jours après l'entrée en guerre contre l'Allemagne, le gouvernement français accorde des "délais moratoires" aux combattants et à leur famille. Ces délais les dispensent de payer un loyer jusqu'à la fin de la guerre. A la fin de la guerre cette disposition initialement exceptionnelle finit par concerner 80% des locataires.

A la sortie de la guerre, les destructions importantes engendrent une grave crise du logement. La crise du logement donne lieu à des conflits sociaux qui conduisent le gouvernement de Clémenceau à figer les mesures prévues par les délais moratoires. La loi du 9 mars 1918 bloque les loyers jusqu'à une date indéfinie pour les Français détenteurs d'un bail antérieur au 1er août 1914, soit l'immense majorité des locataires. Cette loi, qui s'accompagne d'une très forte protection des locataires, restera en vigueur pour l'essentiel jusqu'en 1948. Elle a engendré une baisse de la rentabilité locative du logement populaire et un effondrement de la valeur des patrimoines correspondants, dont la conséquence fut le gel de l'investissement.

La Seconde Guerre Mondiale laisse un pays sinistré : plus de 400 000 immeubles sont détruits et deux millions sont endommagés. Les conséquences du conflit se cumulent avec celles des insuffisances des politiques menées au cours de la période précédente, pour donner lieu à une pénurie dramatique.

1947- 1977: La naissance des allocations logement

Pour permettre la reconstruction et motiver l'investissement, les réformateurs d'après guerre votent la loi du 1er septembre 1948. Cette loi a deux objectifs : permettre une augmentation des loyers pour les logements neufs et interdire les expulsions des familles dont le chef de famille est mort pendant la guerre. Elle permet donc une libre fixation des loyers pour les logements neufs mais conserve le blocage des loyers pour les locataires ayant un bail antérieur à la loi. La loi de 1948 aère le secteur privé et affirme la liberté de fixation des loyers (avec toutefois des réserves lors du renouvellement des baux).

La loi du 1er septembre institue les allocations logement afin de compenser l'augmentation des loyers pour les familles à bas revenus : l'allocation de logement familial (ALF). L'allocation logement est imaginée en 1938 par Pierre Kula et a déjà été mis en pratique notamment par le syndicat du textile de Roubaix-Tourcoing. La loi du 1er septembre 1948 n'invente donc pas une nouvelle mesure mais généralise une mesure existante. Cette mesure est explicitée et prônée dans la brochure *L'Allocation-Logement* publiée en 1947, déjà décrite précédemment. Les mesures relatives aux allocations logement prévues par la loi de 1948 sont similaires à celles préconisées dans cette brochure que ce soit sur les conditions d'attribution, la méthode de calcul du montant des allocations, ou l'instauration d'une allocation

aménagement et déménagement. Cependant, on ne peut affirmer un impact réel de la publication de cette brochure sur l'élaboration de la loi, dans la mesure où la loi comme la brochure s'appuient principalement sur l'expérience de du Syndicat du Textile Roubaix-Tourcoing.

Les allocations logement instituées par la loi de 1948 sont réservées dans un premier temps aux ménages ayant au moins deux enfants à charge et :

- jouissant de revenus professionnels provenant d'un travail salarié;
- ou dont un membre est affilié en qualité de travailleur indépendant à une caisse d'allocation familiale du régime général;
- ou percevant l'allocation de salaire unique.

Elles sont étendues en 1949 aux ménages percevant les allocations familiales ou l'allocation de salaire unique. Il s'agit de personnes ou ménages :

- mariés depuis au moins deux ans;
- ayant un seul enfant de moins de 5 ans et percevant l'allocation de salaire unique;
- ayant au moins deux enfants à charge.

Les allocations logement s'inscrivent alors autant dans la politique du logement que celle de la famille et de la natalité française.

La politique du logement des années cinquante et soixante s'axe principalement sur la construction, le but étant d'augmenter l'offre de logements. L'Etat finance la production en série de logements économiques, les Habitations à Loyer Modéré (HLM) créées par la loi du 21 juillet 1950.

Malgré de nombreuses mesures, la crise du logement ne s'enraye pas. La politique du logement devient de plus en plus sujet à controverse. En 1969, Monsieur Consigny, inspecteur des finances, est chargé de procéder à "*un examen d'ensemble des conditions dans lesquelles l'Etat contribue, par son concours financier à la construction de logements répondant à des besoins sociaux*". Il est remis en 1970 aux membres de la Commission de l'habitation du VIème plan.

Le rapport Consigny constate tout d'abord que les aides publiques profitent mal aux plus démunis et qu'elles ne tiennent pas suffisamment compte des ressources des bénéficiaires. Pour contrer ce phénomène, il préconise au sujet des allocations logement l'institution d'un effort minimum de loyer qui évoluerait de façon progressive en fonction des revenus, et une majoration du taux d'allocation pour les plus bas revenus. Il défend aussi l'idée que l'aide au logement ne doit pas se concentrer uniquement sur les familles. Il encourage donc à la création d'une aide spécifique réservée aux personnes âgées.

On note que ce rapport souligne le fait que les allocations logement créent des habitudes et conditionnent les comportements. On sent l'intuition d'une distorsion des comportements sur le marché induit par l'intervention étatique, mais ces effets ne sont pas détaillés.

La loi du 16 juillet 1971 crée une Allocation Logement à caractère Social (A.L.S) destinée aux personnes âgées, aux personnes handicapées et aux jeunes travailleurs de moins de 25 ans, non cumulable avec l'ALF. Il s'agit de répondre au besoin des catégories sociales aux ressources faibles, autres que les familles. Cette loi ajuste la préconisation du rapport Consigny en fonction des débats qui ont suivi sa publication.

La loi du 3 janvier 1972 étend l'allocation logement à de nouvelles catégories de familles telles que les familles sans enfant ou ayant à charge des parents infirmes.

Comme une grande partie des politiques publiques élaborées pour le VIème plan, la politique du logement a dû faire face au premier choc pétrolier de 1973. Le premier choc pétrolier a provoqué une baisse de la croissance et rendu fausses toutes les estimations macroéconomiques qui avaient été utilisées pour la planification.

C'est pourquoi, la politique du logement et des allocations logement fait l'objet en 1975 d'un nouveau rapport: le rapport Barre.

Le rapport de la commission d'étude d'une *Réforme du financement du logement* publié en 1975, est constitué d'un ensemble de propositions visant à réformer la politique du logement en France. Il ne cherche pas à déterminer les besoins quantitatifs de logements, ni à faire part d'un constat. Il précise que les solutions préconisées ont été élaborées à la suite d'auditions avec les personnalités en charge de la question du logement.

La réforme proposée par ce rapport est axée sur la mise en place d'une aide publique personnalisée qui permettrait d'adapter l'aide aux individus et non pas au logement. Le concept d'aide personnalisée doit s'appliquer autant aux aides à la pierre qu'aux allocations logement. Il propose donc la création des Allocations Personnalisées au Logement (APL). Le but étant de réduire les inégalités face au logement, sans supprimer l'effort de loyer minimum et tout en permettant la liberté quant au choix de logement. Ce rapport et les débats et discussions qui ont suivi sa publication ont clairement mené à la réforme phare des allocations logement, la réforme de 1977.

Le tournant de la réforme de 1977

Le 3 janvier 1977, le gouvernement Barre instaure l'APL. Comme explicité dans le rapport de 1975, l'introduction des APL a pour vocation d'aider les ménages à assumer le coût de leur logement en fonction de leurs ressources et non du logement choisi.

Le gouvernement considère que le secteur de la construction est désormais bien structuré et que l'épargne privée peut prendre le relais des aides budgétaires. L'institution des APL met donc l'accent sur, d'une part l'accompagnement du marché par la solvabilisation des ménages qui en ont le plus besoin, en étendant son périmètre à toutes les catégories de ménages, et d'autre part sur l'incitation à l'investissement grâce à une définition des logements pouvant y prétendre.

Pour éviter la capture de l'APL par les propriétaires sans contrepartie de leur part, pour percevoir l'APL les logements doivent être :

— compris dans un programme pour lequel le bailleur a passé une convention avec l'Etat fixant les obligations des parties concernant :

- les travaux d'amélioration qui incombent aux bailleurs et les conditions de relogement des locataires en cas de travaux;
- la durée minimale des baux et des modalités de résiliation ou reconduction;
- le montant maximum des loyers et de cautionnement;
- les obligations des bailleurs à l'égard des organismes chargés des APL ;

et :

- soit construits ou acquis et améliorés avec un financement par prêt locatif aidé ou prêt conventionné,
- soit améliorés avec l'aide de la Prime à l'amélioration des logements à utilisation locative et à occupation sociale¹³ dans le parc social ou pour le reste du parc avec une subvention ou un prêt conventionné ;
- soit ne nécessitant pas de travaux et compris dans une opération Habitat et Vie Sociale (HVS)¹⁴ ou une convention ou contrat cadre.

L'APL est directement versée au bailleur.

Les années 1980 et le début des années 1990 : de l'échec de la réforme à la mise en place du cadre contemporain des politiques du logement

La réforme de 1977 a eu le mérite de rationaliser un système qui avait perdu sa cohérence, et de prendre acte des grandes évolutions économiques nationales et mondiales. Elle a introduit un mécanisme d'aide personnalisée qui constitue encore aujourd'hui le socle de l'action publique sur le logement. En revanche, le constat qui a justifié cette réforme s'est avéré erroné, ou du moins en retard sur les effets de la crise économique et sociale qui ébranlait alors les pays industrialisés. La promotion sociale qui devait favoriser la mobilité des ménages et l'augmentation des revenus ne fut pas au rendez-vous, entraînant à la fois une insuffisance de l'offre de logements sociaux et une explosion des dépenses d'aide à la personne.

En 1994, le CES publiera une évaluation de cette réforme qui dévoile ses impacts.

Dans ce contexte, auquel s'ajoute le tournant politique de 1981 qui amène la gauche au pouvoir, les années 1980 sont caractérisées par d'importantes inflexions.

¹³ La PALULOS, ou Prime à l'amélioration des logements à utilisation locative et à occupation sociale est un dispositif français destiné aux bailleurs sociaux.

Lors d'une rénovation d'un immeuble du type HLM, les locataires peuvent choisir de refaire leur logement à neuf et aux normes, ou de le laisser dans son état d'origine : dans ce cas, seules les portes palières, les fenêtres ou l'électricité seront remplacés et le loyer n'augmentera pas.

Le locataire acceptant la PALULOS, donc de refaire totalement son appartement, subira une augmentation du loyer mais aura porte palière, fenêtres, électricité, plomberie, salle de bain, cuisine, toilettes, vitrification et ponçage du parquet ou pose de lino, plafond, mur, plinthes repeints, ainsi que du nouveau papier peint refait à neuf.

¹⁴ Les opérations « Habitat et vie sociale » (HVS) visent à réhabiliter les HLM avec l'aide financière de l'État.

Le 9 juin 1982 un rapport présidé par J. Badet sur la *Réforme des aides personnelles au logement* est présenté au ministre de l'urbanisme et du logement et à la secrétaire d'Etat auprès du ministre de la solidarité nationale chargé de la famille après 6 mois de travail et d'auditions. Ce rapport a pour objectif de proposer un système d'unification des aides personnelles au logement dans le parc locatif.

En effet, force est de constater que le système de conventionnement instauré par la loi de 1977 est mal vécu autant par les bailleurs ne souhaitant pas se lier à l'Etat, que par les locataires dépendant de la volonté des propriétaires. De nombreux locataires sont encore privés d'aides car ils ne remplissent pas les conditions pour avoir accès aux allocations logement et ne vivent pas dans des logements conventionnés. Or François Mitterrand s'est engagé à introduire plus de justice dans les aides aux logements.

A la suite d'une première partie établissant un état des lieux complet sur la politique des aides personnelles relatives au logement, le rapport Badet apporte des propositions sur les conditions nécessaires pour l'unification progressive des systèmes d'aides et la définition des caractéristiques que pourrait avoir une aide unique.

Afin de limiter le risque de détournement de l'aide publique par les propriétaires par le biais d'une augmentation de loyer injustifiée, le rapport Badet préconise une maîtrise de l'évolution des loyers. D'après la commission en charge du rapport, la mise en place d'une nouvelle politique publique des loyers est une condition préliminaire qui permet de prévenir les risques inflationnistes et une augmentation de la dépense publique.

Cette condition préliminaire est mise en place par la loi du 22 juin 1982, dite loi " Quillot". En effet, la loi Quillot instaure une limite d'augmentation des loyers. Elle crée aussi le contrat de location, qui institue des relations contractuelles entre bailleurs et locataires.

Il s'avère cependant que la réforme fait fuir un certain nombre de bailleurs institutionnels et privés, et l'offre de logements locatifs diminue fortement. C'est pourquoi la loi Quillot est modifiée et amendée par la loi du 23 décembre 1986 dite loi "Méhaignerie".

La loi Méhaignerie conserve l'obligation de la signature d'un contrat de location entre bailleurs et locataires, mais assouplit les conditions de rupture du contrat, trop en faveur des

locataires dans la loi Quillot. Elle met fin à la réglementation des loyers et affirme leur libre fixation par les parties prenantes du contrat de location. L'augmentation des loyers au cours d'un bail est cependant plafonnée par l'indice national mesurant le coût de la construction publié par l'INSEE.

Il faut finalement attendre 1988 et la circulaire relative à la mise en œuvre du "bouclage" des aides au logement pour que soit amorcé l'unification des aides au logement. Le terme bouclage signifie l'élargissement de l'attribution. Comme annoncé dans le rapport Badet de 1982, le but est d'instaurer progressivement une aide au logement ouverte à tous les ménages sous seule condition de ressources dans le parc public et privé. On notera cependant que l'étape préliminaire de maîtrise des loyers a été abandonnée. En 1988, le "bouclage" de l'APL ne concerne que le parc locatif social. Il s'agit donc de permettre à tous les occupants du parc de bénéficier d'une même aide à la personne : l'APL. L'ouverture de l'APL à tous les occupants passe par le conventionnement de tout le parc HLM via des accords-cadres obligatoires.

L'APL est ensuite généralisée progressivement dans le secteur privé à la suite de la loi Besson du 31 mai 1990. Le bouclage des aides s'est fait en plusieurs étapes entre 1991 et 1993. Depuis 1993, tous les ménages de l'ensemble du territoire ont droit à une aide personnelle au logement, sous condition de ressources. La réforme du bouclage a notamment inclus les étudiants dans le champ des bénéficiaires. Le bouclage a entraîné une forte augmentation des bénéficiaires et des dépenses.

La réforme du bouclage des aides a constitué, comme nous l'avons vu, une expérience naturelle qui a permis de nombreuses recherches

1993-2015: Les dernières modifications du régime des APL

Les conditions d'attribution de l'APL n'ont connu aucune modification jusqu'en 2000. Entre 2000 et 2002, le barème de calcul des aides a été unifié car il était jusqu'alors encore plus favorable aux bénéficiaires occupant des logements conventionnés. Il existait, de plus, des inégalités de traitement entre les bénéficiaires de minima sociaux et les actifs ayants de faibles revenus. L'alignement des barèmes concerne donc la nature des logements comme la nature des revenus.

Le mode d'actualisation du barème unifié a ensuite été modifié par la loi du 5 mars 2007. Les barèmes sont aujourd'hui indexés sur l'évolution de l'indice de référence des loyers.

Les APL ont fait l'objet d'une évaluation relativement complète en 2012.

En 2014, la politique du logement est marquée par la loi Duflot qui instaure à nouveau un encadrement des loyers, mais ne touche pas au régime des APL.

Une réforme des APL pourrait bientôt survenir compte tenu de la publication de l'évaluation de l'IPP de cette année et de la non publication de l'évaluation du SGMAP. L'évaluation de l'IPP teste trois réformes possibles : un découplage du loyer et des aides, une fusion des APL, du Revenu de Solidarité Active (RSA) et de la Prime pour l'Emploi (PPE), et l'intégration des APL à l'impôt sur le revenu.

II. LES ENJEUX ET OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DES AIDES AU LOGEMENT EN FRANCE

Les enjeux de la politique du logement

Le marché du logement en France est en situation de crise, c'est à dire que l'offre est insuffisante et que l'ajustement du marché par les prix engendre des exclusions. Pour sortir de la crise du logement, il faut donc augmenter l'offre de logement, cela passe par la diminution du taux de vacance, mais surtout par la construction de logement. Or, le marché du logement est lié à la conjoncture économique. On note d'ailleurs que l'indice de construction de logements est considéré comme un indicateur avancé de l'activité économique. Donc les enjeux des politiques du logement varient en fonction de la conjoncture économique.

De plus, le logement a des caractéristiques spécifiques qui en font un bien influant sur la cohésion et l'intégration sociale. En cas de détérioration du parc immobilier et de l'accès au logement, la stabilité de la société peut être menacée.

Enfin, en tant qu'objet de politique publique structurelle, le logement constitue un poste de dépenses important dans le budget de l'Etat, et doit être, comme les autres postes de dépenses, rationalisé. La maîtrise budgétaire est donc un enjeu important de la politique du logement.

Les enjeux économiques

Le logement est un bien aux conditions de production spécifiques, il nécessite pour sa production un terrain à bâtir. Or la grande majorité du foncier en France appartient à des propriétaires privés. Il faut donc pour encourager la construction, encourager l'investissement privé. Pour encourager l'investissement, l'Etat doit trouver des moyens financièrement incitatifs tels que les subventions, les défiscalisations ou les aides au logement en cas d'investissement locatif.

Le soutien au marché immobilier n'a pas seulement un impact sur l'accès au logement des individus, il a aussi un impact sur le secteur du bâtiment et le secteur financier et bancaire. D'après l'INSEE, en base 2010, la construction représente 6,4% de la valeur ajoutée. Cette part est en constant recul à cause d'une baisse de l'investissement. Cette faible activité aura coûté 0,4 point de croissance à la France en 2014. La baisse d'activité dans le secteur de la construction a aussi une forte répercussion sur l'emploi. On estime que la construction d'un logement correspond à l'emploi de 1,5 salariés¹⁵. Les incitations étatiques à la construction ont donc un effet sur la croissance et l'emploi via le secteur de la construction. Le secteur bancaire et financier dépend lui aussi de l'investissement immobilier privé. Le marché de l'immobilier est d'ailleurs très sensible aux changements de taux d'intérêt. En 2013, la totalité des encours des crédits immobiliers représentait 815 milliards d'euros, soit 76% des crédits octroyés au ménages. C'est autant que le total des encours des crédits bancaires aux entreprises¹⁶.

La situation du marché du logement a aussi des conséquences sur la mobilité des ménages, et sur l'éducation. Ces considérations microéconomiques pèsent elles aussi sur l'emploi et la croissance.

Les enjeux sociaux

On ne peut pas appréhender les politiques du logement sans prendre en compte les enjeux sociaux de l'accès au logement. En plus d'être un bien, le logement est un service social, il représente le lieu d'ancrage des individus. Or, le lieu d'habitation, autant par sa qualité que par

¹⁵ Propos de M.C. JAILLET, Directrice de recherche dans sa conférence *Introduction au cycle : la question du logement face à de nouveaux enjeux* tenue le 28 mai 2013

¹⁶ Propos de M.C. JAILLET, Directrice de recherche dans sa conférence *Introduction au cycle : la question du logement face à de nouveaux enjeux* tenue le 28 mai 2013

sa localisation a des répercussions sur l'intégration sociale des individus. La qualité des logements influe sur le bien être des individus, et la localisation du logement détermine l'accès aux services publics. L'éloignement aux services publics pose des problèmes d'équité et de réussite sociale. Dans le cas des logements excentrés, ou de banlieue, se pose aussi les problèmes de ségrégation. De plus, le logement devient de plus en plus un objet de réassurance sociale, et un lieu de sécurisation des foyers.

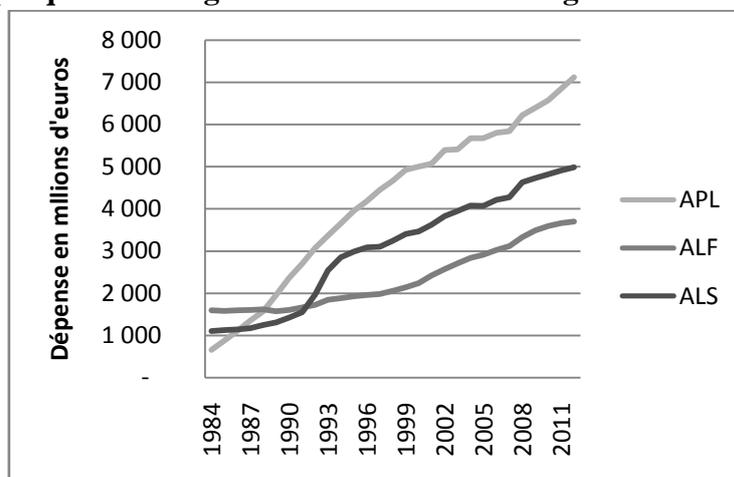
Toutes ces problématiques composent les enjeux sociaux de la politique du logement.

Les enjeux budgétaires

Dans un monde où les ressources sont limitées, les allocations aux différentes politiques doivent être étudiées et rationalisées. D'après l'INSEE, en 2014, la politique du logement représentait plus de 2% du PIB, elle représentait 39,50 milliards d'euros pour les finances publiques. Cette dépense est remise en question pour des raisons d'efficience des politiques du logement à la vue des résultats de différents évaluations et rapports, mais aussi des constats que peuvent faire les observateurs.

Si on regarde plus précisément le compte des APL, en 2012, l'Etat a consacré 15,8 milliards d'euros d'aides personnelles au logement pour les locataires du secteur privé. Ce budget est en constante augmentation depuis leur institutionnalisation en 1977, et cette augmentation s'est accrue avec la réforme du bouclage des APL du début des années quatre-vingt-dix, comme le montre le graphique ci-dessous.

Graphique 1 : Budget alloué aux aides au logement en France



Source : SOeS, *Compte du logement* édition 2011.

Afin de répondre à ces enjeux, la politique du logement doit répondre à plusieurs objectifs. Nous nous concentrerons sur les objectifs des politiques d'aide au logement.

Les objectifs des politiques d'aide au logement

Les objectifs des aides au logement sont inscrits dans le code de la construction et de l'habitation à l'article L.301-1:

"I. - La politique d'aide au logement a pour objet de favoriser la satisfaction des besoins de logements, de promouvoir la décence du logement, la qualité de l'habitat, l'habitat durable et l'accessibilité aux personnes handicapées, d'améliorer l'habitat existant et de prendre en charge une partie des dépenses de logement en tenant compte de la situation de famille et des ressources des occupants. Elle doit tendre à favoriser une offre de logements qui, par son importance, son insertion urbaine, sa diversité de statut d'occupation et de répartition spatiale, soit de nature à assurer la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation.

II. - Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir."

On distingue cinq types d'aides au logement.

— Les prestations d'aide au logement qui sont des aides versées aux consommateurs de services de logement (les occupants, qu'ils soient locataires ou propriétaires) pour couvrir une partie de leur dépense de logement. Il s'agit des aides personnelles au logement (ALF, APL, ALS).

— Les subventions d'exploitation qui sont des aides versées aux producteurs de service de logement (bailleurs) pour influencer leur niveau de production, leur prix, ou la rémunération des facteurs de production;

— Les subventions d'investissement qui sont également versées aux producteurs de services de logement afin de diminuer le coût de leurs investissements. Elles incluent notamment les aides liées aux investissements des bailleurs sociaux.

— Les avantages de taux résultent de crédits accordés à des taux inférieurs à ceux pratiqués sur le marché bancaire. Ces prêts à taux bas visent en très grande majorité à stimuler

l'investissement en logements des producteurs de service de logement (bailleurs), notamment des bailleurs sociaux et en résidence principale des ménages (PTZ).

— Les avantages fiscaux qui résultent de dispositions fiscales plus favorables que le droit commun. Les avantages fiscaux sont essentiellement des mesures visant à favoriser l'investissement en logement ; ils concernent donc avant tout les producteurs de service de logement¹⁷.

Dans ce mémoire, nous nous concentrons sur les prestations d'aide personnelles au logement versées aux locataires. Les objectifs généraux des aides personnelles au logement sont d'augmenter l'offre et la qualité des logements, et d'instaurer plus d'égalité dans l'accès au logement.

Augmenter l'offre et la qualité des logements

L'augmentation de l'offre et de la qualité des logements répond aux enjeux économiques de la politique du logement.

Les aides au logement doivent avoir un effet incitatif sur l'investissement du parc privé dans la mesure où elles forment une garantie de loyer pour les propriétaires. Cependant, les études empiriques que nous avons citées en première partie concluent toutes que les aides au logement n'ont pas d'effet sur l'élasticité de l'offre. Cet objectif est donc voué à l'échec.

La question de la qualité des loyers est centrale dans la politique des APL car les cas de mal logement sont encore nombreux. L'amélioration des loyers est avant tout passée par le conventionnement des logements. L'attribution de l'allocation logement n'était jusqu'en 1993 attribuée qu'en cas de convention garantissant la salubrité et l'entretien du logement par le propriétaire. D'après l'évaluation de 1994 du CES, cet objectif a été rempli dans les conditions de la loi de 1977.

¹⁷ Commissariat général au développement durable - RéférenceS | février 2015 | Compte du logement 2013 - premiers résultats 2014

L'égalité face à l'accès au logement

L'égalité face au logement comprend l'égalité quant à la dépense de logement, mais aussi quant à la liberté de choix du logement, et répond aux objectifs sociaux de la politique du logement.

Les aides personnelles au logement ont pour finalité de diminuer les dépenses de logement des ménages disposant de revenus modestes, mais aussi de leur permettre de choisir le logement de leur choix afin d'éviter les problèmes de ségrégation. L'accomplissement de ces objectifs est la partie la plus discutée dans les évaluations. D'après ce que nous avons vu, les résultats sont relativement mauvais et ces objectifs ne sont pas du tout atteints.

Conclusion :

Depuis le milieu du XIX^{ème} siècle, les gouvernements français s'intéressent à la question du logement. L'intervention de l'Etat dans ce domaine a été de plus en plus importante, et cela révèle d'un choix politique et sociétal exprimé par les citoyens.

Les enjeux de la question du logement ont évolué en fonction de la conjoncture et touchent à tous les pans de la société. Nous avons pu identifier les enjeux économiques et sociaux, mais aussi souligner l'enjeu budgétaire dans le choix des politiques à mettre en place.

Face à ces enjeux, des objectifs doivent être définis en fonction des inclinaisons politique des décideurs élus et du contexte auquel ils sont confrontés.

Les contours de la place de l'évaluation dans le processus de décision politique commencent ici à se dessiner. Il s'agit de mesurer l'adéquation entre enjeux, objectifs et résultats attendus, trois des caractéristiques principales qui doivent être définies afin d'élaborer une politique qui fait sens. Cette adéquation est l'objet d'étude des différents rapports et évaluation qui ont permis l'orientation de la politique des aides au logement. En se concentrant sur son historique, un lien semble se tisser, prouvant ainsi l'existence du rôle des évaluations dans le processus de décision politique.

Nous allons maintenant essayer de définir les liens entre décision politique et évaluation, en amont et en aval de la réalisation de l'évaluation, ce sera le sujet du chapitre suivant.

CHAPITRE 2 : L'UTILISATION DES EVALUATIONS SUR LES ALLOCATIONS LOGEMENT PAR LES DECIDEURS POLITIQUES : ELABORATION D'UNE TYPOLOGIE

Introduction :

Nous avons établi l'existence d'un rôle des évaluations dans le processus de décision, d'un point de vue chronologique dans un premier temps, puis d'un point de vue conceptuel. Cependant, nous ne l'avons pas défini.

D'un point de vue politique, l'évaluation est d'abord une commande effectuée par une institution publique, cette commande répond à des attentes de la part des décideurs publics quant à l'utilisation qu'ils souhaitent en faire. Cette utilisation est caractérisée par la finalité utilitaire de l'évaluation et les points sur lesquels elle doit se focaliser, autrement dit sa fonction, mais aussi par son influence, plus ou moins attendue sur la décision politique.

Après avoir, dans une première partie, élaboré une typologie des caractéristiques même de l'évaluation, nous souhaitons maintenant spécifier les caractéristiques de l'utilisation de l'évaluation. Nous considérons que la détermination des fonctions de l'évaluation se trouve en amont de sa production, car elle oriente son processus de réalisation, et que l'influence qu'elle peut avoir sur la décision publique se situe en aval de sa réalisation.

Nous établirons donc d'abord les caractéristiques des fonctions de l'évaluation, puis celle de son influence.

I. LES DIFFERENTES FONCTIONS DE L'EVALUATION DES ALLOCATIONS LOGEMENT POUR LA DECISION POLITIQUE

Les fonctions de l'évaluation des politiques publiques

L'utilisation des méthodes d'évaluation par les hommes politiques est apparue aux Etats-Unis dans les années soixante avec l'institution du *Planning Programming Budgeting System* (PPBS). Dans ce cadre, l'évaluation est promue comme un outil de contrôle et d'optimisation des dépenses publiques. Telle est la première fonction de l'évaluation : justifier les dépenses publiques et prouver leur efficacité.

En France, sous l'influence du PPBS, la mission de Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) est créée en 1968. Elle avait pour but d'optimiser les ressources entre les différentes politiques publiques et moderniser l'action publique. Elle a réalisée environ cinq cent études, mais la faiblesse de leur impact sur les décisions budgétaires a entraîné son abandon dans les années quatre-vingt.

Pourtant l'idée pour le monde politique de trouver un outil permettant de maîtriser ou justifier de ses dépenses n'est pas abandonnée pour autant.

Cependant, la question de l'évaluation dépasse progressivement la seule question budgétaire, et les décideurs perçoivent qu'elle peut constituer un outil d'aide à la décision, telle est la deuxième fonction de l'évaluation.

En décembre 1983 est organisé un colloque qui a pour vocation de sensibiliser les élites à la question de l'évaluation. A la suite de ce colloque, l'évaluation devient un sujet d'étude pour les gouvernements en place. Deux rapports marquent les années quatre-vingt: le rapport Deleau en 1986 prônant l'institutionnalisation de la pratique, et le rapport Viveret en 1988 mettant en avant l'évaluation comme un outils de contrôle démocratique. Apparaît donc la troisième fonction de l'évaluation : le contrôle démocratique.

L'évaluation constitue donc un outil intéressant aux yeux des hommes politique par trois aspects : elle permet le contrôle des dépenses, aide à prendre des décisions stratégique et se présente comme un outil de contrôle démocratique à la vue des citoyens.

Elle est institutionnalisée en France, sous l'initiative de Michel Rocard, par le décret n°90-82 du 22 janvier 1990 qui la définit comme ayant "*pour objet de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financier mis en œuvre permettent de produire les effets attendues de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés*". Ce décret crée aussi le Conseil scientifique de l'évaluation.

L'évaluation comme outils de gestion de la dépense publique

Comme le précise le *Petit guide de l'évaluation* élaboré par le Conseil scientifique de l'évaluation au début des années 1990, l'évaluation a une finalité gestionnaire. Il s'agit de "répartir plus rationnellement les ressources humaines et financières entre différentes actions, améliorer la gestion des services chargés de les mettre en œuvre." Cependant, la finalité gestionnaire de l'évaluation n'a pas pour objet d'initier des coupes budgétaires, elle se concentre sur la notion d'efficacité économique et sur la cohérence. L'efficacité économique décrit le rapport entre les résultats obtenus et les ressources utilisées, et la cohérence la concordance entre les ressources utilisées et les objectifs.

L'évaluation comme outil d'aide à la décision stratégique

Comme nous l'avons déjà vu, l'évaluation se positionne comme un outil d'aide à la décision politique. Le *Petit guide de l'évaluation* parle dans ce cas de finalité décisionnelle. Pour répondre à cette finalité l'évaluation cherche à mesurer l'effectivité, l'efficacité et l'atteinte des objectifs. L'effectivité rend compte de la réalité des actions conduites, sa mesure donne des indications sur la réelle mise en place de la politique et la qualité de cette mise en place. Elle permet au décideur politique de savoir si le cadre législatif pensé s'est transformé, ou se transformera en actions concrètes. L'efficacité mesure le degré de réalisation des objectifs attendus. Ces deux notions permettent de voir si les objectifs sont atteints. L'évaluation peut aussi mesurer la pérennité de la politique publique. En mesurant d'après ces critères la qualité de la politique publique, l'évaluation donne au décideur une vision critique et stratégique de la politique publique. Elle constitue en cela un outil d'aide à la décision.

De plus, l'évaluation, selon la forme choisie, analyse différents scénarii ce qui permet de faire des comparaisons en fonction de la conjoncture.

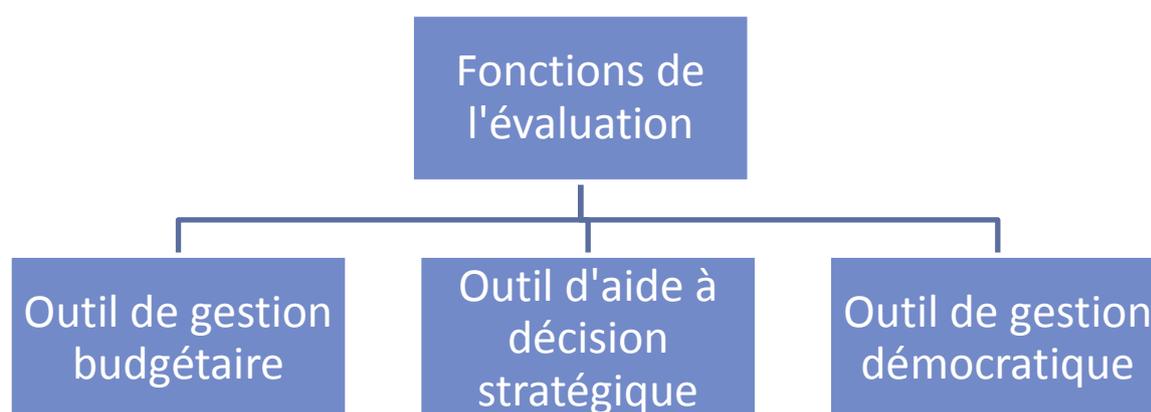
L'évaluation vecteur d'un contrôle démocratique

Que cela soit au niveau de la justification de la dépense publique ou au niveau de la pertinence des politiques mises en place, l'évaluation lorsqu'elle est institutionnalisée et rendue publique constitue un moyen de rendre des comptes des politiques mises en place par le gouvernement.

Le contrôle démocratique passe par la diffusion des résultats de l'information, mais aussi et surtout par la participation des usagers et bénéficiaires. L'intégration des parties prenantes permet d'associer les différents acteurs à l'élaboration d'un diagnostic sur la politique concernée. On peut alors dire que l'évaluation a une finalité pluraliste au cours de son processus de réalisation.

Les différentes fonctions énoncées permettent de construire la typologie illustrée dans le schéma ci- dessous.

Schéma 3: Typologie de la fonction des évaluations



Les fonctions des différentes évaluations des politiques du logement

Afin d'illustrer notre typologie nous utilisons notre liste d'évaluations élaborée dans la première partie, en excluant la brochure de 1947 qui n'était pas une commande.

➤ Le rapport Barre de 1975 est principalement axé sur la proposition d'institution de l'APL. La demande du Président de la république est la suivante : "*...cette Commission étudiera notamment les moyens d'accroître l'efficacité économique et sociale des aides de l'Etat, de simplifier et d'assouplir les circuits et les procédures de financement, de moderniser et de décloisonner les structure de production et de gestion...*" L'ensemble de ces propositions sont analysées de façon à répondre à ce que ce rapport ait une fonction support d'aide à la

décision. Les incidences budgétaires de la réforme sont aussi étudiées en fin de rapport, mais elles se fondent principalement sur des prévisions et sont relativement sommaires. Les procédures de financement sont donc étudiées comme demandé, mais ne constituent pas une part assez étayée pour répondre à un souci de gestion budgétaire.

➤ *L'évaluation économique et sociale des aides publiques au logement* du CES est réalisée selon la définition de l'article premier du décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 : "*L'évaluation d'une politique a pour objet de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique, et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés*". En répondant à cette définition, l'évaluation du CES procède à une vraie analyse budgétaire, et offre une vision d'ensemble très utile à la prise de décision. De plus, le rapport présente une liste des auditions réalisées qui semble garantir d'une démarche pluraliste. Les parties ont ensuite pu voter pour approuver les conclusions du rapport. Enfin, l'évaluation a été publiée et diffusée. Elle peut donc être considérée comme un outil démocratique.

➤ Evaluation des aides personnalisées au logement de l'IGAS est une mission du programme annuel de l'IGAS. Ce programme permet à l'IGAS de se saisir d'un sujet sans avoir besoin d'une commande préalable de l'Etat. Dans ce cadre, les objectifs des évaluations menées sont de mesurer la pertinence des politiques. Cette évaluation s'intéresse autant aux aspects budgétaires, qu'elle offre des préconisations permettant une vision stratégique. La liste des personnes interrogées garantit au moins une forme d'intégration des acteurs concernés.

➤ L'évaluation de l'IPP de cette année est clairement portée par une vision budgétaire, cependant elle prend parfaitement en compte tous les autres impacts des réformes évaluées. Elle offre un outil de gestion budgétaire, autant qu'elle constitue un document précieux pour la décision politique. Le choix de l'utilisation de méthodes purement quantitatives ne permet pas quant à lui d'intégrer les parties prenantes, et sa diffusion est pour l'instant relativement faible, malgré une légère diffusion dans la presse. On ne peut donc pas considérer qu'elle a une finalité de contrôle démocratique.

Tableau 4 : Typologie des fonctions de l'évaluation

	Fonction de l'évaluation		
	Outils de gestion budgétaire	Outils d'aide à la décision stratégique	Outils de gestion démocratique
1975 Commission d'Etude d'une réforme du financement du logement		x	
1994 L'évaluation économique et sociale des aides publiques au logement	x	x	x
2012 Evaluation des aides personnalisées au logement	x	x	x
2015 Réformer les aides personnelles au logement	x	x	

II. LES DIFFERENTES FORMES D'INFLUENCE DES EVALUATIONS DES POLITIQUES PUBLIQUES

Malgré les différents intérêts que peuvent trouver les hommes et femmes politiques dans les fonctions de l'évaluation, elles n'ont pas toujours la même influence dans le processus de décision politique. Le concept "d'influence de l'évaluation" a été introduit par Kirkhart en 2000, qui propose d'abandonner celui "d'utilisation de l'évaluation"¹⁸. L'influence comprend au sens large l'utilisation des résultats mais aussi des effets engendrés par le processus d'évaluation lui-même, cela englobe donc les effets intentionnels et non-intentionnels, directs et indirects. On peut considérer que la démarche consistant à analyser l'influence des évaluations peut être perçue comme une évaluation de l'évaluation, dans la mesure où sont pris en compte les impacts de l'évaluation et non plus seulement ses résultats. La typologie de l'influence des évaluations se situe donc en aval de la caractérisation des évaluations.

Dans cette partie nous proposons de présenter une typologie des différentes formes d'influence que peuvent avoir les évaluations sur la décision politique, puis de l'illustrer à l'aide des évaluations des politiques publiques relatives aux allocations logement en France.

¹⁸ KIRKHART, K. E. (2001). Reconceptualizing evaluation use: An integrated theory of influence. *New Directions for Evaluation*. 2000, 5-23.

L'influence de l'évaluation sur la décision politique

L'évaluation influe sur la décision politique de différentes manières en fonction de ses caractéristiques et de son contexte.

D'après un certain consensus dans le monde de la recherche, l'évaluation, comme toute forme de production de résultats, peut avoir trois effets sur la décision politique ou collective :

- un effet direct qui engendre décision et action plus ou moins immédiate;
- un effet indirect qui entraîne de nouvelles clés de compréhension du problème posé et enrichit le débat;
- un effet tactique qui a pour but de légitimer une décision déjà prise.

L'effet direct de l'évaluation

Comme nous l'avons vu, contrairement à la recherche, l'évaluation a pour vocation de répondre à une commande des institutions publiques, sur un champ précis, dans un temps imparti et est destinée à être utile, donc à avoir un intérêt pour le commanditaire. D'après cette définition, l'évaluation se devrait donc d'avoir un effet direct sur la décision politique.

Cependant, même s'il s'avère impossible de mener des études empiriques sur l'impact des évaluations par manque de données et de transparence, le nombre des débats ouverts sur l'utilité des évaluations illustre bien le fait que, dans la réalité, on ne constate que rarement l'effet direct des évaluations commandées.

Le modèle dit "instrumental" qui établit une influence directe entre les résultats de la recherche scientifique et la décision politique, ne peut se vanter de nombreuses illustrations lorsqu'il s'agit de sciences humaines. En effet, selon les méthodes et la qualité des données utilisées, les résultats de la recherche souffrent d'un manque d'approbation quant à leur validité interne et externe. Elles sont face à un déficit d'argumentation leur permettant d'impacter la décision politique.

L'évaluation, lors de sa réalisation est forte de son statut de commande publique, peut plus facilement s'armer d'arguments pour peser directement sur la décision politique. De plus, l'évaluation s'inscrit dans un contexte qui peut être favorable à la diffusion et la prise en compte de ses résultats.

Pour peser sur la décision politique de façon directe, l'évaluation doit "montrer patte blanche" quant à son indépendance, mais aussi intégrer au maximum les parties prenantes. En effet, lorsqu'une évaluation externe (garantissant son indépendance) arrive à mobiliser acteurs et bénéficiaires d'une politique publique et à établir un consensus autour de ses résultats, elle s'offre une voie de soutien collective en mesure de se faire entendre. Cette voix est d'autant plus relayée en fonction du contexte politique, économique et sociale. Si les parties prenantes sont déjà dans la dynamique de faire pression pour un changement d'orientation, alors l'évaluation constitue un outil important d'aide à la décision et de contrôle démocratique. Dans ce cas, il n'est pas rare de voir des décisions prises à la suite de la publication des résultats de l'évaluation.

Cependant, du point de vue de l'observateur, il peut être compliqué de distinguer un effet direct d'un effet tactique. Les décisions prises à la suite d'une évaluation peuvent être perçues comme un effet direct de l'évaluation alors que l'évaluation avait été commandée dans une perspective tactique.

Les effets indirects de l'évaluation

Les effets indirects s'inscrivent dans une dynamique temporelle plus longue et peuvent paraître imperceptibles. Pourtant, dans un climat apaisé, leur fonction dans l'établissement d'une vision stratégique d'ensemble est primordiale.

La prise en compte indirecte des résultats d'une recherche est définie par le modèle conceptuel dans lequel l'idée maitresse est que l'accumulation des connaissances offre une boîte à outils à la décision politique. Les résultats accumulés permettent ainsi de nourrir débat et propositions.

Afin d'avoir des effets indirects dans le processus de décision, l'évaluation doit être institutionnalisée. En effet, il est nécessaire que les institutions évaluatrices soit pérennes pour

constituer leur boîte à outils. Il s'agit pour elle de pouvoir peser sur la décision politique, mais aussi de capitaliser l'ensemble de leurs résultats ou de leurs méthodes. L'institutionnalisation permet une diffusion de l'évaluation progressive et son recours plus systématique. La diffusion est en effet, un aspect de l'institutionnalisation qui est nécessaire pour garantir des effets indirects.

La publication des résultats des évaluations des instances reconnues (publications de la Cour des Comptes, par exemple), est attendue et relayée par les médias. Dans un contexte politique, économique et social calme et propice au débat, ces publications aident à la compréhension des mécanismes sous-jacents des politiques publiques et forme l'opinion des citoyens. C'est un aspect important de l'intérêt démocratique des évaluations.

L'effet tactique des évaluations

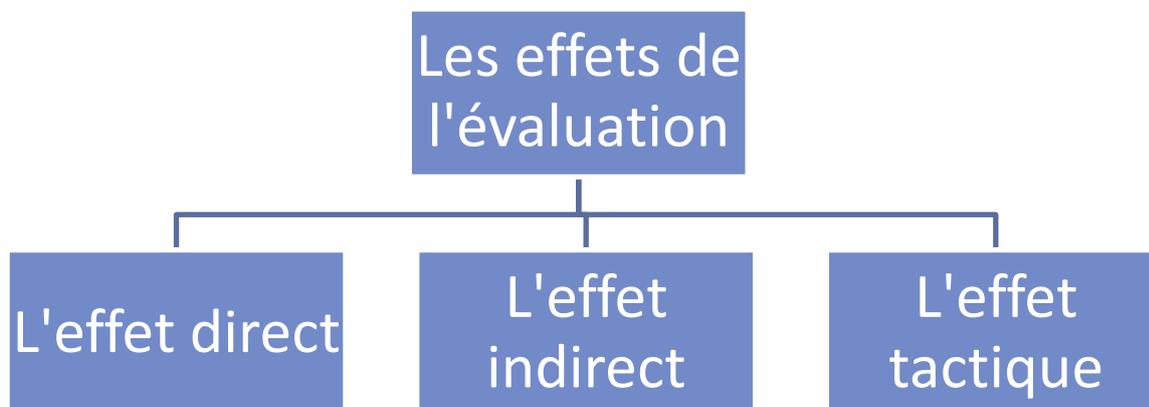
L'effet tactique des évaluations est souvent décrié à cause du manque de transparence dans le monde politique, mais est peu étudié. Par manque de transparence, on peut penser qu'une évaluation a été commandée pour justifier d'une décision déjà prise et ainsi de lui donner un support technique. L'effet tactique peut justifier *ex ante* la mise en place d'une réforme, et *ex post* un bilan avant une échéance démocratique.

Pour la recherche, on appelle cela l'utilisation persuasive ou symbolique. Cette utilisation est difficile à prouver. Cependant, plusieurs auteurs révèlent une asymétrie dans la citation d'évaluations (GAO, 1992; Pawson, 2006; Perrin, 2005) : lorsque les évaluations renforcent une politique ou une position institutionnelle, elles sont davantage mobilisées et utilisées par la sphère politique. On peut opposer à cet argument qu'il s'agit là d'une sélection on ne peut plus naturelle de la part des communicants, et qu'elle ne prouve en rien la commande tactique d'évaluations de la part des décideurs politiques eux-mêmes.

De plus, la commande d'évaluations tactiques, est certes une déformation de l'utilisation des évaluations mais peut avoir un rôle explicatif pour les citoyens et autres partenaires politiques.

La caractérisation des différentes formes d'influence des évaluations nous permet de construire un nouveau schéma présentant cette typologie.

Schéma 4 : Typologie des différentes formes d'influence des évaluations



L'influence des évaluations sur la politique des aides au logement

Comme nous l'avons vu dans l'historique, il existe un lien, au moins chronologique, entre les principaux rapports et évaluations et les réformes des aides au logement. Nous reprenons la liste des rapports et évaluations que nous avons cités dans notre historique et qui ont été commandés par des institutions publiques, même si nous ne considérons pas certains d'entre eux comme des évaluations au sens strict.

Les évaluations aux effets directs ou à effet tactique

Certain rapports semblent avoir eu un effet direct sur les différentes réformes des aides au logement, nous allons cependant essayer de déterminer, d'après le contexte politique, si ces rapports n'étaient pas issues d'une commande tactique.

➤ Le rapport Consigny a été commandé en septembre 1969 par le Ministère de l'Équipement et du Logement afin d'être remis au membre de la Commission de l'Habitation du VI^{ème} Plan. Monsieur Consigny est inspecteur des finances, il a donc le statut de fonctionnaire. Ce rapport comporte un certain nombre de propositions visant à améliorer la situation du logement social en France, une partie des mesures évoquées ont été mises en

application dès mai 1970¹⁹. Une application aussi directe peut cacher un effet tactique. La suite des réformes qui ont pu être impulsées sur les recommandations du rapport Consigny concernent l'élargissement des bénéficiaires des aides au logement qui ne se concentraient alors que sur les familles (création de l'ALS par la loi du 16 juillet 1971). Même si ces réformes ont été menées par le même gouvernement qui a commandé l'évaluation (gouvernement Chaban-Delmas), on peut penser qu'il s'agit là d'un effet direct et non tactique dans la mesure où le rapport Consigny a quand même fait l'objet de débat.

➤ Le rapport Barre a été commandé par le conseil des ministres du gouvernement Chirac I en janvier 1975. Ce rapport est intitulé *Réforme du financement du logement*, ce qui montre la volonté pour Raymond Barre de présenter dans ce rapport une réforme qui est conforme à ses opinions. Le rapport Barre prône clairement l'institution des APL, qui sera mis en place deux ans plus tard par son propre gouvernement. Ce contexte politique nous fait penser que nous sommes en présence d'un effet tactique.

➤ Le rapport Badet a été commandé par le ministère de l'urbanisme et du logement. Intitulé *Réforme des aides au logement*, reposait sur une expérimentation qui posait le principe de la création d'une aide à la personne unique et une politique de contrôle des loyers. Les recommandations faites sur le contrôle des loyers ont été mises en application dans la loi Quillot qui a instauré une limite d'augmentation des loyers. Dans la mesure où le contrôle des loyers est une politique jugée inefficace depuis longtemps (cf. loi de 1948), mais toujours prônée par les gouvernements socialistes, on peut penser que le rapport Badet a eu un effet tactique. D'ailleurs la loi Quillot a été abrogée dès 1986 par la loi dite "Méhaignerie". Cependant, le rapport Badet préconisait aussi un élargissement des bénéficiaires des APL, sur ce sujet on peut penser qu'à ce sujet l'effet a plutôt été indirect dans la mesure où cette idée est rentrée progressivement dans les débats.

➤ L'évaluation de l'IPP *Réformer les aides personnelles au logement* est une évaluation effectuée à la demande de la Cour des Comptes. Elle évalue l'impact de trois réformes possibles : un découplage du loyer et des aides, une fusion des APL, du RSA et de la Prime et de la PPE, et l'intégration des APL à l'impôt sur le revenu. L'option de fusion avec le RSA et

¹⁹ D'après l'article du Moniteur du 24 décembre 1970 intitulé "L'aide publique au logement social". Malgré des recherches aux archives nationales, nous n'avons pas réussi à avoir accès à la version originale et intégrale du rapport Consigny.

la PPE est celle qui atteint le mieux les objectifs retenus d'après leur modèle. Au moment où ce mémoire est écrit, nous ne savons si une réforme sur les APL va être proposée et si c'est le cas quel en sera son contenu.

Les évaluations aux effets indirects

➤ *L'évaluation de l'efficacité économique et sociale des aides publiques au logement* a été décidée et commandée par le CES au début des années quatre-vingt dix pour évaluer la réforme de 1977. Cette évaluation met en lumière des points intéressants et utilise de nombreux indicateurs tout à fait pertinents. Elle ne fait pas de propositions concrètes qui ont ensuite été appliquées dans une réforme. Elle a été publiée et est citée dans d'autres rapports, on peut donc considérer qu'elle a eu un effet indirect et qu'elle participe à la capitalisation des connaissances sur la politique des APL en France.

➤ *L'évaluation des aides personnelles au logement* menée par l'IGAS en 2012 n'a pas entraîné de réforme. Elle apporte cependant un regard critique et un jugement mitigé quant à l'efficacité des aides. Cette évaluation est un bel exemple des effets indirects que peuvent avoir les évaluations, elle est très souvent citée dans la presse, par la classe politique mais aussi dans les autres rapports. Elle est même présentée sur le site Vie.Publique.fr à la page des aides personnelle au logement.

Nous sommes conscients que cette classification des rapports et évaluations repose sur des hypothèses en fonction du contexte et des informations disponibles publiquement, pour démontrer ces hypothèses il faudrait que nous puissions étayer nos arguments à l'aide d'entretiens avec les personnes concernées par la rédaction ou la commande des évaluations présentées.

Tableau 5 : Typologie des effets des évaluations

	Les effets de l'évaluation		
	Effet direct	Effet indirect	Effet tactique
1970 Le rapport Consigny	x		
1982 Le rapport Badet			x
1975 Commission d'Etude d'une réforme du financement du logement			x
1994 L'évaluation économique et sociale des aides publiques au logement		x	
2012 Evaluation des aides personnalisées au logement		x	

Cette classification nous aide cependant à enrichir notre typologie, dans le but de dégager des tendances entre les fonctions de l'évaluation, ses caractéristiques et son influence sur la décision politique, comme nous avons essayé de le faire dans le tableau 6 suivant, mais encore une fois la petite taille de notre échantillon ne nous donne pas satisfaction.

Tableau 6 : Typologie générale des évaluations des aides au logement

	Moment de réalisation			Statut de l'évaluateur		Méthode		Intégration de la recherche		Fonction de l'évaluation			Effet de l'évaluation		
	Ex post	In itinere	Ex ante	Interne	Externe	Quali	Quanti	Résultats	Méthodes	Outils de gestion budgétaire	Outils d'aide à la décision	Outils de contrôle démocratique	Effet direct	Effet indirect	Effet tactique
1947 L'allocation-Logement			x		x	x									
1975 Commission d'Etude d'une réforme du financement du logement			x		x	x	x	x			x				x
1994 L'évaluation économique et sociale des aides publiques au logement	x				x		x	x		x	x	x		x	
2012 Evaluation des aides personnalisées au logement	x			x		x				x	x	x		x	
2015 Réformer les aides personnelles au logement	x				x		x		x	x	x	x			

CONCLUSION GENERALE

La vocation de ce mémoire était d'interroger les liens entre la recherche en sciences économiques, l'évaluation des politiques publiques et la décision politique.

Dans notre première partie, nous avons spécifié les différences qui existent entre la recherche et l'évaluation des politiques publiques. La recherche en sciences économiques s'est longuement intéressée aux questions évaluatives et aux effets des politiques publiques. L'évaluation peut être considérée comme une utilisation des travaux produits dans le cadre de cette recherche. En effet, elle mobilise des résultats et des méthodes de la recherche pour enrichir son jugement sur les effets des politiques publiques.

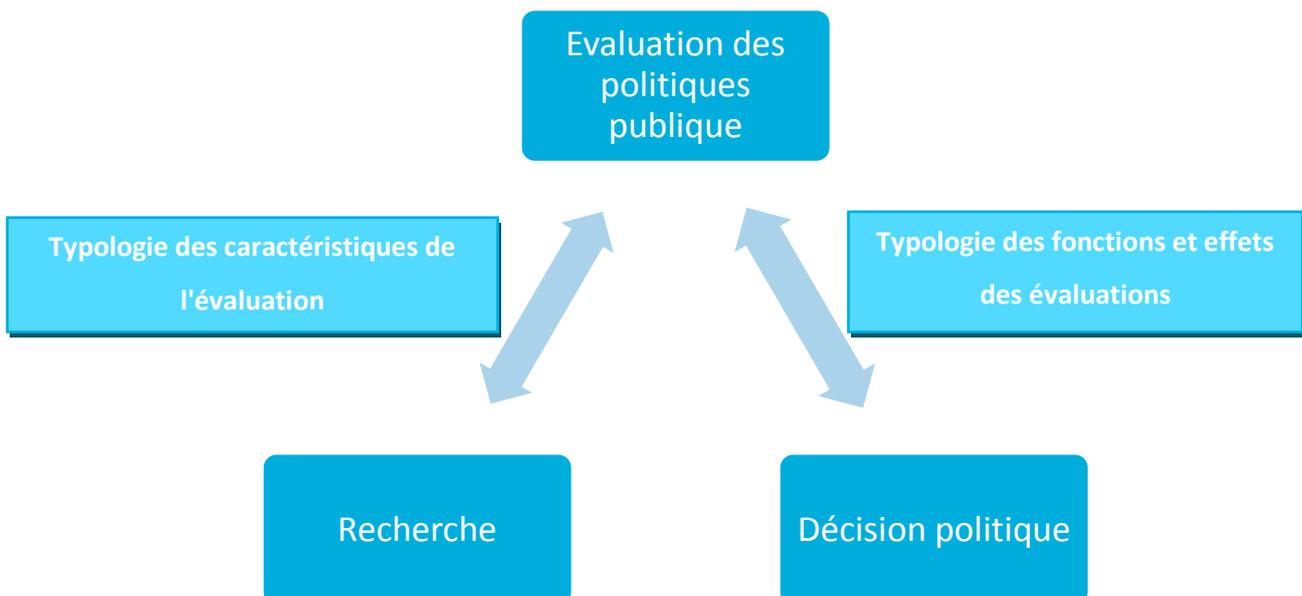
Nous avons par la suite présenté une typologie permettant de distinguer les différents types d'évaluations ou de modalités de mise en œuvre. Cette typologie vise à recouvrir toutes les formes d'évaluations, tout en clarifiant les distinctions utiles à partir de critères explicites. Cette typologie relativement usuelle, ne prend pas en compte l'utilisation de la recherche comme une des caractéristiques de l'évaluation. Nous avons démontré qu'elle en est une. En effet, on peut distinguer les évaluations qui utilisent les résultats de la recherche de celles qui en utilisent les méthodes. Comme on peut distinguer entre les évaluations celles qui utilisent la recherche et celle qui ne le font pas. Dans ce dernier cas, où la démarche d'évaluation est mobilisée sans recourir à la recherche, se pose alors la question de savoir s'il s'agit d'évaluation au sens strict du terme, c'est à dire une démarche incluant l'analyse des effets et des impacts de la politique évaluée. Nous avons donc élargi la typologie usuelle en intégrant le critère d'utilisation de la recherche, afin d'en renforcer la pertinence en tant qu'outil d'analyse des évaluations. La typologie ainsi élargie constitue dès lors une grille d'analyse plus exacte des formes d'évaluations possibles et mobilisables par les décideurs politiques.

Dans notre seconde partie nous avons interrogé le lien entre les évaluations et la décision politique. Le premier aspect de ce lien tient aux différentes fonctions de l'évaluation, c'est à dire aux intérêts que peuvent y trouver les hommes politiques lorsqu'ils la commanditent. L'évaluation est communément perçue comme un instrument d'aide à la décision politique au

sens large. Plus précisément, elle a pour objectif de concourir à la décision politique en lui apportant le plus d'informations possibles quant aux effets produits ou anticipés des politiques, leurs incidences budgétaires, mais aussi l'opinion des acteurs, bénéficiaires et citoyens. Parmi ces différentes fonctions possibles et non exclusives, l'orientation donnée à l'évaluation est à la discrétion du commanditaire, dont le choix détermine, donc en amont de la mise en œuvre de l'évaluation, la nature de cette dernière. Le choix du politique sur l'utilisation de l'outil évaluatif caractérise le lien entre sphère politique et évaluation, sous la forme d'un effet de la décision politique sur l'évaluation telle qu'elle est alors effectivement pratiquée (l'évaluation aura plus ou moins une dimension stratégique ou démocratique...)

En aval cette fois de la production de l'évaluation se situe l'influence qu'elle peut avoir sur la décision politique. La production évaluative peut avoir plusieurs types d'effets sur la décision politique : ces effets sont « directs » ou « indirects ». Ou inversement le décideur politique peut là encore déterminer la nature de la démarche évaluative – ou plus exactement la dénaturer ? – en en ayant une utilisation « tactique », l'évaluation servant ici de justification à une décision déjà prise. A partir de travaux déjà réalisés sur ce sujet, nous avons donc pu élaborer une typologie permettant de caractériser le lien polymorphe entre l'évaluation et la décision politique.

Nous pouvons synthétiser l'ensemble de notre travail à l'aide du schéma suivant :



Pour illustrer nos propos, nous avons pris comme fil conducteur, tout au long de ce mémoire, la politique des aides au logement ciblant les locataires, autrement dit la politique des APL.

La politique des APL trouve ses origines dans l'institution des allocations familiales au logement en 1948. Elle a été le sujet de nombreuses réformes et a changé maintes fois d'orientation. Le système que nous connaissons aujourd'hui est issu de la réforme de 1977, puis de la réforme dite du "bouclage" mise en place au début des années quatre-vingt-dix. Au fil de nos recherches, la politique des APL nous a paru être un bon terrain, premièrement car les recherches sur ses effets ont été nombreuses et relativement marquantes, et deuxièmement car elle a été l'objet de nombreux rapports et évaluations qui ont influé sur son orientation.

Notre première intuition quant à la recherche a été confirmée. Après avoir présenté l'avancée de la recherche sur les effets des APL et sur les méthodes évaluatives, nous avons pu démontrer l'utilisation des résultats de la recherche et de ses méthodes dans les évaluations relatives aux APL.

Notre deuxième constat sur le nombre d'évaluations et de rapports était en revanche illusoire car peu d'entre eux rentrent finalement dans la définition de l'évaluation. La réduction drastique de notre liste de départ ne nous a donc pas permis de mener une analyse empirique des liens qui pourraient exister entre les différentes caractéristiques et typologies des évaluations. Cependant, il a bien existé une influence entre les différentes évaluations et les réformes. Nous l'avons d'abord mise en lumière sous l'angle historique, puis nous l'avons examinée à l'aide de la distinction entre lien direct, indirect ou tactique.

La typologie élaborée mériterait donc d'être appliquée à d'autres politiques afin d'en vérifier sa robustesse et d'en dégager des corrélations. Elle nous paraît représenter un instrument utile à la compréhension des interactions qui existent entre évaluation et recherche, et évaluation et décision politique. L'utilisation de cette typologie concernant d'autres politiques publiques afin d'établir d'éventuelles corrélations permettrait dès lors d'éclairer davantage la question du lien entre recherche et décision politique, l'évaluation étant à l'interface des deux.

BIBLIOGRAPHIE

CALCOEN, F., & CORNUEL, D. (2001). Les aides personnelles au logement en France dans l'histoire des politiques du logement. *Recherches Et Prévisions*. 64, 90-98.

Conseil scientifique de l'évaluation (1997). Petit guide de l'évaluation des politiques publiques. Bulletin des bibliothèques de France [en ligne], n° 3.

CORNUEL, D., & CALCOEN, F. (2005). Effets économiques des aides personnelles au logement. *Economie & Prévision*. 211.

DELARUE, J. , NAUDET J-D. , SAUVAT V., (2009). Les évaluations sont-elles utiles? Revue de littérature sur "connaissance et décisions", Publication de l'Agence Française de Développement, Série Notes Méthodologiques n°03, Janvier 2009

DURAN P. (1993), Les ambiguïtés politiques de l'évaluation, Pouvoirs, Paris, PUF, n° 67.

ESCANDE, L., KULA, P., & PARKER, D. (1947). *L' allocation-logement*. Paris, Société d'Édition et de Gestion de journaux et revues du Bâtiment et des Travaux Publics

FACK, G. (2005). Pourquoi les ménages pauvres paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? L'incidence des aides au logement en France (1973-2002) - A l'origine d'un accroissement de la demande de logement des locataires à bas revenus, l'extension des aides au logement au début des années 1990 a entraîné une forte hausse de leurs loyers. *Economie & Statistique*. 17.

FACK, G., & PIKETTY, T. (2007). *Formation des inégalités , politiques du logement et ségrégation résidentielle*. [S.l.], [s.n.].

FOUGÈRE, D. (2010). Les méthodes économétriques d 'évaluation. *Revue Française Des Affaires Sociales. Cahier De Jurisprudence. Emploi-Travail*. 64, 105.

FYALKOWSKI, P., & AUBIN, D. (2013). L'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques en Wallonie : une réponse propre à des influences externes . *Reflets Et Perspectives De La Vie Économique*. LII, 43-67.

GIBBONS, S. , & MANNING, A. (2003). *The incidence of UK housing benefit: evidence from the 1990s reforms*. London, Centre for Economic Performance.

JACOB, S., & VARONE, F. (2004). Cheminement institutionnel de l'évaluation des politiques publiques en France, en Suisse et aux Pays-Bas (1970-2003). *Politiques Et Management Public*.

KIRKHART, K. E. (2001). Reconceptualizing evaluation use: An integrated theory of influence. *New Directions for Evaluation*. 2000, 5-23.

LAFERRERE, A., & LE BLANC, D. (2002). Comment les aides au logement affectent-elles les loyers? *ECONOMIE ET STATISTIQUE*. 3-30.

PERRET, B. (2006). De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). *Revue Française D'administration Publique*. 117, 31-41.

ROSEN, H. S. (1981). *Housing behavior and the experimental housing allowance program what have we learned?* Cambridge, National Bureau of Economic Research.

ROSEN, H. S. (1983). *Housing subsidies: effects on housing decisions, efficiency, and equity*. Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research.

RUBIN, D. B. (1974). Estimating causal effects of treatments in randomized and nonrandomized studies. *Journal of Educational Psychology*. 66, 688-701.

RYDELL, C. P. (1982). *Price elasticities of housing supply*. Santa Monica, Calif, Rand Corp.

SUSIN, S. (2002). Rent vouchers and the price of low-income housing. *Sage Public Administration Abstracts*. 29, 309-456.

THOENIG, J.-C. (199) L'évaluation, sources de connaissances applicables aux réformes de la gestion publique, *Revue française d'administration publique*, n° 92.

VALOVIRTA, V. (2002), Evaluation Utilization as Argumentation, *Evaluation*, 8(1).

VAN IMHOFF, E., & POST, W. (1997). Méthodes de micro-simulation pour des projections de population. *Population (French Edition)*. 52, 889-932.

ANNEXES

LISTE DES PRINCIPAUX RAPPORTS ET EVALUATIONS SUR L'AIDE AU LOGEMENT EN FRANCE

Date	Titre du rapport	Auteurs	Edition
1947	L'allocation logement	Escande L., Kula P. et Parker D	Société d'Édition et de Gestion de journaux et revues du Bâtiment et des Travaux Publics
1970	Rapport sur les aides au logement	Consigny M	Ronéo
1971	Rapport de la Commission Habitation du 6e Plan (1970-1975),	Alphandéry C. (dir.),	Documentation Française
1975	Rapport sur l'habitat ancien	Nora S. et Eveno B. (dir.),	Documentation Française
1975	Propositions pour l'habitat	Livre Blanc, UNFO HLM	
1975	Rapport de la Commission d'Étude d'une réforme du financement du logement	Barre R.(dir.),	Documentation Française
1982	La réforme des aides personnelles au logement	Badet J. (dir.),	Documentation Française
1983	IXe Plan Financement du logement	Bonin G.	Documentation Française
1985	L'évolution des structures familiales et des répercussions sur l'habitat	Niol C	Conseil national de l' habitat
1986	Livre blanc de la réforme du financement de l'économie	Naouri C	
1987	La fluidité du logement neuf et du logement ancien	Tréppoz A	Documentation Française
1987	Loger les plus défavorisés	Boué R.	Documentatio Française
1987	Les aides à la personne en matière de logement	Laxan M. (dir.),	Ronéo
1988	Le logement social	Figeat D.	Documentation Française
1988	Sur une réforme des aides à l'accession sociale à la propriété	Bloch-Lainé J-M. (dir)	
1989	Réflexion sur les aides publiques au logement	Bloch-Lainé J-M. (dir)	
1989	L'attribution des logements sociaux	Geindre F. (dir)	
1991	Xe plan: rapport de la Commission sur le financement du logement	Lebègue D. (dir)	

1992	Exclus et exclusions : connaître les populations, comprendre les processus	Nasse P., Strohl H. et Kiberras M.,	Documentation Française
1993	La réhabilitation de l'habitat social – évaluation des politiques publiques		Documentation Française
1993	Le logement : une priorité pour le XIe plan	Geindre F. (dir)	Documentation Française
1993	L'approche quantitative et qualitative des besoins en logement et de la solvabilité de la demande	Niol C	CESE
1994	L'évaluation économique et sociale des aides publiques au logement	Lair M. (dir)	CESE
1998	Le droit au logement. Contribution à l'évaluation de la loi du 31 mai 1990	Ballain R. (dir)	Documentation Française
2004	Accès au logement, Droit et Réalités	Prud'homme N.	CESE
2006	Rationalisation de la Gestion des Aides au logement	Scharneck D., Piron O., Mousseau M., Frezal S. et Seydoux S.	Mission d'Audit et de Modernisation
2008	Le logement étudiant et les aides personnalisées au logement	Anciaux J-P.	Assemblée Nationale
2008	Loger les classes moyennes	Mistral J. et Plagnol V.	CESE
2012	Evaluation des aides personnalisées au logement	Guillemot B., Guilpain M. et Veber O.	Inspection Générale des Affaires Sociales
2015	Réformer les aides au logement	Bozio A., Fack G, Grenet J. Guillot M., Monnet M et Romanello L.	Institut des Politiques Publiques

TABLE DES MATIERES

Remerciements	3
Abréviations et acronymes utilisés.....	4
Introduction Générale.....	7
Partie I : L'utilisation de la recherche en sciences économiques dans les évaluations des politiques publiques d'aide au logement.....	10
La différence entre la recherche scientifique et l'évaluation	10
Science et technique	10
Spécificité de l'évaluation et de la recherche scientifique.....	11
Chapitre 1 : L'avancée de la recherche en sciences économiques sur les aides logement ...	13
I. Les résultats de la recherche sur les aides au logement	14
La justification des aides publiques aux logements	14
Les effets théoriques des aides au logement	15
Du côté de la demande	15
Du côté de l'offre	15
Les résultats empiriques	16
Aux Etats-Unis	16
En France.....	17
Au Royaume-Uni	18
II. les méthodes utilisées pour mesurer l'impact des allocations logement.....	19
Les méthodes d'évaluation	19
L'expérience aléatoire (ou randomisée).....	20
Les expériences naturelles.....	20
La régression multiple.....	20
Le modèle causal de Rubin	21
Les méthodes d'appariement ou de matching.....	22

La méthode de différence de différence ou doubles différences.....	24
La régression sur discontinuité.....	24
La méthode des variables instrumentale	24
Les évaluations ex ante et le développement de la macro et micro-simulation	24
Les méthodes utilisées dans les principales études empiriques sur les aides au logement	25
L'expérience aléatoire de l'Experimental Housing Allowance Program (EHAP)....	25
La méthode d'appariement d'Anne Lafèrre et David le Blanc	26
L'estimation en double différence de Gabrielle FACK.....	27
Tableau 1: Estimation de l'effet des aides avec l'estimateur en double différence de G. Fack	28
Un exemple de régression simple dans l'article de Gabrielle FACK	29
Chapitre 2 : L'intégration de la recherche dans les évaluations de la politique publique des aides au logement en France : Elaboration d'une typologie	32
I. Les différentes typologies des évaluations effectuées sur les aides au logement en France	33
Les différentes typologies d'évaluation	33
Typologie en fonction du moment de la réalisation : Quand?	33
Typologie en fonction du statut de l'évaluateur : Qui?.....	33
Typologie en fonction des méthodes évaluatives : Comment?	35
Schéma 1 : Typologie des évaluations	36
Les typologies des évaluations de la politique publique des aides au logement.....	36
Les évaluations des aides au logement en France	36
Le classement des évaluations des aides au logement en fonction de la typologie des évaluations.....	38
Tableau 2 : Typologie des évaluations des aides au logement.....	40
II. L'intégration de la recherche dans les évaluations des aides au logement en France..	41
L'intégration de la recherche en économie dans la réalisation de l'évaluation.....	41

L'utilisation des résultats théoriques est empiriques	41
L'utilisation des méthodes évaluatives	41
Schéma 2 : Typologie des évaluation intégrant l'utilisation de la recherche	42
L'utilisation de la recherche dans les évaluations des aides au logement	42
Tableau 3 : Typologie des évaluations intégrant l'utilisation de la recherche.....	43
Partie II : La place de l'évaluation dans le processus de décision politique relative aux allocations logement.....	45
L'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques	45
Chapitre 1 : La politique des allocations logement ciblant les locataires en France.....	48
I. L'historique de la politique des allocations logement au travers des différents rapports et évaluation	48
1850-1947: Les fondations de la crise du logement.....	48
1947- 1977: La naissance des allocations logement	49
Le tournant de la réforme de 1977	52
Les années 1980 et le début des années 1990 : de l'échec de la réforme à la mise en place du cadre contemporain des politiques du logement.....	53
1993-2015: Les dernières modifications du régime des APL	55
II. Les enjeux et objectif de la politique des aides au logement en France	56
Les enjeux de la politique du logement.....	56
Les enjeux économiques	57
Les enjeux sociaux	57
Les enjeux budgétaires	58
Graphique 1 : Budget alloué aux aides au logement en France	58
Les objectifs des politiques d'aide au logement	59
Augmenter l'offre et la qualité des logements	60
L'égalité face à l'accès au logement.....	61
Chapitre 2 : L'utilisation des évaluations sur les allocations logement par les décideurs politiques : élaboration d'une typologie	63

I. Les différentes fonctions de l'évaluation des allocations logement pour la décision politique.....	63
Les fonctions de l'évaluation des politiques publiques	63
L'évaluation comme outils de gestion de la dépense publique.....	65
L'évaluation comme outil d'aide à la décision stratégique	65
Schéma 3: Typologie de la fonction des évaluations	66
Les fonctions des différentes évaluations des politiques du logement.....	66
Tableau 4 : Typologie des fonctions de l'évaluation	68
II. Les différentes formes d'influence des évaluations des politiques publiques	68
L'influence de l'évaluation sur la décision politique	69
L'effet direct de l'évaluation	69
Les effets indirects de l'évaluation	70
L'effet tactique des évaluations	71
Schéma 4 : Typologie des différentes formes d'influence des évaluations	72
L'influence des évaluations sur la politique des aides au logement	72
Les évaluations aux effets directs ou effet tactique.....	72
Les évaluations aux effets indirects.....	74
Tableau 5 : Typologie des effets des évaluations.....	75
Tableau 6 : Typologie générale des évaluations des aides au logement	76
Conclusion générale	77
Annexes	84
Liste des principaux rapports et évaluations sur l'aide au logement en France.....	84