

# INDICATEURS SOCIAUX, ÉTAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES

**Bernard Perret**

(texte complet du rapport consultable et téléchargeable sur le site du CERC <http://www.cerc.gouv.fr/>)

---

## Introduction

### 1-État des lieux

#### 1.1 - Généralités

##### 1.1.1. Un peu d'histoire

##### 1.1.2. Une thématique qui suscite de nouveau l'intérêt

##### 1.1.3. Le développement des comparaisons internationales

##### 1.1.4. Réactivation de la critique de la « religion du taux de croissance »

##### 1.1.5. Des démarches peu théorisées

##### 1.1.6. Assumer et expliciter la relation des systèmes d'indicateurs aux enjeux sociaux qui les sous-tendent

#### 1.2- Quelques exemples

##### 1.2.1. Indicateurs sociaux publiés par des administrations ou agences nationales

##### 1.2.2. L'indicateur de développement humain (IDH) du PNUD

##### 1.2.3. Autres indicateurs synthétiques de bien-être

##### 1.2.4. Les indicateurs de développement durable

##### 1.2.5. Les indicateurs de qualité de la vie

##### 1.2.6. Les indicateurs comparatifs de l'Union européenne

##### 1.2.7. Les indicateurs sociaux de l'OCDE

##### 1.2.8. Les rapports publiés par les fondations et think tanks américains

##### 1.2.9. Indicateurs sociaux à caractère sectoriel

##### 1.2.10. Les tentatives de mesure du capital social

### 2- L'introuvable fondement théorique de l'évaluation du bien-être social

#### 2.1. Les approches économiques et leurs limites

##### 2.1.1. La richesse au sens de la comptabilité nationale : une évaluation marchande

##### 2.1.2. Les théories du bien-être et du choix social conduisent à une impasse

##### 2.1.3. Amartya Sen, continuateur ou liquidateur de la théorie du bien-être ?

#### 2.2. Rawls, Sen, Walzer et la pluralité des biens

##### 2.2.1. John Rawls : le bien-être est conditionné par l'accès aux « biens premiers »

##### 2.2.2. Amartya Sen : le bien-être comme capacité d'agir

##### 2.2.3. Quelles conséquences pour la mesure du bien-être ?

##### 2.2.4. Michael Walzer et l'hétérogénéité des biens

##### 2.2.5. La notion de capital social

#### 2.3. De quel point de vue peut-on évaluer l'état de la société ?

##### 2.3.1. Le Capital social, une problématique idéologiquement située ?

##### 2.3.2. De l'impossibilité de dissocier les évaluations de leur « base informationnelle »

##### 2.3.3. Sciences sociales, jugements de valeur et sens commun

### 3. Éléments d'une théorie communicationnelle des indicateurs

#### 3.1. Un problème d'agrégation optimale de l'information

#### 3.2. Fonctionnalités techniques des indicateurs

##### 3.2.1. Un indicateur est plus qu'une statistique :

##### 3.2.2. En pratique : qualités d'un indicateur

##### 3.2.3. Qualités d'un système d'indicateurs

#### 3.3. Le problème des indices composites (ou synthétiques)

### 4. Propositions en vue de la création d'un dispositif français d'indicateurs sociaux

#### 4.1. L'opportunité d'une nouvelle initiative

#### 4.2. Pour une commission nationale des indicateurs sociaux

#### 4.3. Observations complémentaires sur les systèmes d'indicateurs à développer

##### 4.3.1. Distinguer les indicateurs sociaux de l'évaluation des politiques publiques

##### 4.3.2. Distinguer les indicateurs sociaux des indicateurs de développement durable et des extensions de la comptabilité nationale

##### 4.3.3. Inclure dans le tableau de bord un petit nombre d'indices synthétiques

#### Annexe 1 : Amartya Sen et l'IDH

#### Annexe 2 : Indicateurs utilisés dans l'Audit urbain de la Commission européenne

## Indicateurs sociaux, état de lieux et perspectives

### (Extraits)

#### 2- L'introuvable fondement théorique de l'évaluation du bien-être social

L'objectif des développements qui suivent n'est pas de présenter, fut-ce de manière très résumée, les résultats obtenus par la théorie économique du bien-être, mais seulement d'évaluer son apport possible à une réflexion sur les indicateurs sociaux, à partir de deux questions. La première est relative à la possibilité de traiter du bien-être social de manière normative, en laissant hors champ les jugements politiques et moraux sur les finalités du développement social. La seconde a trait à la nature des biens (économiques ou autres) qui doivent être pris en compte pour évaluer le bien-être.

##### 2.1. Les approches économiques et leurs limites

###### 2.1.1. La richesse au sens de la comptabilité nationale : une évaluation marchande

Le reproche fait à la comptabilité nationale de ne pas fournir de mesure pertinente du bien-être social relève largement du faux procès. Le projet même d'établir une comptabilité dicte en effet le choix d'évaluer les richesses à l'aune d'un équivalent général qui ne peut-être que monétaire. Cela étant posé, une conséquence logique, pas toujours bien comprise, de ce choix est de placer l'évaluation marchande à la source des évaluations de la richesse. Comme le résume fort clairement Edmond Malinvaud : « Le seul principe d'agrégation qui parut viable fut d'utiliser pour chaque bien ou service l'unité monétaire, ou plus exactement de donner à la production une valeur monétaire, par référence au prix auquel elle était vendue, ou aurait pu être vendue<sup>1</sup> ». L'un des problèmes auquel se heurte actuellement la Comptabilité nationale, et qui justifie certaines des critiques qui lui sont adressées, résulte du poids croissant d'activités économiques pour lesquelles cette convention marchande ne fournit pas de réponse claire. Le caractère peu satisfaisant de la mesure de la productivité des services révèle la fragilité du partage volume-prix dès que la production n'est plus faite d'objets matériels standardisés. Que l'on soit mieux soigné, les professeurs plus

compétents, les administrations plus efficaces, etc., constituent indéniablement des faits économiques que l'on devrait pouvoir mesurer. Or, la Comptabilité nationale ne le permet pas<sup>2</sup>. La modification de la structure de la production en faveur des services et de l'immatériel rend de ce fait plus douteuse la signification du taux de croissance de l'économie. Il n'est cependant pas évident que la solution consiste à remettre en cause la philosophie actuelle des comptes nationaux pour essayer d'y faire entrer, par exemple, une mesure de l'utilité sociale des activités de service. Le gain d'information risquerait d'être bien maigre comparé à l'inconvénient d'une perte de cohérence du système. Reste que cela n'interdit pas d'élaborer des indicateurs de bien-être économique au sens d'Osberg et Sharpe, (cf. supra) partiellement fondés sur les données de la comptabilité nationale.

De fait, le procès du taux de croissance est d'abord celui de son utilisation, réelle ou supposée, comme mesure de l'évolution de la richesse et du bien-être social. Il se nourrit pour une bonne part de la confusion entre production, richesse, utilité et bien-être introduite par les formulations courantes de la théorie du bien-être. Les termes d'utilité et de bien-être ne font pas partie du vocabulaire de la comptabilité nationale : on ne trouvera pas un seul spécialiste cette discipline pour prétendre que la consommation des ménages fournit une mesure de leur bien-être. En revanche, la théorie économique du bien-être assimile le bien-être social à l'utilité sociale, fonction des utilités individuelles elle-même fonction des niveaux de consommation. L'utilité n'est pas à proprement parler un équivalent de la richesse (de la valeur), mais elle en dépend directement et exclusivement. Nul ne contestera qu'un accroissement général de la production, toutes choses égales d'ailleurs, améliore le bien-être, mais cela ne signifie pas que l'on puisse se limiter à des fonctions de bien-être social dont les seuls arguments sont des biens pris en compte dans le calcul du PNB.

###### 2.1.2. Les théories du bien-être et du choix social conduisent à une impasse

Cette critique vaut pour toutes les fonctions d'utilité, indépendamment de leur capacité à prendre en compte la question des inégalités. Dans sa version la plus sommaire (définissant l'utilité sociale comme la somme des utilités individuelles), l'utilitarisme ignore les problèmes de répartition et présente un biais évident en faveur des inégalités (dans la mesure où celles-ci peuvent être favorables à un accroissement global de la richesse). Cette première critique n'atteint pas l'ensemble de l'économie du bien-être, dans la mesure où rien n'interdit d'utiliser des fonctions « de type Rawls »  $W = \min(U_1, \dots, U_n)$  qui font dépendre le bien-être global de celui des

<sup>1</sup> Edmond Malinvaud, *Voies de la recherche macroéconomique*, Odile Jacob 1991, p. 54.

<sup>2</sup> Cf. Jean Gadrey, *Services, la productivité en question*, Desclée de Brouwer 1996.

plus démunis. On s'attachera ici à deux critiques plus fondamentales qui visent toute formulation faisant usage d'une fonction d'utilité. La première critique a été formulée depuis longtemps par les économistes eux-mêmes et elle est au point de départ de la « nouvelle économie du bien-être » : d'un point de vue logique, rien n'autorise à supposer la comparabilité (ou la commensurabilité) des utilités individuelles (postulat individualiste). Or, toute fonction d'utilité suppose qu'il existe une commune mesure des bonheurs individuels<sup>3</sup>. La seconde critique semble viser également la nouvelle économie du bien-être. Rappelons brièvement le principe de Kaldor-Hicks qui en constitue l'un des fleurons : un état de l'économie est jugé supérieur à un autre si, pour parvenir à cet état, les bénéficiaires du changement peuvent potentiellement dédommager les perdants et ainsi en arriver à une amélioration parétienne (qui permet d'améliorer le bien-être d'au moins une personne impliquée sans pour autant détériorer le bien-être des autres). Ce principe se résume en fait à postuler que l'on peut dissocier les problèmes de production et de redistribution ou, ce qui revient à peu près au même, que les diverses formes d'utilité sont monnayables. L'exemple suivant montre quelles conclusions aberrantes peuvent être tirées d'une telle prémisse : en 1991, Laurence Summers, alors économiste en chef à la Banque Mondiale, recommandait que la Banque encourage le transfert des industries polluantes dans les pays en développement, en application directe du principe de Kaldor-Hicks. Si l'on admet que des gains économiques peuvent légitimement compenser les atteintes à la santé des populations, le raisonnement est difficilement attaquant : « la mesure des coûts de santé liés à la pollution dépend des pertes économiques dues à un accroissement de la morbidité et de la mortalité. De ce point de vue, un montant donné de pollution doit être fait là où les salaires sont les plus bas. Je pense que la logique économique qui sous-tend l'exportation des nuisances toxiques dans les pays à bas salaire est impeccable est que nous devons la prendre en compte »<sup>4</sup>. Supposer que l'on peut compenser monétairement toute atteinte au bien-être revient à renforcer le pouvoir discrétionnaire de l'argent : c'est donc tout sauf un choix politiquement neutre. On revient plus loin sur la manière dont quelques auteurs récents ont placé l'hétérogénéité des biens au cœur de leurs approches du bien-être et de la justice sociale.

Pour contourner l'obstacle de la non-comparabilité des utilités individuelles, K. Arrow a tenté de remplacer les fonctions d'utilité par les préférences (ou plus généralement des relations d'ordre) auxquelles elles sont

associées, remplaçant en fait la théorie du bien-être dans le cadre plus large d'une théorie du choix social. Mais cette tentative débouche sur une impasse. Son fameux théorème d'impossibilité (1951) établit qu'il n'existe pas de procédure permettant de classer les états de la société sur la seule base des préférences individuelles, dès lors que l'on s'astreint à respecter quatre conditions : efficacité parétienne, absence de dictature, indépendance (qui exige que le choix parmi un ensemble de décisions alternatives ne dépende que des préférences relatives à cet ensemble de solutions), non restriction du domaine (il est possible d'opérer un classement complet et transitif de l'ensemble des solutions pour tout ensemble concevable de préférences individuelles).

### 2.1.3. Amartya Sen, continuateur ou liquidateur de la théorie du bien-être ?

Dans sa conférence Nobel<sup>5</sup>, Amartya Sen suggère que la seule issue pour l'économie du bien-être consiste à remettre en cause l'hypothèse de non comparabilité des utilités individuelles. Si les économistes veulent prétendre qu'une situation est meilleure qu'une autre, ils doivent s'autoriser certains jugements comparatifs sur le bien-être des individus. L'apport principal de Sen en ce domaine est d'explorer l'hypothèse « raisonnable » d'une levée partielle du postulat individualiste : « Il se peut que nous puissions faire des comparaisons interpersonnelles dans une certaine mesure, mais pas pour toutes les comparaisons, ni pour tous les types de comparaisons, ni avec une très grande exactitude ». Sen prend ensuite l'exemple de l'incendie de Rome par Néron « Il se peut que nous n'ayons pas beaucoup de difficulté à accepter la proposition selon laquelle le gain d'utilité que l'empereur Néron a retiré de l'incendie de Rome était plus faible que la somme totale de la perte d'utilité de tous les autres Romains victimes du feu ». Des résultats formels établis par Sen, il découle que « des comparaisons interpersonnelles ordinales [c'est à dire nécessitant un simple classement] sont suffisantes pour rompre le résultat d'impossibilité » [de K. Arrow]. Par rapport à l'approche procédurale d'Arrow, Sen marque le retour à une approche plus substantive du bien-être, affirmant la possibilité de porter des jugements de bien-être sur une base autre que celle du vote. Pour y parvenir, Sen doit cependant assumer une posture normative, ce que ses prédécesseurs dans le champ de la théorie du bien-être prétendaient éviter. De ce point de vue, son œuvre marque une véritable « coupure épistémologique » (cf. infra).

<sup>3</sup> Greffe, X. Economie des politique publique, Dalloz 1994.

<sup>4</sup> Cité par House, repris dans Bernard Perret L'évaluation des politiques publiques, collection Repères, La Découverte 2001.

<sup>5</sup> « La possibilité du choix social - Conférence Nobel », Revue de l'OFCE n° 70, juillet 1999.

## 2.2. Rawls, Sen, Walzer et la pluralité des biens

### 2.2.1. John Rawls : le bien-être est conditionné par l'accès aux « biens premiers »

L'idée selon laquelle le Bien-être ne dépend pas uniquement du niveau de ressources économiques n'a, de toute évidence, rien de très novateur, du moins pour les philosophes. Dans sa théorie de la justice, John Rawls considère ainsi un ensemble de « biens premiers » nécessaires au bien-être individuel (« dont chacun est supposé avoir besoin »)<sup>6</sup>. Ces biens sont de deux ordres :

les biens premiers naturels (santé, talents), qui ne dépendent pas directement de l'organisation sociale,

les biens premiers sociaux : libertés de base (nécessaires au développement et à l'exercice des facultés morales) ; liberté de circuler et de choisir son activité (nécessaire à la réalisation de « fins ultimes ») ; pouvoirs et prérogatives des fonctions et des postes de responsabilité (dans les institutions politiques et économiques) ; revenu et richesse (" moyens polyvalents (munis d'une valeur d'échange) ; on en a besoin pour réaliser directement ou indirectement une gamme étendue de fins, quelles qu'elles soient" ) ; bases sociales du respect de soi (constituées par "les aspects des institutions de base qui sont en général essentiels aux citoyens pour qu'ils possèdent un sens aigu de leur propre valeur en tant que personnes et pour qu'ils soient capables de développer et d'exercer leurs facultés morales et de faire progresser leurs buts et leurs fins avec confiance en eux-mêmes").

Pour Rawls, une société juste est une société qui assure une répartition équitable des biens premiers sociaux, en tenant compte du fait que les individus sont inégaux en terme de biens premiers naturels. On ne discutera pas ici les idées de Rawls sur la justice sociale. Pour ce qui concerne notre objet, leur importance tient dans l'affirmation de la non substituabilité des biens : toutes les formes de richesse ne sont pas à mettre sur le même plan quand on cherche à définir un état souhaitable de la société.

### 2.2.2. Amartya Sen : le bien-être comme capacité d'agir

Dans l'approche de Rawls, le bien-être individuel est défini en terme d'accès à un ensemble de biens (même si la définition de ces biens est suffisamment large pour inclure des aspects relevant de l'activité et des modes de vie). Comme le remarque Sen en critiquant Rawls, on peut contester cette limitation et adopter un point de vue plus large, prenant en compte l'interaction des individus et des ressources auxquelles ils ont accès :

« On peut améliorer cette procédure [de Rawls] en prenant en compte non seulement la possession des biens premiers et des ressources, mais aussi les différences existant entre individus pour les transformer en capacité de bien vivre » (conférence Nobel). Dans cette perspective, Sen souligne, premièrement, le fait que les individus sont les acteurs de leur propre bien-être et, deuxièmement, que ce bien-être dépend de la « réalisation des buts et des valeurs qu'une personne a des raisons de poursuivre, qu'elles soient en rapport ou non avec son propre bien être »<sup>7</sup>. En termes plus triviaux, on pourrait résumer le message de Sen en disant que le bien-être dépend autant du faire que de l'avoir. Pour préciser comment les biens économiques contribuent au bien-être, Sen introduit les deux concepts importants de fonctionnements (functionings) et de capacités (capabilities). Les fonctionnements sont les modes de vie et pratiques sociales qui déterminent l'usage des biens et leur confèrent une plus ou moins grande utilité. Par exemple, une bicyclette peut être, suivant le degré de développement économique, un accessoire de loisir ou un mode de transport absolument vital. Les capacités, représentent la capacité réelle qu'ont les individus d'atteindre les buts qu'ils se fixent. Elles sont à rapprocher du concept de « liberté réelle » de Marx. Comme Rawls, Sen attache une grande importance à la liberté. Toutefois, tandis que Rawls considère celle-ci comme un bien privé et sans rapport direct avec les biens économiques, Sen insiste au contraire à la fois sur son caractère de bien public et sur son interdépendance avec les biens économiques. La différence avec Rawls peut paraître minime, mais elle modifie sensiblement les perspectives en matière de justice sociale et d'évaluation du bien-être. Au concept traditionnel et « Welfariste » de la justice distributive, Sen substitue un concept plus large, basé sur l'évaluation des « opportunités réelles » des individus. Il en résulte un déplacement du regard des biens eux-mêmes à ce qu'ils procurent, des revenus à ce qu'ils permettent d'accomplir, des « bases sociales du respect de soi-même au respect de soi-même »<sup>8</sup>. On ne saurait sous-estimer la rupture que représente la notion de capacité par rapport à la conception utilitariste du bien-être. Plus que comme un théoricien « formaliste », Sen restera comme celui qui a réintroduit dans la théorie économique de très vieilles intuitions de la philosophie quelque peu occultées par deux siècles d'économie politique :

« Sen challenges a basic assumption of the utilitarian tradition (the idea that value lies only in the attainment of personal happiness) by turning to the Aristotelian tradition and assigning value to human action or agency. A society that enables its citizens to aspire to greatness, to develop

<sup>6</sup> J. Rawls, *Théorie de la Justice*, Paris, Seuil, 1987.

<sup>7</sup> *Inequality reexamined*, Oxford India Paperbacks 1995, p. 56.

<sup>8</sup> Michel Maric, « Egalité et équité : l'enjeu de la liberté. Amartya Sen face à John Rawls et à l'économie normative » <http://www.chez.com/transitions/dea/travaux/maric/>

virtues and loyalties, to become skilled and artistic, and to attain wisdom is far better than a society that merely provides the means to satisfy desires »<sup>9</sup>.

### 2.2.3. Quelles conséquences pour la mesure du bien-être ?

Sen lui-même considère que ses idées ont des implications pour la mesure du bien-être et du niveau de développement : « The basic concern...is with our capability to lead the kind of lives we have reason to value. This approach can give a very different view of development from the usual concentration on GNP or technical progress or industrialization, all of which have contingent and conditional importance without being the defining characteristics of development »<sup>10</sup>. En pratique, la perspective de Sen incite à prendre en compte les libertés réelles, c'est à dire la possibilité concrète qu'ont les gens d'accomplir certaines actions importantes de leur point de vue. Faisant visiblement écho à Sen, le rapport du PNUD pour 1997 observe ainsi que : « Le développement humain est un processus d'élargissement des choix des gens. Élargir les possibilités de choix des gens peut être obtenu par le développement des capacités et fonctionnements humains ». Pour autant, les indicateurs du PNUD restent assez sommaires de ce point de vue, se limitant au statut des pays vis à vis des conventions internationales relatives aux droits de l'homme et à des indicateurs d'égalité entre les sexes (Gender related development index, Gender empowerment measure, etc.). Tout ou presque reste à faire pour élaborer des « indicateurs de capacité d'action », en lien notamment avec la mesure des inégalités. Il serait notamment intéressant de mesurer la capacité des individus à faire face aux problèmes de leur vie quotidienne (déplacements, entretien du logement, soins, loisirs, etc.) et à choisir leur mode de vie (gestion du temps, etc.). Une enquête du Census Bureau des États-Unis représente un premier pas dans ce sens : on y mesure la proportion de citoyens américains qui peuvent faire face à un certain nombre de besoins de base, par exemple ceux qui « ont besoin de voir un médecin mais qui ne peuvent le faire » (5,7% en 1995)<sup>11</sup>. Il semble qu'un indicateur de ce type, parce qu'il se réfère à une situation précise, échappe aux critiques méthodologiques habituellement faites aux indicateurs « subjectifs »<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Clifford W. Cobb « Measurement tools of the quality of life », *Redefining Progress*, Juin 2000.

<sup>10</sup> *Development as freedom*, Anchor books, 2000, p. 285.

<sup>11</sup> *Extended Measures of Well-Being : Meeting Basic Needs* (juin 1999).

<sup>12</sup> Si on interroge un ménage sur ses difficultés à « joindre les deux bouts » sa réponse dépendra autant de son histoire passée et de ses attentes que de sa situation objective.

### 2.2.4. Michael Walzer et l'hétérogénéité des biens

L'ouvrage majeur du philosophe américain Michael Walzer « Sphères de justice »<sup>13</sup> est une critique explicite de la théorie de la justice de Rawls. Schématiquement, Walzer reproche à Rawls de discuter abstraitement des principes de la justice redistributive en ignorant le fait que, dans les sociétés réelles, les critères de répartition des biens sociaux sont toujours conditionnés par la nature particulière de ces biens. Dans une certaine mesure, Rawls reconnaît cette relativité des principes à la nature des biens, puisque l'exigence d'équité ne concerne que les biens premiers. Walzer va cependant plus loin en montrant que l'impératif égalitaire ne peut pas être compris de la même manière selon qu'il s'applique à la santé, à l'éducation, à l'accès à la justice, à la répartition des travaux pénibles, à l'accès aux responsabilités, etc. En conséquence, il est erroné de penser que des principes de justice tels que ceux formulés par Rawls puissent avoir une portée pratique et universelle. Walzer observe que la répartition des biens sociaux s'opère selon trois principes : le marché, le mérite (à chacun selon son mérite) et le besoin (à chacun selon ses besoins). Le poids respectif de ces trois principes ne peut être fixé par aucune règle abstraite : il dépend de la manière dont les citoyens comprennent les exigences sociales de la démocratie. : « Tout bien social ou tout ensemble de biens sociaux constitue pour ainsi dire une sphère distributive à l'intérieur de laquelle seuls certains critères ou dispositifs sont appropriés »<sup>14</sup>. Un exemple limite, particulièrement parlant, est celui de l'obligation militaire : dans toutes les démocraties, il est admis qu'un principe d'égalité stricte doit s'appliquer en cette matière. Bien que formulées dans une perspective très différente, les réflexions de Walzer et celles de Sen aboutissent aux mêmes conclusions : 1) on ne peut s'en tenir à la distribution des revenus. Il faut mesurer distinctement l'accès à différentes catégories de biens tels que la santé, l'éducation, le logement, etc., qui ont une signification particulière et qui font l'objet de politiques sociales spécifiques et, 2) Les critères d'évaluation de la justice sociale et du bien-être doivent être validés par le « sens commun », en fonction de valeurs et de « fonctionnements » propres à chaque société : « le fait que les membres d'une communauté historique partagent des sensibilités et des intuitions est bien réel »<sup>15</sup>. Pour illustrer ce point, il ne serait pas difficile de montrer que les français et les américains n'ont pas les mêmes conceptions de la justice sociale et du bien-être.

---

<sup>13</sup> *Le Seuil*, 1997.

<sup>14</sup> *Op. cit.*, p. 32.

<sup>15</sup> *Idem*, p. 57.

### 2.2.5. La notion de capital social

Une autre limite de la représentation économique du bien-être provient du fait qu'elle reste centrée sur l'individu et qu'elle ne prend pas en compte les aspects collectifs et systémiques du développement social, à commencer par la culture au sens large du terme. Si nous considérons la société comme un système complexe incluant la culture – c'est à dire comme une 'civilisation' -, la mesure du bien-être individuel ne nous dit rien des conditions de sa pérennisation. En économie, la notion de capital (physique et humain) fait référence aux conditions de base de la production économique future. Il est donc tentant d'étendre ce concept pour prendre en compte la "soutenabilité" de la culture civique et de l'organisation sociale. De ce point de vue, la notion de "capital social" comble un vide dans la théorie sociale. La définition la plus souvent citée est due à Robert Putnam : « Le Capital social fait référence à des caractéristiques de l'organisation sociale telles que les réseaux, les normes et la confiance sociale, qui facilitent la coordination et la coopération en vue d'un bénéfice mutuel <sup>16</sup> ».

Putnam n'est pas le premier sociologue à utiliser cette notion, mais il lui donne un sens nouveau. Son approche diffère de celle développée par Pierre Bourdieu dans les années 1970-80. Le concept de Bourdieu est relié à ses idées sur les classes sociales. Il identifie trois dimensions du capital – économique, culturel et social -, chacune ayant sa propre contribution aux clivages de classe. Ces trois ressources acquièrent leur pleine valeur et légitimité sociale à travers la médiation du capital symbolique. Bourdieu met l'accent sur les conflits et le pouvoir : dans cette perspective, le capital social est l'ensemble des ressources relationnelles, culturelles et symboliques auxquelles l'individu peut recourir pour améliorer sa situation économique et accroître son pouvoir social. De manière schématique, on pourrait dire que Bourdieu traite du capital social comme d'un bien privé (à l'instar du capital humain) alors que Putnam le considère comme un bien collectif<sup>17</sup>.

Dans l'optique d'une évaluation du développement social, la conception de Putnam présente un intérêt particulier parce qu'elle met l'accent sur une dimension généralement occultée du développement social. Elle apporte un complément nécessaire à l'approche traditionnelle du développement social en terme de bien-être individuel. Dépassant le point de vue des individus, elle prend en compte le fait que la richesse sociale réside également dans la densité et la qualité de leurs relations. La connectivité sociale apparaît comme une ressource

---

<sup>16</sup> R. Putnam, " Bowling alone : America's declining Social Capital ", *The Journal of Democracy*, janvier 1995.

<sup>17</sup> Aux dires de Putnam lui-même, sa conception du capital social complète plus qu'elle ne contredit celle de Bourdieu.

différente de celles que les individus peuvent s'approprier (y compris les biens sociaux complexes envisagés par Rawls, Sen ou Walzer).

Les réseaux d'engagement civique tels que les syndicats, les clubs et les partis politiques, toutes les sortes d'association, de réseaux informels de voisinage, les clubs sportifs et les coopératives, sont des manifestations typiques du capital social. Plus ces réseaux sont denses, et plus il est vraisemblable que les membres d'une communauté coopèrent en vue d'un bénéfice mutuel. Le Capital social est important pour la vie économique parce que les réseaux, les normes et la confiance facilitent la coopération (notamment parce qu'ils réduisent les coûts de transaction), mais sa valeur sociale déborde largement son utilité économique. A l'instar du capital naturel, il implique un élargissement de la perspective patrimoniale à des aspects non économiques de la vie sociale (le capital de confiance et de convivialité, de capacité collective à vivre et à agir ensemble de manière efficace).

Du point de vue des indicateurs sociaux, le concept de Putnam présente l'intérêt de se prêter assez facilement à la mesure (cf. supra). L'idée de mesurer les liens sociaux n'est d'ailleurs pas nouvelle : dans les *Données sociales* de l'INSEE, un chapitre entier est consacré à ce thème. On y trouve des données relatives à l'évolution de la vie relationnelle au cours du cycle de vie, aux réseaux de relations de la vie quotidienne, à l'engagement associatif, au sentiment d'insécurité et au rapport à la justice. On pourrait dire de la notion de Capital social qu'elle fournit un cadre d'interprétation unifié (et clairement « normé ») à un ensemble d'informations relatives à la vie sociale dont l'importance pour le développement socio-économique est de mieux en mieux perçue.

## 2.2. De quel point de vue peut-on évaluer l'état de la société ?

### 2.3.1. Le Capital social, une problématique idéologiquement située ?

Reste une question qui concerne la plupart des approches que l'on vient d'évoquer : de quelle légitimité peut-on se réclamer pour porter des jugements de valeur sur les modes de vie des gens ? N'est-on pas là dans un domaine éminemment subjectif ? Les théoriciens du capital social sont confrontés à une réalité dérangement : certaines formes de connectivité sociale ont un aspect manifestement pervers (on pense immédiatement aux diverses formes de « mafias »). Comment faire la part entre le « bon » et le « mauvais » capital social ? Plus généralement, comment apprécier la valeur relative des différents types de connexions sociales (dont la diversité ne se limite à l'opposition désormais classique entre bonds, « liens forts » et bridges, « liens faibles ») ? Pour Putnam, la réponse ne peut être qu'empirique et elle implique un retour au bien-être individuel : le « bon » capital social est celui qui a les effets les plus positifs sur

la criminalité, la santé, le niveau d'éducation. On peut avoir des doutes sur le fait que de tels critères suffisent à légitimer des jugements sur la valeur comparée de diverses formes de vie sociale (que l'on pense à une réalité aussi chargée de valeur que la pratique religieuse). Comme le font remarquer certains critiques de Putnam, on peut en effet concevoir qu'une société accorde une valeur suffisante à l'autonomie de l'individu pour accepter de payer les coûts induits par la dissolution des liens sociaux. Derrière les analyses de Putnam, il n'est pas difficile de lire des inquiétudes très situées sur l'évolution de la société américaine, nourries par des valeurs « toquevilliennes » d'ailleurs clairement assumées.

Pour nuancer ce propos, il convient de souligner l'intérêt pragmatique des économistes pour le Capital social. Si des organismes tels que la Banque Mondiale et l'OCDE<sup>18</sup> consacrent d'importants efforts à l'étude et à la mesure du capital social, c'est que celui-ci apparaît de plus en plus comme une composante de la « richesse des nations » dont il est difficile de faire abstraction lorsqu'on veut comprendre les processus de développement économique. Le problème est alors que les économistes sont tentés d'élargir la notion de Putnam, au risque de lui faire perdre de sa spécificité et de son intelligibilité. Christian Grootaert de la Banque Mondiale distingue ainsi trois classes de capital social : l'appartenance à des associations et des réseaux, la confiance, l'action collective. Certaines analyses vont encore plus loin en y incluant une bonne part de ce que l'on désigne par ailleurs sous le terme de « gouvernance » : la solidité des institutions et la confiance qu'elles inspirent aux citoyens. Le capital social risque alors d'apparaître comme une notion attrape tout susceptible d'englober tous les aspects de la vie sociale, du fonctionnement des institutions au développement culturel. Il n'en demeure pas moins que la notion de capital social présente l'indéniable intérêt pratique de fournir un terrain et un langage commun aux économistes, sociologues et anthropologues pour l'analyse des processus de développement<sup>19</sup>.

### 2.3.2. De l'impossibilité de dissocier les évaluations de leur « base informationnelle »

Même lorsqu'elle se veut objective et qu'elle s'appuie sur des faits irréfutables, toute évaluation de l'état de la société est plus ou moins située. La position de Sen à cet égard est originale et mérite quelques commentaires dans la mesure où elle conduit à des conclusions importantes pour une réflexion sur le rôle des indicateurs sociaux. Les arguments développés dans sa leçon Nobel illustrent la manière très particulière dont il articule les registres normatif et cognitif : pour Sen, on ne peut sortir de

l'impasse qui semble découler du théorème d'Arrow (l'impossibilité du choix social) qu'au prix d'un « élargissement de la base informationnelle » des préférences individuelles. L'expression peut surprendre, dans la mesure où la suite du propos suggère plutôt l'adjonction de critères éthiques relatifs à la pauvreté, l'inégalité, l'oppression des femmes, la liberté, etc. Or, du point de vue de Sen, la prise en compte de tels éléments comme critères de jugement résulte directement de leur prise en compte comme informations pertinentes. Si nous savons, par exemple, avec quelle intensité des hommes désirent ou rejettent telle ou telle situation, nous sommes plus ou moins obligés d'en tenir compte. Sen refuse très explicitement de séparer les activités de jugement des activités de connaissance : « Each evaluative approach can, to a great extent, be characterized by its informational basis : the information that is needed for making judgements using that approach and – no less important – the information that is 'excluded' from a direct evaluative role in that approach. Informational exclusions are important constituents of an evaluative approach »<sup>20</sup>. Il s'apparente ainsi à l'un des courants les plus importants de la philosophie contemporaine dont l'un des thèmes majeurs est la remise en cause de l'opposition traditionnelle entre l'objectivité des faits à la subjectivité des valeurs : « We live in a messy world in which seeing reality with all its nuances...and making appropriate 'value judgement' are simply not separable abilities...(...)...When a situation or a person or a motive is appropriately described, the decision as to whether something is 'good' or 'bad' or 'right' or 'wrong' frequently follows automatically »<sup>21</sup>. C'est parce qu'ils constituent solidairement notre monde commun que les faits et les valeurs peuvent être appréhendés avec une certaine objectivité. Sen illustre ce point en montrant que les limites de l'approche utilitariste découlent de restrictions arbitrairement imposées aux critères d'évaluation du bien-être par rapport à ce qui fait sens pour chacun d'entre nous (le fait, par exemple, de ne pas prendre directement en considération les droits et les libertés comme des composants du bonheur). Accepter de faire entrer de nouveaux éléments d'information dans nos représentations c'est, déjà, se préparer à juger différemment.

### 2.3.3. Sciences sociales, jugements de valeur et sens commun

Sen lui-même s'est expliqué à plusieurs reprises sur sa conception de l'économie comme « science morale »<sup>22</sup>. Sa posture, qu'il qualifie lui-même d'« objectivité

<sup>18</sup> Cf. le rapport de l'OCDE Du bien-être des nations : le rôle du capital humain et social, OCDE, Paris 2001.

<sup>19</sup> Christiaan Grootaert Social Capital, The Missing Link, The World Bank, Social Capital Initiative, Working Paper N° 3.

<sup>20</sup> Development as freedom, p. 56.

<sup>21</sup> Hillary Putnam, Realism with a Human Face, Harvard 1997, p. 166.

<sup>22</sup> L'économie est une science morale, La découverte 1999.

positionnelle»<sup>23</sup> revient à considérer que l'on observe toujours la société d'un certain point de vue, en fonction de son histoire, de ses attaches, de sa position sociale et de ses orientations intellectuelles : « There is no to deny that what we believe we have actually observed may also depend on our theories regarding what to expect. There is a two way relation between observation of objects and theories regarding them ». Il n'y a pas de « point de vue de Sirius » en sciences sociales et les critères de jugement que l'on privilégie ont toujours une histoire, mais cela ne doit pas empêcher de faire preuve de cohérence dans le raisonnement, de rigueur dans l'établissement des faits et de lucidité quant à l'influence de son propre positionnement : « It would be odd to say that a person is « being subjective » in reporting that an object – positioned at great distance – looks small from where he stands. If he where to insist that the object is in fact tiny, that would of course be a different matter ».

Cette posture implique une reconnaissance de la pluralité des points de vue légitimes : « The self-perception of the patient can differ from the assessment of the doctor, observations by doctors can contrast with those by other health worker, the perception of the general practitioner can diverge from that of specialists, and so on. It is critical to see the importance of each of these observational positions without attempting to subsume one to another ».

Mais il y a plus : les points de vue individuels interfèrent et se construisent les uns par les autres. La capacité de comprendre et de juger d'une situation sociale n'est pas donnée d'emblée aux individus : elle résulte de l'expérience concrète de leurs interdépendances au sein de la société. Dans cette perspective, le débat public est essentiel pour la formation des préférences individuelles : « In this context, particular importance has to be attached to the role of public discussion and interactions in the emergence of shared values and commitments »<sup>24</sup>.

Il reste à préciser ce que peut-être la tâche du chercheur en sciences sociales dans cette conception « constructiviste » de l'évaluation du bien-être social. Renonçant à l'ambition démesurée de découvrir une vérité sur le bien-être ignorée du simple citoyen, il lui reste à expliciter et clarifier les jugements du sens commun pour les rendre plus cohérents. Telle est d'ailleurs la posture de Michael Walzer lorsqu'il se réclame d'une « manière de faire de la philosophie » qui « consiste à interpréter pour ses concitoyens le monde des significations que nous avons en commun »<sup>25</sup>.

Concluons, en précisant la place de ce détour philosophique dans une réflexion sur les indicateurs sociaux. Il vise à renforcer la crédibilité de trois affirmations que l'on pourrait tout aussi bien considérer comme évidentes : premièrement, il n'y a pas de « théorie du bien-être » qui permette de faire l'économie de jugements de valeurs nécessairement « situés » sur le caractère plus ou moins souhaitable de tel ou tel état de la société ; deuxièmement, nos jugements sur la société dépendent de la « base informationnelle » à partir de laquelle ils s'exercent ; troisièmement, choisir et hiérarchiser les aspects de la réalité sociale qu'il importe de connaître et de faire connaître doit être considéré comme un acte de jugement à part entière, ce qui veut dire qu'il doit s'effectuer collectivement et dans un cadre institutionnel approprié.

---

<sup>23</sup> *Philosophy & Public Affairs* 22 (1993): 126-45.

<sup>24</sup> *Development as freedom*, p. 253.

<sup>25</sup> *Op. cit.* p. 17.