



**HAL**  
open science

## Prospective territoriale et problèmes d'aménagement : analyse de quelques scénarios réunionnais

Gilles Lajoie

► **To cite this version:**

Gilles Lajoie. Prospective territoriale et problèmes d'aménagement : analyse de quelques scénarios réunionnais. Travaux & documents, 2003, Espaces, sociétés et environnements de l'océan Indien, 20, pp.25-50. hal-02181281

**HAL Id: hal-02181281**

**<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02181281>**

Submitted on 19 Oct 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Prospective territoriale et problèmes d'aménagement : analyse de quelques scénarios réunionnais

---

GILLES LAJOIE

Maître de Conférences en Géographie

**Résumé :** Depuis une quinzaine d'années, les expériences de prospective territoriale se sont multipliées pour devenir aujourd'hui l'exercice convenu pour tout territoire en quête de projet. Après avoir passé en revue les raisons institutionnelles et contextuelles de ce succès, on s'interroge sur les présupposés de la démarche prospective et sur ses effets directs et indirects plus ou moins attendus. La réflexion est illustrée par l'analyse d'une série de scénarios qui dessinent les avenir souhaités ou redoutés de l'île de La Réunion à l'horizon 2020 et 2030.

**Mots clés :** aménagement du territoire, prospective territoriale, scénario spatial, analyse structurelle, tendances spatiales, projet de territoire.

## INTRODUCTION

« L'aménagement du territoire est longtemps resté myope, incapable de s'épanouir dans une vision prospective ».

Cette affirmation forte d'un ancien ministre de l'Aménagement du territoire<sup>1</sup> résume les difficultés récurrentes des politiques d'aménagement successives à anticiper sur les transformations socioéconomiques et sociétales majeures (crises économiques, mondialisation, problèmes d'environnement...).

Pour plusieurs raisons concomitantes, la réflexion prospective a été relancée depuis une quinzaine d'années et les *projets de territoires* sont désormais des productions intellectuelles largement diffusées.

Après avoir pris la mesure de ces changements de fond, nous reviendrons dans un premier temps sur les fondements de l'exercice de prospective qui contribuent à diffuser, voire à imposer l'affirmation

---

<sup>1</sup> Jacques Chérègue, in *Dossier Prospective et Territoires*, DATAR, La Documentation Française, 1994.

consensuelle, politiquement correcte et rarement discutée, selon laquelle *il faut penser l'avenir des territoires*.

Dans un second temps, nous questionnerons le lien complexe qui unit prospective et territoire et qui explique dans une large mesure la nature des productions intellectuelles qui ont fait florès depuis quelques années.

Nous analyserons enfin quelques exercices de prospective territoriale appliqués à La Réunion en questionnant les méthodes et les discours tenus pour penser les futurs possibles de l'île.

## LA PROSPECTIVE TERRITORIALE COMME OUTIL DE PENSÉE COLLECTIVE

Depuis la relance de la prospective à la fin des années 80, les panégyriques n'ont pas manqué pour affirmer que « la prospective est à la croisée des savoirs et au cœur des régions », ou encore « qu'il n'y a pas de régions sans avenir, seulement des régions sans projet »...

On pourrait égrener longuement le rosaire des affirmations qui constituent autant de plaidoyers *pro domo* fréquemment tenus par les organisateurs de cette réflexion prospective. En situation de crise, au sens étymologique du mot (choix, décision), tout effort de réflexion sur l'avenir d'un territoire semble toujours emporter l'adhésion quelle que soit l'échelle spatiale. En prenant quelque distance avec l'exercice concret de prospective territoriale, il n'est pas sans intérêt de revenir brièvement sur les raisons de ce succès. La mise en application progressive de la décentralisation institutionnelle conjuguée à une volonté politique profonde de repenser le fonctionnement du territoire explique dans une large mesure le renouveau de la réflexion. Débutée à la fin des années 80, l'aventure de la prospective territoriale fut d'abord celle des Régions qui cherchaient à exercer pleinement leurs nouvelles prérogatives en terme d'aménagement du territoire.

Longtemps réservée à l'administration centrale (DATAR - Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, Commissariat Général au Plan), la prospective régionale fut un outil symbolique essentiel pour asseoir un positionnement institutionnel toujours discuté dans le contexte de la construction européenne (Europe des Nations *versus* Europe des Régions ; débats autour du fameux principe de subsidiarité au moment des discussions sur le Traité de Maastricht...).

Lorsqu'elles fêtent leurs 20 ans au colloque d'Amiens en 1992, les Régions sont encore en quête de visibilité et les présidents de conseils régionaux cherchent à affirmer leurs prérogatives à l'intérieur de leur champ de compétence et parfois au-delà, la jeunesse de l'institution incitant à ouvrir la réflexion sur les compétences partagées. « *Les nouvelles relations entre l'Etat et les collectivités locales* » constituaient d'ailleurs en 1991 le sujet d'un colloque national organisé par la Direction Générale des Collectivités Locales à la DATAR.

Ce contexte politique explique dans une large mesure les choix de certains pionniers tels Robert Savy, président du Conseil Régional du Limousin qui affirmait alors : « Avant la décentralisation, le développement futur était essentiellement l'affaire de l'Etat. En devenant responsable de tout ou partie du développement régional, le travail sur la stratégie est devenu pleinement l'affaire des régions ».

Prenant pleinement conscience de l'importance symbolique d'une réflexion stratégique sur les futurs possibles du territoire, cette volonté politique conduisit la région Limousin à publier en 1987 « Limousin 2007 », suivie par la région Aquitaine en 1988 (Prospective Aquitaine 2005) puis par la région Poitou-Charentes en 1990 (Poitou-Charentes 2000).

Cette mise en œuvre réfléchie de ce que l'on pourrait appeler le principe de subsidiarité en prospective territoriale – qui peut, mieux que nous, penser l'avenir de notre territoire- s'est également accompagnée à cette époque de la volonté affichée par de la DATAR de relancer la prospective territoriale pour au moins trois raisons.

En premier lieu, après quelques échecs avérés en terme d'aménagement du territoire hérités des Trente Glorieuses et dont la médiatisation va aller crescendo dans les années 80 (crise des banlieues, régions en crise...), l'Etat annonce haut et fort que l'aménagement du territoire implique nécessairement la vision prospective et l'anticipation. Penser l'avenir permettrait, sinon d'éviter toutes les situations de crise, du moins de les prévoir.

En second lieu, dans le contexte géopolitique tumultueux de la fin des années 80 (effondrement du bloc soviétique, chute du mur de Berlin...), on pressent que la dernière décennie du vingtième siècle verra des bouleversements profonds dans la géographie de l'Union Européenne, ce qui impliquera sans doute de repenser les modes de gouvernance des territoires européens à toutes les échelles. Le Traité de Maastricht entré en vigueur en 1993 et qui fonde l'Union Européenne instituera d'ailleurs un Comité des régions permettant aux autorités régionales et locales d'être associées

directement aux travaux de la Commission, cette nouvelle instance devant être consultée avant l'adoption des décisions touchant aux intérêts régionaux. En dernier lieu, on a pris conscience que l'aménagement du territoire relevait désormais de plusieurs niveaux de compétences : Union Européenne, Etat, Collectivités Territoriales..., la mission de la DATAR étant d'éclairer les choix impliquant les compétences partagées de ces acteurs. Cette volonté politique forte déboucha au début des années 90 sur une réflexion d'ensemble sur l'avenir du territoire français à l'horizon 2015 qui associa une douzaine d'équipes thématiques et plus de 300 chercheurs de toutes disciplines. Ce travail d'envergure devait permettre la diffusion de savoirs et de savoir-faire et leur appropriation sociale grâce à des publications comme le « guide pour les actions et études de prospective territoriale » ou les dossiers « Prospective et Territoires » au ton volontaire qui surprend encore aujourd'hui<sup>2</sup>.

Cette volonté de « démocratisation » de la réflexion prospective se retrouva en 1994 dans le grand débat national pour l'aménagement du territoire. Elle se diffusa encore dans les régions à l'occasion de la préparation de la troisième génération des contrats de plan Etat-Région (1994-1999), le corpus des méthodes de prospective jusqu'alors « propriété intellectuelle » d'un Etat décideur de l'avenir de tous ses territoires étant en quelque sorte définitivement « décentralisé ».

Ce mouvement s'est affirmé ces dernières années avec la mise en œuvre des lois « Voynet » et « Chevènement ». La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT), dite « loi Voynet », du 25 juin 1999, a encore amplifié le mouvement de réorganisation des territoires. Dans le même temps, la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « loi Chevènement », du 12 juillet 1999, a proposé une nouvelle architecture de coopération intercommunale et de développement territorial. Ces deux lois ont institué le « pays » et « l'agglomération » construits autour de la notion de « projets de territoires » qui affiche de facto une dimension prospective, la « loi Voynet » précisant à l'article 26 : « Le projet détermine, d'une part, les orientations que se fixe l'agglomération en matière de développement économique et de cohésion

---

2 Jean-Louis Guigou, directeur de la DATAR à cette époque, écrivait notamment dans l'avant-propos des dossiers : « Il y a un vaste mouvement de prospective sur le devenir des territoires. Quelle est votre contribution ? Qui que vous soyez, élus, groupements d'entrepreneurs, syndicats ouvriers, syndicats agricoles, associations, animateurs du développement local, à quelque niveau que vous vous trouviez : communes, départements, régions, vallées, pays, grands bassins... pourquoi ne pas réunir un groupe d'amis, de partenaires, de confrères, animés par le même souci d'anticiper l'avenir et d'organiser collectivement votre territoire ? Pour ce faire, il suffit de créer un club de prospective. C'est simple ».

sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement... et, d'autre part, les mesures permettant de mettre en œuvre ces orientations ».

Signalons enfin que la démarche de prospective territoriale trouve aussi un terrain favorable à son développement dans le paysage institutionnel grâce aux documents de planification à l'échelle régionale, avec les Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement du Territoire (SRADT), mais aussi à l'échelle locale avec les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) et les divers documents sectoriels comme les Programmes Locaux de l'Habitat (PLH) ou les Plans de Déplacements Urbains (PDU) qui doivent expliciter les choix stratégiques pour l'avenir d'un territoire. Enfin, la récente loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 renforce ce mouvement de fond en favorisant l'association des citoyens aux décisions locales. Face à cette tendance forte à penser et organiser l'avenir des territoires, il convient de revenir un instant sur les fondements de la démarche de prospective qui nous semblent participer grandement à son succès.

En premier lieu, on peut souligner que l'exercice intellectuel s'applique désormais à toutes les échelles spatiales, de l'avenir du quartier à celui de la planète, en passant par le pays, l'agglomération, la région et l'Etat. Surtout, l'avenir d'un territoire à une échelle donnée est pensé dans un tissu de relations avec les autres échelles. Si la démarche idiographique a eu son heure de gloire, et avec elle la production de monographie<sup>3</sup>, le souffle de la systémique a tout emporté sur son passage à partir des années soixante-dix.

Le monde humanisé est pensé dès lors comme un système et quelle que soit l'échelle d'analyse, la prise en compte des interactions et des rétroactions est devenue le passage obligé pour comprendre l'état du système et son évolution probable.

La prospective territoriale repose donc aussi sur cette « pensée circulaire », seule capable de concevoir des territoires définitivement ouverts. Elle est considérée comme l'outil intellectuel permettant de penser à la fois la complexité d'un système socio-spatial en constante réorganisation et ses futurs possibles.

En second lieu, quelle que soit l'échelle considérée, la prise de parole citoyenne est devenue la règle en matière de prospective et « fait consensus ». Ainsi, quand l'avenir du monde développé se discute en cercle réduit (G9, OMC...), des pensées alternatives s'organisent pour

3 « La monographie, parfois célébrée, est une impasse », P. Dagognet in *Epistémologie de l'espace concret*.

prendre la parole (sommets de Gênes, Porto Allegre, Johannesburg...). À chacune de ces occasions, le quatrième pouvoir, celui des médias, relaye très largement l'événement qui tourne parfois à la confrontation comme ce fut le cas à Gênes. Mais ce succès est d'abord celui du cinquième pouvoir<sup>4</sup>, celui des individus lambda qui organisent une réflexion collective et la font connaître dans l'instant au village planétaire grâce au Web<sup>5</sup>.

À l'échelle des Etats, la prise de parole citoyenne sur l'avenir du territoire a été institutionnalisée depuis plus longtemps encore et est devenue la norme. À titre d'exemple, le Grand Débat National de 1994 en France reposait sur une longue liste de grands colloques régionaux rassemblant un grand nombre d'acteurs au premier rang desquels les jeunes étaient mobilisés et « mis en scène » pour reprendre la métaphore goffmanienne.

Enfin à l'échelle locale du pays ou du quartier, la prise de parole citoyenne est devenue la condition sine qua non de la réussite de l'exercice de prospective territoriale. Dans quelques cas, la présence d'élus est même jugée contre-performante à un moment donné de l'exercice de prospective territoriale tant elle rappelle « l'ancien régime technocratique »<sup>6</sup>.

En dernier lieu, quelle que soit l'échelle considérée, la démarche de prospective territoriale apparaît aux yeux des différents acteurs comme l'effort nécessaire d'anticipation pour répondre à la mise en concurrence des territoires et à leurs mutations rapides. Baignés dans la mondialisation et souvent angoissés par ses effets, les acteurs locaux ont pris la mesure de cette nouvelle donne : les territoires sont désormais ouverts et en concurrence directe avec des voisins parfois éloignés. Par ailleurs, les mutations qui les concernent peuvent être soudaines dans les champs de l'économique, du social ou du politique, les causes de ces mutations étant le plus souvent extérieures au territoire lui-même.

Au final, les partenariats entre acteurs pour organiser une pensée collective autour d'un projet de territoire paraissent aujourd'hui d'autant plus inéluctables qu'ils sont souhaités par « l'ancien pouvoir central » qui les inscrit dans la loi.

---

4 Selon l'expression de Joël de Rosnay in « *Réseaux, mobilité et nouveaux marchés* », *Grand Forum Réunion* de décembre 2002.

5 On soulignera au passage le rôle essentiel de l'Internet dans la planification, l'organisation logistique et la communication pensées autour de ces « contre-sommets » où se discute pareillement l'avenir du monde.

6 À titre d'exemple, dans le cadre de la construction du projet d'agglomération strasbourgeois, un « comité citoyen » a été institué reproduisant au mieux le corps social (méthode des quotas appliquée à un panel de 734 citoyens volontaires pour l'exercice de prospective) mais sans élus, le rôle d'animation étant assuré par un fonctionnaire territorial.

Une première conclusion peut donc être tirée. Si les responsables politiques et institutionnels demeurent souvent impliqués pour penser l'avenir des territoires conçus désormais comme des systèmes spatiaux, les corps intermédiaires (organismes consulaires, socioprofessionnels, syndicats, associations, individus qualifiés...) ont définitivement pris leurs marques. Cette entrée en force de la société civile dans le débat sur l'avenir des territoires nous semble donc participer à un mouvement sociétal de plus grande ampleur : l'avènement du cinquième pouvoir porté par le quatrième (le citoyen lambda dont l'avis est médiatisé sans limite spatiale ou temporelle grâce au Web).

Dans ce contexte, la prise de parole citoyenne, l'intelligence collective, la pensée circulaire sont autant d'éléments d'un nouveau consensus. Face aux erreurs du passé dans la gestion des territoires, héritées de l'ancien régime technocratique et d'une pensée hiérarchique (hiérarchie : ordre sacré), la mobilisation d'acteurs locaux autour d'un projet de territoire dans de nouvelles pratiques de pensées dynamiques, créatives et collectives « fait consensus ».

Penser l'avenir de son territoire, quelle que soit la méthode retenue, ne peut que susciter l'adhésion et communiquer sur cette pensée collective est du meilleur effet, surtout sur le Web<sup>7</sup>.

## PROSPECTIVE ET TERRITOIRE ET LOCALISME

Au-delà du consensus et sans nier les avancées liées à ces nouvelles démarches, on peut néanmoins réfléchir aux présupposés de ces exercices de prospective territoriale ainsi qu'à ses effets directs et indirects plus ou moins attendus.

En temps normal et *a fortiori* en situation de crise, l'organisation même de la réflexion est devenue une activité en soi, presque un début de réponse à la crise. Classiquement, elle va permettre une appréciation objective des forces et faiblesses du territoire considéré, des tendances lourdes qui le concernent et des points de ruptures potentielles dans différents registres (politiques, économiques, sociaux, etc.). La réflexion se prolonge souvent par la rédaction de scénarios spatiaux qui dessinent les futurs possibles du territoire.

À ce stade, la démarche peut être plus ou moins formalisée (analyse systémique, identification des variables du système...) mais elle devra

7 Gilles Lajoie (2002), « Nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) et territoire », in B. Idelson (éd.), *NTIC dans l'océan Indien*, Saint-Denis : Université de La Réunion : France-Télécom, 2002, p. 58-62.



nécessairement conduire à la construction d'une stratégie qui doit fédérer les aspirations et attentes des différents acteurs, à l'instar d'une entreprise qui va penser son développement futur à partir de son « projet d'entreprise ». Cette stratégie prend la forme du scénario « souhaitable », facilement repérable, et qui fait consensus.

Pour l'acteur qui lance la réflexion, la démarche de prospective est devenue ainsi une action de communication essentielle, sa validation institutionnelle rejoignant un mouvement sociétal plus large qui n'est pas sans rapport avec le fameux « retour du local ».

Ce qui était jadis « d'intérêt local » était de *facto* d'intérêt limité et un « terme local » était un mot du terroir peu compris sous d'autres cieux... C'est presque le contraire à l'heure où l'on redécouvre les « couleurs locales » et « les saveurs locales », le localisme étant redevenu une idéologie « de son époque » qui fait de la proximité le principe de la bonne gouvernance, voire un remède pour corriger les dysfonctionnements du passé. À l'heure de la mondialisation et de ses incertitudes, la prospective territoriale est parfois conçue comme une véritable thérapie territoriale pour soigner des territoires « en dépression »<sup>8</sup>.

En filigrane, la démarche de prospective territoriale affirme donc quelques principes qu'on peut questionner. Ainsi « penser globalement, agir localement » apparaît comme un des fondements de cette démarche mais au-delà du caractère mobilisateur de la formule, est-on toujours en mesure d'évaluer les interactions entre le global et le local ? Et en quoi « l'action locale » est-elle nécessairement un gage de réussite après avoir « pensé globalement » ?

Autre présupposé important de la démarche, le résultat attendu doit renvoyer une image consensuelle qui doit fédérer les aspirations et attentes des différents acteurs. Mais pour un acteur social quelconque, penser l'avenir de son territoire, c'est aussi penser son propre avenir, le territoire n'étant jamais un espace quelconque. Comme l'affirme Roger Brunet<sup>9</sup>, « le territoire est à l'espace ce que la conscience de classe est à la

8 Ainsi à titre d'exemple, J.-P. Dodet rappelle que « la mise en prospective du territoire avallonnais, dans le cadre d'un programme européen Leader 2, a fonctionné comme un processus thérapeutique, aboutissant à un changement de représentation générateur de nouvelles dynamiques et de nouvelles organisations du territoire. Grâce à une mobilisation collective, la mort programmée du pays s'est transformée en un nouveau projet de vie conduisant à la mise en place d'un Pays », in *Prospective en développement local : un divan territorial*, Forum de Lille, 18 et 19 décembre 2001.

9 R. Brunet (2001), *Les mots de la géographie : dictionnaire critique*, en collaboration avec Robert Ferras et Hervé Thery, Reclus-La Documentation Française, Collection Dynamiques du territoire.

classe : quelque chose que l'on intègre comme partie de soi, et que l'on est donc prêt à défendre ».

Comme tout acteur social, un acteur intégré à la démarche de prospective a des intérêts propres et partagés. Tout à la fois habitant, acteur de la vie économique, associative ou culturelle, parfois élu, il a la complexité de tout être social mais se retrouve à la table de négociation du consensus territorial avec une étiquette souvent unique.

Ainsi, qu'il soit décideur ou porte-parole d'un groupe particulier dans un domaine quelconque de la vie sociale, la complexité de *son jeu d'acteur* est niée. Il est réduit à l'état d'acteur du consensus local en construction et qui doit nécessairement voir le jour.

En effet, autre sujet de réflexion et d'étonnement, l'exercice est souvent voué à la réussite. Les contradictions inhérentes aux stratégies d'acteurs, les différences de vues parfois fondamentales entre les projets qu'ils nourrissent sur un même territoire sont intégrées à la réflexion mais sans être perçues comme de véritables obstacles au consensus. Puisque l'objectif commun est le développement harmonieux du territoire commun à tous, chaque participant à l'exercice de prospective territoriale doit nécessairement transcender sa dimension individuelle d'acteur social au profit du groupe d'experts. Le territoire dont il doit penser l'avenir n'est plus « quelque chose que l'on intègre comme partie de soi » mais un territoire partagé dans l'harmonie et sur lequel les conflits d'usage font partie d'un passé révolu...

Ces quelques réflexions s'appliquent pour partie seulement aux exercices de prospective territoriale débutés à La Réunion pour plusieurs raisons. En premier lieu, ces exercices se fixent souvent l'objectif prudent « d'ouvrir le débat sur l'avenir de La Réunion », la méthode des scénarios étant largement utilisée pour « enrichir une réflexion, un débat, sur l'avenir et les enjeux stratégiques de La Réunion à l'horizon 2030 »<sup>10</sup>.

Relativement simple d'usage, l'écriture du scénario apparaît presque comme une fin en soi. N'ouvrant pas prioritairement sur un programme d'actions précis, ces exercices laissent ainsi libre cours à la créativité des experts qui ne se marie pas toujours avec le formalisme méthodologique annoncé...

Autre particularité réunionnaise, le territoire retenu pour l'exercice est évidemment la Région mais les évolutions territoriales plus précises manquent cruellement. S'agissant de prospective des territoires, on pourrait attendre des réflexions localisées mais il n'en est rien... Les évo-

10 Futurs Réunion (1999), *Premier rapport : 9 scénarios de prospective territoriale*, ODR (Observatoire du Développement de La Réunion).

lutions stratégiques concernent « un territoire global » considéré comme un système unique. Elles sont le plus souvent « a-spatiales ».

Ce non-dit sur les futurs possibles des sous-systèmes territoriaux contraste parfois avec la précision et l'originalité des scénarios d'ensemble qui dessinent une Réunion devenue Réserve naturelle européenne ou département d'Inde en 2030 comme dans les scénarios particulièrement créatifs du groupe Futurs Réunion sur lesquels nous reviendrons.

## PROSPECTIVE TERRITORIALE : DES MÉTHODOLOGIES D'ANALYSE À LA PRODUCTION DE SCÉNARIOS

### Quelques éléments de la réflexion locale en prospective territoriale

À La Réunion, la réflexion trouva sans doute un terrain favorable à son épanouissement avec l'élaboration du Schéma d'Aménagement Régional du Conseil Régional, adopté en Conseil d'Etat en 1995 et qui fixa les grandes orientations d'aménagement pour la décennie.

Ainsi dès 1994, des « Songes sur La Réunion » sont publiés dans la presse locale et présentent trois scénarios de facture assez classique : l'intégration européenne, l'archipel indien et le développement durable créole<sup>11</sup>.

À partir de 1998, l'association ODR (Observatoire du Développement de La Réunion) réunit un groupe d'experts<sup>12</sup> pour lancer un débat sur « l'avenir et les enjeux stratégiques de La Réunion à 2030 ». Basé sur une méthodologie plus construite, l'exercice conduit à la rédaction d'une douzaine de scénarios souvent iconoclastes<sup>13</sup>.

Plus récemment, les cahiers réunionnais du développement publient un numéro spécial sur « La Réunion à l'heure des choix » dessinant trois scénarios pour 2020 : le *statu quo* économique et social, la réforme sociale et rurale, la réforme économique et urbaine<sup>14</sup>. Enfin, en septembre 2002, le Conseil Economique et Social publie ses réflexions sur les « enjeux et défis de La Réunion à l'horizon 2020 ».

Cette liste des principaux exercices de prospective territoriale menés depuis peu à La Réunion renvoie plusieurs images et en premier lieu, celle du foisonnement née de l'urgence des réponses à apporter à des questions

11 « Songes sur La Réunion », de B. Prell, G. Blanc et J.-L. Grandvaux, AGORAH, 1994.

12 Futurs Réunion est composé « de personnes en responsabilité dans le fonctionnement local actuel » selon l'ODR qui ne précise pas davantage la qualité de ces personnes.

13 Scénarios consultables à l'adresse [www.ODR.NET](http://www.ODR.NET), documents téléchargeables au format PDF.

14 « La Réunion à l'heure des choix : trois scénarios pour 2020 », *Les cahiers réunionnais du développement* n°14 Revue Akoz espace public, février 2002.

d'aménagement du territoire « tombées dans le domaine public ». En quelques années, c'est une vingtaine de scénarios qui sont imaginés, leur construction étant comme une première réponse apportée dans l'urgence à une crise du territoire qui se manifeste à tous les réunionnais et au quotidien (chômage et précarité sociale, manque d'espace pour les activités agricoles et pour l'habitat, circulation difficile...). Ces urgences constatées et quelques autres constituent véritablement le socle de la réflexion locale en prospective des territoires.

Le tableau 1 extrait de « La Réunion à l'heure des choix »<sup>15</sup> illustre parfaitement cette situation puisque les trois scénarios à l'horizon 2020 sont jugés à l'aune des résultats obtenus dans trois domaines : le chômage, la surface agricole utile précisant la sole cannière et la densité de logements à l'hectare.

Tableau 1 : Les scénarios en chiffres (extrait de la Revue *Akoz* - espace public n°14, février 2002)

|  | CHÔMEURS | Chômeurs en %<br>de la population<br>active | Surface agricole<br>dont la canne               | Densité de<br>logements à l'ha<br>(aggl. urbaines 1999) |
|--|----------|---|---|---|
| <b>2000</b>  | 130 400  | 36,5  | 43 500 ha <i>dont</i><br><b>25 500 en canne</b> | 6,6 logements/ha  |
| <b>2020</b><br><b>Scénario 1</b><br><i>Le statu quo</i>                  | 192 000  | 45  | 41 000 ha <i>dont</i><br><b>22 000 en canne</b> | 8,6 logements/ha  |
| <b>2020</b><br><b>Scénario 2</b><br><i>Reforme sociale et<br/>rurale</i> | 200 000  | 50  | 28 000 ha <i>dont</i><br><b>15 000 en canne</b> | 8 logements/ha  |
| <b>2020</b><br><b>Scénario 3</b><br><i>Reforme éco. et<br/>urbaine</i>   | 50 000   | 12  | 42 000 ha <i>dont</i><br><b>25 000 en canne</b> | 10,6 logements/ha                                       |

Le propos n'étant évidemment pas de commenter les chiffres à l'horizon 2020, on se bornera à souligner que le scénario 1 qui ne fait que prolonger les courbes traduit l'angoisse bien actuelle d'un chômage qui explose, d'une sole cannière qui diminue et passe sous le seuil fatidique des 30 000 ha (seuil de rentabilité), et enfin d'une pression urbaine qui augmente sans cesse.

15 Revue *Akoz* - espace public n°14, février 2002.

Une autre image renvoyée par certains travaux de prospective est celle de la Science appliquée au territoire... À cet égard, la démarche prospective du groupe Futurs Réunion qui se propose de comprendre les interactions entre différentes sphères (territoriale, sociétale, économique...) mérite l'attention tant les objectifs heuristiques sont ambitieux.

Fondée sur « une analyse structurelle des facteurs qui déterminent l'évolution de La Réunion, le système-Réunion est découpé en une matrice de huit sous-systèmes régis par la combinaison de variables clés : démographie, emploi et activité, système de production, infrastructures, environnement, modes de vie, système politico-institutionnel, contexte international [...]. L'identification des variables qui jouent sur l'évolution de La Réunion à l'horizon 2030 et le repérage des rapports actuels et potentiels entre elles est une étape capitale de la démarche de prospective. L'outil retenu a été la matrice d'impacts croisés pour la mise en évidence des relations de motricité et de dépendance entre les variables ».

*In fine*, le système Réunion est donc modélisé en 39 variables qui composent les huit sous-systèmes présentés dans le tableau 2. À la lecture d'un tel tableau, le lecteur ne manque pas d'être impressionné d'autant plus que le groupe Futurs Réunion nous précise que sa démarche de prospective se fonde sur un principes de la méthode « Delphi », qui indique que « des experts sont mieux placés que les autres citoyens pour expliquer la logique des phénomènes et des mouvements sociaux ». Des « personnalités majeures dans le fonctionnement actuel de l'île » dont les qualités d'experts et les zones de compétences ne sont pas précisées ont donc été conviées à estimer les atouts, les contraintes et les marges de manœuvre pour les variables regroupées en sous-systèmes. L'effort méthodologique consenti pour imaginer les futurs possibles de La Réunion appelle cependant quelques remarques et questionnements avant la discussion des scénarios.

En premier lieu, il n'est pas inutile de rappeler que la démarche empirique et inductive qui repose sur l'identification de tendances a été largement utilisée en sociologie ces dernières années afin d'identifier les variables motrices du changement social<sup>16</sup>. Elle implique que l'on soit en mesure de conclure à l'existence ou non d'un lien entre toutes les tendances prises deux à deux, le graphe causal résultant être traité avec un

16 Forsé M., Langlois S. (1995), *Tendances comparées des sociétés post-industrielles*, Paris, PUF, 271 p. Dirn L., (1990), *La société française en tendances*, Paris, PUF, 360 p.

algorithme d'analyse de réseaux. Sans entrer dans les détails des critiques formulées à l'encontre de cette méthode et relayées par la très sérieuse *Revue Française de Sociologie*<sup>17</sup>, soulignons tout d'abord que le recours aux experts est d'abord satisfaisant pour les organisateurs de la réflexion prospective...

Pour le lecteur lambda traité comme un profane, le cheminement de la pensée de *l'expert* qui a reconnu une relation causale entre deux variables demeure à jamais obscur. Le lecteur a devant lui une « *matrice d'impacts croisés* » qui lui semble une immense boîte noire composée de toutes les relations causales inexpliquées. Ainsi, nombre de questions restent en suspens. Parmi les 1521 relations causales possibles (39 x 39 variables !), combien furent explorées sachant que beaucoup sont *a priori* sans objet (structure par âge à La Réunion et croissance de l'économie mondiale ; coûts salariaux et risques naturels majeurs etc.)

De surcroît, la matrice ne croise-t-elle pas des objets totalement hétérogènes, certains correspondant à des observations empiriques réelles (indicateurs démographiques), d'autres se prêtant moins facilement à la mesure et constituant plutôt des objets théoriques d'ailleurs largement discutés (identité culturelle ; valeur et comportement...) ? *In fine*, quelles relations sont jugées motrices ou dépendantes ?

Et que dire enfin de la recherche des points de rupture potentielles de certaines variables clés présentées dans le tableau 3 ? La magie du chiffre aidant sans doute, les experts ont jugé qu'un taux d'activité divisé par 2 représenterait une rupture, tout comme les coûts de transport extérieurs divisés par 2 (?) ou multipliés par 3 ou encore le prix de l'eau multiplié par 20.

Tableau 2 : Le système Réunion (extrait de « La Réunion à l'horizon 2030 », ODR, Rapport d'étape, 99)

|  |    |  |
|--|----|--|
| <i>DEMOGRAPHIE</i>                     | 1  | <i>Croissance démographique naturelle</i>            |
|  | 2  | <i>Solde migratoire</i>                              |
|  | 3  | <i>Structure par âge</i>                             |
|  | 4  | <i>Répartition géographique</i>                      |
| <i>EMPLOI ET ACTIVITE</i>              | 5  | <i>Taux d'activité</i>                               |
|  | 6  | <i>Qualifications professionnelles</i>               |
|  | 7  | <i>Coûts salariaux des facteurs</i>                  |
|  | 8  | <i>Emplois aidés</i>                                 |
|  | 9  | <i>Chômage</i>                                       |
|  | 10 | <i>Dialogue social</i>                               |
| <i>SYSTEME DE PRODUCTION</i>           | 11 | <i>Croissance économique par secteur</i>             |
|  | 12 | <i>Secteurs émergents</i>                            |
|  | 13 | <i>Productivité des facteurs</i>                     |
|  | 14 | <i>Savoir-faire et pôles d'excellence</i>            |
|  | 15 | <i>Maîtrise des nouvelles technologies et normes</i> |
|  | 16 | <i>Recherche et développement</i>                    |
| <i>INFRASTRUCTURES</i>                 | 17 | <i>Occupation des sols</i>                           |
|  | 18 | <i>Logement</i>                                      |
|  | 19 | <i>Equipements collectifs et services</i>            |
|  | 20 | <i>Transport intérieur</i>                           |
|  | 21 | <i>Transport extérieur</i>                           |
|  | 22 | <i>Système de télécommunication</i>                  |
| <i>ENVIRONNEMENT</i>                   | 23 | <i>Distribution et traitement de l'eau</i>           |
|  | 24 | <i>Gestion et préservation des ressources</i>        |
|  | 25 | <i>Traitement des déchets</i>                        |
|  | 26 | <i>Risques naturels majeurs</i>                      |
| <i>MODES DE VIE</i>                    | 27 | <i>Revenu disponible</i>                             |
|  | 28 | <i>Structures et modes de consommation</i>           |
|  | 29 | <i>Niveau d'éducation</i>                            |
|  | 30 | <i>Identité culturelle</i>                           |
|  | 31 | <i>Valeurs et comportements</i>                      |
|  | 32 | <i>Citoyenneté et société civile</i>                 |
| <i>SYSTEME POLITICO-INSTITUTIONNEL</i> | 33 | <i>Distribution des compétences</i>                  |
|  | 34 | <i>Distribution des ressources publiques</i>         |
|  | 35 | <i>Poids du secteur public</i>                       |
| <i>CONTEXTE INTERNATIONAL</i>          | 36 | <i>Image et attractivité</i>                         |
|  | 37 | <i>Dynamique d'intégration européenne</i>            |
|  | 38 | <i>Rapports interrégionaux</i>                       |
|  | 39 | <i>Croissance de l'économie mondiale</i>             |

Quels sens accorder à ces chiffres si ce n'est celui d'exister un court instant dans le débat d'expert ? Quant aux variables sociétales qui échappent à toute quantification, leur point de rupture semblent parfois atteint depuis longtemps (valeurs et citoyenneté : délinquance banalisée)...

Tableau 3 : Exemples de ruptures potentielles pour quelques variables clés  
(extrait de « La Réunion à l'horizon 2030 », ODR, rapport d'étape, 1999)

|                        |   |
|------------------------|---|
| Taux d'activité        | Divisé par 2  |
| Occupation du sol      | Spécialisation territoriale<br>Banalisation                     |
| Transport extérieur    | Prix divisé par 2 ou multiplié par 3                            |
| Distribution de l'eau  | Prix multiplié par 20   |
| Identité culturelle    | Replis communautaires, monoculture exclusive, culture « monde » |
| Valeurs et citoyenneté | Délinquance banalisée   |

La typologie des scénarios qui va suivre devrait apporter, sinon des réponses à ces questions, du moins quelques éclairages instructifs sur les finalités de ces démarches prospectives.

### Les scénarios tendanciels ou les futurs probables

Dans l'exercice de prospective proposé dans « La Réunion à l'heure des choix » (tableau 1), le *statu quo* ou scénario au fil de l'eau demeure évidemment celui de l'inacceptable. Il dépeint avec précision une apocalypse qui marie problèmes d'aménagement (explosion de l'habitat diffus, des constructions précaires et sans permis, spéculation foncière, sole cannière sacrifiée...), problèmes sociaux (chômage en hausse constante, fracture sociale qui se creuse, explosion de la criminalité et de la délinquance...) et problèmes politiques (*statu quo* institutionnel, absence de projet national pour l'outre-mer).

Mais au-delà des problèmes évoqués, c'est leur enchaînement qui mérite l'attention. Si le rapport au territoire est abordé clairement<sup>18</sup>, l'angle d'attaque apparaît particulièrement étroit et réducteur. En effet, les seuls outils d'aménagement du territoire qui voient le jour sur la période sont le Parc National des Hauts et « des mesures de protection du littoral » qui ne sont pas précisées. Ces outils censés permettre le contrôle de l'organisation de l'espace s'avèrent inefficaces en raison de l'aggravation du chômage qui entraîne *ipso facto* la dégradation des conditions de vie en zone urbaine. Le résultat imaginé est la perte de contrôle progressive du territoire qui provoque « un retour à la terre » avec le développement d'habitats précaires sur des espaces agricoles ou naturels occupés sans permis.

L'articulation entre le social et le spatial, entre le territoire et ses dimensions sociale, économique et politique est en quelque sorte simplifiée à l'extrême. Elle est surtout déformée en traversant ce qu'on

18 Une partie du texte s'intitule « Le schéma d'aménagement : un territoire en équilibre précaire et fluctuant ».



pourrait appeler « un prisme idéologique ». La chaîne causale et la succession d'évènements qui en résulte s'articulent de la façon suivante : en l'absence d'une aide décisive de l'Etat (« un projet politique national pour l'outre-mer » dans le texte), un problème social (le chômage) prend une dimension spatiale (le retour à la terre), comme si ce recours était toujours possible à La Réunion malgré les réglementations nationales (Parc National des Hauts...). Le scénario va jusqu'à prévoir « le non-respect de la loi qui devient une norme culturelle », la ré-appropriation de la terre s'effectuant donc sans titre de propriété.

Sur la base de constats approchants, un autre scénario tendanciel intitulé « no rupture » a été imaginé par le groupe Futurs Réunion. Plus détaillé dans sa physionomie générale (conséquences de la croissance démographique dans les champs économique, social, culturel ; effets sur les déplacements, le logement, l'environnement ; immobilisme politique et désengagement graduel de l'Etat etc.), il demeure nettement plus vague dans l'exposé de la chaîne causale qui conduit cependant au même futur.

En 2030, la politique du non-choix a créé une Réunion trop ou pas assez urbaine, polluée et embouteillée où l'on s'est résigné au chômage et où le pouvoir d'achat faible et la délinquance élevée font fuir les investisseurs et les touristes...

Au delà du tableau apocalyptique, il est intéressant de noter le déséquilibre existant entre « les raisons d'y croire » qui font face « aux raisons de ne pas y croire » pour chaque scénario imaginé par le groupe Futurs Réunion. En effet, les signes annonciateurs de ce scénario de l'inchangé sont annoncés plus nombreux et sont une nouvelle fois plutôt d'ordre idéologique. On évoque en vrac le « fatalisme réunionnais », « la résistance culturelle au changement », « la pensée unique qui préside tous les rapports sur l'outre-mer français » ou encore « l'immobilisme général », facteurs dont le caractère subjectif est pleinement assumé par les organisateurs de la réflexion qui annoncent que dans ces exercices de prospective, « une large part est réservée aux intuitions et au jeu des acteurs ». On s'étonnera tout de même de la convergence de ces facteurs d'inertie censés caractériser une société réunionnaise qui a su négocier en quelques décennies seulement son entrée dans la modernité en partant d'une économie de plantation figée depuis deux siècles...

Parmi les autres raisons de croire au scénario tendanciel, on relève avec étonnement la rigidité du système « juridico-institutionnel » évoquée il est vrai avant le débat sur la bi-départementalisation, la Loi

d'Orientation pour l'Outre-Mer, la Loi SRU<sup>19</sup> et les nouveaux textes législatifs sur la décentralisation...

Le géographe relève enfin un surprenant « déterminisme géographique », mot malheureux comme tous les *ismes*, mais plus malheureux que d'autres tant il est vrai que cette doctrine qui consiste à déduire des configurations spatiales l'ensemble des actions humaines a vécu... Comme le rappelle utilement R. Brunet, « à la lettre, le déterminisme n'a pas sa place en géographie. Il n'est qu'une vue de l'esprit, une idéologie... ».

*In fine* et aux dires des auteurs, les raisons de ne pas croire au scénario tendanciel sont « plus difficiles à trouver ». On note tout de même « l'insupportabilité de la situation », le présent apportant en quelque sorte un premier démenti, et d'improbables « mouvements géostratégiques » dont la nature exacte n'est pas précisée dans l'exercice de prospective...

Un dernier exemple de scénario tendanciel se retrouve dans la réflexion menée par le Conseil Economique et Social (le laisser faire ou le tout libéral) avec deux portes d'entrée dans le modèle. En premier lieu, c'est l'absence de planification qui engendre des effets négatifs sur le foncier (mitage dans les zones agricoles), sur l'agriculture réunionnaise (filrière canne menacée) et plus globalement sur l'environnement (dégradations diverses et problèmes de transport). En second lieu, c'est la question du logement qui apparaît comme une variable motrice, le grippage du logement social ayant notamment pour conséquence le développement de l'habitat précaire et insalubre sans permis.

La conclusion intermédiaire que l'on peut tirer en ce qui concerne les scénarios tendanciels porte évidemment sur le caractère inéluctable de la crise qu'ils dessinent et sur sa gravité.

À La Réunion comme ailleurs, mais sans doute plus qu'ailleurs, la poursuite des tendances actuelles dans les sphères du politique, de l'économique, du social ou de l'environnement semble proprement impensable. L'impression globale est que des seuils ont été atteints qu'on ne pourra dépasser dans l'avenir (chômage, précarité, délinquance, transports...). Au final, ces scénarios condamnent les tendances actuelles sans nuances et leur poursuite est jugée inacceptable.

Cette condamnation sans appel mérite qu'on s'y attarde. En effet, la situation actuelle peut être jugée difficile au regard des indicateurs déjà

19 Loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) instaure notamment le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) et le Plan Local d'Urbanisme (PLU) qui deviennent l'expression du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD).

évoqués (chômage, précarité...) et expliquer en partie un sentiment d'urgence. Pour autant, on peut douter que tout observateur y verra les prémisses d'une crise majeure touchant toutes les dimensions de la vie sociale (délinquance, retour à la terre et règne du non-droit...) et modifiant à jamais le cadre de vie des Réunionnais (environnement dégradé, pollution, thrombose généralisée dans les transports...).

C'est oublier un peu vite les efforts du temps présent pour réformer et éviter la crise à venir dans les sphères politique (réformes institutionnelles, décentralisation...), économique et sociale (LOOM...), environnementale (prise de conscience citoyenne, diffusion des plans déchets, protection accrue des espaces sensibles...).

Dit autrement, nous faisons l'hypothèse que ce regard sans nuance porté sur le temps présent et le futur qui nous attend « si l'on ne fait rien » fait finalement partie de l'exercice. L'analyse objective pourtant annoncée des forces et faiblesses du territoire se transforme vite en une sorte de catharsis qui souligne surtout les stigmates de la crise annoncée, d'où le déséquilibre entre les « *raisons de croire* » à la catastrophe à venir et les « raisons de ne pas y croire » logiquement passées sous silence.

Puisque l'exercice doit ouvrir sur la rédaction d'un projet mobilisateur et consensuel basé sur l'idée réformatrice (les scénarios positifs ou volontaristes), le tableau des tendances actuelles ressemblera toujours à une œuvre tourmentée de Jérôme Bosch...

### Les scénarios catastrophes ou les futurs inacceptables

Selon notre hypothèse, l'objectif non-dit de l'exercice de prospective est d'imposer la réforme. On ne s'étonnera donc pas de la couleur des scénarios de l'inacceptable dont les titres parlent d'eux-mêmes (guerre inter-ethnique, indépendance, world company, Singapour sur Réunion...). Contrairement aux scénarios tendanciels dont on pourraient attendre qu'ils trient l'ivraie et le bon grain dans les tendances actuelles, ces scénarios de l'inacceptable sont dans leur logique lorsqu'ils prévoient des lendemains qui déchantent. La trame générale dessine en effet la disparition des tendances actuelles, à tout le moins leur bifurcation brutale qui conduit au chaos final... Le message est clair : la réforme ou le chaos, et au hasard des efforts créatifs des experts, celui-ci prend une tonalité plus ou moins politique, souvent culturelle, la constante étant évidemment « l'horreur économique ».

Ainsi dans le scénario de l'indépendance dépeint par le groupe Futurs Réunion, la « Républik Reyonez » est proclamée en 2007 et provoque une

immigration sans précédent (150 000 départs/an, pour l'essentiel des fonctionnaires d'origine métropolitaine). Du coup, le chômage recule grâce aux emplois libérés pendant une période d'état de grâce suivie rapidement par une grave crise due à la fin des aides financières française et européenne, la sortie de la zone euro et le retour au franc CFA créant finalement une instabilité monétaire sans précédent. Avec le recul du pouvoir d'achat des ménages, la consommation s'effondre et le commerce local est durement touché. Résultat, « en 2025, la situation est devenue équivalente à celle que connaissait Madagascar en 1999, le paludisme est à nouveau présent, la mortalité infantile a décuplé, l'illettrisme a fait place à l'analphabétisme ».

Au cœur de la crise, la population réunionnaise accepte par référendum la proposition indienne de devenir en 2031 une « Ile Département d'Outre Mer administrée par un gouverneur prenant ses ordres à Delhi ». Mais « le Salut Indien » n'est qu'un leurre. Au chapitre des bouleversements profonds, on note que la terre est redistribuée aux colons par l'Office National Indien alors qu'au niveau sociétal, le système des castes apparaît, l'anglais devient langue officielle et l'Hindi et l'Urdu sont rendus obligatoires. Devenue malgré elle base arrière militaire de l'Inde dans l'océan Indien, La Réunion voit ses jeunes sacrifiés dans des bataillons de *tirailleurs mascarins* envoyés au front d'une énième guerre indo-pakistanaise...

Parmi les scénarios catastrophes, celui de l'indépendance est de très loin le plus développé et le plus détaillé dans sa chaîne de causalités, sans doute à la mesure de l'angoisse que génère ce futur en rupture définitive avec la Métropole. Il est également archétypique des futurs inacceptables à plus d'un titre.

En effet, la dimension politique est omniprésente dès le début du scénario (création d'un Congrès National Réunionnais, adoption de la constitution de la « Républik Reyonez »...), mais le dérèglement général est d'ordre économique, ses conséquences sur le délitement du corps social étant sans fin (explosion de la délinquance, repli sur soi, développement des sectes...). Si *in fine* le contexte géopolitique international décide du sort d'une île devenue un pion sur l'échiquier géostratégique de l'Inde, le dysfonctionnement initial est bien d'ordre économique.

L'importance du fait économique dans l'émergence des « scénarios catastrophes » est parfois annoncée dès le titre (*World company*, Singapour sur Réunion). Dans « *World company* », le mouvement mondial de concentration d'entreprises touche de plein fouet La Réunion et une entreprise unique connaît alors une situation de parfait monopole. La

société se recompose alors en trois groupes distincts : les chômeurs, les employés de la « *World company* » et les fonctionnaires. Dans un contexte de vives tensions sociales, et face aux chômeurs qui n'ont pas accès au modèle mondial de consommation de masse, les fonctionnaires et les rares actifs du privé se réfugient dans de « petites colonies » protégées par des milices urbaines.

Une fois de plus, l'économique et ses dérivés l'emportent sur le politique et le social, ce qui suggère la nécessité de la réforme proposée dans des scénarios volontaristes dessinant des futurs souhaitables.

Dernière caractéristique de ces scénarios catastrophes, l'exercice relève effectivement de la prospective mais celle-ci n'a plus grand chose à voir avec le territoire... Alors que l'outil méthodologique décompose toujours le système réunionnais en sous-systèmes avec quelques variables proprement spatiales (répartition géographique des variables démographiques, occupation du sol...), les références précises au territoire sont absentes.

Il en va ainsi dans le scénario de la guerre inter-ethnique où La Réunion ressemble au Beyrouth des années 80 avec ses milices armées, ses tensions inter-ethniques exacerbées sur fond de crise économique mais d'où le territoire est absent.

Celui-ci resurgit cependant dans le scénario de la Réserve Naturelle où La Réunion devient l'une des quinze zones sensibles classées « patrimoine de l'Humanité » et sanctuarisées par une Union Européenne toute puissante car devenue propriétaire du foncier. Dans ce futur inacceptable, la population réunionnaise est concentrée dans trois villes situées loin des zones côtières et connectées par un réseau de transport en commun.

Malheureusement, quand on réinjecte le territoire dans la réflexion prospective à l'occasion de ce scénario, c'est avec une grande liberté et en oubliant que le territoire possède des mémoires particulièrement prégnantes qui expliquent son inertie dans le temps long. Comme le reconnaissent volontiers les auteurs de ce scénario en risquant une litote, « *les coûts financiers et sociaux d'une telle solution sont assez peu réalistes...* »

### **Les scénarios volontaristes ou les futurs souhaitables**

Après avoir exploré des scénarios tendanciels menant à des situations de crise qui préfigurent les scénarios catastrophe, la démarche de prospective débouche naturellement sur l'écriture du scénario volontariste ou réformateur susceptible de devenir un véritable projet de territoire.

Ce passage obligé par la réforme apparaît parfois dès le titre comme dans les scénarios imaginés dans « La Réunion à l'heure des choix »<sup>20</sup> au travers de ses deux variantes rurale et urbaine.

Ainsi dans le premier scénario, « la réforme sociale et rurale » s'impose à tous tant « la dégradation de la situation sociale et l'augmentation de la criminalité ont entraîné une remise en cause du *statu quo* économique et institutionnel ». Dans ce futur souhaitable, le salut vient en fait des ressources culturelles de la société créole réunionnaise qu'on apprend à mobiliser. À titre d'exemple, l'initiative individuelle est encouragée pour gérer de façon optimale les ressources foncières et les ressources plus classiques de la solidarité nationale. On peut ainsi pratiquer l'auto-construction aidée de son logement dans des espaces contrôlés et vivre des fruits de l'économie formelle et informelle, les ressources vivrières produites dans des jardins familiaux constituant un revenu complémentaire pour les ménages.

En terme d'aménagement du territoire, on renonce à la concentration et à la densification de l'habitat et des zones d'activités, ceci afin d'éviter les tensions sociales et les dégradations environnementales. Avec le mitage qui augmente, la surface agricole recule mais on sait enfin réserver les meilleures terres pour la production agricole et l'élevage. Le scénario prévoit cependant quelques difficultés en fin de période (2020) pour contenir la dispersion de l'habitat et les coûts de cette dispersion en terme d'équipements.

Dans sa variante urbaine, le scénario volontariste décrit dans « La Réunion à l'heure des choix » repose également sur l'idée de « réforme économique et urbaine » mais tout l'oppose à « la réforme sociale et rurale », l'opposition terme à terme n'étant évidemment pas fortuite (urbain *versus* rural ; économique *versus* social). Alors que la précédente réforme partait de la base (initiative individuelle encouragée), celle-ci vient d'en haut, l'Union Européenne autorisant enfin des aides massives à la production dans les territoires souffrant de handicaps structurels lourds (application des dispositions déroatoires de l'article 299-2 du Traité d'Amsterdam).

Ainsi grâce à une baisse généralisée des coûts (travail, production, transport...) associée à des incitations fiscales, le développement économique est au rendez-vous et le chômage régresse fortement alors que le travail illégal et les revenus de substitution disparaissent graduellement.

En terme d'aménagement du territoire, ce futur souhaitable prévoit de véritables stratégies d'aménagement valorisant les activités économiques à fort potentiel (tourisme, agriculture). Les zones urbaines de qualité se densifient sans dégradation du climat social en raison d'un ascenseur social qui fonctionne à nouveau, les parcours résidentiels se diversifient. Des villes nouvelles apparaissent à mi-pente sur des terres au potentiel agricole limité et ne présentant pas d'intérêt environnemental. *In fine*, cette densification volontariste est une réussite et la pression humaine est mieux maîtrisée.

L'idée de réforme venue d'en haut et qui ouvre sur un avenir souhaitable pour La Réunion est également au cœur du scénario intitulé « Droit commun » et imaginé par le groupe Futurs Réunion. En effet, après que « les Réunionnais aient obtenu que leur île soit réellement et totalement intégrée à l'ensemble national, hors tout particularisme », l'Etat français aidé par l'Europe lance un vaste « Plan Réunion » qui instaurera d'indispensables « mesures de rattrapages structurel et conjoncturel, puis d'accompagnement du développement local ». Paradoxalement, ce scénario volontariste qui dessine un futur à la fois souhaitable et probable ne comporte aucune référence précise au territoire malgré l'évocation du développement local.

Cependant, dans la majorité des futurs souhaitables imaginés par le groupe Futurs Réunion (« le paradis *high tech*, l'alchimie de la réussite, romances créoles...), le salut vient de la science et de la technologie. En quelques décennies et grâce à des plans de formation particulièrement ambitieux, l'île se dote de ressources humaines spécialisées dans les NTIC, mais aussi dans « les biotechnologies, les systèmes neuronaux, la météorologie, la géothermie, l'intelligence artificielle, la réparation de l'humain, la modélisation, le service après-vente technologique, la recherche fondamentale, etc. ».

Un pont entre la science et la formation des hommes est même proposé dans le scénario intitulé « singulière culture plurielle » qui fait de La Réunion un modèle pour la planète avec ses agents de la paix qui pratiquent neuf langues minimum (!) et deviennent membres d'une force internationale de convivialité pluriethnique devant prévenir les conflits de tous ordres en propageant un modèle interethnique de développement harmonieux...

« Ce modèle unique d'aménagement social et économique du territoire est alors érigé en ingénierie du développement que La Réunion va vendre à l'étranger » (expertise en aménagement du territoire, gestion de

l'eau, santé, développement rural et agricole... industrie de la connaissance). Malheureusement, une fois encore, on ne sait rien des déclinaisons territoriales de ce « modèle d'aménagement social et économique du territoire ».

Au final, on remarque que ces différents futurs souhaitables passent souvent par le préalable de la réforme. Qu'il s'agisse d'un « Plan Réunion » ou d'un plan européen de rattrapage, qu'elle soit économique et urbaine, ou sociale et rurale, la réforme de fond semble l'élément fondateur de tout futur souhaitable, comme une bifurcation indispensable dans la poursuite des tendances actuelles.

## CONCLUSION

Au terme de cette typologie des scénarios, quelques remarques de forme et de fond peuvent être formulées. Sur la forme, tout géographe ne peut que se réjouir de l'ouverture d'un débat citoyen sur l'avenir du territoire, la réflexion prospective étant désormais « décentralisée ».

La Réunion n'a pas résisté à la déferlante de la prospective des territoires, suivant en cela une tendance globale discutée en début d'article. Partant du postulat qu'il est *bon de penser l'avenir de son territoire*, surtout en situation de crise, chacun s'essaie à l'exercice avec plus ou moins de bagages théoriques, de méthodes et de créativité mais le résultat est foisonnant et le plus souvent satisfaisant intellectuellement.

En cela, les organisateurs de la réflexion ont atteint plusieurs objectifs annoncés dans l'organisation de la démarche prospective. Le premier est de réunir un plus grand nombre d'acteurs locaux pour réfléchir aux futurs possibles d'un territoire partagé. Cette « décentralisation » de la réflexion ne doit cependant pas faire illusion : les acteurs locaux pressentis pour jouer le rôle d'experts ne renvoient évidemment pas l'image du corps social dans sa diversité. Dans la construction même du groupe d'experts, les réseaux sociaux sont efficaces et peuvent créer des sortes de filtres sociaux qui renverront plutôt des pensées particulières sur l'avenir du territoire et non le futur souhaité par tous, le projet de territoire consensuel pourtant annoncé.

Un autre objectif est atteint : définir un système d'observation puis dresser le bilan des forces et faiblesses du territoire avant de se lancer dans la construction de scénario.

*A contrario*, l'objectif stratégique consistant à définir des programmes ou des plans d'actions semble nettement plus difficile à



atteindre, tout comme la définition d'un système d'évaluation de ces plans d'action. La difficulté tient sans doute dans « le retour obligé au réel » où la créativité n'a plus vraiment sa place et où le pragmatisme doit nécessairement l'emporter. Entre la rédaction d'un scénario spatial, aussi vraisemblable soit-il, et la définition d'un plan d'actions, la posture intellectuelle change et il n'est pas évident que les mêmes experts soient toujours compétents pour les deux productions intellectuelles...

Enfin un dernier objectif général, bien que non-dit, semble atteint : la communication. Réfléchir au devenir de son territoire, c'est déjà *communiquer sur le territoire*, le faire connaître et reconnaître notamment grâce au Web. Le colloque organisé par le Conseil Régional et intitulé « Aménager La Réunion à l'Horizon 2020 » en fut une parfaite illustration en 2001. Pour aller plus loin, on pourrait même dire que la seule activité de réflexion sur le devenir du territoire renvoie une image positive, notamment en situation de crise, la prospective devenant alors une thérapie...

Sur le fond de la démarche de prospective, quelques remarques doivent être formulées. On peut notamment souligner un premier paradoxe en rapport avec la grande diversité des productions. En effet, pour ouvrir la réflexion au plus grand nombre et lancer le débat citoyen sur l'avenir du territoire, on évite souvent l'exposé détaillé des méthodologies lourdes utilisées en prospective. Dans le même temps, on ne souhaite pas totalement « quitter la science » et son aura positive, c'est pourquoi l'on rappelle souvent en début d'exercice quelques principes ou méthodes scientifiques utilisés en prospective (analyse structurelle, variables motrices, dépendantes...).

Au final, le lecteur attentif qui est dans l'attente d'une analyse objective et scientifique du fonctionnement du territoire reste sur sa faim. Il se trouve plutôt confronté à un ensemble de boîtes noires (les relations entre variables), voire de questions sans réponse (les inscriptions spatiales des variables). De la même manière, le lecteur curieux ne manquera pas de se questionner sur les zones de compétences des experts censés comprendre mieux que les autres le fonctionnement d'un territoire.

Il résulte de ce flou méthodologique et conceptuel une étonnante diversité des productions qui pourrait nuire *in fine* à la réflexion prospective d'ensemble. Le lecteur découvre tout à la fois des exercices de prospective classique qui posent des hypothèses et proposent un cheminement clair, mais aussi des exercices purement littéraires plus proches de la nouvelle que du scénario de prospective territoriale. D'aucuns argumenteront sans doute

qu'il ne faut jamais brider la créativité des experts en prospective et ils n'auront pas tort, mais le recours au discours scientifique et à son vocabulaire n'est alors plus nécessaire... Un roman de science-fiction ne s'annonce pas comme un ouvrage scientifique même s'il y puise des contenus. Il s'agit de productions intellectuelles de genres différents.

La dernière remarque de fond porte sur l'articulation problématique entre le social et le spatial, entre la prospective et le territoire. Ici comme ailleurs, ces démarches sont présentées comme des réflexions sur le territoire et ses futurs possibles alors que les scénarios ignorent le plus souvent l'espace géographique, ses échelles, ses contraintes et ses mémoires.

Les tendances repérées dans le temps présent et dont on trace les courbes sur 20 ou 30 ans sont généralement a-spatiales, et quand leur dimension géographique est évoquée, c'est avec un niveau de généralisation si élevé qu'il n'est plus pertinent (le rural, l'urbain, la zone littorale, la surface agricole utile...). À la lecture des scénarios, aucune régionalisation des tendances n'est tentée, comme si le territoire était Un...

Cette articulation entre le social et le spatial ne date pas d'hier et demeure une difficulté théorique majeure. Pour autant, la prospective territoriale ne doit pas l'ignorer car pour reprendre le langage de Durkheim, les faits sociaux génèrent des substrats physiques qui constituent le territoire. Et comme le souligne le sociologue Y. Grafmeyer, « entre les dispositifs matériels, les faits de structure, les institutions et les libres courants de la vie sociale, il n'y a pas de différences de nature, mais seulement des degrés inégaux de cristallisation de cette vie sociale ».

## BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- Arcade J. (1998), « Articuler prospective et stratégie », *Travaux et recherche de prospective*.  
 Attali J. (1990), *Lignes d'horizon*, Fayard.  
 Bailly J.-P. (1998), « Prospective : débat - décision publique », Avis et rapports du Conseil Economique et Social.  
 Bertrand G. (2001), « Prospective : Europe 2010, cinq scénarios à l'essai », *Problèmes économiques* n° 2699.  
 Chastel J.-M. et Michel Griffon M. (1994), « 2010 à La Réunion : des scénarios prospectifs pour raisonner la recherche agronomique », CIRAD.  
 Courson J. de (1999), « La prospective des territoires : concepts, méthodes, résultats », Editions CERTU.  
 Futurs Réunion (1999), « Premier rapport : 9 scénarios de prospective territoriale », ODR (Observatoire du Développement de La Réunion).

- Futurs Réunion (2000), « Deuxième rapport : Une alchimie de la réussite », ODR (Observatoire du Développement de La Réunion).
- Futurs Réunion (2002), « Troisième rapport : Romances créoles », ODR (Observatoire du Développement de La Réunion).
- Godet M. (1987), *Prospective et planification stratégique*, Economica.
- Godet M. (1991), *L'avenir autrement*, Armand Colin.
- Godet M. (1997), *Manuel de prospective stratégique*, Editions Dunod.
- Grafmeyer Y. (1994), « Sociologie urbaine », *Sociologie* 128, Nathan Université, 128 p.
- Jouvenel H. de (1982), « La prospective pour une nouvelle citoyenneté », in Revue *Futuribles* n° 59.
- Lesourne J. (1989), Plaidoyer pour une recherche en prospective, in Revue *Futuribles* n° 137.
- Sicard C. (1998), « La prospective au service de la stratégie territoriale : l'exemple des Ardennes », *Travaux et recherche de prospective*.