RAPPORT D'étude (Version Finale)

OCTOBRE 2026

Etude appliquée de la réponse à la catastrophe et des mécanismes d'entraide, post-cyclone Chido à Mayotte

Sous-titre : Repenser l'urgence à Mayotte - l'action publique à l'épreuve du terrain

Rédigé par : Laurent Saillard
Avec la participation de Charly Camilien Victor (URD)
Et de Jan Verlin (CRISISLAB)



© Photo Laurent Saillard

RESUME EXECUTIF

Le 14 décembre 2024, Chido (miroir en Shimaoré), cyclone de catégorie 4, d'une intensité inédite depuis 90 ans[1], a frappé l'archipel de Mayotte avec des rafales dépassant les 250 km/h. Au-delà du bilan humain officiel, 40 morts et 41 disparus et plus de 5 000 blessés, cette catastrophe a agi comme un puissant révélateur des multiples fragilités systémiques qui affectent le 101ème département français. Cette étude analyse la réponse institutionnelle et les mécanismes d'entraide citoyenne qui se sont mis en œuvre avant, pendant et après le passage du cyclone. Au-delà, cette étude offre aussi un regard critique sur la gestion d'une crise humanitaire en territoire national et tente d'identifier les leçons utiles pour une gestion optimale de crises humanitaires futures qui, nous le savons, augmentent en fréquence et en intensité et n'épargnent désormais plus aucun continent.

Contexte

Mayotte occupe une position stratégique au cœur du canal du Mozambique, corridor gazier et théâtre d'une lutte d'influence majeure. Le passage de Chido n'y a donc pas été un simple phénomène climatique. Il a servi de détonateur sur un terrain déjà fragilisé par la pauvreté, des services publics défaillants, une trop forte croissance démographique[2] pour environnement aux ressources (notamment en eau) limitées et une « crise » migratoire continue source de profondes tensions, transformant l'urgence humanitaire en un véritable test de souveraineté nationale. Une souveraineté qui se joue sur plusieurs fronts : l'île subit une forme de « guerre hybride » où l'instabilité des Comores est potentiellement exploitée par d'autres nations, qui cherchent à instrumentaliser d'une part la rhétorique de « l'occupation française » pour discréditer sa présence dans l'Indopacifique.et, d'autre part, les défaillances institutionnelles, pour alimenter le sentiment d'abandon exprimé par une partie de la population.

Cette dimension géopolitique se double d'une vulnérabilité structurelle profonde que la loi du 12 mai 2025 a renforcé. En durcissant le droit du sol, cette loi a instauré un « droit à géographie variable » qui, tout en visant à réduire l'attractivité migratoire de l'île, a rompu avec l'égalité républicaine, érodé la redevabilité de l'État et installé un climat de suspicion qui ne cesse de s'accentuer depuis. Le cyclone a ainsi frappé une société confrontée à des défis multiples, profonds, et complexes.

Objectif et méthode

L'étude analyse la gestion de l'urgence humanitaire consécutive au passage du cyclone Chido à Mayotte, à partir d'un cadre méthodologique structuré autour de 34 hypothèses, testées par un important corpus qualitatif recueilli in situ (entretiens, discussions de groupe, observations participatives). Environ 40 % des hypothèses s'apparentaient d'emblée à des quasi-constats ; l'effort analytique s'est alors concentré sur les plus incertaines. Les résultats s'articulent autour de deux axes : la réponse institutionnelle et l'entraide. Cette recherche constitue une évolution notable pour le Groupe URD, qui applique pour la première fois sa grille de lecture à un territoire français, après trois décennies d'expertise hors Europe.

Principaux résultats

1. Une vulnérabilité systémique préexistante, amplifiée par la catastrophe

Le cyclone n'a pas créé la vulnérabilité de l'île : il a agi comme révélateur et amplificateur d'une crise chronique. Avant même l'arrivée de Chido, 77 % de la population vivait sous le seuil de pauvreté national et environ 31 000 ménages - près de 170 000 personnes sur 323 153 habitants[3] - résidaient dans des bidonvilles ou des habitats insalubres, sans épargne ni réserves permettant de constituer le moindre stock d'urgence. L'habitat informel, étendu sur environ 10 km², s'était implanté sur des zones à haut risque (pentes abruptes, mangroves), tandis que le taux de couverture assurance, compris entre 6 et 10 %, interdisait toute indemnisation : les constructions de tôle et de bois ont été anéanties instantanément, condamnant les sinistrés à une reconstruction « à l'identique ».

[1] Le cyclone de référence avant Chido était le cyclone « Dicel » de 1934, plus puissant et dévastateur encore que « Kamisy » en 1984.

[2] Mayotte (3,5%/an) est le territoire le plus dynamique démographiquement de France et de tout le continent africain après le Niger (~3,8 %/an), ce qui en fait un cas hybride, une natalité encore « sahélienne » dans sa structure par âge, mais une transition sanitaire déjà largement engagée.

[3] Le nombre exact d'habitants à Mayotte fait débat. Le chiffre officiel (source INSEE) était de 323 153 habitants début 2026. Toutefois, la méthode de calcul est contestée (principalement par des municipalités et des chercheurs). L'estimation haute (comptage des toits sur images satellites – méthode qui a ses propres limites) se situe entre 400 et 450 000 habitants. Le chiffre indiqué ici correspond au chiffre le plus souvent mentionné lors des multiples entretiens menés en cours d'étude. Ce n'est qu'une estimation.

La saturation préexistante des services publics explique l'ampleur de la paralysie et la persistance des séquelles plus de quinze mois après. Le réseau d'eau potable était sous-dimensionné, le Centre Hospitalier de Mayotte fonctionnait au bord de la saturation, et le déficit éducatif laissait plus de 15 000 enfants hors de l'école[4]. La crise a par ailleurs provoqué un choc sanitaire et psychologique majeur - déclenchement tardif du Plan Blanc, maladies hydriques, gale, choléra, traumatismes généralisés - lourdement ressenti par les soignants et agents publics, confrontés à la double peine de subir l'épreuve personnellement tout en assurant leurs missions.

La reconstruction mobilise au plus haut niveau de l'Etat, qui s'engage, mais avance lentement : sur dix millions d'euros sollicités par la ville de Mamoudzou pour ses écoles, seuls 570 000 euros avaient été versés au moment de l'étude. Les lenteurs observées tiennent à de multiples facteurs tels que : les lourdeurs bureaucratiques (les procédures étant identiques à celles de l'hexagone), le déficit de compétences locales pour capter les fonds publics, les cycles institutionnels inadaptés au temps de crise ou aux tensions entre pouvoir central et élus locaux.

2. Les limites d'un modèle de gestion de crise centralisé

La réponse institutionnelle s'est d'abord heurtée à une impréparation structurelle. Conçus sur des modèles métropolitains, les outils de prévention (ORSEC, PCS, PPRN) se sont révélés inadaptés à l'ampleur de l'habitat informel et aux spécificités socioculturelles de l'île ; aucun plan de contingence n'avait anticipé un scénario d'une telle intensité. Cette impréparation a été aggravée par des sous-effectifs chroniques et un turnover administratif tous les deux à trois ans, source d'une véritable « amnésie institutionnelle » qui prive l'île de mémoire des crises passées.

Pendant l'événement, la gestion de crise a souffert d'un pilotage jugé rigide et centralisé, vécu par les acteurs locaux comme une « tour d'ivoire » : activation tardive des cellules de crise, marginalisation des mairies et des grandes ONG (Croix-Rouge, MSF) dans les instances de coordination, et primauté d'une approche bureaucratique et sécuritaire sur l'impératif humanitaire. Cette posture, assumée par l'Etat pour diverses raisons liées en partie au contexte spécifique de Mayotte, a produit des effets délétères notamment lors de la rupture, décidée unilatéralement par la préfecture, de la collaboration avec les dix-sept communes à la suite d'accusations de détournement sur les tickets d'eau : perçue comme une humiliation par les élus, cette décision a brisé le maillage de proximité et aggravé les inégalités d'accès à l'eau, alors qu'une logique humanitaire professionnelle aurait privilégié l'audit ciblé et le maintien du flux vital, au moins le temps de la phase d'urgence la plus aigüe, plutôt que la sanction collective.

Les conséquences humanitaires ont été tangibles : peur des contrôles administratifs poussant les familles en situation irrégulière à l'auto-exclusion, sous-utilisation des abris officiels, et sites entiers livrés à eux-mêmes - telle que le lycée des Lumières à Kawéni, où quelque 600 sinistrés sont restés sans assistance pendant les huit à dix premiers jours.

Ces constats appellent toutefois d'importantes nuances. L'État a su se mobiliser dans l'urgence absolue et bien que très diminué dans ses capacités sur place : réouverture rapide de l'aéroport, dégagement des axes stratégiques, évacuations sanitaires vers La Réunion et mesures dérogatoires ont permis d'éviter un suraccident humanitaire de grande ampleur. Le déploiement des forces de l'ordre n'était pas non plus dénué de fondement, compte tenu des risques de débordement et de pillage auxquels étaient potentiellement exposés les convois humanitaires. Un risque qui s'est peu matérialisé car, dans sa grande majorité, la population a surtout cherché à s'entraider.

3. La vitalité décisive de l'entraide citoyenne

Face aux défis de la réponse institutionnelle, l'entraide citoyenne s'est imposée comme la première réponse immédiate et vitale. Elle a couvert l'essentiel des besoins fondamentaux (approvisionnement en eau, nourriture, soins d'urgence, déblaiement des voies, hébergement chez l'habitant, soutien psychologique) en suppléant les carences des secours institutionnels. Cette solidarité s'est appuyée sur un élan national qui a permis de mobiliser des ressources financières notamment à travers la Fondation de France, des pratiques coutumières et religieuses

[4] Observatoire de la non-scolarisation à Mayotte, « 12 604 non-scolarisés à la rentrée 2023, 13 689 en 2024 et 15 192 en 2025 (soit ~12,7 % des 3-15 ans ». Méthode « par soustraction » : population estimée de 3-15 ans (Insee) moins les effectifs scolarisés recensés par le rectorat.

profondément ancrées, au premier rang desquelles la Moussada, ces travaux collectifs qui ont permis de rebâtir les toitures maison par maison, ainsi que sur le rôle pivot des mosquées et du Conseil Cadial, transformés en refuges, en relais de distribution de la zakat et en canaux d'information oraux. L'auto-organisation s'est également structurée par le bas : constitution du collectif « Réseau Inter-Associatif de Mayotte » (RIAM) rassemblant aujourd'hui une cinquantaine d'associations/ONG en vue d'améliorer la coordination et de parvenir à une harmonisation de l'action des ONG, formalisation de la Charte de Kavani, aménagement de puits communautaires, maraudes de santé bénévoles et déploiement de liaisons satellitaires Starlink, acheminées avec le soutien d'ONG comme Télécoms Sans Frontières après vingt-cinq jours de black-out, aux côtés d'acteurs internationaux tels que MSF, World Central Kitchen, Caritas ou la PIROI.

Malgré cette remarquable réactivité, l'entraide s'est heurtée à des limites structurelles majeures :

- Un épuisement rapide des ressources personnelles des ménages, sans visibilité sur l'avenir ;
- Des mécanismes potentiellement sélectifs, la double exclusion des personnes sans papiers ayant été exacerbée par la crise, avec des tensions intercommunautaires aux points d'eau ;
- Une absence de coordination avec l'appareil institutionnel, générant doublons, dotations inadaptées et angles morts dans la distribution ;
- Une fragilité juridique et financière chronique, les initiatives citoyennes fonctionnant presque exclusivement hors des circuits de subventions publiques.

L'étude enfin questionne le risque politique d'un dédouanant partiel ou total (stratégie de pourrissement) des pouvoirs publics de leurs responsabilités. La loi de programmation, le développement d'une stratégie quinquennale, la mobilisation d'importantes ressources financières sont autant de signes d'un engagement fort de l'Etat sur la durée.

En conclusion

L'étude de l'après-Chido met en lumière une dynamique de crise plus nuancée que ce que le narratif dominant - dans la presse comme dans une large mesure dans les publications issues de la société civile - laisse entrevoir. Loin d'un abandon de l'État, la mobilisation des secours, des forces de sécurité et de la logistique de crise démontre que la souveraineté régalienne française reste une réalité. Le cyclone n'a pas déclenché une rupture d'adhésion des mahorais, mais renforce au contraire la demande d'un « plus et mieux d'État ». La population mahoraise a d'ailleurs réaffirmé son attachement à la France dans la rue, à travers ses élus, ou encore dans ses choix électoraux. Chido complique indéniablement la tâche de Paris mais en mettant en lumière l'extrême fragilité systémique du territoire il a provoqué une véritable prise de conscience générale suivie d'une forte mobilisation institutionnelle.

L'analyse fait toutefois ressortir un paradoxe de gouvernance préoccupant. L'État entretient un rapport ambigu avec la société civile et les ONG humanitaires. Il sollicite leur concours et subventionne une partie d'entre elles, tout en les maintenant à distance et en leur déniant toute forme de légitimité. Cette mise à l'écart en temps de crise interroge d'autant plus que l'expertise de ces acteurs, par ailleurs reconnue, a été déterminante pour atténuer le bilan de la catastrophe (sécurité alimentaire, accès à l'eau, hygiène, abris, premiers secours). Tout comme interrogent de confier certaines missions, telles que les distributions alimentaires, à des institutions non préparées[5] alors même que les compétences sont disponibles au niveau de la société civile.

En somme, l'enseignement majeur de cette étude est qu'il n'est probablement pas possible pour un Etat de gérer seul une crise d'une telle ampleur et complexité depuis une posture administrative verticale. Un changement de paradigme est nécessaire. A la gouvernance verticale traditionnelle substituer, en temps de crise, une approche horizontale et partenariale, dans laquelle l'État n'a pas vocation à être sur tous les fronts, mais à savoir orchestrer et additionner les valeurs ajoutées de chacun (mairies, autorités coutumières, OSC et ONG).

La refondation de la réponse aux urgences à Mayotte devrait s'articuler autour de quatre axes majeurs :

1. Institutionnaliser la mémoire et l'anticipation locale : rompre avec le « syndrome du recommencement » lié au turnover administratif, en ancrant la formation des acteurs locaux, en décentralisant l'effort logistique à l'échelle des villages et en systématisant des retours d'expérience (RETEX) réellement ouverts et partagés avec la société civile ;

[5] Certaines distributions alimentaires, faute de planification adaptée, se sont terminées en pillage.

2. Adopter un pragmatisme réglementaire : sécuriser des cadres dérogatoires d'urgence (marchés assouplis, cogestion des abris, réquisitions) pour donner aux acteurs de terrain la latitude d'innover sans risque juridique ;
3. Garantir l'inconditionnalité de l'aide et l'accès universel : s'affranchir du tout-numérique et de la barrière linguistique en valorisant l'oralité, les langues locales et les canaux de proximité, tout en neutralisant les craintes de contrôles qui poussent les populations précaires à l'auto-exclusion ;
4. Assumer une gouvernance hybride et partenariale : reconnaître la subsidiarité et coconstruire les interventions avec les maires, le Conseil Cadial et les réseaux associatifs, en faisant de la médiation sociale un pilier stratégique de la Sécurité Civile.

Au-delà de ces défis, Mayotte ne doit plus être regardée sous l'angle d'un territoire en crise permanente, mais pour ce qu'elle est réellement : un cas d'école, dont les défis - qui pourraient s'accentuer dans un avenir proche - devront être relevés par la France pour conserver ses territoires ultra-marins. Les leçons d'agilité tirées de cette catastrophe offrent une opportunité historique de moderniser le modèle français de gestion des catastrophes face aux défis climatiques contemporains - et qui va bien au-delà de Mayotte. La condition sine qua non demeure toutefois la construction d'un climat de confiance entre les acteurs, aujourd'hui absent, et de véritables passerelles entre l'agilité citoyenne et les stratégies publiques de relèvement. Pour conclure, Chido, « miroir » en shimaoré, a bien agi comme tel : il a provoqué une mobilisation de la population française, par sa générosité et son empathie, comme de l'État, qui a depuis repensé son approche et mobilisé des ressources pour se donner les moyens de ses ambitions - renouvelant ainsi le pacte républicain avec les citoyens de ce bout de France de l'océan Indien.

REMERCIEMENTS

Cette étude n'aurait pas pu voir le jour sans l'appui financier de l'Agence Française de Développement, de la Fondation de France, de la Principauté de Monaco et de la Région Auvergne-Rhône-Alpes. Nous tenons à exprimer notre plus vive gratitude à ces institutions pour leur confiance renouvelée et leur soutien constant apporté aux travaux du Groupe URD au fil des années.

Nos remerciements s'adressent également à l'ensemble des élus, des autorités coutumières, des acteurs institutionnels, académiques et de la fonction publique territoriale, ainsi qu'aux agents des services de l'État, aux membres de la Sécurité Civile, aux acteurs du tissu associatif et aux citoyens qui ont accepté de consacrer de leur temps pour partager leur expérience. Leurs témoignages ont constitué la matière première indispensable à l'aboutissement de cette recherche.

Enfin, nous souhaitons exprimer notre reconnaissance toute particulière à Mme Karine Maux, responsable du Pôle Urgences de la Fondation de France, ainsi qu'à Mme Avlamy Ramassamy, directrice du RIAM, pour leur accompagnement précieux lors de la phase de terrain à Mayotte. Leur implication et leur connaissance fine du contexte local ont grandement facilité notre immersion et enrichi la diversité des sources d'information mobilisées pour cette étude.

SOMMAIRE

RESUME EXECUTIF 2

REMERCIEMENTS 6

ACRONYMES 9

LEXIQUE 10

1. INTRODUCTION 12

1.1. COMPRENDRE LE CONTEXTE 13

1.1.1. Mayotte au cœur d'une « guerre » hybride 13

1.1.2. Mayotte avant Chido 14

1.1.3. Le cyclone Chido 16

1.1.4. La réponse 17

1.2. OBJECTIF ET APPROCHE METHODOLOGIQUE 19

1.2.1. Justification et objectifs de l'Etude appliquée 19

1.2.2. Point de clarification 19

1.2.3. Couverture géographique 20

1.2.4. Déroulé de l'Etude appliquée 20

1.2.5. Approche méthodologique 20

1.2.6. Principales difficultés rencontrées et limites de l'étude 21

2. PRINCIPAUX RESULTATS DE L'ETUDE 22

2.1. LA REPONSE INSTITUTIONNELLE 23

2.1.1. Enjeux structurels 23

2.1.2. Enjeux de Gouvernance et de Coordination Institutionnelle 25

2.1.3. Enjeux de Communication et de prise en compte des réalités socioculturelles 32

2.1.4. Enjeux de flexibilité, d'adaptabilité et de résilience 33

2.1.5. Que conclure de la réponse institutionnelle ? 35

2.2. LES MECANISMES D'ENTRAIDE DANS LE CONTEXTE DE CHIDO 36

2.2.1. Comprendre les mécanismes d'entraide à Mayotte 36

2.2.2. L'auto-organisation spontanée comme réponse à l'absence institutionnelle 39

2.2.3. Les limites et tensions de l'entraide 41

2.2.4. L'entraide comme révélateur des failles systémiques 42

2.2.5. L'entraide comme levier de résilience post-crise 43

2.2.6. Le rôle des médias et des technologies dans l'entraide 44

2.2.7. Que conclure des mécanismes d'entraide dans le cadre de la réponse à chido 45

3. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS 46

Conclusion 46

Recommandations 48

ANNEXES 53

Annexe 1 – Approche méthodologique 53

Annexe 2 - Cadre analytique 58
Annexe 3 – de travail 61
Annexe 4 – contrôle qualité et gestion des risques 63
Annexe 5 – Liste des principaux interlocuteurs 65
Annexe 6 – Bibliographie / documents consultés 68

ACRONYMES

AFD	Agence Française de Développement
AFP	Agence France Presse
AMM	Association des maires de Mayotte
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
ARS	Agence Régionale de Santé
CDCS	Centre de Crise et de Soutien
CHM	Centre hospitalier de Mayotte
CIC	Cellule Interministérielle de Crise
CORRUSS	Centre opérationnel de réponse aux urgences sanitaires et sociales
COZ	Centre Opérationnel Zonal
CR	Compte rendu
CRF	Comité de la Croix Rouge Française
DICRIM	Document d'information communal sur les risques majeurs
DDRM	Dossier départemental des risques majeurs
DEALM	Direction de l'Environnement, de l'Aménagement, du Logement et de la Mer
DGS	Directeur Général des Services. Plus haut responsable administratif au sein d'une collectivité locale (mairie ou département).
EHA	Eau, Hygiène et l'Assainissement
EMSP	Équipes Mobiles Santé Précarité
EPRDM	Établissement Public de la Reconstruction de Mayotte (anciennement EPFAM), chargé d'aménager le territoire et de piloter les projets de reconstruction.
ESCRIM	École du Service de Santé des Armées
FDF	Fondation de France
FSU	Fonds de Solidarité de l'Union Européenne. Fonds activé par l'Europe pour soutenir les régions touchées par des catastrophes naturelles majeures.
IFRI	Institut Français des Relations Internationales
MOUS	Maîtrise d'Œuvre Urbaine et Sociale. Démarche associant enquêtes sociales et ingénierie urbaine pour accompagner le relogement des populations des quartiers informels.
MSF	Médecins sans frontières
OIM	(Opération d'Intérêt National) Dispositif d'urbanisme permettant à l'État de piloter directement l'aménagement de secteurs stratégiques sur de larges périmètres.
ONG	Organisation non gouvernementale
ORSEC	Organisation de la réponse de Sécurité Civile. Plan global de gestion des secours au niveau départemental, piloté par la préfecture.
OSC	Organisation de la société civile
PCS	Plan communal de sauvegarde. Outil de planification à l'échelle municipale définissant l'organisation des secours et l'aide à la population en cas de catastrophe.
PIB	Produit intérieur brut
PIROI	Plateforme d'intervention régionale de l'océan Indien
PPRN	Plans de prévention des risques naturels
PTF	Partenaires techniques et financiers (AFD, FDF, CDCS)
RESTOR	Dispositif de financement européen adapté pour répondre spécifiquement aux besoins de reconstruction après une catastrophe.
RIAM	Réseau inter-associatif de Mayotte
SDACR	Schéma départemental d'analyse et de couverture des risques
SIDP	Service Interministériel de Défense et de Protection Civile
SMAE / SMI	Organismes responsables de la production et de la distribution de l'eau potable à Mayotte.
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
URD	Urgence Réhabilitation Développement (Groupe)
UTE	Unités de Traitement de l'Eau
ZEE	Zone économique exclusive

LEXIQUE

Ancle	Concept mahorais désignant l'intelligence, le jugement et le délai intellectuel de l'homme, dont la préservation est l'une des missions du conseil cadial.
Appel d'air	Concept politique et administratif suggérant que l'amélioration des conditions de vie ou de l'aide humanitaire dans les bidonvilles pourrait inciter davantage de migrants à venir sur l'île.
Banga	Initialement, petite maison d'une pièce construite en matériaux naturels (terre, bois, palmes) par un jeune homme atteignant la puberté (16 / 17 ans) pour marquer sa sortie de l'enceinte familiale. Aujourd'hui, le terme est souvent employé (parfois de manière impropre) pour désigner les habitations précaires en tôle des quartiers informels, des bidonvilles.
Cadi (ou Kadi)	Autorité coutumière, religieuse et morale de proximité. Les cadis agissent comme médiateurs dans les conflits familiaux ou fonciers et sont considérés comme indispensables pour débloquer des situations là où le droit réglementaire rencontre ses limites. Le Grand Cadi est le chef suprême des cadis de Mayotte, il fait office de ministre du culte musulman sur l'île.
Catastrophe	Ce terme employé par la population mahoraise fait explicitement référence au cyclone Chido.
Crise	Ce terme employé par la population désigne le manque d'eau chronique à Mayotte
Décasage	Opération administrative et policière consistant à démanteler et détruire par bulldozer des quartiers d'habitats informels (bidonvilles).
Entraide	Coopération réciproque où des individus s'associent de manière spontanée pour répondre à un besoin commun.
Évasan	Acronyme pour « évacuation sanitaire », désignant le transfert de patients (souvent par avion militaire) vers la Réunion ou la métropole lorsque les soins requis ne sont pas disponibles sur place.
Fundi	Ce terme désigne originellement un maître, un enseignant ou un expert. Dans la vie quotidienne à Mayotte, il désigne le plus souvent le maître de l'école coranique (madrasa) qui assure l'éducation religieuse des enfants. Par extension, il peut désigner toute personne détenant un savoir-faire artisanal ou technique reconnu par la communauté.
Kwasa Kwasa	Petites embarcations motorisées rapides utilisées pour le transport, souvent clandestin, entre les Comores et Mayotte.
Madrasa	École coranique servant souvent de lieu d'enseignement religieux et, lors du cyclone, de refuge pour la population.
Mécanisme citoyen	C'est l'action des citoyens qui, sans qu'il n'y ait la moindre injonction des autorités, répond à un besoin reconnu par une communauté.
Mouzoungous	Termes désignant les personnes blanches ou originaires de l'Hexagone.
Moussada	Élan de solidarité collective ou villageoise pour réaliser des travaux de construction ou des investissements (publics ou privés) à moindre coût grâce à l'apport de main-d'œuvre bénévole.
Oikos	Terme grec utilisé par certains architectes locaux pour désigner la gestion économe des ressources domestiques et naturelles, à la racine des mots économie et écologie.
Plan Blanc	Dispositif d'urgence spécifique aux hôpitaux pour mobiliser immédiatement les ressources humaines et matérielles en cas d'afflux massif de victimes.
Résilience informelle	Fait référence à la capacité d'un groupe à se relever d'un choc en s'appuyant uniquement sur les liens humains, sans passer par les structures officielles (assurances, État, secours organisés).
Retex	Abréviation de « Retour d'Expérience », exercice consistant à analyser la gestion d'une crise après coup pour en tirer des leçons.
Sécurité Civile	Depuis 2004, « Sécurité Civile » est le terme juridique de référence : la loi du 13 août 2004 relative à la modernisation de la Sécurité Civile qui remplace progressivement l'expression « protection civile » dans le droit français. Elle englobe : la prévention (plans de prévention,

	information des populations), la préparation (formation, exercices, plans ORSEC), l'intervention (pompiers, services de secours), la gestion de crise et le retour d'expérience.
Shicoas (ou Chicoas)	Groupes d'épargne informels et traditionnels (tontines) où chaque membre donne à tour de rôle une somme, permettant à un bénéficiaire différent à chaque cycle de financer un projet (souvent une construction).
Zakat	Aumône ou taxe religieuse en Islam, pilier de la solidarité communautaire mentionné comme l'une des bases du système d'entraide.
Zone tampon	Site provisoire utilisé pour stocker les énormes volumes de déchets (notamment végétaux) accumulés après le cyclone avant leur traitement.

1. INTRODUCTION

Le 14 décembre 2024, le cyclone Chido dévastait l'archipel de Mayotte. Quinze mois après cette catastrophe, le Groupe URD s'est rendu sur place pour mener une étude à double niveau, visant à analyser la réponse institutionnelle face à cette urgence humanitaire tout en documentant les mécanismes d'entraide citoyenne qui se sont spontanément déployés. Au-delà de l'identification des forces et des faiblesses de la gestion officielle, de la phase préparatoire à la post-urgence, cette démarche cherche à mettre en lumière le rôle crucial, bien que souvent peu visible, des initiatives populaires dans l'allégement des souffrances de la population. À travers ce travail, le Groupe URD nourrit une ambition plus large : analyser les modalités de gestion des crises humanitaires sur le territoire français, afin de tirer des enseignements et de mieux se préparer collectivement (acteurs institutionnels et non institutionnels) à des crises humanitaires futures que le changement climatique et un monde de plus en plus conflictuel promettent de rendre plus fréquentes et plus intenses.

La structure de cette recherche se justifie par plusieurs impératifs méthodologiques et contextuels. En premier lieu, la réponse institutionnelle a fait l'objet de vives critiques de la part notamment de la société civile et de la presse. La littérature sur le sujet est abondante et semble dominée par une analyse critique du rôle des pouvoirs publics dans la gestion de l'urgence, lesquels se sont relativement peu exprimés sur la réponse apportée. Il apparaissait donc important de se rapprocher des autorités afin de mieux comprendre leurs contraintes, leurs grilles de lecture, leurs priorités, et les fondements des décisions prises. Un manque d'écoute réciproque est susceptible d'alimenter, selon nous, une certaine défiance et ainsi de créer des blocages préjudiciables entre des acteurs (institutionnels et non-institutionnels) pourtant appelés à coopérer. Le contexte mahorais révèle ainsi une interaction à la fois complexe teintée de méfiance, de défiance, de mise à distance, et en fin de compte profondément paradoxale : les organisations citoyennes dépendent largement des financements de l'État pour survivre, tandis que les autorités ne pourraient contenir l'aggravation de la pauvreté et des tensions socio-économiques sans le travail de proximité de ces mêmes associations.

L'urgence d'analyser cette dynamique potentiellement dysfonctionnelle est accentuée par la précarité structurelle de l'île, où le taux de pauvreté atteint 77 % selon l'INSEE, incluant les personnes en situation administrative irrégulière. Pour le Groupe URD, l'analyse de la réponse à Chido s'inscrit également dans une réflexion plus profonde sur la gestion des urgences en France. Il existe une possible contradiction, relativement inexplorée, entre le savoir-faire que la France exporte à l'international via la Sécurité Civile ou ses acteurs de la solidarité internationale[6], et les pratiques concrètes appliquées sur son propre territoire. Fidèle à sa mission trentenaire, le Groupe URD propose ici un espace de recul pour identifier les éventuels points de blocage et guider les pratiques vers une plus grande efficacité.

En second lieu, l'étude explore le complément indispensable de l'action publique : l'élan de solidarité et l'entraide. Ces mécanismes spontanés ont été la condition de survie de nombreuses personnes lourdement impactées, en particulier pour les populations non reconnues administrativement qui ont dépendu de dons privés et de distributions alimentaires associatives et citoyennes lorsque les structures étatiques faisaient défaut. Comprendre le fonctionnement, les forces et les limites de cette dynamique permet en outre de nourrir une recherche plus vaste menée par le Groupe URD depuis près de trois ans, en collaboration avec Pablo Servigne[7]. Cette recherche s'intéresse aux comportements humains et notamment à l'entraide en situation de catastrophe. À l'heure où la présidence du CICR rappelait devant l'Assemblée générale des Nations Unies en 2025 que le nombre de conflits mondiaux avait plus que doublé en quinze ans, l'étude de l'entraide devient une nécessité globale de préparation aux crises systémiques de demain. Les données recueillies mettent enfin en lumière la complexité inhérente aux interactions entre institutions et initiatives citoyennes à Mayotte, un espace traversé par de fortes tensions géopolitiques régionales et des frictions locales aiguës entre élus, pouvoirs publics et société civile.

Le présent rapport s'articule en trois temps distincts pour restituer ces dynamiques. La première partie pose le cadre en présentant le contexte spécifique de Mayotte, les défis structurels auxquels font face la population et les

[6] Reconnus par le chef de l'Etat comme : « une fierté et une richesse nationale » lors de la 7ème CNH du 6 octobre 2026

[7] Reconnaitre et renforcer ces liens qui nous sauvent, de Geoffroy, Servigne, Groupe URD, 2026, disponible sur ce lien : https://www.urd.org/wp-content/uploads/2026/07/26_07_09_Rapport-Entraide-Final.pdf

pouvoirs publics, les impacts directs du cyclone Chido, ainsi que l'approche méthodologique retenue pour cette étude. La deuxième partie expose de manière détaillée les résultats de l'enquête concernant la réponse institutionnelle et les mécanismes d'entraide. Enfin, la dernière partie tire les enseignements transversaux de ces observations et formalise une série de recommandations stratégiques destinées tant aux acteurs locaux qu'à l'État français pour l'optimisation de la gestion des urgences humanitaires nationales.

1.1. COMPRENDRE LE CONTEXTE

1.1.1. MAYOTTE AU CŒUR D'UNE « GUERRE » HYBRIDE

Un territoire sous pression

Située au cœur du canal du Mozambique - un corridor maritime hautement stratégique et riche en ressources gazières -, Mayotte est devenu le point de fixation d'une lutte d'influence majeure. Déjà fragilisé par une pauvreté structurelle endémique, ce département français subit de plein fouet des dynamiques régionales hostiles à la présence de la France. L'instabilité chronique de l'archipel des Comores et l'émergence d'une diplomatie que l'on pourrait qualifier « d'opportuniste » de la part de puissances globales (Russie[8], Chine) transforment une crise locale en un défi de souveraineté. Pour la France, l'enjeu dépasse les frontières de l'île. Il s'agit de défendre sa « légitimité » indopacifique face à des compétiteurs, des ennemis, résolus à la déstabiliser, remettre en question sa présence et redessiner les équilibres de l'océan Indien.

Exploiter les angles morts

La tactique des adversaires de la France ne repose pas sur une agression frontale, mais sur l'exploitation méthodique des vulnérabilités de l'administration et du territoire mahorais[9]. Cette stratégie s'articule autour de failles internes que des puissances étrangères se chargent d'amplifier.

Le territoire fait face à une saturation de ses services publics (santé, éducation) et à des flux migratoires incessants, en grande partie instrumentalisés pour démontrer l'impuissance de Paris et nourrir un sentiment d'abandon au sein de la population. À cette pression s'ajoute un décalage institutionnel profond tel que l'application rigide des normes et du droit européen qui crée une bureaucratie kafkaïenne laquelle paralyse l'action publique et empêche des réponses pragmatiques et rapides. Une incapacité qu'a cruellement révélé le passage du cyclone Chido. Ce fossé entre une gouvernance « parisienne » perçue comme déconnectée et les réalités d'une population mahoraise ancrée dans son environnement régional fragilise le pacte républicain, au point que la question du « que reste-t-il du contrat social ? » est ouvertement posée sur place par de nombreux acteurs de la société civile.

Certaines puissances « hostiles » tentent de capitaliser sur ce fossé pour sans doute saper l'autorité de l'État et ainsi accentuer les tensions existantes. La Russie mène ouvertement une politique d'opportunisme agressif. En représailles au soutien français à l'Ukraine, Moscou déploie une influence croissante à Moroni et Madagascar. En reprenant à son compte la rhétorique comorienne sur « l'occupation française de Mayotte », le Kremlin tente de discréditer la France et semble parier sur un basculement de l'opinion favorable à la France. Bien que cet objectif échoue pour l'instant, tant l'attachement de la grande majorité des Mahorais à la France demeure fort, la menace n'en est pas moins réelle. Parallèlement, la Chine avance ses pions économiques via les « Nouvelles routes de la soie », finançant des infrastructures clés chez les voisins de Mayotte pour s'assurer le contrôle des futures ressources énergétiques régionales.

Le spectre du modèle sahélien

Nombreux sont les acteurs rencontrés qui considèrent que : « *si la dérive actuelle persiste, Mayotte pourrait faire face à des défis comparables à ceux rencontrés dans d'autres régions du monde en tension, comme le Sahel* ». Bien que la crise sahélienne soit très différente, cette considération exprimée à plusieurs reprises lors des entretiens reflète une profonde inquiétude de sombrer dans le chaos. Lorsque l'État peine à garantir pleinement la sécurité ou l'accès aux services essentiels, des fragilités apparaissent et la puissance publique est en recul. Les rumeurs de

[8] La Russie soutient clairement la revendication comorienne sur Mayotte et en fait un axe de sa stratégie anti-française dans la région, avec l'ouverture d'une ambassade à Moroni comme signal fort

[9] Constat que l'on retrouve notamment dans le rapport de La commission d'enquête sénatoriale sur les « influences étrangères malveillantes » (2025)

radicalisation, bien qu'encore limitées, et les premiers signaux de circulation d'armes[10] invitent à une vigilance accrue. Sans pour autant dessiner un scénario d'absolu chaos, ces éléments soulignent la nécessité d'anticiper les risques croissants d'une dégradation de la situation sécuritaire.

Dans un tel contexte, comment l'État français peut-il concilier la gestion d'une urgence humanitaire à Mayotte, déjà complexe en raison des multiples défis structurels locaux (manque d'infrastructures, de ressources, isolement géographique), avec les pressions géopolitiques et les enjeux de souveraineté qui pèsent sur le territoire ? Quelles formes concrètes prend l'instrumentalisation de la crise par les acteurs extérieurs, et quelles menaces directes cela fait-il peser sur l'île et sa population ? Enfin, comment se préparer, dans les années à venir, à une augmentation prévisible de la fréquence et de l'intensité des chocs climatiques pouvant mener à des situations de crises humanitaires ?

1.1.2. MAYOTTE AVANT CHIDO

Un attachement républicain en tension avec un sentiment d'abandon

La relation entre l'État et le citoyen à Mayotte est le reflet d'un paradoxe et d'une incompréhension grandissante. Au-delà des enjeux géopolitiques régionaux, l'île incarne l'exemple d'un territoire dont la puissance publique ne parvient pas à maîtriser les réalités locales, rendant l'action et les motivations de Paris peu lisibles pour la population. Cette dynamique est d'autant plus singulière que les Mahorais manifestent par ailleurs un attachement historique fort à la République française, résumé par la célèbre inscription visible dès l'arrivée au débarcadère de Mamoudzou : « Mayotte est française et le restera à jamais ! »[11]. Seule île de l'archipel des Comores à avoir choisi par référendums successifs de demeurer dans le giron français lors des consultations de 1974 et 1976[12], Mayotte a mené un long combat pour son intégration, qui a abouti le 31 mars 2011 à son accession au statut de département et région d'outre-mer. Le citoyen mahorais aspire à l'égalité républicaine par l'application du "droit commun", espérant un alignement progressif des prestations sociales, de la santé et de l'éducation sur les standards hexagonaux. C'est pour répondre à cette volonté d'ancrage institutionnel que s'est dessinée la transition vers une collectivité unique de « Département-Région », acté par la loi n° 2025-797 du 11 août 2025 de programmation pour la refondation de Mayotte, et est entré en vigueur le 1er janvier 2026.

Entre suspicion et théorie du complot

Pourtant, cet « attachement » républicain se heurte à un sentiment d'abandon exacerbé par des crises sécuritaires, migratoires, sociales et économiques hors normes. Cette douloureuse impression de délaissement s'est semble-t-il renforcée depuis le passage destructeur du cyclone Chido. Une partie de la population et des acteurs politiques locaux, à l'instar de la députée de la première circonscription Mme Estelle Youssouffa qui soutient cette lecture, soupçonnent l'État français de laisser délibérément la situation se détériorer afin de créer, à terme, les conditions d'une rétrocession de l'île à l'archipel des Comores, auquel elle appartient d'un point de vue géographique, culturel et historique. Lecture que les autorités centrales rejettent avec la plus grande énergie et qui selon elles relève de la « théorie du complot » alimentée par de fausses informations relayées en masse sur les réseaux sociaux.

La frontière comme source de chaos et la règle comme moteur de l'illégalité

Cette rupture est intimement liée à l'incapacité de l'État à réguler les flux de population. Avant l'indépendance comorienne de 1975, et plus encore avant l'instauration du visa Balladur en 1995, les échanges humains, linguistiques et commerciaux entre Anjouan, la Grande Comores, Mohéli et Mayotte s'inscrivaient dans une circularité quotidienne et naturelle au sein de familles réparties dans l'archipel. En érigeant des barrières administratives strictes et en important des normes européennes rigides dans le canal du Mozambique, la France a certes créé un puissant "appel d'air" économique, marqué par l'apparition d'une zone euro attractive, mais elle a aussi dressé un « mur juridique ». Cette frontière a transformé une traversée domestique de 60 kilomètres en une

[10] Information mentionnée dans différents rapports parlementaires et confirmée par les services de police, la gendarmerie et les services de justice locaux.

[11] À Moroni (Comores) près de la place de l'Indépendance et du port principal, un panneau affiche en grandes lettres, depuis plus de dix ans, « Mayotte est comorienne et le restera à jamais ». Une initiative du Comité Maore, organisme de lobbying nationaliste comorien créé en 2005 militant pour le rattachement de Mayotte à l'Union des Comores.

[12] Option que le chef de l'Etat de l'époque, Valéry Giscard d'Estaing, ne soutenait pas ayant lui-même déclaré lors de la conférence de presse présidentielle du 24 octobre 1974, deux mois avant le référendum d'autodétermination, que les Comores étaient indivisibles.

migration clandestine meurtrière, effectuée à bord d'embarcations de fortune, les fameux « kwassa-kwassa ». Face à cela, la réponse de l'État est restée essentiellement sécuritaire. Or, les réseaux de passeurs s'adaptant plus vite que l'administration, les mouvements ne se sont jamais arrêtés. Ils se sont simplement précarisés et criminalisés, alimentant une économie souterraine incontrôlable où prolifèrent marchands de sommeil, travail dissimulé et réseaux de prostitution.

Une pression démographique et sociale qui fait de Mayotte une « cocotte-minute »

Le décalage démographique et social qui en résulte met l'île sous une tension extrême. Alors que l'INSEE avance un chiffre, assez largement contesté par les acteurs interrogés, de 323 153 habitants au début de l'année 2026, d'autres sources évaluent la population à plus de 400 000 habitants[13]. Parmi elles, on compterait plus de 170 000 individus en situation irrégulière pour seulement 230 000 Mahorais ou résidents légaux, ce qui signifie qu'il y aurait désormais presque autant de non-Mahorais que de Mahorais sur le territoire. Avec une densité record de 829 habitants par kilomètre carré, soit huit fois la moyenne de l'Hexagone, Mayotte est de très loin le département français le plus densément peuplé. Les indicateurs socio-économiques sont alarmants : en 2026, 77 % de la population vit sous le seuil de pauvreté, le SMIC local reste inférieur de 25 % à celui de la métropole, tandis que le coût de la vie y est estimé plus élevé (30% selon une étude de l'Insee de 2023). Avant même la catastrophe climatique récente, les infrastructures étaient déjà saturées et vétustes : selon les chiffres de l'INSEE 71 % des logements étaient privés d'eau courante en 2024, les coupures d'eau étaient chroniques, l'accès aux soins restait déficient et plus de 15,000 enfants[14] se trouvaient exclus du système scolaire, illustrant la précarité dans laquelle survit environ un tiers de la population de l'île, massée dans de vastes bidonvilles.

L'émergence d'une citoyenneté par la rue

Cette défaillance des services publics s'accompagne d'une crise sécuritaire aiguë, caractérisée par la violence des bandes, la multiplication des barrages sauvages et une criminalité juvénile en augmentation. Face à un État régalien perçu comme l'impuissant garant de l'ordre public, le citoyen mahorais a développé un mode de relation très direct avec le pouvoir, délaissant parfois les urnes pour investir massivement la rue. Des "collectifs citoyens" particulièrement puissants se sont structurés pour pallier l'inertie étatique, capables de paralyser l'île pendant des semaines, comme en 2018 ou au début de l'année 2024[15], afin de contraindre le gouvernement à la négociation. L'État se retrouve ainsi condamné à gérer le territoire sous le coup de l'urgence et de l'émotion, alternant les promesses législatives à l'efficacité incertaine et les opérations coups de poing d'envergure, à l'image de l'opération de « décasage » et de sécurisation « Wuambushu[16] ».

Entre exception ou égalité républicaine

Pour tenter de stabiliser ce territoire le gouvernement français s'est résolu à appliquer des dispositions juridiques d'exception qui dérogent au droit national, institutionnalisant de fait un « *droit à géographie variable* ». C'est dans ce cadre qu'intervient la loi du 12 mai 2025, qui a considérablement durci le droit du sol à Mayotte en exigeant un an de séjour régulier pour les deux parents avant la naissance pour l'obtention de la nationalité française pour l'enfant. Si cette mesure est plébiscitée par la population locale qui espère ainsi briser l'attractivité migratoire de l'île, elle consacre une rupture de l'égalité républicaine sur le territoire national. De la même manière, la suppression attendue du titre de séjour territorialisé[17], qui interdit aux étrangers régularisés à Mayotte de se rendre dans l'Hexagone, reste fixée à l'horizon 2030. Bien qu'elle constitue une revendication majeure des Mahorais pour désengorger leur île, sa mise en œuvre demeure une source de vives tensions réglementaires et politiques notamment au niveau européen. Par ailleurs, rien ne garantit qu'une telle mesure ne désengorgera l'île étant donné

13 Les estimations vont jusqu'à 450,000 (méthode de comptage des toits à partir d'images satellites couplée à une étude démographique menée dans les quartiers « informels » où les taux de natalité seraient largement supérieurs).

14 Étude de l'Observatoire de la non-scolarisation à Mayotte (programme de recherche piloté notamment par l'Université Paris Nanterre, auteurs : Tanguy Mathon-Cécillon, Alison Morano, Jim Sermeth et Gilles Séraphin), publiée fin janvier 2026.

15 Evènements abondamment relayés dans la presse (dont TV5 Monde) mais aussi mentionné dans de nombreux rapports dont des rapports parlementaires.

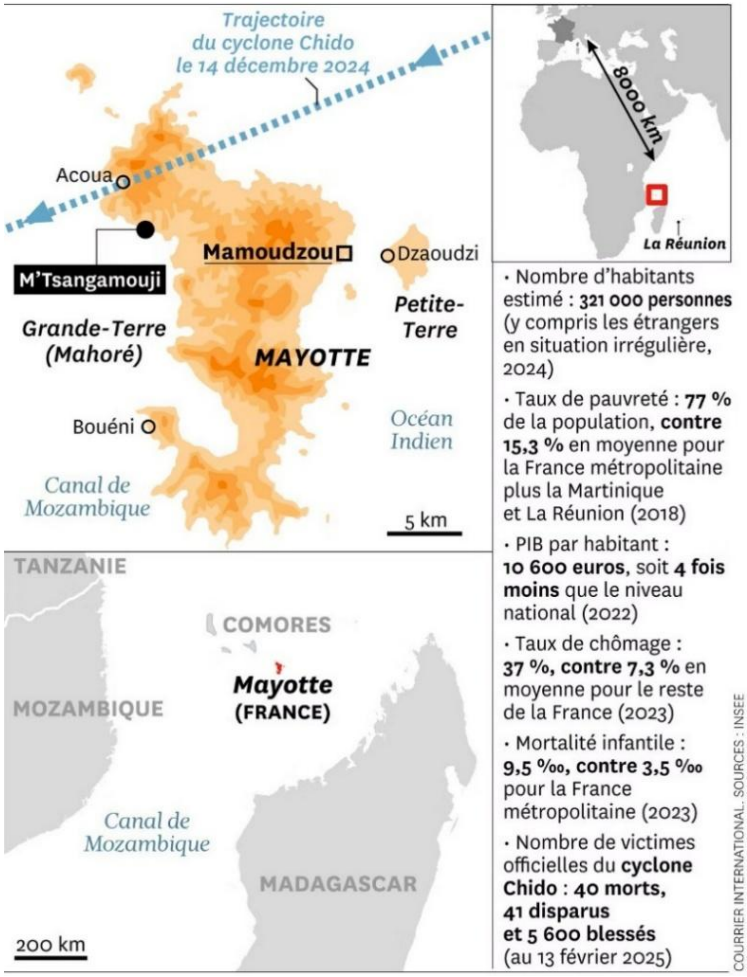
16 Opération de grande envergure lancée au printemps 2023 à l'initiative du ministère de l'Intérieur (Gérald Darmanin) et pilotée par la préfecture de Mayotte, combinant décasages (démolition de bidonvilles), lutte contre la petite criminalité et reconduites à la frontière, qui a fait l'objet d'une forte couverture médiatique et de nombreux recours juridiques.

17 Revendication « unanimement » portée de longue date par la classe politique locale, indépendamment des clivages. Estelle Youssouffa a déposé un amendement pour une suppression immédiate (source Assemblée nationale).

qu'elle est une destination finale pour de nombreux comoriens, contrairement à l'île de Lampedusa en Italie à laquelle Mayotte est, à tort, souvent comparée.

En somme, la relation entre l'État et le citoyen à Mayotte se résume à une exigence paradoxale : les Mahorais réclament à la fois « plus d'État » pour restaurer la sécurité et l'égalité républicaine, et « mieux d'État » pour que soient prises en compte leurs spécificités. De son côté, le pouvoir central navigue à vue, écartelé entre le respect théorique des grands principes universalistes français et la nécessité pragmatique d'adopter des lois d'exception pour tenter de gouverner un département confronté à une crise permanente et multifactorielle.

1.1.3. LE CYCLONE CHIDO



C'est dans ce contexte politique complexe que le cyclone Chido, d'une puissance inhabituelle, a frappé l'ensemble de l'île de Mayotte le 14 décembre 2024. Ce cyclone a été classé comme un cyclone de catégorie 4 sur 5 selon l'échelle de Saffir-Simpson, ce qui en fait un cyclone extrêmement puissant. Les vents moyens ont atteint 215 km/h (Météo-France Réunion), avec des rafales dépassant 250 km/h (Joint Typhon Warning Center). Il s'agit du cyclone le plus intense à avoir frappé Mayotte depuis 90 ans[18]. Le nord-est, notamment la capitale Mamoudzou et Koungou, où se concentre 50% de la population environ, a subi les dégâts les plus sévères, avec des destructions massives représentant jusqu'à 80 % des infrastructures dans certaines zones. Cependant, d'autres régions de l'île ont également été touchées, avec des vents dépassant 200 km/h, entrainant des inondations, des coupures généralisées d'eau et d'électricité et des routes coupées. L'île s'est trouvée face à une crise humanitaire sans précédent. Le bilan humain, point controversé, s'élève officiellement à 40 morts et 41 disparus, avec plus de 5 600 blessés et des milliers de sans-abri, représentant une part significative de la population de l'île (1/3). Les dégâts matériels ont touché les habitations, les écoles, les hôpitaux, les routes et les réseaux d'eau et d'électricité.

[18] En 1934 le cyclone tropical « Dicel » a sévi du 18 au 28 février, avec un impact particulièrement violent sur l'île le 18 février 1934. C'est lui qui servait de référence historique avant Chido. En 1984 le cyclone « Kamisy » a frôlé Mayotte les 10–11 avril (passage à 50 km au sud de Pamandzi), causant d'importants dégâts (source Météo France).



Photo du quartier de Kawéni situé à la périphérie de la capitale Mamoudzou (crédit photo : ONG Sécurité Parents Relais) Cette photo fut prise quelques jours après le passage de Chido le 15 décembre 2024. Cette image permet de se rendre compte de l'état de dévastation de l'île. L'abondante couverture végétale de l'île a été lourdement impactée. Si bien que l'ampleur, insoupçonnée, du moins pour une partie de la population mahoraise, des bidonvilles comme Kawéni est apparue au « grand jour » pour la première fois. Nombreux sont les témoignages de personnes faisant part de leur étonnement de voir autant d'abris de fortune. Autre point intéressant illustré par cette photographie : la vitesse à laquelle ces abris de fortune se sont reconstruits. Les bidonvilles se sont reconstruits avant même que les autorités ne puissent réagir et « profiter » du « décasage » naturel, pour reprendre une expression utilisée par certaines des personnes interrogées, pour prévenir la reconstruction de ces quartiers informels, insalubres, et qui dans certains cas sont des zones de non-droit.



Ci-contre photo de Kawéni 15 mois plus tard (crédit photo – Laurent Saillard)

1.1.4. LA REPONSE

Dans les situations d'urgence, deux approches s'affrontent souvent pour évaluer la gestion d'une catastrophe. La première, excessivement critique, met en lumière les dysfonctionnements, nombreux dans le cas de Chido, mais risque de minimiser les réussites et de créer des antagonismes contreproductifs. La seconde, exagérément positive, souligne les succès, réels à Mayotte, au risque d'occulter des faiblesses structurelles et de reproduire les mêmes erreurs à l'avenir.

À Mayotte, le récit dominant après le cyclone Chido a été marqué par une vision très critique, notamment envers l'État. Tenter d'objectiver l'analyse des rôles et des interactions en donnant la parole aux divers acteurs de la réponse nous a semblé essentiel. Ce rapport ne prétend pas établir une vérité absolue - objectif illusoire - mais propose une analyse équilibrée, à la fois critique et constructive.

Face à la catastrophe causée par le cyclone Chido à Mayotte, les pouvoirs publics et la métropole ont rapidement déployé d'importants moyens d'urgence. Sur le plan institutionnel et politique, cette réaction s'est traduite par l'envoi de renforts de secours, la présence symbolique de dirigeants nationaux, l'adoption dès février 2025 d'une loi d'urgence dédiée à la reconstruction, ainsi que l'annonce d'un plan ambitieux doté d'un fonds d'amorçage de 200 millions d'euros. Sur le terrain sanitaire et humanitaire, des organismes comme Santé publique France et diverses ONG sont intervenus pour garantir l'accès aux soins et à l'eau potable. Parallèlement, un élan de solidarité remarquable s'est organisé à l'échelle locale et internationale, impliquant la population, la diaspora et la société civile, ce qui a permis de préserver la cohésion sociale et d'éviter les affrontements craints par les autorités.

Cependant, cette mobilisation importante a rapidement rencontré ses limites. Sur le terrain, comme nous le verrons plus loin, la prise en charge des besoins s'est révélée lente et inégale. Des communes isolées se sont retrouvées livrées à elles-mêmes sans nourriture ni eau pendant plusieurs semaines. Le bilan global de la gestion de crise apparaît donc mitigé. La réactivité théorique et financière de l'État s'est heurtée à de lourdes contraintes

structurelles préexistantes (un niveau de pauvreté très élevé, une forte démographie, des flux migratoires continus, des infrastructures sous-dimensionnées, un manque d'équipement et de personnes qualifiées, etc.). Ces facteurs ont accentué la précarité des habitants et mis en lumière les limites des institutions locales comme métropolitaines.

Dans ce contexte très fragile, l'entraide citoyenne et les initiatives informelles ont joué un rôle vital pour la survie et le relèvement progressif de la population. Face à ce constat, l'étude cherche à mesurer l'impact réel de cette solidarité populaire et à comprendre dans quelle mesure l'action des pouvoirs publics et les initiatives citoyennes sont parvenues — ou non — à s'articuler efficacement. Quinze mois après le passage du cyclone, bien que Mayotte ait retrouvé un fonctionnement quotidien relatif, de nombreux dysfonctionnements persistent et les traces de la catastrophe demeurent visibles, rendant nécessaire un bilan critique des actions menées.



Vers une analyse équilibrée

Quinze mois après l'urgence, où en est Mayotte ? Quel est le bilan de la réponse apportée ? Quels sont les succès, les défis restant à relever, et quelles leçons pouvons-nous tirer du niveau de préparation, de la gestion de l'urgence, de ses carences, et de la phase de reconstruction ? Ce rapport ne cherche pas à trancher entre critique et optimisme, mais à comprendre les dynamiques à l'œuvre : les succès, comme la mobilisation rapide et la solidarité, et les échecs, comme les lenteurs et les inégalités. Il met en lumière les limites structurelles et la résilience citoyenne, ainsi que l'articulation - ou l'absence d'articulation - entre les différentes formes de réponse. L'objectif final reste de tirer des enseignements concrets pour les crises futures, sans tomber dans le piège d'un récit caricatural.

1.2. OBJECTIF ET APPROCHE METHODOLOGIQUE

1.2.1. JUSTIFICATION ET OBJECTIFS DE L'ETUDE APPLIQUEE

Le but de l'étude est de collecter suffisamment de données qualitatives pour dresser un bilan aussi détaillé et objectif que possible de la réponse 14 mois après le cyclone. Cet exercice doit permettre d'identifier les forces et faiblesses de la préparation, de la gestion de crise et de la phase de reconstruction et de tirer les enseignements utiles pour une optimisation des systèmes et des ressources disponibles à Mayotte. Leçons d'autant plus pertinentes que Mayotte se situe dans une zone hautement exposée à la formation de cyclones dévastateurs. Bien gérer une crise, c'est aussi préparer la suivante.

L'objectif de la mission était double

1. Dresser un bilan objectif de la gestion de crise un peu plus d'un an après le cyclone Chido.
2. Etudier et documenter la part que représentent les mécanismes d'entraide dans la réponse et la manière dont ils s'articulent avec la réponse institutionnelle.

Plus spécifiquement, l'objectif de la présente étude est de produire une analyse détaillée et documentée susceptible de communiquer aux acteurs institutionnels et non-institutionnels des éléments de nature à favoriser :

- Un renforcement de la transparence vis-à-vis des Mahorais et du grand public en matière de préparation et de réponse à la catastrophe Chido.
- Une adaptation de la réponse aux besoins changeants de la population et aux imprévus (ex. : épidémies post-catastrophe, tensions sociales, aggravation du niveau de pauvreté, etc.).
- Une meilleure compréhension des mécanismes d'entraide qui se sont spontanément mis en œuvre au sein de la population et qui semblent avoir joué un rôle majeur dans la réponse aux premières urgences.
- Une meilleure coordination et un lien renforcé entre réponse institutionnelle et réponse citoyenne.
- Une préparation optimale aux risques futurs (climatiques, sanitaires, sécuritaires) et une intégration de la résilience dans la reconstruction.

Enfin, l'étude s'interrogera sur la prise en compte par les pouvoirs publics, des savoir-faire des acteurs humanitaires, savoir-faire acquis dans de multiples contextes de crises au cours des quatre dernières décennies. Un premier examen de la documentation interroge sur la faible prise en compte de ces savoir-faire. Quelles en sont les raisons ? Faut-il et si oui, comment, renforcer ce lien ?

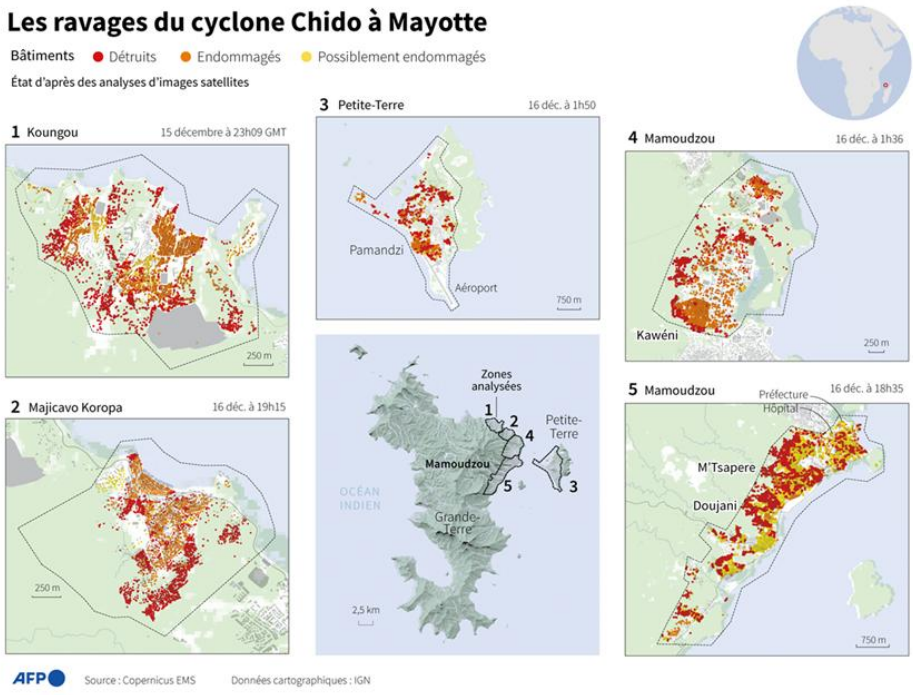
1.2.2. POINT DE CLARIFICATION

Depuis plus de trente ans, le Groupe URD analyse les crises liées aux catastrophes naturelles et aux conflits, ainsi que leurs impacts et les réponses apportées, en décryptant les mécanismes, les bonnes et les moins bonnes pratiques à travers le monde. Comparativement, la France n'a qu'occasionnellement constitué un terrain d'étude pour le Groupe URD. Toutefois, l'accélération des défis climatiques, la précarisation croissante des populations et les recherches sur les initiatives citoyennes ont révélé une convergence inattendue : les enjeux traditionnellement associés au sud-global émergent désormais au nord, tout comme les solutions éprouvées ailleurs pourraient inspirer des réponses locales. Convaincu que les savoir-faire acquis en Afrique, en Asie ou en Amérique latine sont transférables, pertinents, en Europe, le Groupe URD élargit aujourd'hui son champ d'action. Cette étude s'inscrit dans une démarche résolument collaborative, où l'apprentissage mutuel transcende les frontières géographiques et les clivages traditionnels, pour répondre ensemble aux défis partagés.

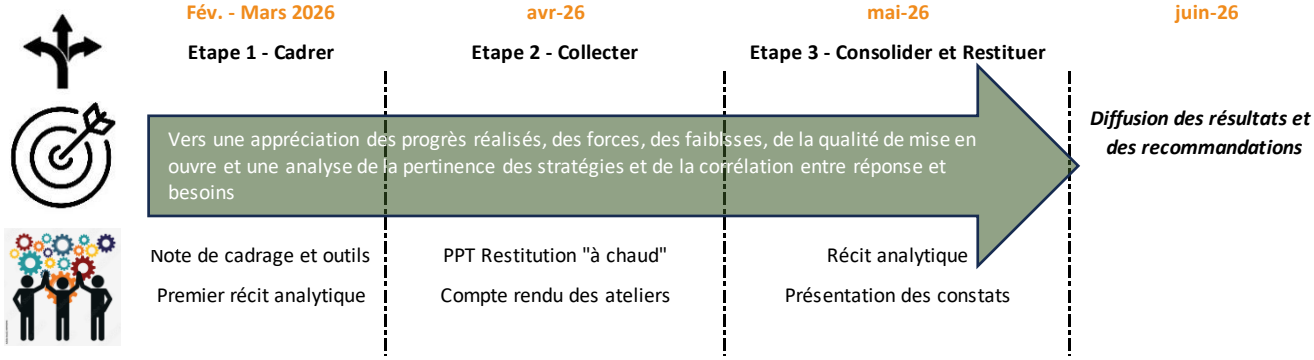
1.2.3. COUVERTURE GEOGRAPHIQUE

L'étude se concentre en priorité sur les zones les plus peuplées et les plus affectées par le cyclone. Il s'agit principalement des zones 1, 2, 3 et 4 indiquées sur la carte de l'AFP ci-dessous.

Carte de l'Agence France Presse (AFP) indiquant les zones les plus lourdement impactées par Chido



1.2.4. DEROULE DE L'ETUDE APPLIQUEE



1.2.5. APPROCHE METHODOLOGIQUE

L'approche méthodologique retenue — dont le détail figure en annexe 1 — repose sur une revue documentaire approfondie et une enquête de terrain à Mayotte. La mission a mobilisé deux chercheurs aux expertises croisées : l'un issu du champ opérationnel des crises d'urgence en milieu de conflit, l'autre enseignant-chercheur spécialiste des catastrophes naturelles et de l'action humanitaire. Cet ancrage a été enrichi par le regard d'un sociologue spécialisé dans l'analyse de l'entraide citoyenne.

Le corpus d'enquête rassemble plus d'une cinquantaine d'entretiens qualitatifs couvrant l'ensemble du spectre institutionnel et social : fonctionnaires d'État et territoriaux, acteurs de la Sécurité Civile et des forces de l'ordre, élus locaux et nationaux, représentants de la société civile, ONG, autorités coutumières, citoyens, personnes migrantes et chercheurs.

Ayant directement traversé la catastrophe et la période de rupture qui a suivi, les enquêtés se sont exprimés sur un double registre, croisant expertise professionnelle et vécu individuel. Au-delà des éléments techniques recueillis,

la charge émotionnelle de ces récits a mis en lumière un traumatisme collectif profond, justifiant pleinement l'analyse des enjeux de santé mentale et du déclenchement du plan blanc présentés en introduction.

1.2.6. PRINCIPALES DIFFICULTES RENCONTREES ET LIMITES DE L'ETUDE

L'accès aux pouvoirs publics et surtout aux agents de la préfecture constitue la première difficulté. Une difficulté plus grande que dans d'autres contextes de crise, notamment sur le continent africain ou en Asie. Il y a de la part des pouvoirs publics à une forme de mise à distance les acteurs non-institutionnels. Comme s'ils souhaitaient s'inscrire dans un rapport vertical, formaliste, rigide et, de notre point de vue, potentiellement bloquant. Nous reviendrons sur ce point qui est l'un des éléments au cœur de l'étude et des recommandations présentées en toute fin de rapport.

L'autre difficulté rencontrée tient au point indiqué dans la section précédente portant sur la charge émotionnelle des personnes interrogées. En effet, la plupart de nos interlocuteurs ont été sincèrement et profondément choqué par cette « expérience ». Chido. Le traitement des entretiens a nécessité un travail particulier consistant à distinguer les éléments « techniques » relevant de l'observation professionnelle, des éléments relevant plus du champ « émotionnel ». Cette distinction n'a pas toujours été facile à faire. Il n'est donc pas impossible que cette dimension plus personnelle transparaisse par endroit dans le rapport.

2. PRINCIPAUX RESULTATS DE L'ETUDE

Cette section du rapport expose les résultats de l'étude appliquée. En parfaite cohérence avec l'approche méthodologique détaillée en annexe, l'équipe de recherche s'est appuyée sur un récit analytique provisoire issu de la phase de cadrage, ainsi que sur un important corpus de données qualitatives. Ce dernier a été constitué in situ à travers de nombreux entretiens, des discussions de groupes et des observations participatives menées au sein des communes durement éprouvées par le cyclone. Le calendrier complet de ces missions de terrain ainsi que l'annuaire des personnes ressources interrogées sont consultables en fin de document (Annexes p. 44).

Le cadre méthodologique initial, formalisé dans le rapport de cadrage, avait permis d'identifier un total de 34 hypothèses. La phase de collecte de données a consisté à recueillir les éléments empiriques nécessaires pour valider, invalider, documenter ou nuancer ces postulats ? de recherche. À l'issue des premières investigations, environ 40 % de ces hypothèses s'apparentaient déjà à des quasi-constats. Après une vérification rigoureuse de leur fiabilité, l'étude a logiquement concentré ses efforts sur les autres hypothèses. Cette approche sélective a permis de focaliser l'attention des chercheurs sur les dynamiques les plus complexes de l'étude, notamment les rouages profonds des mécanismes d'entraide, la nature des relations entre les autorités préfectorales, les municipalités et la société civile, ainsi que l'écart de perception qui s'est traduit par des divergences de lecture, des priorités différentes entre ces acteurs. Les résultats ainsi obtenus s'organisent autour de deux axes principaux : la réponse institutionnelle et l'entraide.

L'analyse de la réponse institutionnelle englobe tout ce qui relève de la compétence et de la responsabilité des pouvoirs publics, qu'il s'agisse des autorités déconcentrées de la préfecture ou des collectivités territoriales décentralisées, à travers les différentes initiatives prises pour gérer l'urgence humanitaire liée à Chido. Comme nous l'indiquons plus haut dans ce rapport, ce champ d'étude appliqué au territoire français constitue une évolution significative pour le Groupe URD qui, au cours des trois dernières décennies, a surtout concentré son expertise en dehors de l'Europe. Face aux crises qui n'épargnent plus aucun continent, l'institution applique ici sa grille de lecture aux pratiques nationales. Cet examen de l'action institutionnelle s'articule autour de quatre questionnements majeurs. L'étude évalue d'abord les forces et faiblesses structurelles révélées par la crise, avant d'analyser les mécanismes de gouvernance et de coordination mis en place avec les partenaires. Elle examine ensuite les enseignements à tirer de la communication institutionnelle au regard des réalités socioculturelles locales, pour enfin mesurer la flexibilité et la capacité d'adaptation dont la réponse officielle a su faire preuve.

L'examen des mécanismes d'entraide se penche surtout sur les dynamiques portées par la population civile, les associations de quartier ou les collectifs de villageois et le rôle des autorités coutumières, englobant tout acteur non institutionnel ayant agi spontanément pour venir en aide à autrui. Cette section gravite autour d'une interrogation centrale visant à caractériser la nature profonde des mécanismes d'entraide lors du passage du cyclone Chido. Ce questionnement global se décline en plusieurs dimensions analytiques destinées à comprendre les modes d'organisation de cette solidarité, le profil des acteurs impliqués, les réussites opérationnelles ainsi que les limites et défis rencontrés. Une attention particulière est également accordée à la nature des liens tissés entre les sphères formelle et informelle, ainsi qu'aux outils spécifiques mobilisés par les citoyens. Les réponses apportées à ces questions ont pour but d'éclairer un volet de l'urgence, trop souvent ignoré, peu documenté. Dans la majorité des crises mondiales, ces élans spontanés se manifestent sans être pleinement compris, modélisés ou mesurés. En leur accordant la reconnaissance scientifique qu'ils méritent, cette étude ambitionne de fournir des clés pour que les réponses officielles et citoyennes s'articulent, à l'avenir, de manière plus harmonieuse, cohérente et efficace. Cet enjeu est devenu central dans un monde marqué par la multiplication et l'intensification des urgences et des besoins humanitaires.

2.1. LA REPONSE INSTITUTIONNELLE

L'appréciation de la réponse institutionnelle s'articule autour de quatre axes principaux :

- Les enjeux structurels (précarité socio-économique, urbanisme, accès aux services publics, infrastructures critiques) ;
- Les enjeux de gouvernance et de coordination institutionnelle (outils, procédures, capacité institutionnelle, mécanismes de coordination) ;
- Les enjeux de communication et de prise en compte des réalités socio-culturelles (outils, supports, messages, fréquences, niveau de prise en compte des réalités terrain)
- Les enjeux de flexibilité, d'adaptabilité et de résilience (Auto-organisation, rôle des structures informelles, innovations locales)

Ces axes ont été identifiés par l'équipe de chercheurs comme des éléments révélateurs de la réponse des institutions, de leur capacité d'absorption et d'adaptation dans le contexte d'une catastrophe comme Chido. Nous proposons au terme de cette section quelques constats et enseignements qui nous paraissent particulièrement pertinents dans l'analyse de la manière dont une urgence humanitaire telle que Chido est gérée par l'un des pays les plus développés, la France.

2.1.1. ENJEUX STRUCTURELS

(Facteurs structurels aggravant la crise avant, pendant et après)

Selon les hypothèses de départ, lesquelles s'appuient sur une analyse approfondie d'une vaste documentation (cf. bibliographie en annexe), la précarité socio-économique et l'insalubrité urbaine de Mayotte reflètent une vulnérabilité systémique telle qu'elle interdisait à la population d'absorber le choc du cyclone Chido et condamnait les ménages à une reconstruction à l'identique. Selon cette grille de lecture, la saturation préexistante des infrastructures critiques (eau, santé, éducation) laissait présager une paralysie quasi immédiate des services essentiels et des défaillances durables dans la gestion de crise. Cette recherche pose ainsi l'hypothèse que la catastrophe n'a fait qu'amplifier un système déjà en tension profonde, dont les faiblesses structurelles devaient se manifester de l'amont à l'aval de la catastrophe. Les données collectées sur le terrain confirment dans une large mesure ce postulat de départ tout en apportant d'importantes nuances.

Précarité socio-économique et crise du logement comme facteurs amplificateurs de la catastrophe

La vulnérabilité de Mayotte face aux catastrophes cycloniques ne relève pas de simples accidents climatiques, mais d'une fragilité systémique ancrée dans sa structure socio-économique et urbaine, qui se déploie à travers les différentes phases de la crise. Avant même l'arrivée du cyclone, l'impossibilité financière de se prémunir est criante : 77 % de la population vit sous le seuil de pauvreté[19] national. Faute d'épargne et d'emplois déclarés, environ 31 000 ménages, soit près de 170 000 individus[20] sur une population totale estimée 300 et 400 milles habitants, résident dans des bidonvilles ou des habitats insalubres. Ne disposant d'aucune réserve financière, ces foyers n'ont pu constituer de stocks d'urgence. De surcroît, les coupures d'électricité ont immédiatement paralysé les terminaux de paiement et les distributeurs, piégeant des familles entières dans l'incapacité de régler leurs achats de première nécessité.

Pendant l'événement, cette absence de filet de sécurité se traduit par une exposition matérielle maximale. Faute d'alternatives foncières, l'habitat informel s'est étendu sur environ 10 kilomètres carrés en colonisant des zones à hauts risques, telles que les pentes abruptes et les mangroves, tandis que sa densification a provoqué une déforestation massive multipliant les glissements de terrain. En raison de l'informalité foncière et de la pauvreté, le taux de couverture par une assurance habitation classique demeure infime à Mayotte, tournant entre 6 % et 10 % contre plus de 90 % en métropole[21], ce qui interdit toute indemnisation des habitations légères. Soumis à des vents

[19] Source INSEE - À Mayotte, le niveau de vie est bas par rapport à l'Hexagone. Toujours selon l'INSEE 50% de la population vit avec des ressources inférieures à 300 euros par mois. Si l'on mesurait la pauvreté avec un *seuil local* - adapté au niveau de vie médian propre à l'île - le taux de pauvreté s'établirait autour de 42 % de la pop.

[20] Chiffre communément admis et utilisé (source probable INSEE

[21] Le taux de couverture des foyers par une assurance habitation classique est infime à Mayotte (sources : IGEDD et France Assureurs).

destructeurs, ces habitats en tôle et en bois ont connu un anéantissement instantané. La situation humanitaire s'est trouvée aggravée par la sous-utilisation des abris officiels, les habitants redoutant les contrôles administratifs et préférant rester sur place.

Après la catastrophe, la flambée spéculative des prix des denrées dans les semaines suivantes a contraint la population à dépendre exclusivement de l'entraide locale. Parallèlement, la réponse publique s'est heurtée à des lourdeurs bureaucratiques et à un manque de personnel qualifié entraînant des retards de décaissement, tandis que la peur des contrôles administratifs a maintenu les personnes en situation irrégulière à l'écart des dispositifs d'aide institutionnelle.

Des habitants condamnés à perpétuer un habitat informel

Au-delà de l'urgence, la pauvreté structurelle et les blocages institutionnels interdisent toute perspective de reconstruction para cyclonique à grande échelle, contraignant les sinistrés à se reloger d'urgence en quelques jours ou semaines avec des matériaux de récupération éparpillés sur l'île. Bien que certains témoignages soulignent que ces constructions post-Chido s'avèrent parfois plus robustes qu'auparavant, cette dynamique perpétue la vulnérabilité initiale, d'autant que l'insolvabilité des ménages les exclut de fait d'un parc locatif social largement sous-dimensionné.

Face à cette crise chronique du logement, la réponse publique se révèle inadaptée au temps de la survie. Elle est pénalisée par des procédures complexes - qui, bien que similaires aux règles nationales et garantes d'une transparence indispensable, entrainent des cycles de rénovation s'étalant sur cinq à dix ans - selon les services de la préfecture - et par la concentration prioritaire des efforts de l'État sur les infrastructures critiques. Le logement informel, précaire, sort du périmètre d'urgence immédiate. La volonté publique est de l'empêcher, notamment à travers des opérations de destruction (« décasage »). Toutefois, et on peut y voir un paradoxe ou une certaine fatalité, les autorités n'ont semble-t-il d'autre choix que de tolérer, dans une certaine mesure, la reconstruction à l'identique des logements précaires, comme cela s'est fait immédiatement après le passage du cyclone. Enfin, l'insécurité foncière, enjeu majeur à Mayotte, et le statut disons « flou »[22] des occupants bloquent tout investissement durable, refermant l'impasse structurelle d'un territoire où la solidarité locale pallie l'absence de filets de sécurité formels sans pouvoir résoudre les causes profondes du mal-logement.

Fragilité des services publics et persistance des séquelles

La fragilité et la saturation des réseaux et services publics avant le cyclone expliquent l'ampleur de la paralysie et la persistance des séquelles plus d'un an après. Le secteur de l'eau potable souffrait d'un sous-dimensionnement et de coupures régulières, tandis que le Centre Hospitalier de Mayotte fonctionnait au bord de la saturation avant même la catastrophe[23]. Le secteur éducatif présentait également un déficit massif, avec un coût de construction très élevé estimé à 500 000 euros par classe[24], laissant des milliers d'enfants (estimés entre 10 et 15 milles[25]) hors de l'école. La catastrophe n'a donc pas créé la vulnérabilité de toutes pièces, mais a agi comme un détonateur et/ou un amplificateur.

Pendant la crise, ces fragilités ont provoqué une coupure totale de l'eau pendant plusieurs jours pour les mieux lotis et plusieurs semaines (mois ?) pour les autres. L'incapacité du système de santé à absorber l'afflux de blessés sans évacuations vers La Réunion et aussi l'une des conséquences de fragilités préexistantes. Quinze mois plus tard, la reconstruction avance lentement. Par exemple, sur dix millions d'euros sollicités par la ville de Mamoudzou pour ses écoles, seuls 570 000 euros avaient été versés au moment de l'étude[26]. Cette inertie expose durablement la population à la précarité et aux risques sanitaires, tels que les maladies hydriques, la gale ou le choléra. Il est important de noter que les lenteurs de décaissement ne sont pas attribuables aux seules « lourdeurs bureaucratiques ». Les procédures en vigueur pour accéder aux financements publics sont identiques aux procédures en vigueur dans l'hexagone. Ces règles sont aussi garantes d'une certaine transparence et du bon

[22] « Flou » dans le sens où les quartiers informels abritent des individus aux statuts très différents dont une grande partie n'a pas d'autorisation ferme de séjourner sur le sol français

[23] Sources : Chambre régionale des comptes et ARS (Agence Régionale de Santé)

[24] Sources : rapports de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, évaluant le coût de revient unitaire très élevé des infrastructures scolaires ultramarines en raison des contraintes d'acheminement et de construction

[25] Sources : rapports parlementaires (Sénat et Assemblée nationale)

[26] Source : Municipalité de Mamoudzou

usage, en principe, des fonds publics. Les points de blocage se situent à différents niveaux. Le déficit de compétences se retrouve à plusieurs niveaux et impacte aussi bien le secteur public que privé. Une réalité qui explique en partie les lenteurs observées dans la captation de financements pourtant disponibles et la mise en œuvre du plan global de reconstruction et de refondation de Mayotte (Mayotte debout) annoncé dès décembre 2024 par le premier ministre F. Bayrou. Par ailleurs, les communes mahoraises souffrent d'une fragilité financière structurelle : depuis la fin des années 2000, une majorité d'entre elles passe régulièrement par des procédures de contrôle budgétaire, et leurs dépenses de personnel absorbent plus de la moitié de leur budget de fonctionnement. Leurs ressources fiscales propres restent très faibles (voir l'encadré sur la question foncière dans la deuxième partie du document) et peu pilotables, l'essentiel de leurs recettes venant de l'octroi de mer[27] et des dotations de l'État, ce qui leur laisse très peu de marge de manœuvre. Toutefois, l'action publique et locale a su démontrer des capacités d'adaptation. Dès les trois premiers mois, les efforts de l'État et de la Sécurité Civile se sont concentrés avec succès sur le rétablissement des axes de transport essentiels, comme la réouverture de l'aéroport. De plus, la « lenteur » institutionnelle a été partiellement amortie par la forte mobilisation de la population, la solidarité communautaire et l'activisme des OSC et ONG, telles que Médecins Sans Frontières, Solidarités International, Médecins du Monde, la PIROI, ou encore d'acteurs comme la Fondation de France qui a très rapidement mobilisé d'importantes ressources financières[28].

Vulnérabilité sanitaire et mentale

Le dispositif d'urgence hospitalier, le Plan Blanc, a été déclenché de manière tardive au regard de l'afflux massif de blessés, laissant de nombreuses victimes sans accompagnement immédiat. Sur le plan psychologique, la catastrophe a provoqué un choc considérable et généralisé, aggravé par l'isolement et l'absence initiale d'un dispositif de soutien structuré. Cette épreuve a lourdement touché les soignants et les agents de la fonction publique territoriale, confrontés à la double peine de subir le traumatisme personnellement tout en assurant leurs missions, le tout freiné par une certaine stigmatisation sociale de la prise en charge mentale.

Parallèlement, la crise s'est accompagnée d'une rupture sanitaire majeure. L'absence d'eau potable et l'insalubrité des abris ont favorisé la propagation de maladies hydriques, de la gale et du choléra, accentuées par l'interruption des traitements pour les patients chroniques. Enfin, ces constats alarmants ont fait l'objet de mesures correctives : dans la phase de relèvement, l'État et ses partenaires ont progressivement renforcé les dispositifs d'accompagnement psychologique et sanitaire pour tenter de corriger les carences initiales de la réponse publique.

2.1.2. ENJEUX DE GOUVERNANCE ET DE COORDINATION INSTITUTIONNELLE

(Centralisation, exclusion des acteurs locaux, blocages bureaucratiques)

Les hypothèses de départ posent l'existence d'une vulnérabilité institutionnelle et systémique profonde qui précède, accompagne et prolonge la catastrophe. En amont, les outils de prévention formels tels que le PPRN, le PCS ou le dispositif ORSEC[29] se caractérisent par une mise en œuvre lacunaire et un manque de priorisation, révélant un décalage persistant entre les obligations normatives et la réalité du terrain. Cette déconnexion est encore accentuée par un turnover administratif fréquent qui fragilise la transmission des savoirs locaux, ainsi que par un déni institutionnel face à une population vivant dans l'informalité et ignorée des cadres réglementaires. Pendant la crise, et tous les témoignages convergent sur ce point, la centralisation, jugée excessive, de la gestion étatique, l'activation tardive des cellules de coordination et l'exclusion initiale des acteurs locaux et des ONG ont favorisé une approche vécue par les acteurs interrogés comme bureaucratique et sécuritaire au détriment des urgences humanitaires. Enfin, les blocages administratifs, le sous-dimensionnement des infrastructures portuaires et aéroportuaires et le manque de préparation logistique ont paralysé l'acheminement de l'aide, laissant entrevoir des dysfonctionnements majeurs qui contrastent avec les besoins immédiats des populations sinistrées. Sur ce

[27] Impôt indirect spécifique appliqué uniquement dans les Départements et Régions d'Outre-mer (DROM) français. Il s'applique à la quasi-totalité des marchandises importées sur ces territoires, quel que soit leur pays ou leur région d'origine (y compris lorsqu'elles viennent de l'Hexagone). L'objectif est double : protéger la production / l'économie locale et financer les collectivités locales.

[28] Elle a collecté 43,7 millions d'euros et engagé très rapidement 12,5 millions d'euros pour financer de manière souple et directe plus de 150 projets portés par des associations locales (trésorerie d'urgence, reconstruction, reforestation)

[29] Se référer à la liste des acronymes et au lexique accessible au début du présent rapport

dernier point un RETEX impliquant l'ensemble des acteurs (y compris les OSC et les ONG - très expérimentées sur les questions logistiques – MSF en particulier) et dont l'objectif serait de faire émerger les divergences entre acteurs sans les arbitrer, ni désigner de « coupable », fait toujours défaut. Une carence qui dessert l'ensemble de l'île.

Insuffisances préventives et impréparation institutionnelle face au risque cyclonique

Les outils de prévention formels, tels que les plans ORSEC ou les plans de prévention des risques, ont révélé des lacunes tant dans leur conception que dans leur application. Conçus pour la plupart sur des modèles métropolitains, ces dispositifs se sont avérés inadaptés, peinant à intégrer les réalités géographiques, l'étendue de l'habitat informel et les spécificités socio-culturelles de Mayotte. Les plans de contingence existants n'avaient pas anticipé un scénario d'une telle intensité (qui du reste a surpris tout le monde sans exception), plongeant les autorités dans une surprise générale au moment de l'impact. Cette impréparation s'est trouvée aggravée par des sous-effectifs chroniques et un taux de rotation élevé du personnel au sein des administrations[30]. De nombreux postes techniques indispensables à la gestion des risques sont restés vacants ou ont été occupés par des agents non spécialisés, privant l'île de l'expertise requise pour piloter efficacement la chaîne logistique et la prévention dès l'alerte. Cette fragilité institutionnelle s'accompagnait d'une sous-estimation générale du danger, alimentée par la croyance persistante d'une protection naturelle offerte par Madagascar[31], reléguant la culture du risque au second plan. En lien avec le suivi de Météo-France, des messages d'alerte ont bien été communiqués en amont et pendant le cyclone. Mais face à un évènement improbable l'incrédulité, conjuguée à l'absence de référentiel, a pris le dessus.

Face à ces carences, la gestion de crise s'est initialement caractérisée par une improvisation au coup par coup, pénalisée par l'absence de retours d'expérience structurés après les crises passées et de mémoire institutionnelle. Toutefois, cette épreuve a agi comme un électrochoc salutaire. Dans la phase post-catastrophe, plusieurs collectivités, à l'instar de la ville de Mamoudzou, ont engagé une refonte en profondeur de leurs Plans Communaux de Sauvegarde et ont procédé à la création de postes administratifs dédiés, marquant une tentative indispensable de mise à niveau de la Sécurité Civile locale.

Instabilité administrative et amnésie institutionnelle

Le turnover administratif fréquent, marqué par le renouvellement des préfets et des équipes d'encadrement tous les deux à trois ans, génère une amnésie institutionnelle qui entrave durablement la transmission des savoirs locaux. Faute d'ancrage dans la mémoire des crises passées, les autorités ont constamment l'impression de recommencer à zéro, de réinventer la roue, à chaque nouvel événement et importent des schémas génériques potentiellement déconnectés des réalités du terrain. Cette instabilité administrative favorise l'application de plans de prévention calqués sur des modèles métropolitains, qui sous-estiment l'habitat informel, la diversité linguistique ou les pratiques coutumières. De surcroît, la brièveté des mandats nuit à la mise en place de retours d'expérience transparents et collectifs, tout en creusant le fossé de la méfiance avec la société civile et les élus locaux, perçus comme tenus à distance par une administration dans sa « tour d'ivoire ». Ce rapport vertical entre la préfecture et les acteurs du territoire est palpable et fut directement ressentie par l'équipe de chercheurs lors de la collecte de données.

Cependant, l'analyse des données de terrain invite à nuancer ce constat en replaçant le caractère hors-sol des décisions dans une perspective plus large de centralisation parisienne. Les arbitrages budgétaires et les directives interministérielles s'imposent en effet aux préfets locaux, indépendamment de leur propre connaissance de l'archipel. Par ailleurs, si le pouvoir central, dans ses différentes représentations locales, subit une rotation rapide, une certaine continuité opérationnelle et la mémoire des crises sont préservées, sans doute de manière insuffisante, par les agents territoriaux permanents, les élus de terrain et les autorités coutumières telles que le Conseil Cadial. L'une des leçons apprises par les acteurs humanitaires au cours des quatre décennies passées est que lorsque les relais/acteurs locaux sont pleinement intégrés aux dispositifs, la gestion gagne immédiatement en efficacité. Cet enseignement mériterait d'être pris en compte dans le cadre de Mayotte. Enfin, la centralisation et la rotation administrative ont également permis de mobiliser et de projeter rapidement des renforts nationaux spécialisés, de la Sécurité Civile aux experts de la reconstruction, qui ont joué un rôle décisif dans le déblocage des infrastructures stratégiques dès les premiers temps de la crise.

[30] Sur ce point toutes les sources interrogées se recoupent – deux facteurs impactent négativement la capacité opérationnelle des pouvoirs publics à Mayotte : le manque chronique de personnel qualifié - et de nombreux postes vacants - et les fréquentes rotations.

[31] De fait la plupart des cyclones passent par l'île de Madagascar avant d'atteindre Mayotte et n'ont plus de puissance dévastatrice

Des secours tardifs et une centralisation préfectorale perçue comme rigide

Pour la quasi-totalité des acteurs interrogés, la réponse d'urgence s'est d'abord heurtée à un déclenchement tardif et à un manque d'anticipation[32]. Selon les témoignages recueillis, les plans de contingence étaient inadaptés à un cyclone d'une telle intensité, l'activation des cellules de crise (préfecture, COZ, CIC) n'est intervenue qu'après l'impact, tandis que les premiers messages d'alerte sérieux n'ont été diffusés que deux jours avant la catastrophe. Rapidement bloqués par les coupures de réseau, ces protocoles tardifs ont laissé les autorités et la population dans le désarroi.

Ce « retard à l'allumage » s'est doublé d'un pilotage de crise qualifié par les acteurs locaux de « tour d'ivoire ». Concentrée de manière selon eux excessive et rigide entre les mains de l'État, la gestion se serait appuyée sur des directives verticales mal adaptées aux réalités de l'île. Cette posture se serait accompagnée d'une méfiance envers les compétences locales, marginalisant les mairies et les grandes organisations humanitaires (telles que la Croix-Rouge ou Médecins Sans Frontières), contraintes de faire du plaidoyer pour rejoindre les instances de coordination. Toutefois, cette analyse est à nuancer car après enquête il ressort que des opérateurs locaux, comme EDF et ENEDIS, ont le pouvoir de prioriser une action par rapport à une autre ou une zone par rapport à une autre. Le problème ne serait donc pas uniquement la centralisation mais aussi une absence d'échelon d'arbitrage à Mayotte. Ce point mériterait une étude plus approfondie.

Tensions institutionnelles et ruptures de terrain

Cette volonté (ou vécue comme telle par les acteurs interrogés) de la préfecture de tout centraliser, en l'absence de concertation et de cartographie partagée, a engendré des goulots d'étranglement logistiques et des distributions inégales. La situation a culminé lorsque la préfecture a rompu unilatéralement la collaboration avec les collectivités territoriales à la suite de tensions sur la gestion des tickets d'eau. Une décision vécue comme une humiliation par les élus, qui a profondément démotivé les agents municipaux.

Cette désorganisation sur le terrain s'est illustrée de manière criante dans certains sites, à l'instar du lycée des Lumières à Kawéni : dans ce centre d'hébergement provisoire abritant environ 600 sinistrés (dont trois quarts d'enfants), la population est restée livrée à elle-même, sans eau, sans nourriture et sans présence de l'administration ou des forces de l'ordre pendant les 8 à 10 premiers jours, les repas ayant dû être financés sur les deniers personnels de bénévoles locaux avant l'arrivée d'aides associatives.

Palliatifs locaux et pragmatisme

Face aux difficultés de l'administration centrale, la réalité du terrain a toutefois démontré la forte capacitée d'autonomie et de résilience des acteurs de la société civile et des réseaux communautaires :

- Le recours aux autorités coutumières : Lorsque l'État a su s'affranchir des canaux classiques pour s'appuyer pragmatiquement sur le Conseil Cadial, les imams et le réseau des madrasas, la distribution de l'aide s'est avérée beaucoup plus fluide grâce à leur légitimité communautaire bien établie.
- L'action des ONG et des municipalités : Des organisations indépendantes (comme World Central Kitchen ou la Fondation de France) ont contourné la lourdeur préfectorale pour acheminer des vivres directement dans les quartiers, tandis que certaines communes ont fait preuve d'une autonomie remarquable (système d'îlots[33]) pour maintenir les abris.

Enfin, malgré les défaillances initiales de coordination, la centralisation étatique est restée indispensable dans un second temps pour projeter des moyens lourds, garantir le déblaiement des grands axes et assurer la réouverture rapide de l'aéroport.

[32] La cellule interministérielle de crise n'a été activée que le jour même du passage du cyclone (14 décembre 2024), et les secours n'avaient pas planifié la gestion post-cyclonique

[33] Mode d'organisation territoriale décentralisé (découpage par ilot avec un ou une responsable par ilot) conçu pour assurer une meilleure coordination / gestion de crise, organiser la communication, ,les secours et la distribution de l'aide au plus près des quartiers.

ENCADRE METHODOLOGIQUE - ÉTUDE DE CAS

La crise de la distribution d'eau lors du cyclone Chido : De la rupture institutionnelle à la gestion humanitaire des risques

1. MISE EN SITUATION : LE CONFLIT PRÉFECTURE / MAIRIES À MAYOTTE

En phase d'urgence post-cyclonique, l'approvisionnement en eau potable a représenté le défi vital prioritaire à Mayotte. Initialement, l'architecture de distribution reposait sur un schéma dual :

• L'État (Préfecture / Sécurité Civile) assurait la logistique lourde (acheminement des conteneurs).

• Les 17 mairies de l'île organisaient la distribution finale (le dernier kilomètre) au niveau des villages, s'appuyant sur les registres d'état civil, les agents territoriaux et un système de tickets nominatifs.

Le point de rupture :

Face à l'extrême tension sociale et aux pénuries, des rumeurs et des accusations de détournements, de favoritisme et de vols de stocks ont ciblé certaines équipes municipales. La réaction de l'autorité préfectorale a été immédiate et unilatérale : estimant le dispositif communal compromis, le préfet a publiquement rompu la collaboration avec l'ensemble des collectivités locales, déclarant ne plus passer par les mairies et réorientant les flux d'eau directement vers les autorités religieuses (Conseil Cadial, imams, mosquées) et certaines ONG.

L'impact opérationnel :

Perçue comme une humiliation publique et une accusation collective d'incompétence ou de malversation, cette décision a provoqué le retrait volontaire et massif des 17 maires de l'île (« Quand on nous accuse de vol, on ne s'en occupe plus »). Cette rupture de l'alliance État-Collectivités a brisé le maillage de proximité, accentué le sentiment d'abandon dans de nombreux villages et aggravé les inégalités d'accès à la ressource d'urgence.

2. PARALLÈLE AVEC LES DILEMMES HUMANITAIRES CLASSIQUES

Ce cas d'école illustre une tension universelle rencontrée lors des réponses aux urgences humanitaires : le conflit entre l'exigence de redevabilité (Redevabilité et Gestion des Risques) et l'impératif humanitaire d'accès inconditionnel en situation d'urgence (vies en danger).

Dans le cadre de crises complexes, les tentatives de détournement ou les fuites de stocks sont des risques documentés et récurrents. La défaillance observée à Mayotte réside dans la posture de réponse :

• La logique administrative et régalienne tend à privilégier une réponse punitive et catégorique (sanction collective, rupture de partenariat, couverture du risque politique/judiciaire/médiatique).

• La logique humanitaire professionnelle repose sur la continuité du service vital et la régulation progressive des dérives sans rupture de l'accès (gestion des risques basée sur le principe de Non-Nuisance et les normes CHS / Sphere).

Dans le cas présent ce qui est assimilé à de la corruption mériterait une analyse plus approfondie tant les dérives en question s'apparentent plus à de l'incompétence, ou de l'incapacité à faire face à certaines réalités telle que le fait que ceux qui étaient en charge des distributions étaient confrontés aux mêmes difficultés que ceux qu'ils étaient censés aider. Une position difficile à tenir en situation extrême et qui peut, en l'absence de mesures correctives, conduire à des dérives. Mais faut-il pour autant immédiatement qualifier de tels agissements de corruption ? En situation d'urgence, lorsque tout le monde est impacté, de telles dérives sont courantes. Aussi faut-il en tenir compte dans la gestion des stocks à distribuer.

3. MATRICE COMPARATIVE DES POSTURES : PRÉFECTORALE VS HUMANITAIRE

Problème à régler	Posture préfectorale (observée)	Posture humanitaire
Gestion des soupçons de détournement / vols	Sanction collective et rupture nette Annulation unilatérale des accords *Risque : Création d'un vide logistique et rupture de l'aide auprès du public.*	Audit ciblé & maintien du flux vital Mise en place de mécanismes neutres de plainte et de vérification Ajustement des contrôles sans coupure.
Relation avec les relais politiques locaux (Mairies)	Méfiance et posture de contrôle Invalidation des compétences locales *Risque : Se « mettre à dos » le seul réseau territorial permanent de l'île.*	Principe de subsidiarité renforcée Accompagnement technique et cogestion (formation et suivi) Maintien absolu du lien avec les élus légitimes (ancrage local par nécessité).
Coordination des légitimités (Élus / Cadis)	Substitution et mise en opposition Abandon des mairies au profit exclusif des canaux religieux/coutumiers *Risque : Tensions communautaires*.	Complémentarité des légitimités Articulation mairies, autorités coutumières et acteurs de la société civile. Recherche de complémentarité et de synergies possibles
Priorité stratégique dominante	Protection institutionnelle & image Évitement de l'exposition politique, médiatique. Primauté du cadre réglementaire.	Impératif humanitaire Garantie de l'accès inconditionnel à l'eau pour préserver la vie et la dignité. Risque médiatique très gérable

4. ENSEIGNEMENTS CLÉS POUR LA GESTION DE CRISE

1. Ne jamais couper le dernier kilomètre. L'État central ne dispose pas des ressources humaines pour se substituer à 17 municipalités. Rompre avec les maires revient à abandonner le maillage fin des quartiers et des bidonvilles.
2. Traiter la défaillance par la régulation, non par l'exclusion. Face aux fuites de stocks, la réponse adéquate consiste à intégrer des observateurs neutres (ONG, Croix-Rouge) dans les centres de distribution communaux plutôt que de stigmatiser l'ensemble des élus. Donner des formations, proposer un appui technique pour la planification et l'organisation des distributions aurait sans doute été plus efficace.
3. Miser sur la valeur ajoutée de chacun. L'efficacité opérationnelle réside dans la synergie des différents acteurs (La légitimité administrative des mairies alliée à la légitimité coutumière du Conseil Cadial et à la souplesse logistique/l'expertise d'ONG comme MDM, ACTED, SI et MSF ou encore la PIROI).

Les compétences étaient présentes sur place pour pallier les problèmes des distributions et ainsi éviter une rupture mairies / préfecture au pire moment.

Prédominance sécuritaire, mise à l'écart relative des humanitaires et recours aux initiatives autonomes

La mise à l'écart, dans une certaine mesure au moins, des organisations non-gouvernementales et des associations des instances de coordination s'est probablement traduit par une prépondérance de l'approche administrative et sécuritaire au détriment d'une action plus concertée et complémentaire. L'agenda de la préfecture s'est trouvé très largement dominé par les impératifs d'ordre public et de contrôle migratoire, éclipsant temporairement, ou reléguant au second plan, l'urgence humanitaire brute. Cette forme de « rigidité » administrative et la persistance de contrôles sur le terrain ont eu un impact direct sur les populations les plus vulnérables, en particulier dans les bidonvilles. Face à l'accent mis sur les enjeux sécuritaires, craignant d'être interpellées ou fichées, de nombreuses familles en situation irrégulière ont en effet fait le choix du « non-recours », évitant les points de distribution officiels et les centres d'hébergement.

Cependant, la réalité opérationnelle du terrain apporte des nuances importantes quant à l'équilibre et au rôle de ces acteurs. D'une part, les associations locales et les ONG humanitaires (comme World Central Kitchen, MSF ou Médecins du Monde) ont su contourner les blocages institutionnels pour distribuer des repas et de l'eau en autonomie, touchant directement les populations marginalisées. D'autre part, la composante sécuritaire n'était pas dénuée de fondement : le déploiement des forces de l'ordre s'est avéré nécessaire pour maintenir un certain calme et prévenir d'éventuels risques de pillage et de tensions liés aux pénuries extrêmes. Après la phase aiguë de la crise, l'État a su renouer le dialogue en débloquant des fonds importants pour soutenir le tissu associatif dans le cadre du relèvement post-crise. Toutefois, on peut regretter le manque d'anticipation et l'absence de cadre de coopération officiel établissant un lien entre les pouvoirs publics et les acteurs non-gouvernementaux (ou une représentation légitime de ces acteurs). Un tel cadre aurait pu d'une part éviter une approche au cas par cas, des négociations individuelles, chronophages et peu efficaces, et d'autre part éviter une mise en opposition des enjeux sécuritaires et humanitaires – ou ce qui a été vécu comme tel par la plupart des acteurs interrogés.

Saturation infrastructurelle, blocages administratifs et logistiques et adaptations de terrain

L'acheminement de l'aide s'est heurté à des blocages administratifs sévères et à des infrastructures structurellement sous-dimensionnées. La logistique maritime et aérienne a été lourdement entravée par les dysfonctionnements du port de Longoni[34], la saturation initiale de l'aéroport et la lenteur des procédures douanières[35]. Les routes principales, bloquées par des débris et des glissements de terrain, ont isolé de nombreux villages, tandis que la destruction de l'entrepôt principal de la Croix-Rouge et la perte des équipements de télécommunication ont anéanti toute liaison stratégique. À cela s'est ajoutée une bureaucratie rigide : les délais de réquisition des engins de terrassement et les lenteurs du reconditionnement des denrées arrivées en vrac ont retardé la distribution, prolongeant les pénuries d'eau et de nourriture. Entre les annonces rassurantes de l'État et la lenteur de l'aide sur le terrain, ce cumul de défaillances logistiques a attisé un fort sentiment d'abandon au sein de la population.

Quelques illustrations de « blocages » qui auraient pu être évités

Des stocks bloqués à quai

Le port marchand de Longoni est le point névralgique par lequel transite l'essentiel du fret lourd et de l'alimentation de Mayotte. Or, dans les semaines suivant le cyclone, ce réseau de distribution s'est retrouvé paralysé au moment même où il était le plus vital. Le dirigeant de la Sodifram, principal distributeur alimentaire de l'île, disposait de trois mois de stocks alimentaires en réserve. Toutefois, il ne parvenait à sortir que trois à quatre conteneurs par jour, en raison de la désorganisation générale, du manque de douaniers et des lourdeurs de validation administrative. La marchandise existait ; c'est le système qui la retenait.

Le paroxysme fut atteint avec l'arrivée des conteneurs d'aide humanitaire d'urgence, sur lesquels les services douaniers ont exigé le paiement des taxes habituelles, notamment le fameux « octroi de mer ». Les ONG, logiquement, comme c'est le cas pour la plupart des crises humanitaires dans le monde, ont catégoriquement refusé de s'acquitter de taxes d'importation sur des dons distribués gratuitement aux sinistrés[36]. Il en a résulté un bras de fer tendu entre la préfecture et les acteurs humanitaires, qui ne s'est dénoué que lorsque le préfet a finalement dû céder et accorder des exonérations. La décision était inévitable ; le temps perdu, lui, ne se rattrape pas. Des observateurs sur le terrain soulignent que la préfecture aurait dû aller au-delà du droit classique et réquisitionner le port dès le départ pour faire circuler immédiatement les marchandises stratégiques. Autrement dit, anticiper la solution qu'elle a fini par adopter, mais en urgence plutôt qu'en dépit de l'urgence.

[34] La gestion du port de Longoni a représenté un point critique de la crise, entravée par des blocages bureaucratiques, des procédures douanières rigides et des difficultés de transport terrestre à la sortie des quais. Arrivée des effectifs sans leur équipement : Les lourdeurs de la chaîne logistique maritime ont provoqué un décalage critique : des équipes de renfort (Sécurité Civile, sapeurs-pompiers) sont arrivées sur le territoire bien avant leur matériel lourd, certains personnels étant contraints d'attendre ou de repartir faute d'équipements disponibles à temps.

[35] Afin de contourner la lenteur des procédures habituelles, l'État a dû instaurer, après un premier refus, des exonérations de taxes à l'importation pour fluidifier et accélérer le passage en douane des denrées alimentaires et du matériel de première nécessité

[36] Et comme préconisé dans le droit international pour les secours en cas de catastrophes et ses lignes directrices - cf https://disasterlaw.ifrc.org/IDRL

Des laissez-passer et des bons d'essence refusés

Ce blocage douanier n'était pas isolé. Une trentaine de petites associations locales et ONG, réunies au sein du collectif RIAM, ont sollicité la préfecture pour obtenir des facilités logistiques de base : des bons d'essence prioritaires (les files d'attente aux stations-services atteignant une journée) et des laissez-passer pour la barge reliant Grande-Terre et Petite-Terre. La préfecture a opposé une fin de non-recevoir catégorique, arguant que ces accès prioritaires étaient réservés au personnel médical, aux forces de l'ordre et à la Sécurité Civile, et craignant qu'accorder des dérogations à un trop grand nombre d'associations ne devienne incontrôlable ou ne provoque des abus. Derrière ce motif logistique, les entretiens font apparaître une défiance plus profonde : l'administration a longtemps regardé le tissu associatif humanitaire avec suspicion, l'accusant de créer un « appel d'air » auprès des populations en situation irrégulière.

Les conséquences de ce refus illustrent mieux qu'un argument le décalage entre règle et réalité du terrain en situation d'urgence. Les soignants et les bénévoles ont dû siphonner le réservoir de leurs propres véhicules pour pouvoir mener des maraudes auprès des sinistrés dans les zones isolées du Nord. L'État refusait un bon d'essence à des acteurs qui palliaient, précisément, les insuffisances de la réponse publique.

Des secours refusés au large

La même rigidité s'est manifestée face aux solidarités régionales. Les autorités portuaires et préfectorales ont d'abord refusé de laisser entrer au port les secours (eau, farine, sel) envoyés par bateau depuis les Comores. Ces dons, souvent familiaux et communautaires, sont restés bloqués à quai avant que les autorités ne cèdent, là encore sous la pression des besoins vitaux. Dans un contexte où l'île dépendait de l'extérieur pour sa survie, refuser de l'aide parce qu'elle venait de trop près, ou pas des « bonnes sources », reflète un état d'esprit qui interroge.

Une compréhension des interdépendances critiques du territoire mal maitrisée

Lors de l'activation du pont aérien, la chaîne de décision a accordé une priorité absolue à l'acheminement de vivres et d'eau en bouteille. Pensée pour répondre à l'urgence vitale, cette stratégie a produit l'effet inverse en négligeant le fret électrique (groupes électrogènes, matériel réseau). Or, à Mayotte, l'électricité est le préalable indispensable à la production d'eau potable (usines de dessalement et pompage), au maintien des télécommunications et à la sécurisation des sites (éclairage). Cette défaillance ne relève pas d'une faute individuelle, mais d'un biais systémique. Les modèles de décision ont traité les besoins de manière sectorielle et linéaire, sans intégrer les interdépendances critiques du territoire.

Ce que ces cas nous enseignent

Ces quatre épisodes relèvent du même dérèglement : l'application de procédures de temps ordinaire à une situation extraordinaire. En situation d'urgence humanitaire, la question opérationnelle pertinente n'est pas « cette aide respecte-t-elle la réglementation ? » mais « comment faire circuler cette aide le plus vite possible, avec quels assouplissements, et qui assume la décision ? ». L'anticipation aurait voulu que les exonérations, dérogations et réquisitions soient préparées à l'avance, comme des procédures de crise prêtes à activer. L'état d'esprit qui convient suppose symétriquement :

- Une administration capable de raisonner en termes de flux, d'interdépendances critiques, de priorités et de résultats immédiats, et
- Une administration capable d'accepter une perte de contrôle procédurale en échange d'un gain de capacité opérationnelle.

À Mayotte, la plupart de ces blocages ont fini par céder. Mais tous ont cédé trop tard, chacun coûtant des jours précieux. Le dysfonctionnement n'était donc pas inévitable : il tenait moins à l'absence de ressources qu'à l'absence, au moment décisif, de la posture adéquate.

Cependant, ces obstacles majeurs ont été partiellement compensés par des réponses adaptatives et ciblées. La mobilisation de l'État et des forces armées a permis de rétablir en priorité absolue l'aéroport et de dégager les axes routiers régaliens, évitant l'asphyxie totale de l'île. Surtout, face aux limites de la logistique centralisée, l'efficacité s'est déplacée vers le terrain : la décentralisation des stocks, l'engagement des communes à travers le système d'îlots et l'action de proximité des réseaux communautaires ont permis de contourner les goulots d'étranglement administratifs et d'acheminer les secours au plus près des habitants.

Du déni d'aménagement à la gestion pragmatique des risques territoriaux

L'exposition extrême de Mayotte aux catastrophes naturelles met en lumière la vulnérabilité intrinsèque de l'habitat informel, souvent érigé sur des terrains à fort risque environnemental (pentes sujettes aux glissements de terrain, zones déboisées ou lit de ravines). Pourtant, la politique publique s'est longtemps heurtée à un déni d'aménagement : en traitant l'habitat précaires, qui abriterait plus de 31 000 ménages, sous le seul angle de la lutte contre l'immigration clandestine et des opérations de démantèlement, les autorités ont relégué au second plan la prévention des risques naturels et l'adaptation climatique. Il en est résulté des Plans Communaux de Sauvegarde (PCS) déconnectés de la géographie réelle des vulnérabilités, ignorant les dizaines de milliers d'habitants (dont des personnes ayant la nationalité française et/ou étant en situation régulière) exposés dans ces zones non viabilisées et les privant d'infrastructures d'évacuation ou d'abris adaptés.

Face au choc du cyclone Chido, la nécessité d'articuler aménagement urbain et Sécurité Civile s'est toutefois imposée dans la phase post-crise. Plusieurs collectivités, à l'image de la municipalité de Mamoudzou, ont ainsi engagé une révision de leur PCS fondée sur une cartographie affinée des zones à risque et une réorganisation des centres d'hébergement par village. Parallèlement, les acteurs de l'urbanisme et de l'architecture préconisent désormais de rompre avec les logiques d'éviction pour adopter des démarches plus pragmatiques : réalisation de diagnostics sociaux systématiques, sécurisation de l'accès à l'eau, stabilisation des sols et valorisation de modes constructifs résilients et locaux (tels que la terre crue). Ces évolutions amorcent ainsi une réconciliation indispensable entre la réalité physique du territoire et la planification des politiques publiques.

2.1.3. ENJEUX DE COMMUNICATION ET DE PRISE EN COMPTE DES REALITES SOCIOCULTURELLES

(Alertes inadaptées, barrières linguistiques, approche sécuritaire)

L'analyse documentaire et les entretiens préalables posent comme postulat que la vulnérabilité de Mayotte face au cyclone ne relève pas uniquement de défaillances logistiques ou étatiques, mais aussi d'une profonde érosion de la culture du risque et d'inadaptations socioculturelles et technologiques. En amont, l'absence de repères collectifs (le dernier cyclone majeur date de 1984, jeunesse de la population[37], faible sensibilisation) a lourdement restreint les comportements de prévention. Cette impréparation fut aggravée par des protocoles d'alerte et des outils numériques inadaptés au terrain, la barrière linguistique, l'analphabétisme et la fracture technologique limitant leur portée auprès des plus vulnérables, ainsi que par le manque de formation des acteurs de première ligne (soignants, gendarmes, agents municipaux). Pendant et après l'événement, la réponse se serait de surcroît heurtée à des fractures sociales profondes : exclusion des étrangers en situation irrégulière des distributions d'aide, abris d'urgence non préparés combinés à la peur de la répression policière, soupçons de clientélisme et de détournement visant certains élus. Autant de facteurs qui ont durablement miné l'accès équitable aux secours et la confiance envers les institutions. L'étude de terrain confirme dans une large mesure ces hypothèses, tout en apportant d'importantes nuances.

L'érosion de la culture du risque et la portée limitée des alertes technologiques

L'absence de culture du risque à Mayotte trouve ses racines dans l'érosion de la mémoire collective et le mythe d'une protection naturelle, l'île n'ayant connu aucun cyclone d'une telle intensité depuis *Kamisy* en 1984. Ce déficit mémoriel, amplifié par une démographie où plus de soixante pour cent de la population a moins de vingt ans, a conduit à sous-estimer la menace et à retarder les alertes. En outre, les protocoles d'urgence ont révélé un décalage profond avec les réalités sociolinguistiques et numériques du territoire. La prédominance du français écrit dans les SMS et les notifications du dispositif FR-Alert, combinée à l'illectronisme et à la barrière de la langue, a exclu les personnes âgées, les étrangers et les habitants des bidonvilles. Les alertes nocturnes ont ainsi généré du stress et parfois semé la panique sans offrir d'éclairage comportemental accessible en shimaoré ou en kibushi. Cet isolement numérique a culminé avec l'effondrement des antennes-relais, privant totalement les habitants de communication et générant un important traumatisme. Face à ces carences et au manque de formation des acteurs locaux, la suppléance a reposé sur des relais humains de proximité : annonces orales des imams dans les mosquées, groupes de messagerie informels et porte-à-porte des agents municipaux. Conscientes de ces failles, des communes

[37] 60 % de la population a moins de 20 ans – source INSEE

comme Mamoudzou amorcent la refonte de leurs Plans Communaux de Sauvegarde en créant des fiches de risques et des stocks locaux, tout en institutionnalisant des réunions publiques pour pérenniser la mémoire du risque.

L'accès différencié à l'aide, la peur administrative et la crise de confiance institutionnelle

L'accès à l'aide d'urgence et aux abris a été lourdement entravé par la peur des contrôles administratifs et migratoires. L'utilisation de listes d'état civil, de tickets nominatifs et la présence des forces de l'ordre autour des points de secours ont poussé les familles en situation irrégulière à l'auto-exclusion, fuyant des structures jugées menaçantes. Cette focalisation sécuritaire a relégué l'urgence humanitaire au second plan. Pour survivre à ce blocage, la neutralité humanitaire est devenue indispensable, des ONG (comme World Central Kitchen ou Médecins Sans Frontières) ainsi que les réseaux communautaires assurant un accueil inconditionnel sans exiger de pièces d'identité. Parallèlement, la rareté des ressources et la gestion initiale de l'eau par les mairies, basée sur des registres, ont provoqué des soupçons de clientélisme et de spéculation. Sous pression, la Préfecture a rompu unilatéralement sa collaboration avec les dix-sept municipalités, provoquant le retrait des maires dans un climat d'humiliation et enracinant une crise de confiance envers l'État.

Des palliatifs communautaires à la résilience institutionnelle

Pour surmonter cette rupture, la Préfecture a dû s'appuyer sur la Sécurité Civile, les autorités religieuses et les ONG. Cette transition a toutefois mis en lumière les difficultés de ces acteurs, notamment l'autorité cadiale et la Sécurité Civile, à gérer des distributions alimentaires lourdes et complexes sans formation logistique adaptée préalable. Les cas de pillages liés au manque de préparation restent toutefois très limités. Malgré ces dysfonctionnements et un cloisonnement problématique entre institutions et société civile, la crise a agi comme un catalyseur d'adaptation. L'État et les collectivités ont déployé des efforts logistiques considérables pour rétablir les axes et structurer l'aide, tandis que les acteurs locaux ont innové par le terrain (système d'îlots municipaux, ouverture des mosquées comme refuges par le Conseil Cadial, accueil *Moussada* chez les proches). La sécurité-civile a étroitement coopéré avec les associations agrées notamment par l'intermédiaire du coordinateur interassociatif. Les sapeurs-pompiers se sont appuyés sur ces acteurs de proximité, leur connaissance du territoire et leurs capacités de mobilisation pour construire des réponses adaptées et favoriser l'entraide. L'analyse globale de cet épisode démontre que la confrontation de ces réalités pose les bases d'une culture du risque renouvelée, à condition de surmonter la méfiance mutuelle qui freine encore l'efficacité de la réponse publique.

2.1.4. ENJEUX DE FLEXIBILITE, D'ADAPTABILITE ET DE RESILIENCE

(Auto-organisation, rôle des structures informelles, innovations locales)

L'analyse documentaire et les entretiens préalables posent comme postulat que la résilience face à la crise ne réside pas seulement dans la correction des défaillances institutionnelles, mais aussi dans la valorisation des innovations locales émergentes pendant et après l'événement. L'urgence a démontré l'efficacité de solutions hors-cadre réglementaire (potabilisation de l'eau, hôpitaux de campagne, rétablissement accéléré de l'électricité) dont la pérennisation dépend de la volonté politique, à l'instar de l'aménagement incrémental des quartiers informels (projet de Mahabourini à Kawéni). Cette approche exige en outre un renforcement du lien entre acteurs institutionnels et non-institutionnels, la médiation sociale portée par des associations comme Actes et Cités étant indispensable pour éviter le rejet d'interventions imposées sans dialogue. Enfin, une plus grande autonomie de l'île vis-à-vis de l'hexagone (stocks locaux, formations adaptées, reconnaissance des OSC/ONG locales) est une condition sine qua non pour éviter la répétition des mêmes dysfonctionnements. La collecte de données de terrain (cf. liste des personnes interrogées en annexe) confirme largement ces hypothèses, avec toutefois quelques nuances.

L'émergence d'innovations pragmatiques en situation d'urgence et le défi politique de leur pérennisation

L'émergence d'innovations pragmatiques en situation d'urgence illustre la capacité d'adaptation des acteurs face à la crise, tout en soulevant le défi politique de leur pérennisation. Cette rupture avec les procédures habituelles s'est d'abord traduite par des innovations techniques et logistiques majeures. Face à l'effondrement des réseaux et à l'insuffisance du fret de bouteilles, l'accès d'urgence à l'eau potable a nécessité l'installation d'unités mobiles de purification et de rampes de distribution par des ONG et la Sécurité Civile, soutenues par des mesures dérogatoires

d'exonération de taxes à l'importation - pour notamment débloquer les containers du port de Longoni - ce que, comme nous l'avons vu, la préfecture refusait de considérer lors des premières demandes.

Dans le domaine sanitaire, l'activation du Plan Blanc et l'incapacité des structures fixes à absorber le flux de blessés ont imposé le recours à des postes médicaux avancés et à une logistique de type militaire[38]. Ces unités temporaires ont assuré les soins de première intention avant l'évacuation des patients par avions militaires vers La Réunion. De même, le rétablissement accéléré des infrastructures de transport et de l'électricité, indispensable pour rouvrir l'aéroport aux avions de secours, a exigé des dérogations aux règles d'appels d'offres, passant par des réquisitions directes et des contrats de gré à gré avec des entreprises locales de BTP[39].

La résilience incrémentale en milieu informel (Le cas du projet de Mahabourini à Kawéni)

L'analyse de la résilience pas à pas à Kawéni met en lumière la nécessité d'une approche pragmatique face à l'habitat précaire, tout en soulignant les difficultés de son changement d'échelle. Cette démarche privilégie la sécurisation physique et environnementale plutôt que les démolitions massives de type « décasages ». Concrètement, elle s'articule autour de la protection des ravines et des pentes par des murs de soutènement et des canalisations, ainsi que par l'installation d'équipements de salubrité de base (bornes-fontaines, gestion des déchets, accès électriques) pour parer aux risques épidémiques. Une telle approche s'inscrit clairement en contradiction avec la position actuelle des pouvoirs publics qui refusent catégoriquement de tels quartiers improvisés. Une posture qui peut se comprendre dans le contexte politique, environnemental, économique et même géopolitique qui caractérise le département région de Mayotte. Pour autant, et malgré des forces de sécurité importantes et des moyens considérables, ces quartiers continuent d'exister.

L'approche pragmatique proposée s'étend au logement à travers une formalisation progressive, adaptée aux ressources des ménages exclus du parc social classique. Les matériaux de récupération sont remplacés par étapes par des structures pérennes (briques, béton, bois imputrescible) au sein de sous-secteurs préservant les solidarités de voisinage. Pour garantir l'adhésion locale, notamment auprès de la jeunesse, les marchés de travaux intègrent des clauses sociales d'embauche et de formation, adossées à des diagnostics de terrain menés maison par maison. Cependant, l'insécurité foncière, la spéculation privée et le décalage entre la vitesse administrative et la croissance démographique freinent la réplication de ces modèles. Le passage à une politique globale exige ainsi une gouvernance partenariale stable entre l'État, les collectivités et les opérateurs, en s'affranchissant des approches répressives. Ce qui, dans le climat politique pré-électoral actuel et étant donné la sensibilité des questions sécuritaires et migratoires, rend toute évolution vers une approche pragmatique peu probable.

L'impératif de la médiation sociale et de la co-construction entre acteurs institutionnels et non-institutionnels

L'impératif de la médiation sociale et de la co-construction apparaît comme une condition indispensable pour surmonter les blocages structurels. Les opérations unilatérales, telles que les « décasages » menés sans relogement concerté, s'avèrent inefficaces car les habitants rebâtissent rapidement leurs habitats de fortune[40]. De même, l'installation d'équipements sans diagnostic préalable engendre la méfiance et alimente un sentiment de condescendance institutionnelle de la part d'autorités jugées distantes.

Pour contrer ces écueils, le rôle de la médiation de terrain s'avère déterminant. Des actions d'activation urbaine et des enquêtes individualisées permettent d'adapter les réponses aux profils réels des habitants et d'intégrer les jeunes via des clauses d'insertion. En temps de crise, la complémentarité avec les réseaux non-institutionnels, qu'il

[38] L'hôpital de campagne de Cavani : Pour pallier l'incapacité de l'hôpital fixe à absorber le flux, un hôpital de campagne militaire a été déployé pendant environ un mois sur le stade de Cavani à Mamoudzou. Postes médicaux et antennes de la Sécurité Civile : Des postes médicaux avancés et centres de soins ambulatoires d'urgence ont également été installés sur des parkings et locaux municipaux (notamment par la Sécurité Civile et des renforts nationaux, par exemple à Dembéni) pour dispenser les premiers soins aux victimes.

[39] Sources : autorités administratives, préfecture et municipalités

[40] Témoignages concordant de multiples sources (pouvoirs publics, OSC, ONG et municipalités) : Bien que le cadre réglementaire (notamment la loi ELAN) impose théoriquement d'associer les décasages à des propositions de relogement, cette obligation n'est pas appliquée sur le terrain en raison du manque criant de logements sociaux et de places en hébergement d'urgence. N'ayant nulle part où aller, les habitants expulsés se dispersent dans la nature et rebâtissent très rapidement des abris de fortune quelques mètres plus loin (s'installant parfois sur des zones encore plus dangereuses ou protégées comme la mangrove) ou reviennent sur le même site une fois l'opération terminée. Les responsables de l'aménagement du territoire (comme l'EPRTM) soulignent que déloger sans projet de relogement ni alternative crédible est inefficace. Cela crée un cycle perpétuel et coûteux où les autorités détruisent des bidonvilles qui « repoussent » en quelques jours ou semaines.

s'agisse des distributions transparentes menées par des ONG comme World Central Kitchen ou du rôle de passerelle religieuse et sociale joué par le Conseil Cadial et les imams, permet de combler les angles morts de l'État. À l'inverse, le défaut d'alliance initiale et la tenue de bilans post-crise à huis clos privent la gestion de secours d'une expertise irremplaçable et perpétuent les mêmes dysfonctionnements.

L'accroissement des capacités locales et l'autonomie stratégique comme leviers de réduction des défaillances
L'accroissement des capacités locales et l'autonomie stratégique constituent des leviers essentiels pour réduire les défaillances récurrentes face aux crises. Le premier axe réside dans la fin de la dépendance logistique extérieure. La crise a mis en évidence les limites de la projection à distance de renforts dépourvus de matériel lourd, ainsi que la vulnérabilité d'un entrepôt centralisé unique sur Petite Terre, dont la destruction a paralysé les télécommunications. En réponse, les Plans Communaux de Sauvegarde intègrent désormais une autonomie de stockage villageoise soutenue par des budgets dédiés[41].

Ce renforcement s'accompagne d'une exigence de formation continue et territorialisée, ancrée dans la réalité des milieux tropicaux et dégradés, afin de rompre avec la rotation des cadres métropolitains et le « syndrome du recommencement ». De surcroît, la pérennisation de l'autonomie passe par l'intégration formelle des ONG locales, des comités de quartier et des autorités coutumières dans les plans de contingence dès la phase de préparation. Sur le plan politique, l'enjeu consiste à concilier cette autonomie opérationnelle avec la solidarité nationale, en assouplissant le dogmatisme réglementaire et en institutionnalisant des retours d'expérience transparents et inclusifs.

2.1.5. QUE CONCLURE DE LA REPONSE INSTITUTIONNELLE ?

Vers un nouveau paradigme de la gestion de crise en France
La catastrophe cyclonique à Mayotte n'a pas créé ex nihilo les vulnérabilités de l'île. Elle a fonctionné comme un révélateur brutal et un amplificateur de fragilités structurelles préexistantes, qu'il s'agisse de la précarité socio-économique, de l'insuffisance des infrastructures ou de l'ampleur de l'habitat informel. Face à un choc d'une telle intensité, l'action des pouvoirs publics et de la Sécurité Civile ne saurait être réduite aux différents « ratés ». Dans l'urgence absolue, la mobilisation régalienne a été réelle et décisive. La réouverture rapide de l'aéroport, le dégagement des axes stratégiques, le rétablissement de l'eau, de l'électricité et de la communication (même partiel) et l'organisation des évacuations sanitaires ont permis d'éviter un *suraccident humanitaire* de grande ampleur.

Néanmoins, la crise a mis en évidence les limites profondes d'un modèle de gestion de crise centralisé, que l'on peut qualifier de bureaucratique et plutôt unilatéral. L'application rigide de schémas métropolitains, de règles administratives, la suspicion vis-à-vis des OSC/ONG, la marginalisation des communes en pleine distribution de l'aide d'urgence et une insuffisante prise en compte des réalités locales ont engendré des ruptures de confiance, des blocages logistiques et une perte de temps et d'énergie au moment où ces dernières doivent converger.

L'enseignement majeur de cet épisode est que probablement aucun État, aussi développé soit-il, n'a la capacité de gérer seul une crise d'une telle complexité depuis une posture administrative isolée. L'efficacité des secours n'a été effective que grâce au relais indispensable de l'agilité de terrain : l'auto-organisation municipale, l'action des OSC/ONG et la légitimité des réseaux coutumiers et religieux (système cadial).

Pour surmonter ces défis et bâtir une véritable culture du risque partagée, la refondation de la réponse aux urgences à Mayotte pourrait s'articuler autour de quatre axes majeurs :

- Institutionnaliser la mémoire et l'anticipation locale : Il s'agit de rompre définitivement avec le « syndrome du recommencement » lié au turnover administratif en ancrant durablement la formation des acteurs locaux, en décentralisant l'effort logistique à l'échelle des villages et en systématisant des retours d'expérience (RETEX) réellement ouverts et partagés avec la société civile.
- Adopter un pragmatisme réglementaire : En situation de crise, les procédures bureaucratiques et les normes rigides paralysent l'action. Il est impératif de sécuriser des cadres dérogatoires d'urgence (marchés

[41] Référence aux décisions prises par la Ville de Mamoudzou lors de la réactualisation de son Plan Communal de Sauvegarde (PCS)

assouplis, cogestion des abris, réquisitions) pour donner aux acteurs de terrain la latitude d'innover sans risque juridique.

- Garantir l'inconditionnalité de l'aide et l'accès universel : Les dispositifs d'alerte et de distribution doivent impérativement s'affranchir du tout-numérique et de la barrière linguistique en valorisant l'oralité, les langues locales et les canaux de proximité, tout en neutralisant les craintes de contrôles administratifs qui poussent les populations précaires à l'auto-exclusion.
- Assumer une gouvernance hybride et partenariale : L'action publique doit reconnaître la subsidiarité et coconstruire ses interventions avec les maires, les autorités religieuses (Conseil Cadial) et les réseaux associatifs, transformant la médiation sociale en un pilier stratégique de la Sécurité Civile. Il faut toutefois souligner qu'au moment de la réponse post-Chido, les sapeurs-pompiers ont eu le soucis permanent de maintenir un dialogue étroit avec les élus, d'écouter leurs préoccupations et de rechercher avec eux des solutions aux difficultés rencontrées.

En dépassant ces écueils, Mayotte ne doit plus être regardée sous l'angle d'une périphérie en crise permanente, mais comme un laboratoire d'avant-garde de la résilience territoriale. Les leçons d'agilité tirées de cet événement offrent une opportunité (historique ?) pour moderniser le modèle français de gestion des catastrophes face aux défis climatiques et sociétaux contemporains.

Si les limites du modèle institutionnel ont mis en lumière la nécessité d'une refondation de la gestion de crise humanitaire, l'onde de choc de la catastrophe a révélé l'étonnante vitalité d'une réponse de terrain, portée par l'autonomie et la solidarité spontanée des habitants. Une vitalité sans doute à l'origine d'un résultat probant car 15 mois après un véritable cataclysme qui a laissé l'île dans un état de dévastation apocalyptique, Mayotte retrouve, malgré la crise de l'eau qui perdure, un rythme proche de ce qu'il était avant Chido. Le chapitre suivant est consacré à cet autre volet de la réponse à la catastrophe Chido : l'entraide citoyenne.

2.2. LES MECANISMES D'ENTRAIDE DANS LE CONTEXTE DE CHIDO

2.2.1. COMPRENDRE LES MECANISMES D'ENTRAIDE A MAYOTTE

Ce que représente cette forme d'aide dans le contexte de Mayotte

Dans un contexte socio-économique marqué par un taux de pauvreté très élevé touchant 77 % de la population, et par une sous-estimation démographique[42] qui fragilise des services publics chroniquement sous-dimensionnés, l'entraide entre les habitants représente la première réponse immédiate et vitale en situation de crise, qu'il s'agisse de cyclones ou d'inondations. Elle permet de couvrir directement la satisfaction des besoins fondamentaux de la population, en assurant l'approvisionnement en eau potable, en nourriture, les secours d'urgence, le déblayage des voies de circulation, l'hébergement des familles chez l'habitant ainsi qu'un précieux soutien psychologique. De fait, cette solidarité de terrain joue un rôle de premier plan pour suppléer l'absence ou la lenteur des secours institutionnels.

L'appréciation et l'estimation de ce soutien mutuel ou de cet élan de solidarité non formalisé se heurtent à sa nature intrinsèquement spontanée, contextuelle et rarement documentée de manière systématique, ce qui ne permet pas d'établir une modélisation ou un chiffrage financier unique. Son évaluation repose par conséquent sur l'observation attentive des pratiques communautaires traditionnelles, à l'instar de la *Moussada*, qui désigne ces travaux collectifs solidaires profondément ancrés dans la culture et la religion. Elle s'appuie également sur une

[42] Fondé sur l'opposition entre les projections statistiques théoriques de l'INSEE et le travail concret de comptage sur le terrain plusieurs sources crédibles questionnent les chiffres de L'INSEE (y compris au sein des pouvoirs publics). À partir du pointage de chaque toit sur des images satellites (Google Earth), ses travaux dénombrent 31 000 ménages en bidonvilles (soit environ 170 000 personnes) et évaluent la population globale à plus de 400 000 habitants.

analyse qualitative du terrain, combinant témoignages, enquêtes locales et cartographies d'initiatives pour mesurer la réactivité des réseaux de quartier face aux carences de la réponse officielle.

Principaux acteurs et mécanismes de fonctionnement

La dynamique de cette solidarité s'articule autour de plusieurs catégories d'acteurs complémentaires. D'une part, les citoyens, les jeunes et les voisins se mobilisent spontanément à l'échelle de la rue ou du quartier pour déblayer les accès, partager des groupes électrogènes, puiser de l'eau ou reconstruire des toitures. Parallèlement, les structures communautaires et religieuses, à commencer par les mosquées et les leaders spirituels, assument un rôle pivot en se transformant en refuges, en points de distribution de la zakat et en relais d'information essentiels. Des cantines informelles avec de grandes marmites ont été organisées au sein des villages et centres d'hébergement pour préparer des repas collectifs. Des commerçants locaux ont également fait don de leurs stocks (menacés à brève échéance par la rupture de la chaine de froid) de denrées non périssables (sacs de riz, cartons de viande) aux habitants des quartiers pour éviter la famine. À un niveau plus structuré, des collectifs et de petites associations locales émergent, tels que le collectif RIAM qui rassemble une trentaine d'associations, ou les dynamiques organisées autour de la Charte de Kavani. Enfin, de grandes associations et ONG, qu'elles soient locales, nationales ou internationales comme Mlési Mahore, Arpa Ruche, Médecins Sans Frontières, World Central Kitchen ou Caritas, assurent les liens logistiques et apportent des compétences spécialisées dans les domaines de la santé, de l'hébergement, de l'alimentation et de l'accès à l'eau.

Les mécanismes de fonctionnement de cette entraide reposent d'abord sur la proximité et la mutualisation, illustrées par l'accueil de familles sinistrées chez des particuliers pendant plusieurs semaines ou par l'aménagement de puits collectifs et de points d'eau communautaires, familièrement appelés bornes-fontaines. Cette organisation s'appuie sur une coordination associative informelle, matérialisée par la tenue de réunions régulières pour partager les besoins et répartir les dons en tenant compte des spécificités culturelles des quartiers. Enfin, la circulation de l'information s'effectue par le bouche-à-oreille et les mosquées, tout en intégrant des innovations techniques lorsque cela est possible, à l'image des liaisons par satellite Starlink pour coordonner les secours dans les zones coupées du monde.

Principales sources de financement identifiées

L'entraide repose avant tout sur des ressources personnelles et une solidarité communautaire indéfectible, consistant en des apports en nature et en un partage des réserves individuelles d'eau, de nourriture, de carburant et de matériaux de construction, ainsi que sur la mobilisation des dons religieux de la zakat. Le tissu associatif local s'appuie également en partie sur des subventions publiques. En période de crise, les grandes structures et ONG internationales injectent des fonds et des dotations matérielles ou alimentaires qu'elles redistribuent ensuite aux plus petites entités de quartier.

Les initiatives citoyennes spontanées se heurtent à un faible soutien financier direct de la part de l'État pour l'informel, fonctionnant presque exclusivement en dehors des circuits de subventions publiques. Les associations locales déplorent même fréquemment des obstacles logistiques imposés par les autorités, telles que des difficultés d'accès réservé à l'essence ou des restrictions de délivrance de laissez-passer qui entravent leur action sur le terrain. Toutefois, la diaspora s'est rapidement organisée à distance en lançant des collectes de fonds et des cagnottes en ligne (type Leetchi / Pichi) auprès de la communauté, des familles et des amis vivant en métropole ou à l'extérieur de Mayotte. Ces collectes ont permis de dégager très vite des liquidités. Plusieurs témoignages citent par exemple l'initiative de quatre personnes ayant récolté 10 000 € en une semaine autour de Noël auprès de leurs proches en métropole pour acheter d'urgence des denrées alimentaires de base (sacs de riz, conserves, etc.) distribuées sur le terrain. Plutôt que de passer par les canaux institutionnels lourds, la diaspora a privilégié le financement direct de petites associations locales et de réseaux de proximité sur place. Cet apport de trésorerie privée et de dons a permis à ces structures de quartier d'acheter des fournitures d'urgence et d'intervenir sans attendre les circuits officiels de subvention. Dès que les premières liaisons de communication ont pu être rétablies (via les générateurs municipaux, les hotspots Wi-Fi ou les équipements Starlink mis à disposition), les familles en métropole sont restées en contact étroit avec l'île pour identifier les besoins urgents et organiser l'envoi d'aide financière et matérielle au niveau intrafamilial.

Ce soutien financier de la diaspora a été très efficace et réactif pour l'urgence micro-locale, même si les acteurs interrogés soulignent qu'il est difficile d'évaluer la proportion exacte et la somme totale représentée par ces flux

informels. Cette solidarité communautaire a fonctionné en parallèle de la grande collecte nationale portée par des fondations privées métropolitaines dont la Fondation de France, qui a joué un rôle central en réinjectant plus de 45 millions d'euros auprès des associations locales. Sans cet apport financier majeur au moment le plus crucial beaucoup d'initiatives n'auraient tout simplement pas eu lieu.

Pérennité des réseaux d'entraide post-crise

Plusieurs facteurs assurent la pérennité relative de ces réseaux d'entraide, à commencer par leur ancrage territorial, culturel et religieux. Les valeurs de solidarité et les pratiques coutumières comme la *Moussada* préexistent aux catastrophes et continuent de structurer la société après celles-ci. De surcroît, les épreuves partagées consolident durablement la cohésion communautaire et fortifient les relations de voisinage au quotidien.

Cependant, ces réseaux font face à des facteurs majeurs d'essoufflement ou de disparition. L'épuisement rapide des ressources personnelles des ménages ne leur permet pas de maintenir indéfiniment le partage de réserves limitées sans aucune visibilité sur l'avenir. Le manque d'anticipation et de préparation post-crise constitue un autre écueil, les dispositifs spontanés étant taillés pour l'urgence immédiate mais dépourvus de plans de gestion à moyen et long terme. L'absence de relais institutionnel, caractérisée par un défaut de financement pérenne et de reconnaissance administrative, condamne de nombreuses initiatives citoyennes à péricliter avec le temps. Enfin, la raréfaction des ressources vitales telles que l'eau ou la nourriture peut réveiller des tensions intercommunautaires et fragiliser la solidarité sur la durée.

Perception des institutions et pistes d'intégration dans les plans futurs

La perception mutuelle entre les institutions et les réseaux informels demeure empreinte de méfiance et de rigidité. Les autorités et l'État central adoptent souvent une posture hypercentralisée et prudente, redoutant les abus, les trafics ou le non-respect des normes en vigueur. L'État tend ainsi à privilégier les missions régaliennes de sécurité et d'ordre public, telles que le dégagement des routes, au détriment d'une véritable coordination avec les réseaux citoyens. Cette absence de passerelles officielles engendre des doublons opérationnels et des pertes d'efficacité logistique considérables.

Pour surmonter ces dysfonctionnements, plusieurs pistes méritent d'être explorées dans les plans futurs. Il s'agit d'abord de créer des passerelles de dialogue souples en instaurant des instances de concertation régulières entre les préfectures, les mairies et les collectifs citoyens, en s'inspirant d'initiatives réussies comme la Charte de Kavani pour mieux identifier les besoins réels.

La Charte de Kavani est un texte d'urgence rédigé le 24 décembre dans le quartier de Kavani, à Mamoudzou.
Elle a été élaborée à l'initiative du collectif RIAM, une dynamique collective regroupant une trentaine de petites et moyennes associations locales venues se rassembler spontanément face à la catastrophe.
Les objectifs portés par cette charte sont les suivants :

1. Un socle de coordination pour le tissu associatif
   - La charte a servi de document de référence pour définir ce que les associations souhaitaient entreprendre sur le terrain et structurer leur secours auprès des sinistrés.
   - Elle a formalisé les réunions hebdomadaires (organisées chaque mardi) permettant aux acteurs associatifs de partager le diagnostic des besoins, de redistribuer les dons et de coordonner leurs maraudes.
2. Un outil de plaidoyer auprès des institutions
   - La charte a servi de levier collectif auprès de la préfecture et des pouvoirs publics pour demander une reconnaissance officielle ainsi que des moyens logistiques minimaux (notamment des bons d'essence prioritaires pour éviter les files d'attente et des laissez-passer pour les barges afin de désenclaver les villages isolés du Nord).
   - Elle vise à interpeller l'État pour qu'il prenne en considération les petites associations de proximité, capables d'atteindre les populations vulnérables exclues des circuits de distribution officiels.

Il convient également de proposer aux relais communautaires et aux associations des formations adaptées à la gestion de crise, aux plans de contingence et aux premiers secours, sans pour autant leur imposer une lourdeur administrative qui détruirait leur agilité et leur spontanéité. La cartographie et le soutien financier du tissu associatif

local constituent un autre levier indispensable pour reconnaître leur rôle de proximité et optimiser la répartition des secours. Enfin, l'intégration des canaux de communication locaux, s'appuyant sur les chefs de quartier, les responsables religieux et les radios communautaires, permettra de diffuser une information fiable et de contrer la prolifération des rumeurs en temps de crise.

2.2.2. L'AUTO-ORGANISATION SPONTANEE COMME REPONSE A L'ABSENCE INSTITUTIONNELLE

Avant d'engager les investigations de terrain, l'analyse documentaire et les entretiens préliminaires ont permis de formuler un ensemble d'hypothèses quant à la nature et aux dynamiques de la réponse non-institutionnelle en situation de crise.

La première série d'hypothèses posait l'existence d'une forte capacité d'auto-organisation face aux défaillances, réelles ou perçues, des institutions. Il était ainsi supposé que la centralisation, l'exclusion initiale des ONG et les blocages bureaucratiques de l'État inciteraient les citoyens à structurer des réseaux informels de proximité pour pallier les manques (qu'il s'agisse de groupes de voisins ou de collectifs spontanés mobilisés pour évacuer des blessés, secourir les victimes ou partager des ressources). Dans cette même perspective, les structures religieuses et les diasporas étaient pressenties comme des acteurs pivots de l'entraide, capables de mobiliser des ressources financières et logistiques ainsi que des savoir-faire ancrés localement pour compenser l'absence des services publics, en particulier au cœur des zones d'habitat informel.

Cependant, ces dynamiques solidaires n'étaient pas envisagées de manière univoque. D'une part, il était postulé que ces mécanismes d'entraide, bien que vitaux, demeureraient inégaux et potentiellement sélectifs : les populations les plus marginalisées, telles que les étrangers en situation irrégulière, risquaient d'être tenues à l'écart des réseaux locaux en raison de barrières culturelles ou de suspicions mutuelles, reproduisant voire accentuant les fractures préexistantes. D'autre part, l'absence de coordination entre les initiatives citoyennes spontanées et l'appareil institutionnel faisait redouter des inefficacités opérationnelles majeures, se traduisant par des doublons, du gaspillage de ressources ou des conflits larvés, notamment des tensions d'arbitrage entre le tissu associatif et les élus locaux sur la légitimité de la distribution de l'aide.

Recentrage sécuritaire et rigidité bureaucratique

Comme abordé en détail dans le chapitre précédent portant sur la gestion institutionnelle de la catastrophe, l'analyse de l'action publique met en évidence une forte focalisation sur la sécurisation des axes routiers majeurs, au détriment des urgences humanitaires fondamentales telles que l'eau et l'alimentation. Conjuguée à des désynchronisations logistiques - à l'image de renforts de la Sécurité Civile acheminés sans leur matériel - et à un fort turn-over administratif, cette gestion s'est accompagnée de refus de facilités logistiques motivés par la crainte d'abus, alimentant un profond sentiment d'abandon populaire et des restrictions d'accès aux secours pour les personnes en situation irrégulière.

Mobilisation par le bas et recours aux traditions coutumières

En réaction, les habitants se sont investis dès les premières heures dans le déblaiement et la sécurisation des secteurs sinistrés, parfois au détriment de leurs propres biens. L'auto-organisation s'est structurée autour d'initiatives multisectorielles : maraudes de santé menées par des infirmières bénévoles, mise en place de puits de quartier, hébergement prolongé de familles et réactivation de la Moussada pour la réfection rapide des toitures d'habitation.

Structuration locale et synergies technologiques

Pour coordonner ces actions, le tissu local s'est appuyé sur les mosquées, les écoles et les chefs de quartier comme relais d'information oraux. Dès les premiers jours, la constitution du collectif RIAM et la formalisation de la Charte de Kavani ont structuré la concertation hebdomadaire, tandis que l'utilisation de liaisons satellitaires Starlink a permis de mieux synchroniser le travail de terrain aux côtés des ONG.

Portée et limites structurelles de l'action informelle

Si ces mécanismes ont assuré la survie immédiate des communautés, ils se heurtent à l'épuisement rapide des stocks individuels et aux risques de frictions nées de la pénurie. Par ailleurs, ces actions ne sauraient masquer l'ambivalence de l'action publique : les services de l'État sont intervenus sur les infrastructures lourdes, mais leur impact a été compromis par l'absence totale d'articulation avec les initiatives de terrain.

Le socle spirituel et coutumier (système cadial) comme filet de sécurité

Dans les quartiers délaissés, les mosquées ont agi comme de véritables centres névralgiques d'accueil, de gestion de la zakat et de diffusion des consignes de sécurité. Le respect de préceptes rigoureux dans la distribution des aides, couplé à l'apport psychologique et spirituel de la foi, a permis de maintenir la cohésion sociale et la dignité des sinistrés face au chaos.

Le rôle des cadis (17 en tout sur l'île de Mayotte)

À Mayotte, les cadis jouent un rôle fondamental agissant comme une autorité morale, religieuse et spirituelle pour débloquer des situations complexes.
Sollicités par la population mahoraise ils interviennent en tant que :

- Autorité de médiation : Lorsque les systèmes formels, politiques ou réglementaires ne parviennent pas à solder un dossier de régularisation, la population se tourne naturellement vers les cadis. Ils interviennent là où l'administration classique rencontre ses limites.
- Dépositaire de la connaissance locale : Contrairement aux modèles métropolitains qui préconisent l'usage de généalogistes pour retracer les lignées et les propriétés, Mayotte privilégie les cadis. Sur une petite île où tout le monde se connaît, leur autorité morale suffit souvent à établir les droits de chacun sans recourir à des expertises extérieures jugées « hors-sol ».
- De régulateur sur les questions foncières : Cette intervention est cruciale car le foncier n'est pas correctement maîtrisé sur le territoire. À titre d'exemple, le Conseil départemental estime qu'environ 150 000 parcelles de terre restent à titrer. La lenteur administrative et le manque d'ingénierie font que la sécurisation foncière est un processus extrêmement long, rendant le rôle de médiateur des cadis d'autant plus important. C'est un enjeu de stabilité et de développement économique majeur pour l'île. L'Etat estime de 15 à 16 millions d'euros de taxes foncières le manque à gagner des collectivités territoriales. Un manque à gagner stratégique notamment dans le domaine de l'éducation.

Dans le cadre de la catastrophe Chido :

- Le rôle du Grand Cadi et la prière du vendredi : À la veille de l'impact, le réseau du Conseil Cadial a utilisé la grande prière du vendredi dans les mosquées pour diffuser oralement les alertes météorologiques et appeler la population à la prévention et à l'entraide (Moussada).
- Lieux de refuge d'urgence : Le Grand Cadi a officiellement demandé l'ouverture de toutes les mosquées et madrasas (écoles coraniques) construites en dur pour accueillir sans condition (sans distinction d'origine, de religion ou de statut administratif) les sinistrés venus des bidonvilles.
- Relais de distribution étatique : Lorsque les distributions d'urgence via les mairies ont été paralysées ou contestées, la préfecture s'est appuyée directement sur le réseau des imams et des Cadis pour réceptionner et distribuer l'eau et les vivres stockés dans les mosquées. Ce qui n'a pas été sans poser certains défis que les cadis ont solutionné comme ils ont pu. On ne s'improvise pas expert en distribution alimentaire.

En résumé, les cadis constituent un relais indispensable entre les coutumes locales et l'état régalien. Ils jouissent d'une grande légitimité auprès de la population locale.

Territorialisation de l'aide et isolement des zones précaires

Pour s'affranchir des contrôles discriminatoires et des risques d'exclusion administrative, de nombreux quartiers informels ont fait le choix d'un fonctionnement en autarcie complète, gérant leurs propres ressources en eau. À cet égard, l'enquête de terrain souligne une zone d'ombre majeure : les sources ne font état d'aucun rôle joué par des réseaux migratoires extérieurs ou des transferts de fonds transfrontaliers, l'aide documentée reposant exclusivement sur la solidarité de proximité intramuros.

2.2.3. LES LIMITES ET TENSIONS DE L'ENTRAIDE

L'analyse s'attachait à interroger les limites et les zones d'ombre de ces solidarités informelles à travers deux hypothèses. D'une part, il était supposé que ces mécanismes d'entraide, bien que vitaux, s'avéreraient inégaux : les populations les plus marginalisées, telles que les étrangers en situation irrégulière, risquaient d'être tenues à l'écart des réseaux locaux en raison de barrières culturelles ou de suspicions mutuelles, reproduisant ainsi des fractures et des inégalités préexistantes. D'autre part, le manque d'articulation et de coordination entre les élans citoyens spontanés et les circuits institutionnels faisait redouter des inefficacités opérationnelles majeures, se traduisant par des doublons logistiques, du gaspillage de ressources ou des conflits larvés, à l'instar des tensions d'arbitrage observées entre les associations et les élus locaux concernant le contrôle et la légitimité de la distribution de l'aide.

La double exclusion des étrangers en situation irrégulière

L'épreuve de la crise a exacerbé les fractures préexistantes en infligeant une double exclusion aux personnes marginalisées. D'une part, l'aide municipale a parfois restreint l'accès aux vivres selon le statut administratif ; d'autre part, l'entraide citoyenne, structurée par affinités de voisinage ou villageoises, a naturellement eu tendance à privilégier le cercle des pairs, reléguant à la marge les populations migrantes dépourvues d'ancrage local.

Dans le climat de pénurie aiguë, des discours ont émergé au sein de la population réclamant de ne plus distribuer d'eau aux personnes étrangères, accusées d'être la cause directe de la raréfaction des ressources. Enfin, certains Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS) ont conditionné l'accès aux distributions d'aide à la présentation d'une pièce d'identité ou d'un titre de séjour, excluant de fait les sinistrés en situation irrégulière.

Tensions intercommunautaires, heurts et réponses protectrices

La pression de la pénurie a provoqué des frictions violentes, illustrées par des altercations aux points d'eau ou des actes d'hostilité envers des migrants, comme au camp de Tsoundzou. L'accès à l'eau potable s'est rapidement imposé comme le problème le plus critique après le cyclone. Au quartier de Tsoundzou, des réfugiés et migrants d'origine africaine ont puisé de l'eau au puits local du quartier. Les habitants du village, eux-mêmes privés d'eau, ont rejeté ce partage, ce qui a déclenché des bagarres et des affrontements physiques. Les autorités et gestionnaires ont dû installer des citernes d'urgence spécifiques sur le camp pour empêcher que les habitants n'interdisent physiquement l'accès au puits. Face à ces menaces de fracturation sociale, certaines structures d'accueil ont imposé des chartes d'impartialité strictes interdisant toute discrimination, tandis que des ONG telles que Médecins Sans Frontières ou Caritas ont opéré comme un rempart humanitaire neutre et inconditionnel.

Certaines associations appliquant de manière rigide des listes de critères ont distribué de la nourriture exclusivement aux habitants sous abris précaires, à l'entrée d'un bidonville. Les habitants voisins, habitant dans des maisons en dur, tout aussi affamés et privés d'eau, ont ressenti cela comme une injustice flagrante, générant de vives tensions avec les bénévoles.

La raréfaction des ressources et la saturation des infrastructures ont alimenté des réactions de rejet violent de la part de collectifs d'habitants. Au stade de Kavani puis lors du déplacement des sinistrés vers Tsoundzou ou Kaweni, des collectifs citoyens et des mères de famille ont payé des jeunes pour caillasser les abris des migrants et leur faire peur afin de les inciter à quitter les lieux. Lorsqu'un transfert de migrants vers le gymnase de Kaweni a été envisagé, des collectifs locaux ont cadenassé les accès et menacé d'utiliser des cocktails Molotov pour empêcher leur installation, forçant le repli de centaines de personnes dans des conditions d'insalubrité extrêmes

Décalages logistiques et angles morts des secours officiels

L'absence de concertation entre l'État et la base a engendré des dysfonctionnements majeurs : déploiement d'équipes de secours dépourvues de matériel, acheminement de dotations inadaptées aux besoins réels. Dans des villages enclavés du Nord et des hauts (comme Vahibé) souffrant d'une pénurie d'eau potable et de riz, des livraisons par hélicoptère ou conteneurs ont apporté des palettes de boîtes de sauce tomate et des sacs de couchage prévus pour -30 °C… en pleine crise hydrique. Des dons comprenaient des boîtes de conserve contenant du porc, distribuées au sein d'une population quasi exclusivement musulmane, contraignant des bénévoles à rediriger ces palettes (manipulation logistique lourde et couteuse) vers des associations s'occupant de réfugiés congolais. L'État a livré le riz et la farine sous forme de sacs industriels de 20 à 50 kg au lieu de sachets individuels de 1 à 5 kg. Les imams et bénévoles dans les mosquées ont dû acheter des balances et des sachets (avec leurs deniers personnels) et passer leurs nuits à peser et reconditionner manuellement ces denrées avant de pouvoir

les distribuer. Ce qui a considérablement ralenti les secours. Faute d'une cartographie préalable des dégâts par la préfecture, des milliers de bâches d'urgence sont arrivées sur le territoire sans que les secouristes ne sachent dans quels quartiers les acheminer en priorité. Des communes des hauts comme Vahibé (à seulement 10 km de Mamoudzou) sont restées sans nouvelles ni secours de l'État pendant plus d'une semaine. C'est un agent municipal qui a dû parcourir la distance à pied, coupe-coupe à la main, pour établir le contact.

Verrouillage administratif et opposition des priorités

Un fossé profond a séparé les impératifs macro-logistiques de l'État, axés sur le maintien de l'ordre et la réouverture des routes, des urgences sanitaires et alimentaires réclamées par les habitants. Les refus administratifs catégoriques opposés aux demandes de laissez-passer et d'accès au carburant, motivés par la crainte de trafics, le blocage des ressources au niveau du port de Longoni, ont cristallisé un climat de méfiance institutionnelle durable, distinct de toute rivalité politique partisane.

2.2.4. L'ENTRAIDE COMME REVELATEUR DES FAILLES SYSTEMIQUES

Les hypothèses prospectives interrogeaient quant à elles la portée structurelle et les limites à long terme de ces solidarités citoyennes. Il était ainsi supposé que la vitalité de l'entraide locale mettrait en lumière de manière éclatante les défaillances des politiques publiques, les citoyens parvenant à pallier les manques de l'État sans pour autant réussir à résorber les causes profondes des vulnérabilités, telles que la grande pauvreté ou l'urbanisation non maîtrisée. Dans le prolongement de cette analyse, nous redoutions que ces dynamiques de solidarité, bien que salvatrices à court terme, ne finissent par masquer l'urgence de réformes systémiques plus profondes. En faisant office de palliatif, l'engagement informel risquait de normaliser une gestion de crise « par défaut », dédouanant en partie les pouvoirs publics d'une véritable intégration des savoirs et des acteurs locaux dans l'architecture pérenne de la gestion des risques. Les entretiens menés auprès des municipalités, des autorités coutumières, des acteurs de la société civile et des populations locales, confirment dans une large mesure ce qui ressortait dans la documentation consultée en amont de la phase de collecte de données.

Face au sous-dimensionnement des services publics

La catastrophe Chido a mis en lumière l'inadéquation du sous-dimensionnement des services publics face à la réalité démographique. Face à un État dont les capacités sont encore plus diminuées du fait de la catastrophe, des pouvoirs publics qui peinent à se sortir de leur propre situation d'urgence et se réorganiser, les habitants ont assumé des missions régaliennes d'assistance à travers notamment des maraudes sanitaires, des dégagements routiers et la création de points d'eau. Un collectif d'architecte a même mené des diagnostics sur l'état d'infrastructures essentielles[43], confirmant que l'auto-organisation constitue aussi une stratégie d'adaptation face aux défaillances des secours officiels.

Limites matérielles et impasses de l'urbanisme informel

La reconstruction spontanée qui a suivi le cyclone illustre les limites de l'autonomie citoyenne. Certes, les chantiers citoyens et les élans de solidarité du Moussada ont fait preuve d'une réactivité spectaculaire, permettant de remonter la majorité des abris informels en moins de deux semaines grâce au tri et au réemploi des tôles et poutres éparpillées. Mais cette autoconstruction s'est effectuée dans un dénuement technique complet, sans plan d'urbanisme, et guidée par la seule urgence de retrouver un toit. La population s'est ainsi réinstallée sur les mêmes emprises foncières non régularisées et extrêmement vulnérables (lits de rivières exposés aux crues éclair, ravines sujettes aux glissements de terrain, mangroves instables stabilisées à coups de pneus. Faute de moyens financiers pour durcir le bâti, le formel coûtant 4 000 €/m² contre 1 000 €/m² dans l'informel, cette reconstruction « à l'identique » a parfois conduit à une densification encore plus chaotique, avec des habitations de récupération jointives ou des étages précaires en tôles, décuplant les risques d'effondrement et d'incendie.

[43] Face à l'incapacité des services d'inspection de l'État à évaluer rapidement l'état du bâti, l'ensemble des architectes de l'île s'est fédéré de manière informelle dès le lendemain de la catastrophe. En lien avec le CUE, ils se sont déployés bénévolement sur le terrain pour réaliser le diagnostic de sécurité des 221 écoles du premier degré et de 115 bâtiments publics, fournissant aux collectivités la cartographie indispensable pour rouvrir des classes ou demander des subventions

La résilience informelle se heurte en outre à des limites physiques infranchissables. Les réseaux citoyens ne peuvent se substituer à la puissance publique pour le terrassement des pentes, la création de digues, le raccordement à l'eau potable ou la construction d'équipements durables. Dans l'immédiat post-cyclone, l'absence d'assainissement et la paralysie de la distribution d'eau ont contraint les habitants à creuser des puits artisanaux près des mangroves ou à consommer eau de pluie et de rivière sans traitement. Ces palliatifs ont rapidement engendré de graves crises sanitaires (choléra, gale, pathologies digestives), aggravées par l'interruption prolongée de la collecte des déchets et le manque de latrines aux normes.

Invisibilisation politique des réformes et fracture institutionnelle
En absorbant les chocs avec brio, la résilience locale réduit mécaniquement la pression politique exercée sur les autorités. Cette autonomie de fait s'entretient dans un climat de méfiance mutuelle, les savoir-faire traditionnels demeurant absents des documents de planification institutionnelle en raison de barrières administratives rigides.

Perspectives d'une intégration équilibrée
Pour éviter que l'entraide ne devienne un alibi au désengagement étatique – comme on peut l'observer depuis plusieurs décennies dans des contextes de crise humanitaire chronique - les personnes interrogées plaident pour une formalisation souple : 1. cartographier la diversité associative, 2. outiller les relais locaux en matière de gestion de crise, et 3. pérenniser des instances de dialogue, à l'instar de la Charte de Kavani, pour arrimer durablement l'agilité citoyenne aux stratégies publiques de résilience territoriale.

2.2.5. L'ENTRAIDE COMME LEVIER DE RESILIENCE POST-CRISE

Les hypothèses de départ s'intéressaient à la capacité de ces initiatives à générer des réponses opérationnelles durables et innovantes. La première hypothèse considérait que les actions citoyennes auraient favorisé une reconstruction plus rapide et mieux ajustée aux besoins réels du terrain, en s'affranchissant des lourdeurs administratives et en promouvant des solutions adaptées (logements modulables, infrastructures légères de soutènement). Dans cette perspective, ces initiatives étaient perçues comme des modèles potentiels de résilience incrémentale, dont la survie et la réplication restaient toutefois étroitement conditionnées à leur reconnaissance officielle par les pouvoirs publics. De manière complémentaire, l'hypothèse suivante suggérait que cette entraide aurait stimulé l'émergence d'innovations sociales inédites, telles que des systèmes de troc ou la mutualisation d'outils et de ressources. Il était toutefois souligné que ces pratiques, bien qu'efficaces dans l'urgence, demeureraient intrinsèquement fragiles et vulnérables sans un accompagnement institutionnel ou un ancrage légal minimal pour consolider leur pérennité. L'étude terrain confirme en effet ces deux hypothèses.

Efficacité et limites de l'autoconstruction et articulation institutionnelle
En s'affranchissant des contraintes bureaucratiques, les bénévoles ont permis une remise en état physique immédiate. Des équipes de riverains se sont relayées de maison en maison pour collecter les débris et rebâtir les toitures à un rythme sans équivalent dans les circuits officiels. À côté de ces chantiers de la Moussada, les habitants ont développé des réponses concrètes « par le bas ». Cependant, ces actions souffrent des limites intrinsèques au côté « informel » qui se caractérise notamment par l'absence de plan d'ensemble et une probable vulnérabilité technique face aux risques futurs. Leur pérennité exige dès lors une articulation mesurée avec les pouvoirs publics, sous forme de passerelles souples, de formations adaptées et de dotations financières, en évitant toute sur-bureaucratisation qui étoufferait l'initiative locale. Une telle solution parait complexe à mettre en œuvre et dépend beaucoup des bonnes volontés de chacun. Toutefois, on observe une attitude relativement pragmatique des pouvoirs publics qui finissent par admettre ce type de solution à la fois faute de pouvoir proposer mieux et aussi pour ne pas prendre le risque de se déconnecter et, ainsi, de perdre un certain contrôle.

Réserve méthodologique concernant les pratiques d'échange
En lien avec le paragraphe précédent sur les pratiques d'échange, deux précisions méthodologiques s'imposent :

- Si conformément à l'hypothèse de départ, et tel que nous venons de le voir dans le paragraphe précédent, le principe d'une adaptation rapide « par le bas » est validé, ni la documentation, ni les témoignages sur lesquels repose cette étude ne font référence au projet de Mahabourini (cf. page 34). Cette initiative, aussi intéressante soit elle, semble relativement isolée. Elle ne saurait être comprise comme une pratique courante, ou ni même montante.

- De même, aucun marché de troc ou système d'échange marchand alternatif n'a été observé ou rapporté au cours des entretiens.

Par conséquent, et en toute logique, dans le contexte Mahorais, l'entraide semble avant tout reposer sur le don pur, l'hébergement gracieux chez l'habitant, le prêt solidaire et le partage gratuit de ressources, ancrés dans les traditions culturelles et l'éthique de la zakat. Tandis, que la mutualisation des outils demeure strictement informelle et coutumière et non une forme d'entraide spontanée qui serait apparue en réponse au cyclone Chido.

Inventivité sociale et fragilité structurelle de l'agilité citoyenne
Véritable laboratoire d'innovations par nécessité, la solidarité mahoraise a fait éclore une réelle inventivité sociale (partage de groupes électrogènes, maraudes médicales autonomes et édification de règles préventives au sein des centres d'accueil). Néanmoins, en l'absence de protection légale et d'accompagnement institutionnel, ces dispositifs demeurent extrêmement vulnérables à l'épuisement des stocks personnels, à la rigidité administrative et aux heurts intercommunautaires, soulignant la difficulté d'équilibrer soutien étatique et préservation de l'autonomie de terrain.

2.2.6. LE ROLE DES MEDIAS ET DES TECHNOLOGIES DANS L'ENTRAIDE

Enfin, un dernier volet d'hypothèses s'interrogeait sur le rôle et la portée des outils de communication et des relais d'information dans l'orchestration de cette solidarité. Il était postulé que les réseaux sociaux et les plateformes numériques, lorsqu'une connexion restait accessible, auraient constitué de puissants leviers de coordination citoyenne, favorisant l'émergence de cartes collaboratives des besoins et de groupes de soutien en ligne. Néanmoins, leur portée réelle aurait été fortement restreinte par les fractures numériques, les inégalités d'équipement et les barrières linguistiques au sein de la population.

Dans une perspective similaire, l'hypothèse suivante soulignait que les médias locaux et communautaires auraient pu jouer un rôle pivot de premier plan pour structurer et diffuser les initiatives d'entraide. Toutefois, leur influence potentielle risquait d'être marginalisée par la prégnance des canaux institutionnels officiels, limitant d'autant leur impact stratégique et leur reconnaissance pérenne dans le dispositif global de gestion de crise.

Du black-out technologique au recours salvateur de l'oralité
La réalité de la crise a imposé une reconversion forcée vers l'oralité : l'effondrement total du réseau électrique, conjugué à l'inaccessibilité prolongée des infrastructures téléphoniques et hertziennes durant près de vingt-cinq jours, a rendu l'usage individuel des applications mobiles et des réseaux sociaux matériellement impossible pour la grande majorité de la population. Dans un second temps seulement, l'arrivée de terminaux internet par satellite Starlink, acheminés grâce à des ONG comme Télécoms Sans Frontières et Médecins Sans Frontières, a fourni une bouée de secours stratégique permettant au collectif Riam et aux associations de recoudre la chaîne logistique et de piloter les urgences sanitaires.

Contournement des barrières culturelles et ancrage dans la proximité
Face au handicap de la fracture numérique et aux obstacles linguistiques ou d'illettrisme (les consignes étatiques en français, mahorais et arabe étant inégalement saisies), la diffusion de l'information s'est rabattue sur des canaux de proximité traditionnels. Le bouche-à-oreille de rue, les proclamations depuis les mosquées et les réunions physiques régulières, telles que les assemblées hebdomadaires du collectif Riam consignées dans la Charte de Kavani, ont structuré l'ensemble des flux informels sur support papier et par la parole vive. Aucune trace de cartes collaboratives en ligne ou de médias de masse censurés n'est relevée par les personnes consultées.

Impasses de la communication descendante et double fracture
À cette organisation de rue s'est superposée une communication institutionnelle descendante, perçue comme unilatérale et hors-sol. En raison de l'absence de canaux de liaison entre les associations et la préfecture, les consignes officielles se sont abîmées dans les limbes administratifs, laissant le champ libre à la propagation des rumeurs. L'effacement de la parole communautaire ne procède donc pas d'une censure délibérée, mais résulte

d'une double fracture conjuguant une rupture matérielle implacable et un déficit chronique d'écoute de la part de l'administration.

2.2.7. QUE CONCLURE DES MECANISMES D'ENTRAIDE DANS LE CADRE DE LA REPONSE A CHIDO

Bilan de la solidarité spontanée face à la pauvreté et à l'urgence

Dans un contexte socio-économique caractérisé par un taux de pauvreté très élevé et un sous-dimensionnement chronique des services publics, l'entraide entre les habitants dite spontanée s'est imposée comme la première réponse immédiate et vitale face à la crise. Cette solidarité de terrain, fortement soutenue par un élan de générosité national et l'apport financier de fondations comme la Fondations de France, a permis de couvrir les besoins fondamentaux de la population en assurant l'approvisionnement en eau potable, la distribution de nourriture, les soins d'urgence, le déblayage des voies, l'hébergement solidaire et un soutien psychologique précieux, suppléant ainsi la lenteur ou l'absence des secours institutionnels. Son efficacité s'est appuyée sur l'activation de pratiques coutumières et religieuses profondément ancrées, notamment la Moussada pour la réfection rapide des toitures maison par maison, ainsi que sur le rôle pivot des mosquées devenues des lieux de refuge, de distribution de la zakat et de relais d'information oraux. Cette auto-organisation s'est rapidement structurée par le bas à travers des collectifs citoyens, tels que le collectif Riam regroupant une trentaine d'associations, la rédaction de la Charte de Kavani, ou encore des innovations pragmatiques comme l'aménagement de puits communautaires, l'organisation de maraudes de santé et le déploiement stratégique de liaisons satellite Starlink avec le soutien d'ONG.

Obstacles structurels, tensions et défaillances de coordination

Malgré sa remarquable réactivité, cette réponse informelle a rapidement rencontré des limites structurelles majeures, à commencer par l'épuisement rapide des réserves personnelles des ménages en eau, nourriture et carburant, rendant le système intenable sur le moyen terme sans apport extérieur. L'action de terrain a été lourdement entravée par le manque de coordination et la posture centralisée de l'État, qui a privilégié la sécurité et le dégagement des axes routiers au détriment de l'accès immédiat aux biens vitaux. Cette fracture s'est traduite par de préoccupantes désynchronisations logistiques, comme l'arrivée d'équipes de la Sécurité Civile sans leur matériel lourd, des distributions inadaptées et des refus administratifs systématiques de délivrer des laissez-passer ou du carburant aux associations. De surcroît, la crise a ravivé des discriminations et des tensions intercommunautaires autour des puits d'eau, marginalisant les populations d'origine étrangère ou sans papiers, tandis qu'un black-out électrique de 25 jours a paralysé l'usage individuel des technologies numériques pour l'immense majorité des habitants.

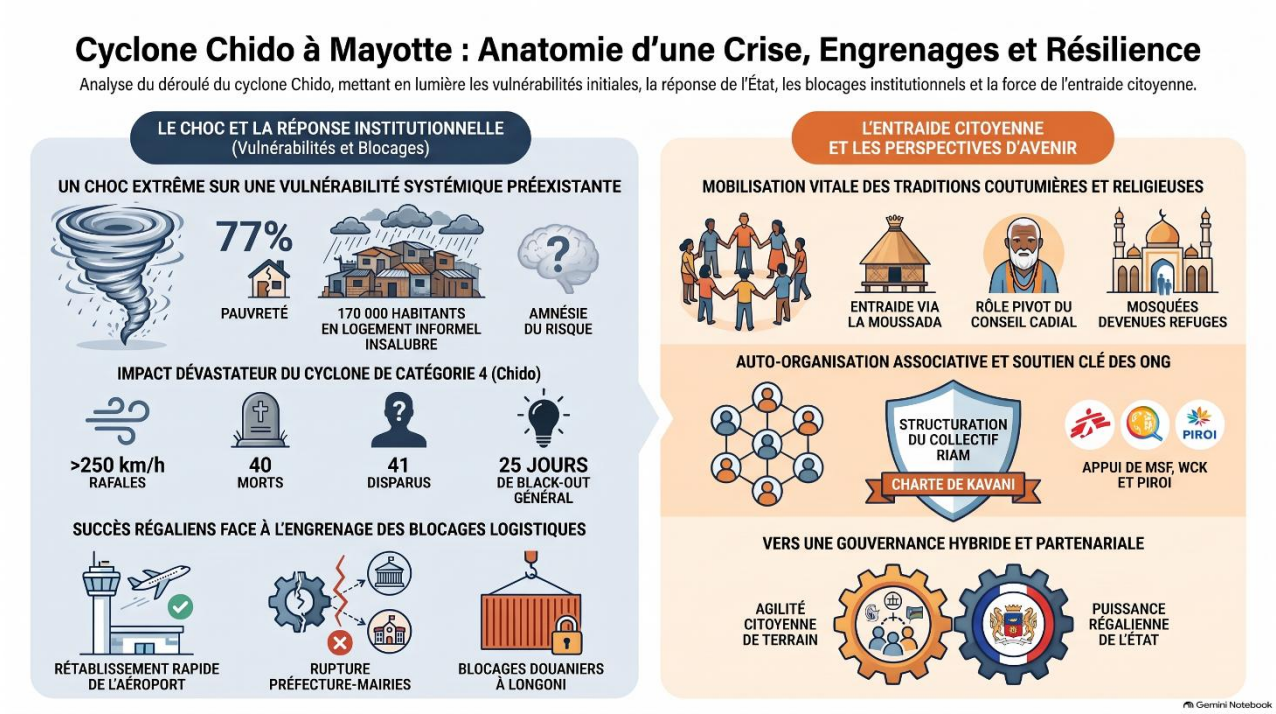
Perspectives et recommandations pour une gouvernance partagée

Pour l'avenir, les analyses plaident pour la création de passerelles de dialogue souples et permanentes entre les préfectures, les mairies et les collectifs citoyens afin d'aligner les interventions et d'éviter les doublons opérationnels. Il apparaît essentiel de former et d'outiller les relais communautaires aux premiers secours et aux plans de contingence, tout en leur allouant des financements adaptés sans leur imposer une bureaucratisation rigide qui étoufferait leur agilité spontanée. De plus, l'intégration des canaux de communication traditionnels et oraux, tels que les chefs de quartier et les responsables religieux, s'avère indispensable pour diffuser une information fiable et contrecarrer la propagation des rumeurs. Enfin, les autorités doivent reconnaître la valeur de ces savoir-faire locaux sans pour autant utiliser la résilience citoyenne comme un prétexte au désengagement public, car seule une politique ambitieuse d'investissements matériels dans les réseaux d'eau, l'assainissement et l'aménagement du territoire pourra résorber les vulnérabilités structurelles de l'île.

3. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

CONCLUSION

L'étude de la réponse post-Chido met en lumière une dynamique de gestion de crise plus nuancée que celle que nous percevions à travers la revue documentaire avant de nous rendre sur place. Même si l'île et ses infrastructures sont mises à rude épreuve (manque chronique et croissant d'accès à l'eau, habitats précaires très touchés, insécurité alimentaire, faibles perspectives économiques), l'État français conserve des capacités d'action et de projection. Le déploiement des secours, des forces de sécurité et de la logistique de crise démontre que la souveraineté régalienne reste une réalité, loin du spectre d'un abandon de la France. La stratégie quinquennale pour la reconstruction et le développement de Mayotte[44] ainsi que les 3.2 Mds de budget voté par le Parlement[45] pour soutenir ce plan témoignent de la détermination de l'Etat français de faire de Mayotte un département au même titre que les autres. Face à la crise, la population mahoraise réaffirme son attachement à la France. Les tentatives d'ingérence ou d'instrumentalisation par des acteurs extérieurs (Comores, réseaux d'influence russes) des faiblesses systémiques et des tensions qu'elles génèrent se heurtent à une réalité politique majeure : une large majorité de Mahorais souhaitent rester français et la France n'a pas l'intention d'abandonner Mayotte.



Le chaos climatique ne crée pas une rupture d'adhésion, mais renforce au contraire la demande d'un "plus et mieux d'État". Chido complique indéniablement la tâche de Paris, mais n'annule pas les stratégies à long terme. L'État ne se contente pas de "quick gains" ou de colmater les brèches. Il continue de naviguer entre la gestion de l'urgence migratoire/sanitaire et des chantiers structurels (investissements dans les infrastructures d'eau, éducation, modernisation économique, développement agricole et, point essentiel, réforme du secteur foncier). En somme, Chido ne semble pas jouer le rôle de détonateur vers l'anarchie, mais plutôt de catalyseur d'une complexité propre à un territoire tout à fait particulier et d'une mobilisation institutionnelle durable. La gestion de cette crise démontre que si la situation est indéniablement difficile, le territoire balance entre vulnérabilités et résilience institutionnelle, prouvant que l'État français, bien que bousculé, parvient malgré tout à maintenir un certain contrôle dans une région en pleine mutation.

[44] Stratégie quinquennale pour la reconstruction et le développement de Mayotte 2026-2031 - Mayotte debout - Actualités - Les services de l'État à Mayotte

[45] La loi de programmation pour la refondation de Mayotte prévoit 3,176 milliards d'euros d'investissements publics sur 2025-2031. C'est le chiffre du rapport annexé voté par le Parlement. (Sénat)

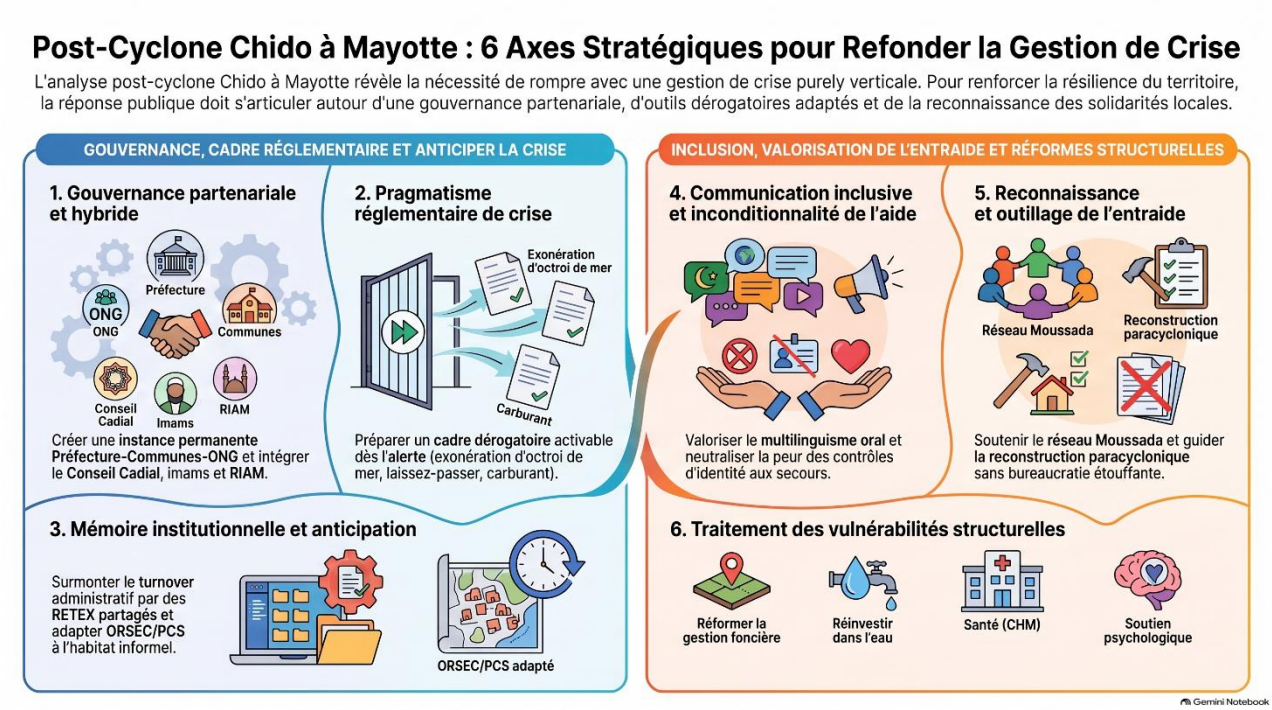
L'analyse de la réponse institutionnelle à la catastrophe de Chido met en relief une posture ambivalente des pouvoirs publics à l'égard des entités non institutionnelles. L'État entretient de fait un rapport paradoxal avec la société civile et les organisations non gouvernementales (ONG) humanitaires. D'une part, il sollicite leur concours et subventionne une partie d'entre elles, reconnaissant ainsi implicitement leur utilité opérationnelle ; d'autre part, il tend à les maintenir à distance, nourrissant une méfiance latente et les assimilant parfois à une menace susceptible d'entraver ses politiques de lutte contre les flux migratoires (en créant le fameux « appel d'air » tant redouté et maintes fois mentionné au cours des multiples entretiens). Cette ambiguïté se traduit par un paradoxe de gouvernance. Alors même que les autorités font appel à ces acteurs, elles minimisent leur place/rôle en refusant de les intégrer à un véritable système de coordination. Cette mise à l'écart interroge d'autant plus que l'État privilégie parfois le recours à des institutions, à l'instar de la Sécurité Civile, pour mener des missions, telles que l'organisation de distributions alimentaires, pour lesquelles elles ne disposent pas d'une expérience avérée. Alors même que de véritables spécialistes de l'urgence disposant des savoirs adaptés sont disponibles. L'expertise des acteurs humanitaires, l'importance capitale des initiatives citoyennes, mais aussi les ressources que ces acteurs sont capables de mobiliser, ne sont pas pleinement reconnues ou valorisées par les pouvoirs publics. Alors même que ces dernières ont été déterminantes pour atténuer le bilan de la catastrophe, notamment en matière de sécurité alimentaire, d'accès à l'eau, d'hygiène, d'abris, de premiers secours et d'assistance aux populations vulnérables. Sans les dons privés et le rôle joué par des acteurs tels que la Fondation de France, de très nombreux projets destinés à alléger les souffrances et rebâtir un après Chido n'auraient pu voir le jour. Des projets qui, ne l'oublions pas ont aussi constitué un facteur de paix sociale. Sans ces multiples initiatives la mission de l'Etat aurait été encore plus compliquée.

À l'heure où les urgences humanitaires et les catastrophes s'intensifient à l'échelle planétaire, l'évolution des politiques publiques requiert une plus grande porosité institutionnelle, capable d'interagir avec l'informel et de capitaliser sur l'ensemble des compétences et des ressources disponibles. Réciproquement, les acteurs de la société civile, mieux reconnus et informés au sein d'un mécanisme de coordination de la réponse humanitaire, pourraient alors probablement mieux appréhender la complexité des logiques institutionnelles. Ce qui permettrait de dépasser le réflexe de contestation pour mieux identifier et reconnaître l'action publique, parfois peu visible mais pas moins structurantes. A l'instar de la question foncière, point névralgique dans le contexte mahorais sur lequel l'Etat est mobilisé et sans l'action duquel toute perspective de développement économique demeure entravée.

Pourtant, loin de s'inscrire dans une dynamique de complémentarité, de confiance et de coopération, les relations entre les parties prenantes à Mayotte semblent durablement engluées dans une logique de défiance mutuelle. Ce constat met en évidence la nécessité d'un véritable changement de paradigme, invitant l'État, en temps de crise, à substituer à sa gouvernance verticale une approche plus horizontale et partenariale.

RECOMMANDATIONS

Les recommandations présentées dans cette toute dernière section constituent avant tout des pistes de réflexion à explorer avec les acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux de Mayotte.



1. Gouvernance partenariale (dépasser la défiance/méfiance)

Institutionnalisation d'une instance permanente de coordination humanitaire hybride

Afin de surmonter la centralisation excessive des secours et la marginalisation des compétences locales observées lors des crises récentes, l'État et les collectivités territoriales doivent formaliser un cadre de coordination permanente et paritaire. Cette instance hybride (réunissant la préfecture, les communes, les ONG à expertise internationale (Croix-Rouge, Médecins du Monde, MSF) ainsi que les associations locales), doit être formellement intégrée aux dispositifs de Sécurité Civile et activée automatiquement dès l'alerte. En maintenant un dialogue continu en amont des catastrophes, elle permettra de coconstruire les plans de secours, de partager la cartographie des vulnérabilités territoriales et de lever les blocages administratifs ou logistiques avant le choc.

Intégration stratégique des autorités coutumières, religieuses et citoyennes dans l'architecture de crise

Lors de l'urgence, le réseau coutumier et religieux (Conseil Cadial, mosquées, madrasas) ainsi que les collectifs citoyens structurés (à l'image du collectif RIAM) ont constitué le véritable filet de sécurité de la population en assurant l'hébergement, le déblaiement et l'entraide alimentaire. Il est préconisé d'associer formellement ces figures d'autorité et acteurs de proximité aux cellules de veille et de crise (notamment le Centre Opérationnel de Zone - COZ). Cette intégration tirera parti de leur forte légitimité communautaire pour diffuser des messages de prévention adaptés aux réalités socioculturelles, tout en garantissant une remontée d'informations fiables depuis les quartiers isolés ou informels

Contractualisation préalable et répartition fonctionnelle des missions

Pour mettre fin à l'improvisation sur le terrain, aux chevauchements et à la règle néfaste du « premier arrivé, premier servi » observée lors des distributions d'eau et de nourriture, les pouvoirs publics doivent établir en amont des conventions de partenariat sectorielles. La répartition des rôles doit s'aligner sur la valeur ajoutée de chaque acteur. (Ex : l'État et les forces armées assurent la sécurisation des flux globaux, le dégagement des axes majeurs et le rétablissement des infrastructures lourdes (eau, énergie); les ONG et associations de

proximité gèrent le reconditionnement, le ciblage social et la distribution fine dans les villages ; les mairies centralisent la connaissance des besoins et l'appui logistique territorial).

Restauration de la confiance État–communes par le contrôle ciblé plutôt que la sanction collective
La rupture unilatérale de collaboration par la préfecture lors de la crise des tickets d'eau a d'après les témoignages profondément fragilisé la gouvernance locale et démobilisé les équipes municipales. Pour rétablir un lien de confiance durable entre l'État et les exécutifs communaux, la gestion des dysfonctionnements doit rompre avec la logique de la sanction collective ou du désengagement préfectoral. En cas d'irrégularités ou de tensions sur les distributions, l'autorité administrative doit privilégier des audits ciblés, un contrôle conjoint ou un accompagnement technique renforcé des communes, garantissant à la fois la transparence financière et la continuité du service public au profit des sinistrés.

2. Pragmatisme de crise

Cadre réglementaire d'exception et régimes dérogatoires activables dès l'urgence
Afin d'éviter que la réponse humanitaire ne soit paralysée par les contraintes administratives ordinaires, l'État doit élaborer un régime juridique et fiscal dérogatoire d'urgence, déclenchable dès l'activation du plan ORSEC ou la déclaration de catastrophe naturelle. Ce dispositif doit intégrer l'exonération automatique de l'octroi de mer et des taxes douanières sur l'ensemble du fret humanitaire, ainsi que la mise en place de laissez-passer administratifs et de bons d'approvisionnement en carburant réservés prioritairement aux ONG et acteurs associatifs agréés. Par ailleurs, pour prévenir les engorgements logistiques observés au port de Longoni, le préfet doit pouvoir activer une procédure simplifiée de réquisition des infrastructures portuaires et maritimes, garantissant la priorité absolue de traitement et de déchargement aux navires de secours.

Décentralisation et prépositionnement territorial des stocks logistiques
La destruction de l'entrepôt principal de la Croix-Rouge situé sur Petite-Terre a mis en évidence les risques liés à une centralisation des réserves d'urgence. Il est recommandé de constituer un maillage de micro-stocks logistiques décentralisés, répartis à l'échelle intercommunale et intégrés au cœur de chaque village (au sein d'écoles ou de bâtiments publics sécurisés situés hors des zones à risque). Approvisionnés en matériels de première nécessité (bâches, groupes électrogènes, kits de potabilisation, matériel radio et denrées non périssables), ces stocks tampons permettront aux collectivités et aux comités locaux d'assurer une autonomie de subsistance pendant les premiers jours suivant la catastrophe, affranchissant les secours des blocages routiers ou maritimes. Il semblerait toutefois que certaines municipalités (ex : Mamoudzou) soient déjà à l'œuvre sur ce point.

Guichet unique de crise et déploiement d'une ingénierie financière de renfort
Le choc de la crise a révélé un fossé entre l'annonce de financements d'urgence massifs et la lenteur effective de leur décaissement, largement imputable à la complexité des procédures et au sous-effectif structurel des services publics locaux. Pour y remédier, il convient de créer un guichet unique de crise regroupant l'État, la Caisse des Dépôts / Banque des Territoires et les principaux bailleurs pour centraliser l'instruction des dossiers. Ce guichet doit s'accompagner du déploiement immédiat d'une « ingénierie volante » (experts en marchés publics, juristes, financiers) mise à disposition des communes afin d'accélérer la constitution des demandes de subvention, de sécuriser la passation des marchés et de garantir la libération rapide des crédits de reconstruction.

3. Mémoire institutionnelle et anticipation

Pérennisation de la mémoire institutionnelle et retours d'expérience (RETEX) inclusifs
Face au renouvellement rapide des cadres de l'État et des services publics à Mayotte (où la rotation du personnel s'effectue fréquemment tous les deux à trois ans), le territoire souffre d'une perte d'information chronique, condamnant chaque nouvelle administration à redécouvrir les réalités locales lors d'une catastrophe (fort heureusement peu fréquentes… pour le moment). Pour enrayer cet éternel

recommencement, il est préconisé de constituer une base documentaire permanente de la mémoire des crises et d'institutionnaliser la réalisation de retours d'expérience (RETEX) systématiquement partagés. Ces évaluations post-crise doivent associer la société civile, les mairies et les acteurs humanitaires locaux, permettant d'ancrer durablement les enseignements opérationnels au sein du territoire, indépendamment du turnover administratif.

Formation intégrée des intervenants de première ligne et des relais communautaires
L'isolement immédiat provoqué par la rupture des communications fait peser les premiers secours sur les acteurs de proximité et les citoyens eux-mêmes pendant les premières heures décisives. Il convient d'établir un programme territorial de formation continue aux premiers secours, à la gestion du stress d'urgence et au déploiement des plans de contingence. Ce cursus doit s'adresser conjointement aux professionnels de première ligne (soignants, gendarmes, pompiers, agents municipaux) et aux figures de proximité (autorités coutumières, responsables associatifs, imams, chefs de quartier). L'objectif est de constituer un réseau de secouristes et de coordinateurs locaux capables d'organiser de manière autonome les premiers soins et la mise à l'abri à l'échelle de chaque village. Une pratique très répandue dans certains pays comme l'Indonésie, pays le plus exposé au monde aux catastrophes naturelles.

Refonte des plans de prévention et de secours (ORSEC, PCS, PPRN) adaptés à l'habitat informel
Les instruments majeurs de la Sécurité Civile et de la gestion des risques (plans ORSEC, Plans Communaux de Sauvegarde, Plans de Prévention des Risques Naturels) restent modélisés sur des standards métropolitains, inadéquats face à la réalité d'un territoire où plus de 31 000 ménages vivent dans l'habitat informel. Il est impératif de réviser ces documents d'urbanisme et de secours pour intégrer explicitement la géographie des bidonvilles, la vulnérabilité des terrains en pente sujets aux glissements de terre et l'inaccessibilité de certains quartiers. En rompant avec des approches théoriques, cette mise à jour permettra d'établir des itinéraires d'évacuation réalistes, d'implanter des abris sûrs à proximité des zones vulnérables et de calibrer les moyens de secours sur la population réelle.

4. Communication inclusive et inconditionnalité de l'aide

Adaptation des systèmes d'alerte et diversification des canaux de diffusion
La portée limitée des communications préfectorales lors du passage du cyclone a mis en évidence le décalage entre la gestion technocratique des alertes et les réalités socioculturelles mahoraises. Il est indispensable de repenser le système d'alerte précoce (dont le dispositif FR-Alert) en le déclinant systématiquement dans les langues locales (shimaore et kibushi) et sous des formats oraux. Cette stratégie doit reposer sur une chaîne d'alerte hybride mobilisant en priorité les radios locales, les mégaphones itinérants dans les villages et les relais communautaires de confiance (chefs de quartier, imams, responsables associatifs), afin de garantir l'interprétabilité et la prise en compte immédiate des consignes de sécurité par l'ensemble de la population, y compris dans les zones isolées ou informelles. Cependant, il semblerait qu'un système similaire se soit peu à peu mis en place pour pallier l'absence de réseau et les difficultés de circulation sur l'île.

Sanctuarisation de l'aide humanitaire et garantie formelle de non-contrôle d'identité
La crainte des contrôles de police et des procédures d'éloignement (OQTF) a conduit de nombreux habitants en situation irrégulière à fuir ou à éviter les centres d'hébergement officiels et les points de distribution, accentuant leur exposition aux risques. Pour garantir l'efficacité et l'équité des secours, l'État doit instaurer et communiquer formellement, bien avant le déclenchement des crises, le principe de la sanctuarisation humanitaire des lieux d'accueil et des zones de ravitaillement. L'engagement public et officiel constatant l'absence totale de contrôles d'identité ou de vérifications du statut migratoire lors des opérations d'urgence est une condition préalable indispensable pour restaurer la confiance, éviter l'invisibilisation des sinistrés et respecter le principe d'inconditionnalité de l'aide humanitaire. Il semblerait toutefois que l'Etat ait communiqué en ce sens mais qu'une logique de méfiance ait prévalu dans le comportement des migrants en situation administrative incertaine.

Communication publique proactive et transparence opérationnelle de l'action de l'État
L'absence d'information régulière et l'opacité perçue autour de la gestion des stocks de crise ont alimenté les rumeurs, exacerbé les tensions sociales et renforcé un sentiment d'abandon au sein de la population. L'administration centrale et préfectorale doit mettre en place une stratégie de communication de crise transparente, continue et proactive. Cela implique la tenue de points de situation quotidiens et décentralisés informant sur le calendrier des distributions, les volumes d'eau et de vivres acheminés, le calendrier de rétablissement des réseaux (eau, électricité, télécoms) et l'affectation effective des fonds d'urgence. Cette traçabilité publique est essentielle pour désamorcer les tensions sur le terrain et recréer du lien social entre les administrés et les autorités.

5. Reconnaissance et outillage de l'entraide

Financement pérenne et souple de la médiation sociale et des relais communautaires
L'efficacité de la réponse d'urgence repose en partie sur l'agilité et l'ancrage territorial des médiateurs sociaux, des associations de quartier et des figures communautaires. Il est préconisé de mettre en place des dispositifs de financement dédiés et pluriannuels permettant de consolider le tissu associatif local. Afin de préserver la réactivité de ces acteurs lors des crises, ces fonds d'appui (type « crisis-modifier ») doivent s'accompagner de procédures administratives simplifiées et de modalités de justification souples, évitant ainsi une bureaucratisation lourde qui entraverait leur capacité d'intervention rapide sur le terrain. De tes mécanismes sont déjà opérationnels dans de très nombreux contextes.

Encadrement et accompagnement technique de la reconstruction incrémentale et para cyclonique
Face à la réalité de l'autoconstruction et de l'habitat informel, le placage de normes d'urbanisme métropolitaines strictes et inaccessibles condamne les habitants à la précarité et à l'insécurité bâties. Les pouvoirs publics doivent faire évoluer le cadre réglementaire en accordant une reconnaissance encadrée aux aménagements incrémentaux et aux typologies constructives locales adaptées (telles que le modèle Mahabourini ou l'usage de matériaux régionaux). Cette démarche doit s'accompagner d'un appui technique de proximité (conseils d'architectes, compagnonnage de chantier, diffusion de guides de construction para cyclonique) afin de sécuriser l'habitat existant et d'élever progressivement le niveau de résilience du bâti face aux cyclones, tout en restant clair sur la disparition à terme des quartiers informels.

Garantie des standards humanitaires minimaux dans l'habitat informel sans conditionnalité
Au-delà du statut foncier ou migratoire des résidents, la salubrité publique et la dignité humaine imposent d'assurer un accès continu aux services fondamentaux dans l'ensemble des bidonvilles et quartiers précaires. L'État et les collectivités territoriales doivent assumer le déploiement et le maintien des standards humanitaires minimaux (points d'eau potable, latrines communautaires, collecte des déchets, éclairage public de sécurité). L'accès à ces équipements vitaux doit être formellement garanti sans conditionnalité migratoire ni interférence avec les procédures administratives, prévenant ainsi les épidémies post-catastrophe et garantissant la protection élémentaire de toutes les personnes humaines. Quant au risque de créer un « appel d'air » susceptible d'attirer davantage de migrants, l'argument est fallacieux. Le nombre de latrines disponibles n'est pas le facteur d'attractivité des migrants mais l'espoir d'une vie meilleure pour leurs enfants ou leurs petits-enfants.

6. Traitement des vulnérabilités structurelles

Priorisation foncière, MOUS concertées et intégration des solutions d'habitat informel viables
Face à l'ampleur de la crise du logement et à l'insalubrité d'une large part du bâti, l'action publique doit dépasser les logiques de démolition sèche pour engager des opérations de Maîtrise d'Œuvre Urbaine et Sociale (MOUS) véritablement concertées. La résorption de l'habitat indigne doit s'accompagner d'un accompagnement social renforcé et d'une viabilisation progressive des quartiers. Cela implique de reconnaître et d'intégrer les solutions constructives informelles ou traditionnelles qui ont fait la preuve de

leur viabilité (modèles d'autoconstruction encadrée, consolidation para cyclonique, aménagement incrémental), tout en garantissant des titres d'occupation sécurisés afin d'encourager les habitants à investir durablement dans la résilience de leur logement.

Réinvestissement massif dans les services publics fondamentaux et refus du désengagement régalien

La saturation extrême et le sous-dimensionnement préexistants des infrastructures de santé, d'éducation, d'assainissement et d'accès à l'eau potable à Mayotte ont considérablement aggravé l'impact de la catastrophe et favorisé la résurgence de crises sanitaires. Il est indispensable que l'État et les collectivités territoriales engagent un plan de rattrapage massif et prioritaire pour garantir à l'ensemble de la population un accès effectif aux réseaux d'eau potable, à des établissements scolaires aux normes et à des soins de santé de proximité. Les pouvoirs publics doivent veiller à ce que l'extraordinaire capacité d'auto-organisation et d'entraide de la société civile ne serve en aucun cas d'alibi ou de justificatif au désengagement financier et structurel de la puissance publique. Ce risque nous parait néanmoins limité.

Déploiement d'un dispositif pérenne de soutien psychologique

La violence du cyclone et la précarité des conditions de reconstruction ont engendré des traumatismes psychologiques profonds et durables au sein de la population. Il convient de structurer un dispositif pérenne de prise en charge de la santé mentale, intégré aux centres de soins locaux et aux réseaux communautaires. Une attention toute particulière doit être portée aux agents publics, soignants, forces de sécurité et secours de première ligne : confrontés à la « double peine » d'être eux-mêmes sinistrés (perte de leur logement ou traumatisme familial) tout en devant assurer la continuité du service public et le secours aux autres, ils doivent bénéficier de cellules d'écoute dédiées, de temps de récupération adaptés et d'aménagements du travail spécifiques pour prévenir le surmenage et l'épuisement professionnel.

ANNEXES

ANNEXE 1 – APPROCHE METHODOLOGIQUE

La présente section se structure en deux parties. La première partie présente les différentes étapes de l'étude ainsi que, pour chaque étape, les différentes actions qui seront menées et dans quel but. La deuxième partie apporte des précisions sur différents éléments techniques tels que les sources d'information. Le cadre analytique est présenté en section 4 du présent rapport, après la présentation du récit analytique provisoire et les hypothèses de départ.

Première étape / Cadrer

Objectifs	Valider la méthodologie (déroulé et éléments techniques), sur la base d'une compréhension commune des attentes
Tâches et outils	Réunion d'équipe (tenue le 04 mars 2026) Identification des personnes à interroger lors de la phase « terrain » Rédaction du récit analytique provisoire et formulation des hypothèses de départ Validation du cadre analytique et formalisation des outils d'analyse Expliciter et valider l'approche proposée en présentant : • La démarche • Les questions évaluatives (cf. cadre présenté en section 4) • Les outils de collecte de données Validation du planning
Livrables	Note de cadrage en français (L1)
Réunions	3 réunions d'équipe (Cadrage du processus + Révision du rapport + préparation de la mission terrain) CR pour chacune des réunions
Durée	12 jours + 2 jours pour Jan Verlin

Le point de départ de l'étude, une série d'échanges au sein du groupe URD, a permis de s'entendre sur les attentes et la définition du double objectif (section 1). La seconde réunion comprenant l'ensemble des membres de l'équipe a permis de s'entendre sur les actions à mener, les personnes à rencontrer (liste en cours d'élaboration en annexe), la documentation à consulter, le calendrier, la date de remise du rapport de cadrage. Le présent rapport constitue le document de référence attestant de la compréhension mutuelle des attentes et de la démarche. Ce document est capital pour la conduite des opérations.

Innovation – Un récit analytique provisoire (section 3) a été élaboré dès cette première étape, conformément à l'approche méthodologique retenue. L'équipe part du principe que la revue documentaire existante permet de répondre provisoirement à certaines des questions avant même la collecte sur le terrain. L'enquête de terrain permettra d'approfondir ces réponses et de renforcer l'analyse tenant compte des données recueillies. Cette démarche vise à optimiser le temps passé avec les acteurs locaux : valider en priorité les hypothèses les plus solides, puis cibler la collecte sur les éléments manquants ou les points d'interrogation émergents. Elle limite aussi le risque de dispersion face à une surabondance d'informations, tout en garantissant que les données essentielles ne soient pas négligées. Enfin, ce récit provisoire facilite la rédaction rapide du récit analytique final après la mission.

Le présent document constitue le premier livrable (L1). Une fois le rapport validé, l"équipe de chercheurs se rendra dans la zone d'intervention identifiée pour y mener une série d'entretiens auprès d'un large éventail d'acteurs. Une liste est proposée en annexe.

Deuxième étape / Collecter

Objectifs	1. Collecter l'ensemble des données utiles, indispensables, pour répondre aux grandes questions de l'étude appliquée (cf. cadre analytique proposé en section 4) : *Q1.* Que peut-on dire des forces et faiblesses structurelles de la réponse au cyclone Chido ? *Q2.* Que peut-on dire des mécanismes de gouvernance et de coordination de la réponse à la catastrophe causée par Chido ? *Q3.* Que peut-on dire (ou quels enseignements tirés) de la communication institutionnelle et de la prise en compte des réalités socioculturelles au cours de la réponse au cyclone ? *Q4.* Que peut-on dire de la flexibilité et de la capacité d'adaptation de la réponse apportée en lien avec Chido ? *Q5.* Que peut-on dire des mécanismes d'entraide dans le cadre de la réponse au cyclone Chido ? 2. Analyser sur base de données qualitatives (entretiens semi-directifs) les réalisations / accomplissements, les forces, les faiblesses, les défis rencontrés lors des différentes phases de la crise. Sur cette base, identifier et documenter les leçons apprises, porter un regard critique et constructif sur la gestion de crise par les différents acteurs et sur cette base formuler des recommandations. 3. Réaliser des observations participatives sur le « terrain », et croiser les sources en vue de répondre aux différentes interrogations.
Tâches et outils	Revue documentaire (complémentaire en fonction de ce que les acteurs rencontrés pourront ou voudront partager) / Entretiens individuels / Analyse de contextes Réalisation d'une mission de terrain du 01 au 15 avril 2026 (dates à confirmer) et conduite d'entretiens impliquant – pouvoirs publics, autorités déconcentrées, décentralisées, élus, chercheurs, acteurs de la société civile, ONG acteurs de la Sécurité Civile, techniciens des différents secteurs clés (santé, eau, transport, etc.), chefs religieux, représentants communautaires, citoyens, etc. Transcription, compilation, triangulation et analyse des données Réalisation de sociogrammes (nombre et type à définir sur place) – cet exercice sera particulièrement utile sur les enjeux d'entraide citoyenne et du rapport aux autorités. Si possible deux ou trois ateliers de restitution à chaud impliquant les pouvoirs publics, les OSC / ONG, le secteur académique, les acteurs de la Sécurité Civile (particulièrement mobilisés).
Livrables	Présentation (sur PPT) des résultats « à chaud » de la mission terrain sur les questions 1, 2, 3 et 4
Réunions	Briefings en début de mission terrain avec un groupe de chercheurs (à confirmer) et si possible l'une des ONG encore présente (PIROI ?) 3 ateliers de restitution « à chaud » au terme de la mission
Durée	15 jours (Laurent ou Charly) + 10 jours (Jan)

La deuxième étape de l'étude est organisée en deux temps :

- Préparation et réalisation de la mission à Mayotte :
  - Poursuivre la collecte de données principalement à travers la conduite d'une série d'entretiens – et d'observations participatives in situ
  - Croiser les données collectées et étayer le récit analytique initial sur base des nouveaux éléments
- Restituer « à chaud » à différents publics en fonction de l'appétit et de la disponibilité de chacun / chacune.

Collecte de données

L'étude qualitative requiert un temps sur le terrain. La collecte de données consistera à mener une série d'entretiens semi-directifs auprès des personnes ressources des zones identifiées (section 1) et de mener des

observations participatives avec prise de vues (si possible et en respectant le droit à l'image) sur les sites les plus touchés. Des groupes de discussion seront également organisés pour échanger avec les populations impactées par Chido en gardant en tête les potentiels biais induits par cette méthode (nombre de questions limité, paroles potentiellement moins libres, problème de représentativité, absence de confidentialité, etc.) et en veillant à les minimiser autant que possible (notamment à travers l'échantillonnage). Les échanges s'articuleront autour des questions et sous-questions évaluatives définies dans le cadre analytique présenté en section 4.

Les lieux à visiter restent à définir plus précisément avec différents acteurs qui seront contactés lors de la préparation de la mission, en tenant compte des contraintes temporelles, programmatiques, logistiques, administratives, sécuritaires et financières.

Les personnes à interroger sont (liste en annexe) :

- Les autorités décentralisées (élus locaux, députés, sénateurs, etc.)
- Les autorités déconcentrées (préfet, recteur, etc.)
- Les services de la Sécurité Civile (Pompier, SAMU, autre)
- La Gendarmerie nationale
- Les partenaires financiers (AFD, Fondation de France, CDCS, autre) ;
- Les chercheurs / secteur académique
- Les ONG + CRF
- Les collectivités territoriales ;
- Les responsables communautaires
- Les chefs religieux
- Les associations de quartier
- Etc.

Ateliers de restitution

Pour trois publics différents :
1. Autorités décentralisées et déconcentrées – faut-il les séparer ou les regrouper ?
2. OSC et ONG (faut-il les regrouper ?
3. Secteur académique

Ces ateliers « à chaud », conduits par le groupe URD, doivent permettre de valider les constats préliminaires, examiner les pratiques, coconstruire les enseignements et les recommandations. Ces ateliers sont en réalité à cheval entre la phase de collecte de données et de restitution et traduisent le processus continu et progressif de l'analyse de données et d'évolution progressive du récit analytique.

Le livrable (L2) produit au cours de cette deuxième étape comprend deux éléments : Un support présentant les résultats préliminaires ainsi qu'un compte-rendu (CR) des échanges lors des ateliers.

Troisième étape / Consolider et restituter

Objectifs	Analyser en profondeur les résultats, restituer et finaliser le récit analytique
Tâches et outils	Compiler l'ensemble des données collectées Réviser le récit analytique provisoire Partager le rapport provisoire avec les points focaux (qui ?) Intégrer les commentaires Finaliser et diffuser la version finale du rapport d'étude Eventuellement adapter le rapport en fonction des publics cible en développant des formats plus adaptés.
Livrables	Rapport provisoire (L3_V_Draft)

	Support de présentation des constats et des recommandations (L4) Rapport final (L3_V_Finale)
Ateliers	Préparer et animer une série d'ateliers en présence ou à distance (à confirmer avec les acteurs identifiés ayant confirmé leur participation Organisation d'évènements (format à définir en fonction des objectifs et du public cible) en ligne ou en présence pour présenter les résultats – ceci peut intervenir dans le cadre d'actions de plaidoyer ou dans le cadre de la stratégie d'influence du groupe URD. A définir à un stade ultérieur en fonction notamment de la qualité du produit final.
Durée	12 jours + 4 jours pour Jan Verlin

Cette dernière étape, participative, est structurée autour du processus d'analyse critique, de rédaction, de restitution, de consolidation et de finalisation du rapport d'étude. Ce rapport présentera une réponse argumentée pour chacune des questions évaluatives posées (cf. section suivante). Le rapport proposera une série de bonnes pratiques et de leçons apprises ainsi qu'un éventail de recommandations opérationnelles destinées à guider les décisionnaires, quels qu'ils soient, sur la réponse à une catastrophe naturelle et la manière de s'appuyer sur les compétences, la valeur ajoutée de tous les acteurs de toutes les initiatives, y compris les initiatives citoyennes.

Dans un premier temps, l'équipe du Groupe URD, en s'appuyant sur l'ensemble des données collectées au cours de la deuxième étape décrite précédemment, produira un premier rapport incluant :

1. La réponse aux grandes questions évaluatives (cf. cadre analytique de la section 4)
2. Les leçons apprises ;
3. Une série de recommandations

Une version provisoire du rapport pourrait être présentée à un comité de suivi (non formé / identifié pour le moment) en amont des ateliers qui se tiendront au terme du processus. Il est en effet souhaitable de s'appuyer sur un regard externe et critique avant la tenue des ateliers.

La version finale consolidée de l'étude sera ensuite diffusée auprès de différents publics et sous différentes formes.

Résumé des Livrables attendus

Les livrables attendus pour cette mission sont :

	Titre	Contenu	Date de rendu
L1	Rapport de cadrage	• Contexte et objectifs de l'étude • Approche méthodologie • Récit analytique provisoire • Contrôle qualité • Plan de travail	Mars 2026
L2	CR et Support de présentation	• PPT présentant Des principaux constats, à chaud, aux pouvoirs publics de Mayotte et aux acteurs de la société civile (association, activités concernées, ONG) • Compte rendu (CR) des échanges • Sociogramme(s)	Avril 2026
L3 + L4	Rapport d'étude et support de restitution	• Contexte et rappel des contours de l'étude • Récit analytique • Leçons apprises • Recommandations • PPT de présentation pour atelier de restitution	Mai – juin 2026

Principales sources d'informations

Les sources d'information identifiées sont multiples :

- Sources d'information ouvertes et indépendantes (articles de presse, articles académiques, rapports d'activités, d'étude, documents officiels, etc.)
- Documentation interne partagée par les acteurs rencontrés et interrogés
- Les autorités décentralisées et déconcentrées de Mayotte
- Les chercheurs présents sur place et en métropole
- Partenaires techniques et financiers (AFD / FDF)
- Les multiples départements techniques (ex : eau, assainissement, téléphonie mobile, transport, équipement, etc.)
- Les médias
- Les structures hospitalières
- Les services de la Sécurité Civile
- Autres acteurs (société civile locale, ONG opérant dans les mêmes zones);
- Les responsables religieux et communautaires

Echantillonnage & outils de collecte de données

La collecte des données se fait à deux niveaux :

- Depuis le siège du groupe URD – elle implique les membres concernés de l'équipe et des membres du réseau d'URD familiers avec le sujet traité. Cette collecte impliquera d'autres acteurs identifiés et qui interviennent ou sont intervenus sur Mayotte à quelque titre que ce soit. Cette approche offre l'avantage d'identifier en amont des hypothèses, des éléments de réponse, qu'il convient de confirmer ou d'infirmer avec les acteurs de terrain. Cette démarche permet d'affiner les axes de recherche, de poser des questions plus précises.

- Sur le terrain – Il est important que l'équipe du Groupe URD ait une interaction directe avec les acteurs locaux et tout particulièrement les communautés les plus impactées qui ont dû se « prendre en main » selon les informations collectées à ce stade. Les évaluateurs se rendront sur les zones mentionnées en section 1 du 1er au 15 avril 2026.

Les outils de collecte et d'analyse des données sont :

- Données qualitatives – La collecte de données qualitatives est suffisante pour répondre aux attentes. Les outils de collecte sont classiques. Il s'agit, en partant d'un cadre analytique, d'établir des guides d'entretien n'excédant pas 6 à 8 questions (idéalement), adaptés aux différentes familles d'acteurs indiquées précédemment dans ce document. Le guide d'entretien général est présenté en annexe.
- Transcription - La transcription des entretiens étant souvent un facteur limitant, dans le sens de « grande déperdition de données », l'équipe utilisera un outil adapté (MAXQDA). C'est un outil de transcription automatique qui peut transcrire les interviews et les groupes de discussion. Il est facile à utiliser et précis, ce qui permet de gagner un temps précieux et de se concentrer sur l'analyse des données.
- Conduite des entretiens - Pour les entretiens à distance l'équipe s'appuiera sur *Teams* ou *Zoom*, ou encore *Google Meet* en fonction des configurations et des contraintes informatiques de chacun. Les autres se feront en présentiel. Les entretiens seront, sauf objection des personnes interrogées, enregistrés.
- Revues de documents – L'équipe continuera de collecter et d'analyser tous les documents pertinents.
- Outil d'analyse - Pour l'analyse des données collectées l'équipe utilise différents outils IA comme Notebook LM. C'est un outil simple et efficace. Excel pourra être utilisé de manière complémentaire pour compiler et trianguler l'information.

Principales difficultés rencontrées et limites de l'étude

L'accès aux autorités centrales (préfecture) a été limité. Les très nombreuses tentatives pour rencontrer le préfet et les membres de son cabinet ont échoué. Nous avons eu toutefois la possibilité de nous entretenir rapidement avec le Général Facon, Chef de la mission interministérielle chargée de la reconstruction de Mayotte.

ANNEXE 2 - CADRE ANALYTIQUE

A l'issue de la phase de cadrage, de la documentation, abondante, consultée et des entretiens préalables le cadre analytique comprend cinq grandes questions. Les sous-questions ont été élaborées à partir des hypothèses de départ. Certaines des hypothèses n'ont pas fait l'objet de question spécifique lorsque le niveau d'information et la robustesse de l'hypothèse ne nécessitaient pas de collecte de données supplémentaires.

Questions principales	Sous-questions	Sources / KI	outils
La réponse aux conséquences de Chido			
Q1 / Que peut-on dire des forces et faiblesses structurelles de la réponse au cyclone Chido ?	H1 : Dans quelle mesure la précarité socio-économique de Mayotte a-t-elle amplifié l'impact du cyclone en privant les ménages des ressources pour se préparer, se protéger et rebondir ?	Pouvoirs publics, services techniques OSC, Univ., PTF, CRF	Docu. Entretiens
	H2 : L'urbanisation non contrôlée et la concentration de bidonvilles ont-elles aggravé les destructions causées par le cyclone ?	Services compétents Elus OSC, ONG	Rapports Entretiens
	H3 : La pauvreté structurelle a-t-elle conduit à une reconstruction à l'identique, perpétuant ainsi les mêmes vulnérabilités ?	Pouvoirs publics Services techniques	Entretiens
	H4 : Le sous-dimensionnement des infrastructures critiques avant le cyclone a-t-il précipité leur paralysie pendant la crise et freiné leur rétablissement ?	Pouvoirs publics Services techniques Univ.	Entretiens
	H5 : La dégradation des services publics pendant la crise a-t-elle prolongé la vulnérabilité des habitants au-delà de la catastrophe elle-même ?	Pouvoirs publics (préfet, COZ, CIC, etc.), PTF Elus locaux, Resp. religieux, OSC, Univ.	Entretiens
	H6 : Le déclenchement tardif du plan blanc et l'absence de soutien psychologique ont-ils laissé les victimes sans prise en charge adaptée face aux traumatismes et aux risques épidémiques ?	CRF, services tech. Elus, municipalités,	Docu. Entretiens
Q2 / Que peut-on dire des mécanismes de gouvernance et de coordination de la réponse à la catastrophe causée par Chido ?	H7 : Les outils de prévention existants (ORSEC, PPRN, PCS) étaient-ils suffisamment mis en œuvre pour permettre une gestion efficace de la catastrophe ?	Pouv Pub. Chefs religieux, OSC	Docu. Entretiens
	H8 : Le turnover administratif fréquent a-t-il nui à la continuité et à l'ancrage local des politiques de gestion des risques ?	Membres du CORSEC et CRF, ONG, élus	Docu. Entretiens
	H9 : La réponse d'urgence a-t-elle été trop tardive et trop peu coordonnée avec les acteurs locaux pour être efficace ?	OSC, ONG, Elus locaux Univ. PTF Resp. Religieux, pop.	Docu. Entretiens
	H10 : La centralisation excessive de la gestion de crise par l'État a-t-elle ralenti l'acheminement de l'aide et aggravé les tensions ?		
	H11 : L'exclusion des ONG des instances de décision a-t-elle conduit à privilégier une approche sécuritaire au détriment des besoins humanitaires immédiats ?		
	H12 : Les blocages administratifs et le sous-dimensionnement des infrastructures logistiques ont-ils paralysé l'acheminement de l'aide ?		
	H13 : Le refus implicite des autorités de prendre en compte les populations non reconnues administrativement a-t-il conduit à des politiques d'adaptation climatique déconnectées des réalités du terrain ?	Elus, PTF, Univ. ONG, Chefs religieux	Docu. Entretiens

Q 3 / Que peut-on dire (ou quels enseignements tirés) de la communication institutionnelle et de la prise en compte des réalités socioculturelles au cours de la réponse au cyclone ?	H14 : L'absence de culture du risque a-t-elle limité les comportements de prévention individuelle et collective face au cyclone ?	Pouv. Pub. CRF, ONG, PTF, OSC	Docu. Entretiens
	H15 : Les protocoles d'alerte étaient-ils adaptés aux spécificités linguistiques et culturelles de la population mahoraise ?	Pouv. Pub. Elus, ONG, OSC, Univ.	Docu. Entretiens
	H16 : Les barrières linguistiques et l'inégal accès aux technologies ont-ils réduit l'efficacité réelle de FR-Alert auprès des plus vulnérables ?	Pouv. Pub. Elus, Univ.	Docu. Entretiens
	H17 : Le manque de formation des acteurs locaux a-t-il affaibli la capacité de réponse pendant et après la crise ?		
	H18 : Les contrôles d'identité lors des distributions d'aide ont-ils conduit à une exclusion de facto des personnes en situation irrégulière ?		
	H19 : Les accusations de détournement et de clientélisme dans la distribution de l'aide ont-elles durablement fragilisé la confiance envers les institutions ?	Pouv. Pub. Elus, chef religieux, OSC	Docu. Entretiens
	H20 : L'inadaptation des abris d'urgence et la crainte des contrôles policiers ont-ils dissuadé les populations les plus vulnérables de s'y mettre à l'abri ?	Pouv. Pub. Elus, Univ. PTF	Docu. Entretiens
Q 4 / Que peut-on dire de la flexibilité et de la capacité d'adaptation de la réponse apportée en lien avec Chido ?	H21 : Les innovations hors-cadre réglementaire expérimentées pendant la crise ont-elles démontré leur efficacité, et comment les pérenniser ?	Pop. Locales Elus, OSC	Entretiens
	H22 : Le projet de Mahabourini illustre-t-il la viabilité d'un modèle de résilience incrémentale dans les quartiers informels, et à quelles conditions peut-il être étendu ?	Pop. Locales Elus, OSC	Entretiens
	H23 : La médiation sociale et la coopération entre acteurs institutionnels et associatifs sont-elles indispensables à une résilience urbaine durable à Mayotte ?	Pop. Locales Elus, OSC	Entretiens
	H24 : Une plus grande autonomie opérationnelle de Mayotte vis-à-vis de la métropole permettrait-elle de réduire les défaillances lors des futures crises ?	Elus, OSC, Pop. locales	Entretiens
Q 5 / Que peut-on dire des mécanismes d'entraide dans le cadre de la réponse au cyclone Chido ?	H-A : Face aux défaillances institutionnelles, les citoyens se sont-ils organisés spontanément en réseaux de solidarité de proximité pour pallier les manques ?	Pouv publics, OSC, élus, pop. ONG	Entretiens et discussion de groupe
	H-B : Les structures religieuses et les diasporas ont-elles joué un rôle de substitution à l'État, notamment dans les bidonvilles ?		
	H-C : Les initiatives citoyennes ont-elles permis une reconstruction plus rapide et mieux adaptée aux besoins réels que les dispositifs officiels ?		
	H-D : L'entraide a-t-elle favorisé l'émergence d'innovations sociales, et ces pratiques peuvent-elles se pérenniser sans appui institutionnel ?		
	H-E : Les mécanismes d'entraide ont-ils reproduit les inégalités existantes en excluant les populations les plus marginalisées ?		
	H-F : L'absence de coordination entre initiatives citoyennes et institutions a-t-elle généré des doublons, des gaspillages ou des conflits ?		
	H-G : La vitalité de l'entraide citoyenne révèle-t-elle avant tout l'échec des politiques publiques sans en corriger les causes structurelles ?		

	H-H : Les dynamiques d'entraide risquent-elles de normaliser une réponse « par défaut » et de freiner les réformes systémiques nécessaires ?		
	H-I : Les réseaux sociaux et outils numériques ont-ils facilité la coordination citoyenne, malgré les inégalités d'accès et les barrières linguistiques ?		
	H-J : Les médias locaux ont-ils servi de relais à l'entraide, et leur influence a-t-elle été marginalisée par les canaux officiels ?		

Les guides d'entretien finaux et autres outils de collecte de données sont présentés en annexe. Des remarques conclusives et des recommandations opérationnelles seront formulées à partir des constats qui seront établis pour chacune des grandes questions évaluatives.

ANNEXE 3 – DE TRAVAIL

Plan general

Chronogramame	févr-26				mars-26				avr-26				mai-26				juin-26				TL LS	Exp. CCV	Exp. JV	Commentaires
Activités	S1	S2	S3	S4	S1	S2	S3	S4	S1	S2	S3	S4	S1	S2	S3	S4	S1	S2	S3	S4	Exp 1 (LS)	Exp 2 (Jan)	Exp 3 (Nat)	
Etape 1 / cadrer																					*9*	*3*	*2*	
Revue documentaire/ entretiens préliminaires																					3	1		
Planification de la mission																					2		1	
Rédaction du rapport et du récit analytique provisoire																					4	2	1	
Livrable 1 - Rapport de cadrage et outils																								
Etape 2 / Collecter																					*15*	*0*	*10*	
Visite des zones les plus impactées																					4		3	
Entretiens avec les multiples parties prenantes																					9		5	
Ajustement du narratif provisoire sur base des résultats à chaud																					1		1	
Restitution "à chaud" aux principaux acteurs présents																					1		1	
Livrable 2 - Support de restitution à chaud et CR des ateliers																								
Etape 3 / Consolider et restituer																					*5*	*7*	*4*	
Traitement des données collectées																					2	4	2	
Révision du récit analytique sur base des données collectées																					2	2	2	
Contrôle qualité / relecture / consolidation																					1	0		
Préparation d'un support de présentation																						1		
Livrable 3 & 4 - Rapport final + Support de restitution																								
Diffusion des résultats et des recommandations																					*1*	*0*	*0*	
Diffusion auprès des pouvoirs publics et autorités en métropole et à Mayotte																					1			
Diffusion auprès du secteur académique, des ONGs et des PTF Diffusion auprès des élus locaux et associations à Mayotte Publication ?																								
Possible ajustement du format en fonction du public cible																								
Total jours																					*30*	*10*	*16*	56

Plan de mission

Dates	Activités	Lieu
4-avr.	Arrivée Dzaoudzi - aéroport Mayotte 7h15	Mayotte petite terre - Dzaoudzi
5-avr.	9h - 12h00 Toute la matinée visite de l'association Kojakaona	Tsoundzou sur de Mamoudzou
6-avr.	15h00 RDV Directrice RIAM Avlamy Ramassamy	Petite terre
7-avr.	Réunion "renforcement de la résilience organisationnelle"	Mamoudzou
7-avr.	Réunion ONG Locale Mlezi Maore	Mamoudzou
8-avr.	9h00 RDV Ingrid Hardouin PIROI	480 RD 3, Mamoudzou 97600, Mayotte;
8-avr.	11H45 - Soula Mansour	Hôtel du département
8-avr.	16h00 RDV AFD - Directrice d'Agence Réjanne	Dans Mamoudzou
9-avr.	8h00 RDV Elodie Furic	Mairie de Mamoudzou
9-avr.	14h00 Olivier Solari DGA	Conseil départemental bureau de Kawéni
9-avr.	15h00 depute Estelle Youssouffa	Reporté
9-avr.	16H00 RDV Avlamy Ramassany Dir RIAM	Asso. M'Lézi Maore
10-avr.	10h30 - 11H30 Adrien Michon	Communauté des communes
10-avr.	13h - 15H30 Visite communauté avec Julien Mondon	Kojakaona
10-avr.	16h10 Olivier Solari DGA	Conseil départemental bureau de Kawéni
11-avr.	9H30 RDV téléphonique Maissa Ben Khalfallah	Mamoudzou en Visio
11-avr.	Visite Nord de 'ile	
12-avr.	Visite sud de l'île	
13-avr.	9h00 11H00 Agathe Actes et Cité	Kaweni
13-avr.	Daniel de Asso Sécurité Parents Relais	Magicavou Dagoni
13-avr.	Capitaine de Gendarmerie M. Meulemyzer	Petite terre
13-avr.	17h30 RDV téléphonique	Mamoudzou en Visio
14-avr.	9h00 - 10h00 DGS M. Soula Abdou Irissi	Mairie de Dembeni
14-avr.	10h30 - 12H30 Attila Cheyssial Architecte Urbaniste	Kombani
14-avr.	14H30 / 16H30 Honoré Houéménou CRF	Bureau PIROI, 480 RD 3, Mamoudzou 97600, Mayotte;
15-avr.	10h30 - FRA - Manon GALLEGO - Sol Int.	En visio
15-avr.	12h00 -	
15-avr.	15h00 à 16h00 - RDV EPRDM Mayotte	Site de Doujani Rue de la carrière
16-avr.	11h00 RDV avec Grand CADI Anouar	Mamoudzou
16-avr.	13H00 - 14h30 - Julien Van Inthoudt	A la PIROI - Mamoudzou
16-avr.	15h00 - RDV avec DRAJES - Christelle Boudarel	Village de SADA (ouest)
17-avr.	8h00 - 09h30 Alice Poupelin M'lézi Maore	Mamoudzou
17-avr.	10h00 / 12h00 - Dominique Tessier	Dembeni
17-avr.	14h30 - 16h30 - Colonel Patrick CLERC Directeur Departemental/Chef de Corps	Kaweni
18-avr.	Départ	Réunion
19-avr.	Séjour Réunion	Réunion
20-avr.	Séjour Réunion	Réunion
21-avr.	Séjour Réunion	Réunion
22-avr.	Retour	Réunion
23-avr.	9h00 Arrivée Mayotte	Petite terre
23-avr.	11h00 RDV avec Elise Nenot de Coallia / RDV décallé au 28/04 14H30 CET	Mamoudzou
23-avr.	14h00 Hugues Makengo M'lézi Maore (Groupe SOS)	Mamoudzou
23-avr.	16H30 - 17H30 - Défenseure des droits - Alison Morano	Petite Terre
24-avr.	14h00 Estelle Youssoufa Députée Mayotte - RDV Avancé au 23/04 - 15H30 heure locale	En visio - suite du Rdv du 9 avril reporté
24-avr.	Départ de Dzaoudzi - aéroport Mayotte	

ANNEXE 4 – CONTROLE QUALITE ET GESTION DES RISQUES

Contrôle qualité

L'organisation du travail, l'organisation de l'équipe (assignation de tâches spécifiques à chaque membre de l'équipe), et nos outils de gestion de projet nous permettent de répondre aux objectifs fixés selon le calendrier présenté en section 5 du présent rapport de cadrage. Nous mettrons en œuvre au sein de l'équipe une procédure rigoureuse de contrôle qualité des analyses et des livrables. Cette tâche est assurée par les trois membres de l'équipe qui relisent le travail produit. Deux membres du Conseil d'Administration du Groupe URD sont des professionnels qualifiés en matière de contrôle qualité des écrits professionnels. L'un des deux pourra être mobilisé pour la relecture critique et la correction du principal livrable avant diffusion.

trois niveaux de contrôle

- Les rédacteurs coordonnent la rédaction du livrable et assurent la cohérence d'ensemble du document ;
- Chaque rédacteur a un regard critique sur sa production, et assure systématiquement une relecture de sa propre production avant de la remettre à son coéquipier.
- Un contrôle qualité final est réalisé par le chef d'équipe pour tous les livrables. Pour le principal livrable l'un des membres du CA est impliqué. Le comité de suivi intervient avant tout sur des enjeux stratégiques comme le cadrage de l'étude (cadre analytique) et les résultats et la manière dont ceux-ci sont articulés et formulés.

Critères et outils du contrôle qualité

Critères de qualité dont le responsable assure le suivi	• Adéquation du livrable avec le rapport de cadrage ; • Pertinence et fiabilité de l'information et des données utilisées ; • Rigueur méthodologique observée en lien avec l'approche présentée et validée ; • Triangulation de l'ensemble des données ; • Clarté et réalisme des recommandations ; • Clarté de la présentation (formulation et mise en forme – des phrases courtes), visualisation des messages clés et représentation graphique/schématique
Outils de la procédure interne de contrôle qualité	• Des réunions internes entre les chercheurs pour coordonner les actions et confronter les résultats – suivi sur base d'un tableau de bord ; ces réunions permettent d'identifier et de lever les éventuels points de blocage. Le cas échéant ces réunions peuvent impliquer le PMO, et parfois le client (de manière *ad hoc*). • Présentation à des pairs, en interne, de chaque projet (étude, revue, étude, etc.), de l'approche méthodologique, des outils et des livrables. Cet exercice permet d'avoir un premier regard critique sur le travail réalisé et la clarté des messages. • Des mécanismes de vérification permettant de mesurer la qualité des livrables et le respect des échéances. Ceci se fait en étroite collaboration entre l'équipe, le PMO et le client.

Gestion des risques

Les principaux risques soulevés dans le cadre d'une telle étude sont :

Risques	Probabilité	Solutions
Indisponibilité / inaccessibilité des acteurs clés notamment les pouvoirs publics et les élus L'étude porte sur un sujet sensible et polémique « la gestion de crise ». Il est possible que certaines autorités refusent de recevoir l'équipe de chercheurs.	Probabilité : moyenne	L'équipe s'appuiera sur une étude documentaire détaillée et de multiples autres témoignages. Toutefois, l'équipe s'appuiera sur un bon réseau pour contourner les blocages et convaincre les personnes réticentes.
Le manque d'accès aux zones reculées et aux acteurs locaux au cours de la mission terrain : La situation sécuritaire à Mayotte est problématique selon les quartiers.	Probabilité : faible à moyenne	L'équipe s'appuiera sur des responsables de quartiers, des chefs religieux et sur ses contacts auprès du tissu associatif pour circuler et interroger les personnes le plus librement possible. L'équipe devra se tenir informée de la situation en temps réel (réseau local, autorités, élus) et adapter ses mouvements en fonction de la situation. Le cas échéant modifier le RdV, changer de lieu, ou prévoir un entretien à distance (dernier recours)
Réseau routier et moyens de transport : L'équipe pourrait rencontrer des difficultés pour se rendre dans les zones les plus isolées et à priori les moins bien assistées au cours de l'urgence.	Probabilité faible	Un seul des membres de l'équipe (point à confirmer car un binôme serait peut-être plus adapté) devrait en principe se rendre dans 1 ou 2 des localités les plus impactées et les plus isolées de l'île. Le transport peut être un problème. L'équipe avisera sur place et adaptera son programme en conséquence.
Risque sanitaire : Le chikungunya reste très présent, avec une circulation élevée du virus malgré une légère diminution récente des cas. Mayotte est toujours en phase épidémique. Le paludisme et la dengue sont également des risques infectieux importants. La variole du singe (Mpox) et le virus respiratoire syncytial (VRS) sont aussi surveillés, avec des cas signalés récemment. Les accidents de la route et la diarrhée du voyageur sont aussi mentionnés comme dangers principaux,	Probabilité Forte	Se renseigner auprès d'un médecin avant le départ et prendre le traitement préventif nécessaire si possible, ainsi que toute mesure permettant de réduire les risques au maximum (anti-moustique indispensable et si possible prendre une moustiquaire avec soi).

Aspects logistiques et sécuritaires – L'organisation des missions sur le terrain va nécessiter une coordination rapprochée avec les autorités et les ONGs sur place. Logement, transport téléphonie et accès internet ne semblent pas poser de problèmes majeurs au nord de l'île et sur petite terre. La situation peut être très différente dans les zones excentrées. L'équipe se renseignera sur place auprès des autorités compétentes et des organisations humanitaires pour planifier ses déplacements en dehors des zones 1, 2 3, 4 et 5 mentionnées en section 1 du présent document. Tout déplacement dans les bidonvilles devra faire l'objet d'une analyse sécuritaire préalable. L'équipe ne doit normalement pas se déplacer sans être accompagnée d'un responsable communautaire.

ANNEXE 5 – LISTE DES PRINCIPAUX INTERLOCUTEURS

Nbr	Institution	Nom	Fonction
Associations, ONG, OSC et PTF (AFD, FdF, etc.)			
1	Membre du COPIL Entraide - AFPCNT	christian.despres@free.fr	
2	Association des Maires de France (AMF)	Didier POULHAZAN	Chargé de mission sécurité et prévention de la délinquance
3	AFPCNT	Bernard Guezo	
4	AMF	DOTRES Nathalie	
5	CRF	Sébastien Lagorce	Réponse d'urgence
6	CRF	Julien Van Inthoudt	Directeur des EMSP (Equipe Mobile Santé Précarité),
7	CRF	Honore Houemenou	Directeur Pôle prévention santé
8	PIROI	Sam Vah Eric	Directeur du PIROI Center basé à La Réunion
9	PIROI	Ingrid Hardouin	Coordinatrice programmes, représentante locale
10	RIAM (réseau inter associatif de Mayotte)	Avlamy RAMASSAMY	Directrice
11	Solidarités International	François FLOR	Resp. zone de Mayotte
12	MSF	Michel Neuman	Desk Migration basé à Paris
13	Mayotte à Soif	Racha Moussdi Koudine	Dir.
14	France Alzheimer	Zaliha Dri	Dir.
15	Aide directe CHICONI	Chloé	Citoyenne engagée
16	Défenseur des droits	Alison Morano	
17	Assistance Personnes Agées	Baraka Saad Lagon	
18	Assoc. De quartier UDM	Halifa	Présidente
19	M'lézi Maore (Groupe SOS)	Hugues Makengo	DG
20	M'lézi Mahoré	Cassandra Chamfi	Resp. Communication
21	M'lézi Mahoré	Alice Poupin	Dir Log
22	Mdzhade	Régine Tardy	Directrice
23	ASPTT Mayotte	Erwan Rallic	Dir.
24	Assioc. KAJAKAOMA	Julien Mandon	Chargé de programme
25	CHM	Virgina Briand	
26	Actes et Cités	Agathe Korganow	Cheffe de mission et Architecte
27	Coallia (ONG) Solidarité Mayotte	Elise Nenot	Directrice

Pouvoirs publics, autorités déconcentrées, organe de coordination (CORSEC) et Sécurité Civile			
1	CORSEC	Lt Colonel Pierre Gamel	Sous-directeur des Services Opérationnels Service Départemental d'Incendie et de Secours du Loiret
2	Direction départementale des sapeurs pompiers	Patrick Clerc	Directeur
3	Conseil départemental	Zoubair Alonzo	Chef de Cabinet CD
4	Conseil départemental	Olivier Solari	DGA
5	Ville de Mamoudzou	Elodie Furic	Dir. Mission pour la reconstruction de Mamoudzou
6	Mission préfiguration relèvement Mayotte	Anne Cornet	Adjointe Gal Facon
7	EPRDM / EPFAM	Benoit Gars	Directeur
8	Préfecture	Christophe LE DROUMAGUET *PARIS*	Secrétaire-Général Adjoint
9	Préfecture	Yves Kocher	Préfet de l'eau à Mayotte
10	Fondation de France	Karine Meaux	Responsable du pôle Urgences
11	AFD	Réjane Hugounenq	Directrice bureau Mayotte
12	AFD	Chabroi R.	?
13	AFD	Adrienne Lainey	Chargée de mission secteur public
14	Conseil départemental	Mohamed Moindjié	DGA Santé et Solidarité
15	Service Internministériel	Marie Pia Jungbluth	Défense et Protection
16	DRAJES	Christelle Boudarel	Directrice
17	DEALM	Leila Olivier	Dir.
18	Centre National de la Fonction Publique Territoriale	Mme Asdjati (?)	Directrice
19	CHM	Virgina Briand	Cheffe de service
20	Police Nationale	François Manzo	Commandant de Police
21	CAUE	Dominique Teyssier	
22	Autorité Environnementale | Inspection Générale de l'Environnement et du Développement Durable	Céline DEBRIEU-LEVRAT	Inspectrice – Rapporteure - Générale
23	ARS		
24	Autorité portuaire	Vincent Lietar	A préciser

Secteur académique, chercheurs, journalistes, auteurs, etc.			
1	ENS, Sc Po, CNRS	Jan Verlin	Chercheur associé - CrisisLab/Centre de Sociologie des organisations CNRS - Sciences Po
2	Université de Mayotte	Matthieu Leduff	Maître de conférences en Géographie Département Lettres - Sciences Humaines
3	Université du Québec	Morgane Rosier, PhD	Chercheuse post-doctorale dev. Int.
4	Cabinet d'étude	Attila Cheyssial	Architecte anthropologue
5	CNRS, IRD, Sc Po Bordeau	Alice Corbet	Anthropologue
Elus, maires, députés, sénateurs, responsables communautaires, chefs religieux			
1	Assemblée nationale	Estelle Youssouffa	Députée de la 1ère circonscription
2	Mairie de Bangrélé	Roukia la Hadji	Maire
3	Communauté des communes	Adrien Michon	Attaché principal territorial
4	Conseil CADIAL	Cadi Anouar	Chef religieux / autorité traditionnelle
5	Mairie de Dembeni	Soula Abdou Ivessi	DGS par intérim

ANNEXE 6 – BIBLIOGRAPHIE / DOCUMENTS CONSULTES

Source	Auteur	Titre	Date
Presse nationale (Le Monde, Mediapart, Le Monde diplomatique)			
Carayol, Rémi. *Mayotte ou les embarras de Paris*, Le Monde diplomatique, février 2025 1.			
Fouteau, Carine (Dir. pub.) / Mediapart. *« L'État : C'est un fantôme » : à Mayotte, une population livrée à elle-même* 2.			
Gittus, Sylvie et Couraut-Beyhaut, Lauren. *Chido : six mois après le cyclone, le système de santé à Mayotte plus que jamais sous tension*, Le Monde 3.			
Le Monde (Éditorial). *A Mayotte, les défis de la reconstruction* (Document Word "Article sur Mayotte.docx", lien web du 31/12/2024) 4.			
Mediapart. *À Mayotte, penser d'urgence une autre forme d'habitat* 5.			
Nouvet, Vincent. *Comprendre Mayotte en dix articles du « Monde »*, Le Monde 6.			
Talpin, Jérôme. *A Mayotte, les détournements de l'aide alimentaire exaspèrent la population et mobilisent les autorités*, Le Monde 7.			
Talpin, Jérôme. *A Mayotte, six mois après la catastrophe, « on est encore avec Chido »*, Le Monde 8.			
Anne Perzo. *Accusés de détourner l'aide alimentaire, les maires stoppent sa distribution,* Le Journal de Mayotte, le 17 février 2025			
Mathilde Hangard, *Aide humanitaire bloquée : le bras de fer entre la préfecture et Saïd Omar Oili se poursuit sans perspectives,* Le Journal de Mayotte, le 21 mars 2025			
Marine Gachet*, Toutes les tôles étaient par terre,* REPORTERRE, le 25 février 2026			
Presse internationale			
Bouma, Floor (NRC, Amsterdam). *BON-RESUME-À Mayotte, le sentiment que "la France se contrefout" de l'île* 9.			
Le Soir (Bruxelles). *Un cyclone ravage Mayotte : les plus pauvres en première ligne face aux assauts climatiques* 10.			
The New York Times. *À Mayotte, le ressentiment face à l'immigration est encore plus fort* 11.			
The New York Times. *Dans les décombres de Mayotte, "nous n'avons pas vu un seul fonctionnaire français"* 12.			
Courrier international (Auteurs multiples/non précisés). *À Mayotte, après le cyclone Chido, la "question macabre" du nombre de morts* 13.			
Courrier international. *À Mayotte, Emmanuel Macron tente de pallier "la négligence chronique de l'État français"* 14.			
Courrier international. *À Mayotte, François Bayrou doit apporter plus que "des réponses de circonstance"* 15.			
Courrier international. *À Mayotte, une "catastrophe qui est aussi politique et migratoire"* 16.			
Courrier international. *Mayotte "dévastée" et "traumatisée" par le cyclone Chido* 17.			
Rapports d'ONG et Société Civile			
Collectif d'associations (Human Rights Watch, UNICEF, Cimade, etc.). *Mayotte : une loi de refondation sans ambition ni justice sociale* 18.			
Médecins du Monde France. *Mayotte : reconstruire et se reconstruire* 19.			
Médecins Sans Frontières (MSF). *Cyclone à Mayotte : après l'urgence, l'accès aux soins et à l'eau reste limité*, 21 juillet 2025 20.			
Solidarités International. *Chido 1 an après* (5ème rapport d'observatoire de l'accès à l'EHA) 21.			
Solidarités International. *Mayotte : six mois après Chido, retour à la case départ* 22.			
Solidarités International. *Observatoires de l'accès à l'eau à Mayotte*, 18 mai 2025 (incluant les opus sur le bilan de la crise, le cycle de l'eau, et les maladies hydriques) 23-25.			
Human Rights Watch (Point de vue). *Les dégâts causés par le cyclone à Mayotte, révélateurs de la faiblesse des protections sociales*			
Médecins sans frontières 5MSF). *Cyclone à Mayotte : « La réponse de l'État est plus sécuritaire que sanitaire »,* 17 janvier 2025			

Croix Rouge Française. *Mayotte, six mois après Chido : Sortir plus fort et se donner les moyens de répondre aux prochaines crises*, 12 juin 2025

🏛 Institutions et Gouvernement

Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF). *CP : Chido est un révélateur des difficultés exceptionnelles de Mayotte, dont le développement nécessite un projet d'ensemble*, 7 février 2025 26, 27.

Gouvernement français. *Reconstruire Mayotte*, publié sur info.gouv.fr 28.

Ministère des Outre-mer. *CP : Loi de programmation pour la refondation de Mayotte et loi organique : un engagement historique et une ambition collective* 29.

Commission européenne. *Cyclone Chido : L'UE débloque 24 millions pour Mayotte,* 20 mai 2025

Assemblée nationale. *Loi de refondation de Mayotte après le cyclone Chido*, 24 février 2025

Préfecture de Mayotte. *Dossier de presse : Mayotte debout six mois après les cyclones Chido et Dikélédi*, juin 2025

Commission européenne. *Multi-annual financial framework, disaster and preparedness,* juillet 2025

Cabinet du Premier Ministre de la RF. *Plan Mayotte Debout : Refonder Mayotte pour et avec les Mahorais*, 30 décembre 2024

Fondations de France. *Mayotte : Intervenir en urgence sur le territoire français ?* 3 juillet 2025

Articles et revue universitaires



Siège du Groupe URD
La Fontaine des Marins
26170 Plaisians – France
Tel : +33 (0)4 75 28 29 35

urd@urd.org

www.urd.org

SUIVEZ-NOUS SUR

