

LES SYNTHÈSES DU LAB 2025



HABITAT PRÉCAIRE ET INFORMEL EN ZONE À RISQUE À MAYOTTE

Défis, opportunités et comparaisons internationales

**MASTER GOVERNING
LARGE METROPOLIS (GLM)**

Jeanne Foltzer
Alain Jabbour
Célie Quénet



SciencesPo
ÉCOLE URBAINE

PRÉFACE

Préface de la tutrice Amalle GUALLEZE, Architecte DPLG Urbaniste. Expert International Urgence Reconstruction Développement. Enseignante Réduction des Risques Majeurs:

Le Projet Capstone est lancé par l'école urbaine dans la foulée du passage du cyclone Chido sur Mayotte en décembre 2024 avec une focale sur l'habitat informel et précaire à travers des comparaisons interterritoriales et internationales.

Mayotte fait partie de l'archipel des Comores et a le statut de département outre-mer français depuis 2011. Cette particularité est à l'origine d'une forte immigration comorienne (50% de la population est d'origine étrangère venant de plusieurs pays) et une cause de l'explosion démographique. Pareil à de nombreux territoires ultra-marins, les infrastructures de bases sont manquantes et les politiques de logements et d'aménagement du territoire sont difficiles à mettre en œuvre de manière efficiente. Cette situation devient problématique vu le manque de ressources, d'eau, mais aussi de terres constructibles et cultivables sur l'île. En 2024, l'Insee estime à 321 000 habitants la population mahoraise et relève de forts taux de chômage et d'illettrisme, 75% de la population ne parlant que shimaoré en 2012.

La multitude de risques naturels auxquels est exposée Mayotte (inondation, séisme, cyclone, glissement de terrain) peut causer des pertes humaines conséquentes et entraîner des dépenses significatives de reconstruction en matière d'urbanisme et d'habitat. Une meilleure prévention des risques passe par un aménagement intégrant toutes les dimensions du risque et notamment en essayant au maximum de concevoir des solutions «multirisques».

Des questions se posent : faut-il enfin construire Mayotte dans le respect du vivant ou réparer et reconstruire Mayotte?

Merci pour cet excellent travail.

CARTE DE MAYOTTE



EPCI MAHORAIS

- Communauté d'agglomération de Dembéli-Mamoudzou
- Communauté d'agglomération du Grand Nord de Mayotte
- Communauté de communes de Petite-Terre
- Communauté de communes du Centre-Ouest
- Communauté de communes du Sud de Mayotte
- Communes

- Réseau routier
- Les fleuves
- Préfecture
- Ville
- ✈ Aéroport
- ⚓ Port

LE PARTENAIRE

L'initiative de l'**École urbaine de Sciences Po** de porter directement ce projet et sans passer par un appel d'offres, constitue une première dans l'histoire des projets collectifs de l'école. Le projet a été monté en partenariat avec le Centre d'études européennes et de politique comparée (**CEE**) de Sciences Po et l'Association of European Schools of Planning (**AESOP**), et élaboré avec notre tutrice **Amalle Guallèze**, architecte DPLG urbaniste. Les partenaires ont ensuite été sélectionnés a posteriori parmi les Alumni et étudiants de Sciences Po.

Professionnels du secteur public et de la recherche académique, ces partenaires ont joué un rôle moteur dans l'orientation de notre projet collectif : **Vanille Guichard**, ancienne directrice de l'aménagement et du renouvellement urbain pour la Ville de Koungou, **Mathilde Rouillois**, consultante-chercheuse chez EGIS Conseil, et **Fayçois Zoubert**, chargé de mission au conseil départemental de Mayotte et conseiller municipal de Tsingoni. Leurs retours de terrain et leurs positionnements complémentaires ont été essentiels pour comprendre les dynamiques de gouvernance urbaine à Mayotte.

MÉTHODOLOGIE

La première phase de ce projet collectif fut consacrée à la revue de la littérature sur Mayotte. Afin d'avoir une vision globale et diversifiée des défis passés et présents auxquels l'île fait face, nous nous sommes appuyés sur deux types de documentation: des rapports parlementaires et associatifs, des documents officiels de projets d'aménagement à Mayotte, et des revues de la littérature scientifique. Une étude du contexte de Mayotte était avant tout nécessaire pour une bonne compréhension du territoire, avec une attention spécifique portée à l'histoire et la gouvernance (passé et présent) de l'île, et aux dynamiques socio-démographiques et migratoires qui la façonnent. Nous nous sommes ensuite chacun penchés sur des thèmes plus spécifiques pour mieux cerner les enjeux des habitats précaires et informels en zone à risque : architecture et bâti, outils de gouvernance, gestion des risques par le haut et par le bas, insalubrité, informalité et illégalité... Parallèlement, nous avons lancé le travail de recherche de cas comparatifs inter-régionaux et internationaux. L'analyse de théories anglo-saxonnes comme le *build-back-better* (Der Sarkissian et al., 2023) a élargi notre perspective au-delà de Mayotte, tandis que la littérature française a permis une compréhension nuancée des défis locaux, au-delà des stéréotypes médiatiques et politiques.

La deuxième étape du projet était organisée autour de la recherche de terrain. Le but de cette étape était d'une part d'accéder à une diversité de perspectives sur les enjeux de réduction de l'insalubrité et de la vulnérabilité aux risques dans les quartiers précaires et informels, et d'autre part d'approfondir notre connaissance des terrains d'études identifiés. Ainsi, nous nous sommes entretenus avec des acteurs du secteur public, privé, associatif, académique et de la société civile. La majorité de nos entretiens étaient semi-directifs, mais nous avons aussi pu récolter des paroles d'habitants de manière informelle au cours de visites de terrain. Au total, nous avons mené une quarantaine d'entretiens. Le tableau suivant présente la totalité des acteurs rencontrés, catégorisés en fonction de leur secteur d'activité.

Tableau des entretiens menées et des acteurs rencontrés

	Entretiens menés à Mayotte	Entretiens menés à Paris / en distanciel
Secteur public	<ul style="list-style-type: none"> • Vanille Guichard, Rahada Boinali Saïd et Charifa Ali, Ville de Koungou • Keyvan Fathi, Ville de Mamoudzou • Yves-Michel Daunar, EPFAM • Christophe Trollé, DEALM • Frédérick Beaumont, Communauté de Communes de Petite-Terre 	<ul style="list-style-type: none"> • Fayçoil Zoubert, Département de Mayotte • Édouard Vieillefond, CCR • Anaïs Laux, ancienne stagiaire à l'EPFAM
Secteur privé	<ul style="list-style-type: none"> • Lola Paprocki, cabinet d'architectes Encore Heureux • Angéline Fontaine; Istizade Bina, M'zé Conseil • Rémi Noulin, AIR Architectures 	
Institutions d'aide au développement	<ul style="list-style-type: none"> • Théo Charade, AFD Mayotte 	
Chercheurs	<ul style="list-style-type: none"> • Esteban Ris, EPFAM 	<ul style="list-style-type: none"> • Mathilde Rouvillois, EGIS Réunion
Associations	<ul style="list-style-type: none"> • Dominique Tessier et architectes du CAUE Mayotte • Agathe Korganow, Actes & Cités • Hedia Noulin, AFPCNT Mayotte • Michel Charpentier, Les Naturalistes • Myriam Penichon, SOLIHA Mayotte • Élise Nénot, COALLIA Mayotte • Johann Doger, Association Mayotte Auvergne Insertion (AMAI) 	<ul style="list-style-type: none"> • Onyaynta Madi-Souf, AL'MA Mayotte • Julien Arnoult, Laetitia Lecomte et Thomas Alvarez, AGÉA
Société civile	<ul style="list-style-type: none"> • Neima Ali-Hared, Lycée des Lumières • Imam de la mosquée de Dembéni • Habitants de Koungou • Habitants de Dembéni • Habitante de Mahabourini 	

LES TERRAINS ÉTUDIÉS

Les éléments contextuels suivants ont orienté l'identification des sites pour notre étude :

- La côte Nord-Est de Mayotte concentre l'activité économique et la population. Elle regroupe par conséquent la majeure partie de l'habitat en tôle situé en périphérie des centres d'activité.
- Il existe plusieurs approches et stratégies pour traiter l'habitat indigne à Mayotte en fonction des acteurs et des enjeux. Il était donc important de se baser sur différents terrains qui peuvent mettre en exergue cette diversité d'approches.
- Enfin, il est essentiel de ne pas considérer l'habitat informel à Mayotte comme un ensemble homogène. Les contextes historiques, topographiques, morphologiques, sociaux, économiques, et parfois politiques, influencent fortement les dynamiques propres à chaque quartier.
- Similairement, l'impact de Chido sur ces différents quartiers n'est pas identique. C'est pourquoi notre sélection cherche, dans la mesure du possible, à refléter cette diversité contextuelle, afin de faire émerger des points de comparaison pertinents malgré la pluralité des situations locales.

Ainsi, six quartiers situés dans la zone du nord-ouest de l'île furent identifiés pour alimenter notre recherche (classés du Nord au Sud: **quartier, village, commune**) :

- **Carobole**, *Koungou*, Koungou
- **Majicavo Koropa**, Koungou
- **Mahabourini**, *Kawéni*, Mamoudzou
- **Doujani**, *Mtsapéré*, Mamoudzou
- **Étape Fulera** (village relais), *Tsoundzou II*, Mamoudzou
- **La mangrove**, *Dembéni*, Dembéni



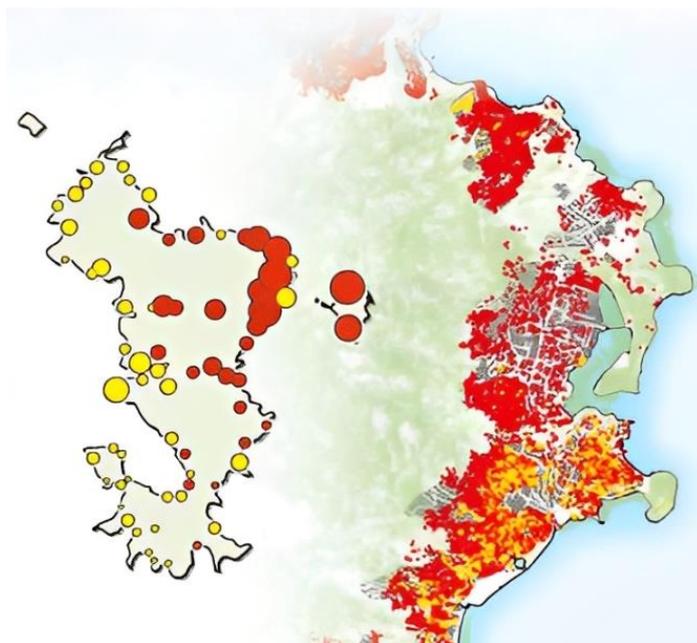


Le quartier de Mahabourini (à gauche) est bien plus marqué par le relief que le quartier de la mangrove de Dembeni (à droite)

ENJEUX

Le cyclone tropical Chido, classé en catégorie 4, a marqué les esprits en France et dans le monde par son intensité exceptionnelle et l'ampleur des destructions qu'il a causées. En quelques heures, des rafales de vent de 250 km/h ont ravagé une grande partie de l'île dans la journée du 14 décembre 2024, endommageant 59% des habitations, dont 27% totalement détruites. Les communes de Mamoudzou, Koungou et Tsingoni, vitales pour l'activité démographique, économique et politique de Mayotte, ont été le plus durement touchées. Or près de la moitié des habitants de ces communes vivaient dans des quartiers précaires et informels. Les toits en ossature bois ou tôle des maisons en dur ont pour la plupart été arrachés, tandis que les cases en tôle ont été complètement détruites. L'impact dévastateur de Chido a immédiatement remis en question la préparation de l'île face aux risques majeurs, et la vulnérabilité accrue des quartiers précaires et informels. La végétation rasée dans le nord de l'île a rendu visible l'empreinte de ces quartiers dans le paysage urbain, jusqu'alors dissimulés et sous-estimés pour certains. Chido a ainsi mis en lumière les faiblesses profondes et persistantes des structures institutionnelles, politiques, économiques et sociales du territoire, désormais impossibles à ignorer.

Dans ce contexte, l'École Urbaine a considéré qu'il était essentiel de participer de manière indirecte aux efforts de reconstruction en consacrant un projet collectif à l'**habitat précaire et informel en zone à risque à Mayotte**. Pour rappel, le risque désigne la probabilité qu'un aléa, qu'il soit d'origine naturelle ou humaine, survienne et affecte une population exposée.



Carte des dégâts à Mayotte après le passage de Chido ¹



Carte de la trajectoire de Chido ²

L'habitat précaire est caractérisé par un type d'habitation fait de matériaux de récupération, installé dans des secteurs non viabilisés et parfois considéré comme dangereux et insalubre. Enfin, l'habitat informel est défini par la loi Letchimy comme un ensemble d'habitations édifié hors d'un cadre juridique formalisé, dénué de titre de propriété et sans accès au réseau d'eau courante ou de collecte d'eau usées. Ces habitats se superposent souvent, mais ils ne sont pas à confondre. À Mayotte, si un tiers des habitations de l'île sont en tôle et considérées comme précaires, jusqu'à 98% des habitations peuvent être considérées comme informelles si l'on applique strictement le droit français.

Tandis que certains projets collectifs sur les Outre-mer ont été attribués par le passé aux autres masters de l'École Urbaine, comme le master STU centré sur la France, celui de Mayotte a été attribué au master GLM, centré sur les villes de pays en développement. S'intéresser au cas de Mayotte n'est donc pas un hasard : si ce jeune département est en théorie aligné sur les standards et normes de gouvernance française, il diffère en termes de culture, de droit coutumier, de niveau de vie, ou encore de vulnérabilité face à des risques naturels majeurs. Toutefois, si Mayotte représente une "exception française" à bien des égards, elle est à l'image de tendances urbaines, démographiques et climatiques croissantes ailleurs dans le monde. En effet, nombre de pays connaissent aujourd'hui une croissance urbaine fulgurante, en grande partie informelle, et se heurtent à une intensification des risques naturels majeurs tels que les cyclones, les séismes, les tsunamis ou la submersion marine — tous présents à Mayotte. En choisissant des partenaires et une tutrice de domaines professionnels très variés, l'École Urbaine nous invite à étudier ces enjeux par une approche pluridisciplinaire, qui mêle gouvernance, droit, géographie, sociologie et architecture. Ainsi, plusieurs questionnements ont orienté notre réflexion. Sans prétendre y répondre de manière exhaustive, ils nous paraissent essentiels pour une compréhension globale du sujet.

¹ France Culture. *Mayotte : Les défis de la reconstruction*. Dans *Les cartes en mouvement*. Radio France <https://www.radiofrance.fr/franceculture/podcasts/les-cartes-en-mouvement/mayotte-les-defis-de-la-reconstruction-7348607>

² Le Parisien (14 décembre 2024). *Cyclone Chido à Mayotte : quatre morts recensés sur l'île de Petite-Terre et à Mamoudzou*. Carte de Météo France. <https://www.leparisien.fr/meteo/cyclone-chido-a-mayotte-deux-morts-recensees-sur-lile-de-petite-terre-14-12-2024-EPGUGYC4FC3VOADU7RXXCBEEI.php>.

Ils servent à identifier les limites des stratégies actuelles et envisager des pistes plus adaptées, mais relèvent d'enjeux profonds qui dépassent le cadre de ce rapport :

- **Repenser les modèles de développement** : En quoi Chido pourrait finalement être une opportunité de repenser les modèles de développement locaux en intégrant des principes de durabilité, de résilience et d'équité sociale ?
- **Valoriser les quartiers précaires** : Comment la reconstruction post-crise pourrait être l'occasion de recentrer le discours sur les quartiers précaires et informels, en reconnaissant leur rôle essentiel dans la vie économique et sociale de Mayotte, plutôt que de les percevoir uniquement comme un problème à résoudre ?
- **Concilier régularisation, résilience et besoins des habitants** : Comment dépasser les tensions entre régularisation foncière, application des normes de construction, expropriation et respect des besoins des habitants ?
- **Développer une gouvernance inclusive et la participation locale** : Comment intégrer les habitants dans une gouvernance locale participative afin qu'ils soient pleinement impliqués dans la gestion des risques et acteurs de leur propre sécurité ?
- **Construire mieux, plus vite, moins cher et pour tous** : Comment concilier solutions formelles à long terme et approches informelles à court terme pour garantir à chacun un logement digne, abordable et résilient face aux risques ? Comment garantir l'accès aux services essentiels (eau, électricité, assainissement) dans les quartiers précaires dans un contexte d'expansion rapide et non planifiée ?
- **Créer des modèles de financement durables et équitables** : Comment imaginer des mécanismes de financement et d'assurance qui assurent la pérennité des projets de résilience sans aggraver la charge financière d'habitants et de collectivités déjà vulnérables ?
- **Mayotte comme précurseur de résilience** : En quoi les défis de gestion des risques en zone précaire à Mayotte pourraient-ils servir d'alerte et de modèle pour d'autres territoires français confrontés à des dynamiques similaires ? Mayotte est-elle une exception ou un laboratoire d'expérimentation pour d'autres espaces ultramarins et métropolitains ?

Dans l'esprit pluridisciplinaire et comparatif de l'École urbaine, nous avons structuré notre réflexion en deux temps. La première partie du rapport dresse un état des lieux et identifie les enjeux clés : spécificités du contexte mahorais, typologies de l'habitat précaire et informel, facteurs aggravant la vulnérabilité aux risques, stratégies d'aménagement existantes et impact du cyclone Chido sur des fragilités déjà présentes. Nous avons choisi de centrer notre travail sur les risques naturels majeurs, en cohérence avec le contexte post-cyclonique de Chido. Les risques anthropiques, sanitaires par exemple, seront abordés de manière indirecte dans notre rapport. Nous avons ainsi mené une réflexion critique des discours et des stratégies qui façonnent la régulation par le haut des habitats précaires et informels à Mayotte. La seconde partie propose des pistes de réflexion autour des défis identifiés, en s'appuyant sur une analyse comparative de bonnes pratiques internationales pertinentes et transposables au contexte complexe de Mayotte. Initialement, cette dimension comparative devait constituer l'essentiel de nos recommandations; cependant, après discussions avec différents acteurs sur place et à Sciences Po, nous avons choisi d'élargir cette section pour inclure également des projets innovants déjà menés localement, parfois peu connus. En effet, un problème récurrent à Mayotte reste la difficulté à dépasser le stade de projet pilote pour engager une approche à l'échelle de l'île.

PRINCIPAUX RÉSULTATS – IDENTIFICATION DES DÉFIS

Une image faussée des quartiers précaires et informels.

Avant toute chose, il est essentiel de déconstruire les représentations simplistes et souvent stigmatisantes associées aux quartiers précaires et informels à Mayotte. Comprendre qui y vit, comment et pourquoi ces quartiers se développent, est une condition préalable à toute politique pertinente d'aménagement ou de résilience. À travers notre enquête et notre revue de littérature, nous avons établi une typologie des habitants et des formes d'habitat qui permet de nuancer fortement les perceptions dominantes, aussi bien dans l'imaginaire métropolitain que chez certains Mahorais. Contrairement aux idées reçues, les habitants de ces quartiers ne sont ni tous en situation irrégulière, ni en marge de la société mahoraise. Ces quartiers abriterait près de 40 % de la population de l'île, dont 20 à 27 % de ressortissants français selon les sources, et constituent aujourd'hui les principaux foyers de croissance urbaine et démographique. Chaque année, plus de logements informels sont construits que de logements formels, et une majorité des naissances a lieu au sein de ces quartiers. Avec une population extrêmement jeune — la moitié des habitants a moins de 20 ans — ces quartiers jouent un rôle structurant dans le devenir du territoire. Bien entendu, ces ménages sont souvent touchés par une grande précarité financière (revenus de 160 euros par mois en moyenne) et administrative (les "ni-ni", ni régularisables, ni expulsables). Mais seuls 30% sont en totale irrégularité et montrent peu de volonté de légaliser leur situation.



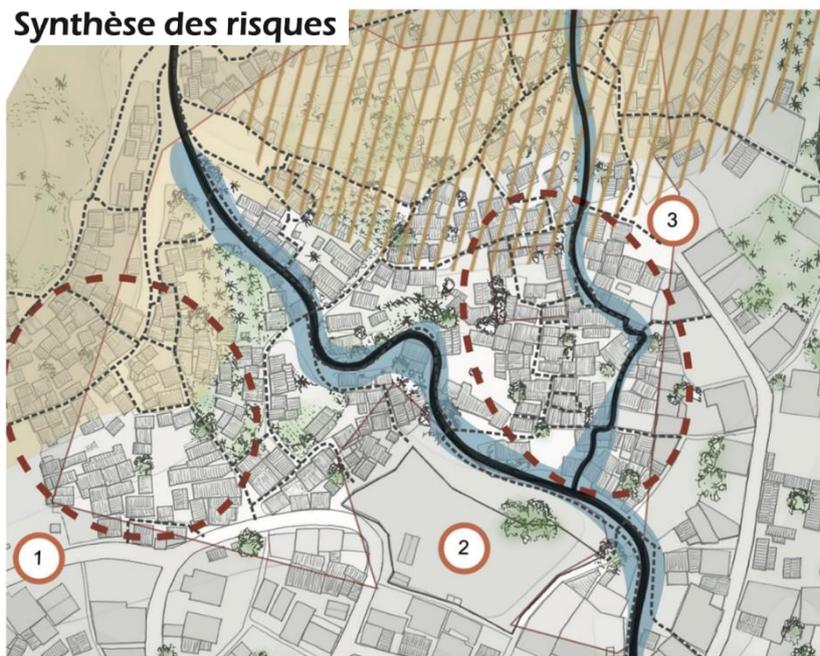
Par ailleurs, les quartiers précaires et informels ont une forme d'habitat bien plus variée que l'on ne croit. Lorsqu'on parle d'un tiers d'habitat précaire à Mayotte, la majorité prend la forme de cases en tôle, construites de manière improvisée avec les moyens à disposition. Mais l'usage de la tôle n'est qu'une solution de dernier recours pour beaucoup, et, dès qu'ils le peuvent, les habitants ont tendance à investir dans le parpaing et le béton qui ont une plus longue durée de vie. À cela s'ajoute une dynamique locale de densification verticale : selon une tradition matrilineaire, il est courant de surélever les habitations lorsqu'une fille se marie, afin de lui permettre de fonder son propre foyer. Dans un même quartier, on observe ainsi une coexistence de cases en tôle très précaires, de logements avec une structure en tôle et des fondations en béton, ou encore des maisons en dur à étages inachevés. Ce phénomène de « durification » s'est d'ailleurs intensifié dans le contexte post-cyclonique de Chido, les habitants investissant davantage dans la solidité de leur logement, conscients de la nécessité de résister à des événements climatiques extrêmes de plus en plus fréquents.

Une vulnérabilité accrue des quartiers précaires et informels aux risques naturels.

Bien qu'ils abritent au moins un tiers de la population mahoraise et jouent un rôle central dans l'économie locale, tant pour l'accès au logement que pour certaines formes d'emploi, les quartiers précaires et informels sont parmi les plus exposés aux aléas naturels. Faute d'alternatives, les habitants y construisent souvent leurs logements dans les rares interstices encore disponibles, fréquemment situés en zones inondables, sur des pentes instables ou à proximité d'une ravine. Ces habitations sont majoritairement auto-construites, avec peu de moyens et des techniques inadaptées à la topographie ou aux contraintes climatiques, ce qui les rend particulièrement vulnérables en cas de catastrophe. Les cheminements sinueux de ces quartiers compléxifient d'ailleurs l'accès par les secours en cas d'urgence.

Cette exposition est aggravée par une mémoire du risque particulièrement limitée. Contrairement à La Réunion ou à Madagascar, où les grandes catastrophes ont laissé des traces vivantes dans la mémoire collective, Mayotte semble avoir perdu une partie de cette culture du risque. La transmission orale s'est amoindrie avec la disparition progressive des anciens, et rares sont ceux qui se souviennent encore des cyclones dévastateurs des années 1980 et peuvent en témoigner auprès des jeunes générations. De plus, l'informalité des quartiers les exclut largement des dispositifs institutionnels de prévention et de protection. Par exemple, les Plans de Prévention des Risques Naturels (PPRN) ou les contrats d'assurances multirisques habitation (MRH) ne s'appliquent qu'aux constructions déclarées légalement. De ce fait, ces habitants restent en grande partie invisibilisés dans les politiques publiques de gestion des risques, alors même qu'ils en subissent les effets les plus directs. La responsabilité de la protection repose de facto sur eux : beaucoup doivent inventer leurs propres stratégies d'adaptation pour tenter de sécuriser leurs biens et leurs familles, dans un contexte de grande précarité. Enfin, cette vulnérabilité est renforcée par un manque généralisé d'anticipation, de prévention et de réponse aux catastrophes à l'échelle de l'île. L'investissement de l'État reste insuffisant dans des secteurs pourtant clés — comme le logement, les infrastructures ou la gestion des déchets — ce qui freine toute politique de résilience globale et entretient une forme de mise à l'écart structurelle de ces quartiers.

Synthèse des risques



Sur cette carte, figure une synthèse des multiples risques observés sur la parcelle communale.

On constate que le haut de la parcelle est principalement soumis aux risques de chutes de blocs et de glissements de terrain, alors que le bas de Mahabourini est concerné par des risques de nature anthropique. En effet, l'implantation dense des habitations rend ces zones plus vulnérables aux risques sismiques, sanitaires et incendies.

En périphérie de potentielles zones de refuge sont accessibles en cas de danger. Cependant, le centre de la parcelle est dépourvue de telle zone, de plus il est isolé et inaccessible par les secours extérieurs.



(Le Moigne et al., 2017)

Une gestion des risques partielle et inadaptée.

Souvent citée comme modèle en matière de prévention, d'assurance et de gestion des risques, la France peine pourtant à appliquer ces dispositifs à Mayotte. Si les principaux risques ont été identifiés (DICRIM, rapports du BRGM), que des stratégies ont été formulées (PGRI, SLGRI, SDPRN) et des documents produits (PPRN), leur mise en œuvre reste fragmentaire et parfois obsolète face à l'évolution rapide des aléas — comme l'a révélé l'éruption volcanique de 2018 ayant provoqué un affaissement de l'île de 20 cm. Ceci s'explique en partie par une faible structuration des collectivités locales, qui manquent cruellement de ressources humaines et techniques et peinent à porter la thématique des risques, souvent reléguée derrière d'autres urgences telles que la crise du logement ou la gestion de l'insécurité. Par ailleurs, nombre de dispositifs n'ont tout simplement pas été appliqués, comme les PAPI, les PCS ou les PILHI de certaines communes ou intercommunalités. Ces facteurs expliquent en partie la vulnérabilité structurelle de Mayotte face aux aléas naturels majeurs.

Mais cette vulnérabilité est d'autant plus aiguë dans les quartiers précaires et informels. Dans ces zones, la principale réponse publique aujourd'hui reste la Résorption de l'habitat insalubre (RHI). Or, la RHI n'est pas à proprement parler un outil de gestion des risques naturels. Elle vise avant tout à traiter l'insalubrité en démontrant le caractère irrémédiable et dangereux d'un habitat, pour en justifier la démolition, le relogement de ses occupants et la reconstruction à neuf. Le processus est souvent accéléré par le recours à la loi Élan, qui facilite les procédures d'expropriation. Dans ce cadre, la vulnérabilité aux risques est fréquemment mobilisée comme argument pour justifier les démolitions. Certes, la reconstruction de quartiers neufs permet théoriquement de renforcer leur résilience grâce à l'application de normes plus strictes. Mais cette logique reste centrée sur les futurs habitants, au détriment des anciens. Ces derniers sont très rarement relogés sur place. Faute de statut régulier, de moyens, de logements sociaux disponibles ou face à des propositions inadaptées, une grande partie des anciens habitants se réinstallent dans de nouveaux "bidonvilles", souvent encore plus exposés aux risques.

Certains chercheurs et acteurs de terrain soulignent ainsi depuis plusieurs années que la gestion du risque à Mayotte devient "un levier de recomposition urbaine, voire un outil de gestion des populations" (Richemond, Meschinet & Reghezza, 2010). Sous couvert de prévention, elle sert à justifier la destruction des quartiers précaires, sans pour autant offrir aux habitants des alternatives viables, durables et équitables.

Une réponse d'urgence lente et peu coordonnée face aux risques majeurs.

Le passage du cyclone Chido a mis en lumière les carences de coordination tant au sein du paysage politique mahorais qu'entre les différentes échelles de gouvernance. Malgré une réponse rapide de l'État dans les premières semaines (déblaiement des routes, création d'un pont aérien avec la Réunion...), le manque de coordination entre les différents acteurs de la métropole et de Mayotte et les dissensions politiques ont rapidement surgi, menant à un ralentissement des efforts de reconstruction. L'État s'est notamment focalisé sur les interdictions et les régulations (comme la restriction de l'achat de tôles), suscitant frustration et incompréhension. Les distributions d'aide alimentaire et d'eau ont été marquées par des lenteurs, des soupçons de favoritisme et une coordination défailante entre la préfecture et les communes. Le conseil départemental et les municipalités ont aussi dénoncé un soutien insuffisant de la part de l'État, tandis que les habitants, en particulier les plus précaires ou sans papiers, ont témoigné de fortes inégalités dans l'accès à l'aide. De son côté, le tissu associatif s'est mobilisé en initiant des mesures de réponse d'urgence, comme la création par le CAUE de tables rondes hebdomadaires de concertation entre acteurs de la reconstruction. Mais la portée de ces initiatives reste limitée par un manque de moyens et de ressources humaines. En somme, la gestion post-Chido a mis en lumière une dépendance étroite à l'égard de l'État central, des lacunes dans la concertation locale, et un profond sentiment d'abandon chez une majorité de la population.



PRINCIPAUX RÉSULTATS – PISTES D'INSPIRATION

Après avoir identifié les défis mentionnés précédemment, nos efforts se sont orientés vers une recherche de pistes d'inspiration basées sur des initiatives locales et des expériences internationales pertinentes. Ces pistes d'inspiration aspirent à relancer le débat entre les acteurs locaux concernés par l'habitat informel et précaire et la gestion des risques en mettant en lumière des initiatives qui ont prouvé leur efficacité à Mayotte ou dans des contextes similaires. Cette synthèse propose un aperçu d'uniquement deux pistes abordées dans le rapport.

Cuba : une gestion des risques intégrée, au cœur des priorités.

Malgré certaines différences, Cuba est un pays insulaire qui combine de nombreuses similarités avec Mayotte. Les risques d'origine naturelle y sont comparables dans leur nature mais la fréquence cyclonique est bien plus importante à Cuba qu'à Mayotte. La Havane demeure particulièrement vulnérable en raison de sa forte densité de population similaire à certaines communes mahoraises.

“Savoir ce qui se passe dans chaque lieu, de manière immédiate et en temps réel”, telle est la stratégie affichée de Cuba en matière de gestion et de prévention des risques naturels et

anthropiques majeurs avec l'appui du PNUD. Pour ce faire, le pays a créé deux Centres de gestion et de réduction des risques (CGRR) de niveau provincial et 16 de niveau local. L'ensemble de ces centres forme une structure autonome dans son fonctionnement mais qui reste rattachée aux directives du président du gouvernement en sa qualité de chef de la défense civile. Ces centres ont pour objectif d'assurer "la connaissance, la réduction et le contrôle permanent des risques majeurs sous une limite permettant un développement économique, social et environnemental durable". Ils sont destinés à devenir des laboratoires territoriaux qui orientent toute stratégie locale et permettent la prise en compte des vulnérabilités. Ce travail s'effectue dans la continuité de celui des institutions auparavant chargées de la planification territoriale que les CGRR sont venus remplacer. Le principe directeur de ces centres est que "ce qui s'est déjà passé est amené à se reproduire". Il s'agit donc d'encourager la production d'une mémoire du risque territorial partagée par l'ensemble des acteurs.

Les fonctions de ces centres sont les suivantes :

- Études des risques et vulnérabilités de manière standardisée
- Évaluations périodiques des résultats et des changements de vulnérabilité
- Système d'alertes rapide par la transmission d'informations en temps réel
- Construction d'une culture de réduction des risques
- Collecte et protection des données
- Coordination intersectorielle et articulation des efforts de réponse
- Identification claire des rôles de chaque acteur

Les locaux des CGRR sont situés au sein même des locaux des gouvernements locaux ou à proximité directe de ces derniers pour permettre une coordination permanente et efficace. De plus, les locaux doivent être situés dans un lieu peu exposé aux risques, préservant la réactivité du centre en cas de sinistre. Les informations collectées par chaque centre doivent également être stockées en tout moment dans une structure différente tout en préservant leur confidentialité.

Les Fidji et les Salomon, des protocoles nationaux pour le relogement

Les Fidji et les Salomon sont les seuls deux pays à avoir instauré des protocoles contraignants à l'échelle nationale en termes de relogement planifié. Ils ont chacun une population près de trois fois égale à celle de Mayotte. Les deux pays sont en première ligne face à la montée des eaux et des submersions marines menaçant l'habitat. Le relogement planifié devient donc de plus en plus nécessaire. Malgré l'ampleur du phénomène et l'urgence de la situation, les deux archipels ont pris des mesures ambitieuses pour protéger les habitants à reloger. Ils ont fait en sorte de limiter les relogements non nécessaires qui entraînent souvent des ruptures brutales avec le quartier d'origine.

Dans les deux protocoles, le relogement est toujours présenté comme une solution de dernier recours. Il doit être envisagé qu'après avoir épuisé les alternatives éventuelles à savoir la réduction des risques, les stratégies encourageant la migration et le renforcement de la résilience. Si aucune de ces solutions n'est envisageable, alors il est autorisé de procéder à un relogement selon les modalités du protocole.

Les deux protocoles contiennent des dispositions quant à ce qui doit être entrepris avant, pendant et après le relogement. Les dispositions fidjiennes élaborées en 2018 sont résumées comme suit :

Secteur public	Autres acteurs
Avant le relogement	
Collaborer avec les gouvernements et les communautés pour une planification inclusive.	Veiller à une planification inclusive et exhaustive avec suffisamment de temps.
Assurer une participation transparente et précoce.	Mettre en place des mécanismes transparents et une planification budgétaire claire.
Définir le calendrier et les modalités de participation tout au long du cycle de relocalisation.	Prévoir toutes les étapes nécessaires, les ressources et les imprévus.
Communiquer avec toutes les parties, y compris les groupes vulnérables et le grand public.	S'assurer de respecter les politiques nationales (PAN, PNCC, Feuille de route CDN, Constitution).
Soutenir la planification budgétaire et garantir la transparence des allocations.	Promouvoir la cohérence des politiques entre les secteurs (RRC, adaptation, développement).
Contribuer au suivi et veiller à la participation des populations affectées.	Réaliser des évaluations environnementales pour assurer la durabilité.
Soutenir les infrastructures résilientes au climat dans les zones de destination.	Mener des évaluations sociales incluant l'analyse de genre et de vulnérabilité.
	Engager les communautés, garantir la préservation culturelle et un dialogue inclusif.
Pendant le relogement	
Soutenir les actions du gouvernement, en mettant l'accent sur les groupes vulnérables.	Mettre en œuvre le plan de relogement avec les ajustements nécessaires.
Maintenir la cohésion communautaire et favoriser l'interaction entre populations hôtes et relocalisées.	Assurer une communication continue, y compris des mécanismes de plaintes.
Adopter une approche fondée sur les droits dans la mise en œuvre.	Protéger et accompagner les personnes vulnérables tout au long du processus.
Fournir une aide humanitaire en cas de crise.	Garantir une relocalisation dans le respect des droits humains, dans des conditions dignes, sûres et en temps utile.

Aider à la collecte de données et à l'amélioration des politiques via les leçons tirées.	Communiquer clairement les détails logistiques.
	Assurer l'accès aux anciens logements et le bon transport des biens.
Après le relogement	
Participer à l'élaboration de politiques pour l'adaptation.	Veiller à une amélioration du niveau de vie et au respect des droits culturels.
Soutenir le suivi régulier des communautés relocalisées et hôtes.	Assurer le suivi et l'évaluation de la relocalisation et adapter les politiques.
Garantir un accès continu aux droits humains.	Garantir l'accès aux droits humains essentiels et aux services.
Fournir des services : aux relocalisés (soutien, soins post-traumatiques), aux hôtes (infrastructures), et aux non-relocalisés (accès aux moyens de subsistance).	Soutenir la planification de l'adaptation, la diversification des moyens de subsistance et les outils financiers.
	Se préparer aux risques de mobilité futurs grâce à un suivi constant.

ENSEIGNEMENTS

Articuler gestion des risques et aménagement urbain : les défis d'une planification résiliente.

Les dégâts humains et matériels causés par le cyclone Chido ont exposé la fragilité du système de gestion de risques à Mayotte. Dans un monde idéal, les mécanismes de prévention, préparation et sensibilisation aux risques naturels doivent être investis par l'État français afin de développer une résilience réelle à l'échelle locale. En ce sens, le développement d'une mémoire et culture du risque est une contribution cruciale à cet effort. Néanmoins, la mission de terrain a rendu compte de l'ampleur du défi, bien que tous les niveaux de gouvernance soient impliqués dans la gestion du risque. Les acteurs de la gouvernance locale sont particulièrement essentiels dans le partage et la coordination d'initiatives pérennes pour une gestion des risques intégrée dans les pratiques de planification urbaine. Pourtant, ces acteurs manquent souvent de ressources financières, matérielles et humaines pour mener à bien leurs missions et ils ont peu de marge de manœuvre sur des enjeux cruciaux tels que le manque d'ingénierie locale ou la dépendance de Mayotte à l'importation de matériaux de construction. La rencontre d'acteurs variés en un temps contraint nous a permis de mieux appréhender la complexité d'une gouvernance locale fragmentée et dépendante d'un gouvernement situé à 8 000 km de l'île.

Vers une résorption ou une intégration des habitats précaires et informels dans la fabrique urbaine ?

Bien que la littérature scientifique spécialisée sur les tensions autour de l'informalité et de la formalité urbaine révèle une évolution dans les approches de régulation des bidonvilles au cours des trente dernières années, notre travail de terrain à Mayotte a mis en évidence la persistance de discours et de pratiques politiques qui continuent aujourd'hui à stigmatiser ces quartiers. Alors que des initiatives innovantes et des projets pilotes prometteurs ont été testés au sein du paysage urbain mahorais, le manque de créativité et de flexibilité du système politico-juridique français, ainsi que les tractages politiques, ralentissent fortement le développement d'outils résilients et équitables dans l'appréhension de l'informalité du bâti à Mayotte. De plus, il est important de rappeler que l'habitat informel est avant tout une réponse spontanée à des carences de l'offre formelle de logements. De notre point de vue d'étudiants, cela invite à privilégier l'intégration du bâti et des habitants existants, plutôt que de chercher à les effacer — une logique qui ne fait que déplacer le problème sans le résoudre durablement.

La participation citoyenne dans la réalisation et l'implémentation de projets - un mythe urbain ?

La mission de terrain était cruciale pour se rendre compte des réalités contraignantes et contradictoires du milieu professionnel, notamment dans le déploiement de mesures et projets touchant directement aux populations locales. D'un côté, il était très intéressant de voir que la plupart des projets d'aménagement et de renouvellement urbain sont aujourd'hui guidés par des impératifs de concertation sociale, qui se traduisent notamment par la conduite d'enquêtes préliminaires du social et du bâti avant tout lancement de projet. D'un autre côté, les contraintes budgétaires, temporelles, et le manque de ressources humaines amènent souvent à une concertation superficielle des principaux concernés par les politiques de logement et d'aménagement. Ainsi, toute analyse de projets et d'instruments d'aménagement urbain nécessite une réflexivité critique, mais aussi une certaine dose de pragmatisme des réalités locales, à la fois sociales et techniques.

POUR EN SAVOIR PLUS

Carayol, R. (2024). *Mayotte: Département colonie*. La Fabrique.

Der Sarkissian, R., Diab, Y., & Vuillet, M. (2023). The “Build-Back-Better” concept for reconstruction of critical Infrastructure: A review. *Safety Science*, 157, 105932. <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2022.105932>

Grisot, S. (2025). *Réparer Mayotte*. BoD - Books on Demand.

UN-Habitat. (2014). *Practical Guide to Designing, Planning and Implementing Citywide Slum Upgrading Programs*. United Nations Human Settlements Programme.

Le Moigne, F., et al. (2017). *État des lieux, relevé humain et de formes d'habitat, de logement et de génie civil*. Réduction de la vulnérabilité aux risques à Mahabourini. Acte 1. Ville de Mamoudzou et Actes & Cités.

L'exercice du projet collectif : un dispositif pédagogique original

Grâce à ce module original, les étudiants sont mis en situation de travail sur une problématique réelle posée par une organisation publique, privée ou associative. Pour tous les Masters de l'École urbaine, l'organisation et le pilotage sont identiques : le projet est suivi conjointement par la direction de l'École urbaine et les partenaires, à toutes les phases du projet ; un encadrement méthodologique régulier est assuré par un tuteur professionnel ou académique spécialiste de la question. Les projets collectifs permettent aux partenaires de mettre à profit les acquis de recherche et de formation développés au sein de l'École urbaine, de bénéficier d'une production d'études et de travaux de qualité, et de disposer d'une capacité d'innovation.

Les projets collectifs se prêtent particulièrement à des démarches d'étude, de diagnostic, de prospective, d'analyse comparée, voire de préparation à l'évaluation, et plus généralement à toute problématique pouvant éclairer l'organisation concernée dans une logique de « R&D ». Chaque projet mobilise un groupe d'étudiants de première année d'un des Masters de l'École urbaine. Les étudiants travaillent entre 1,5 jours et 2 jours par semaine sur des plages horaires exclusivement dédiées, pendant une durée de 6 à 9 mois (selon les Masters concernés). En formation continue, les projets collectifs concernent l'Executive master « Gouvernance territoriale et développement urbain » et mobilisent des professionnels pendant une durée de 4 mois.