



MINISTÈRE  
DE L'INTÉRIEUR

Liberté  
Égalité  
Fraternité



IHEMI  
INSTITUT  
DES HAUTES ÉTUDES  
DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

## Synthèse du Rendez-vous de la recherche

Mardi 20 mai 2025

# Le gouvernement de la crise *La préfectorale à Mayotte*

2025 / 2

## Intervenants

**Clémentine LEHUGER**, docteure en science politique de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne<sup>1</sup>, membre du projet de recherche « Hauts fonctionnaires des Outre-mer » ? Migrations, legs colonial et carrières administratives » (ANR ETOM)

**Marie GROSSEORGES**, sous-préfète directrice de cabinet du Directeur général des outre-mer (DGOM), ancienne directrice de cabinet du préfet de Mayotte (décembre 2021- janvier 2024)

**Jamel BENSABRI**, inspecteur général de l'Environnement et du Développement durable, ancien directeur général des services de Dombéni<sup>2</sup> et ancien Secrétaire général de l'Établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte

**Rémi BASTILLE**, préfet du Doubs, ancien conseiller au cabinet du ministère des Outre-mer et secrétaire général du Haut-commissariat de la République en Nouvelle Calédonie

---

(1) Clémentine Lehuger, *L'État « magnégné ». Imaginaires, pratiques et rapports à l'État à Mayotte*, thèse de doctorat, université Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2022.

(2) Commune située dans l'aire d'attraction de Mamoudzou - chef-lieu de l'archipel.

Le mardi 20 mai 2025, l'IHEMI a organisé un rendez-vous de la recherche consacré au rôle de l'administration préfectorale dans l'archipel de Mayotte, un département et une région d'outre-mer (DROM) de l'océan Indien dont les crises, si fréquentes et plurielles, sont devenues un sujet au cœur de l'actualité. Ce rendez-vous visait ainsi à mieux saisir la façon dont les fonctionnaires préfectoraux en poste dans cette collectivité ultramarine sont appelés à faire face à ces crises et à adapter leurs modes d'action.

### Le vécu de la gestion de crise à Mayotte par les hauts fonctionnaires et les impacts sur les carrières

Fondée sur une quinzaine d'entretiens semi-directifs conduits auprès de membres de la préfectorale confrontés à la gestion de la crise consécutive à la pandémie de Covid-19 puis à celle dite de l'eau de 2023, l'intervention de Clémentine Lehuger a montré combien la gestion de crises renvoie à Mayotte à une activité ordinaire du quotidien préfectoral. Selon la chercheuse, **certaines membres de la préfectorale en service dans ce territoire ont ainsi pris « goût à la crise »**. La stimulation que procure une **intensité accrue du travail, l'extension des marges de manœuvre** – tant la résolution d'une crise implique souvent de s'affranchir des normes administratives métropolitaines –, et **l'exaltation d'un attachement particulier au territoire** l'expliquent pour partie. C'est pourquoi le retour dans l'hexagone de ces fonctionnaires préfectoraux, fût-ce dans une logique d'ascension professionnelle, peut parfois être vécu comme une forme de déclassement.

La crise se meut également en objet de désirabilité en ce que **sa gestion lève bien des obstacles administratifs**. En témoigne l'obtention de moyens aériens privés pour soutenir les missions du Centre hospitalier de Mayotte, seul établissement public de santé de l'archipel, ou pour surveiller l'arrivée illégale de *kwassas-kwassas*<sup>3</sup>, demande ancienne et récurrente qui finit par aboutir dans le contexte de la poussée épidémique brutale que connaît le territoire au début de l'année 2021. La gestion d'une crise ouvre également la voie à un accès plus direct à Paris, à une forme de « quoi qu'il en coûte », à un renforcement de la solidarité entre les administrations locales, autant de signes, affirme Clémentine Lehuger, d'un « **ré-enchantement de l'action administrative** » qui ravive le sentiment d'une **action publique utile, efficace, inventive, voire précurseur**. Il en va par exemple de la vaccination en milieu scolaire ou de l'ouverture de centres d'hébergements de personnes atteintes du coronavirus, des mesures qui ont

pu servir de modèles aux politiques publiques mises en œuvre dans l'hexagone et, partant, renverser le modèle théorique centre-périphérie communément mobilisé pour définir les rapports avec les outre-mer.

### Un territoire ultra marin marqué par de fortes spécificités qui structurent l'action préfectorale et des pouvoirs publics

Si Marie Grosgeorges plaide pour sortir Mayotte de l'exceptionnalité dans laquelle ce territoire se trouve trop souvent enfermé, son exposé souligne combien **les caractéristiques de ce DROM pèsent sur le regard porté par la préfectorale et sur son action**.

Couvrant une superficie de 374 km<sup>2</sup>, soit le double de celle de l'île d'Oléron, **Mayotte connaît un taux de croissance démographique annuel de 4%**. La moitié de ses 329 000 habitants<sup>4</sup> est aujourd'hui âgée de moins de 18 ans et d'origine étrangère. En augmentation continue, **son produit intérieur brut**, largement alimenté par le secteur public, s'élève à plus de trois milliards d'euros<sup>5</sup>. Bien que le plus faible des départements français, il est **l'un des plus élevés de zone occidentale de l'océan Indien**, renforçant l'attractivité de l'archipel, attestée par les 20 000 à 25 000 reconduites à la frontière opérées chaque année.

**L'organisation administrative de Mayotte représente une autre particularité** identifiée par la directrice de cabinet. Archipel composé de deux îles principales, Grande-Terre et Petite-Terre, Mayotte constitue **un département sans arrondissement** avec toutefois **des services préfectoraux concentrés dans deux communes, Mamoudzou et Dzaoudzi**, laquelle s'étend sur la moitié nord de Petite-Terre. Cette séparation n'est pas sans poser des problèmes de communication ou de continuité de l'action publique. Et ce d'autant plus que l'administration préfectorale peut inclure jusqu'à neuf cadres supérieurs, certains occupant des postes sans équivalent en métropole, à l'image de l'expert de haut niveau, hier, en charge des questions de résorption de l'habitat insalubre et aujourd'hui, du « plan eau de Mayotte ». S'y ajoute **un important turn-over**, tant les postes à Mayotte figurent parmi les moins prisés de l'administration préfectorale.

À l'instar de Marie Grosgeorges, **Jamel Bensabri pointe la forte imbrication des politiques publiques à Mayotte**. Il cite le dynamisme de projets vertueux, à l'image de la structuration initiée en 2024 d'une filière agriculture biologique qui concerne à ce jour une cinquantaine de

(3) Embarcations de fortune utilisées par les migrantes et migrants comoriens.

(4) Au 1<sup>er</sup> janvier 2025 selon l'INSEE.

(5) Insee Flash Mayotte, n° 184.

producteurs. Mais, selon l'inspecteur général, **l'efficacité de la machine administrative**, notamment dans le cas des procédures de passation d'un marché public, **n'en est pas moins entravée par le déficit d'ingénierie territoriale**. D'autres difficultés sont liées à **la situation du foncier** où les **logiques de transmission orales** à des familles entières, voire à des villages, **prédominent encore**. Plus de 60 000 parcelles privées sont aujourd'hui occupées par des personnes ne détenant pas de titre de propriété. Selon l'inspecteur général, l'identification des *bangas*, le terme local pour désigner les bidonvilles, n'entraîne pas mécaniquement la libération du foncier dont la sécurisation reste tout aussi délicate.

De son côté, le préfet Bastille identifie plus largement deux spécificités dans la gestion de crise en outre-mer :

- > **la nécessité dans certains territoires de s'appuyer sur des autorités religieuses et coutumières, au premier rang desquelles se placent à Mayotte les cadis**, soit les notaires et magistrats musulmans chargés d'appliquer, jusqu'à une ordonnance de 2010, à la veille de la départementalisation, un droit local inspiré de coutumes malgaches et de règles de l'islam sunnite ;
- > **l'intrication forte entre administration préfectorale et autorité militaire**. En témoigne le Service militaire adapté (SMA), un dispositif d'insertion socioprofessionnelle basé sur une pédagogie militaire pour lutter contre le risque d'exclusion et de désocialisation des jeunes ultramarins, de 18 à 25 ans, illettrés et sans diplôme. Créé en 1961, le SMA est devenu une institution prospère et consensuelle rattachée à la DGOM.

## L'importance, au-delà de la gestion de crise immédiate, de travailler sur la rémanence des crises et le rôle clé des agents de l'Etat dans leur prévention sur le temps long

Au sens étymologique, la crise désigne la phase aigüe d'une maladie. Tel est ce que rappelle le préfet Rémi Bastille dans son intervention pour indiquer que la crise n'est ni une singularité ultramarine, ni une réalité partagée simultanément par tous les territoires extra-européens regroupés dans la catégorie outre-mer, ni, enfin, une fatalité.

S'il acquiesce aux propos tenus sur l'exaltation suscitée par la gestion de crise, **il insiste toutefois sur l'enjeu crucial de la rémanence**. Cette dernière est d'autant plus longue et difficile que Paris s'efface très vite après la crise et que celle-ci accentue bien souvent des fragilités préexistantes.

De la même manière, Marie Grosgeorges souligne que **la gestion de crise a pour effet préjudiciable de ralentir l'avancée sur les dossiers dits « de fond »**, à savoir ceux s'inscrivant dans **un travail structurel de long terme**. Elle cite à ce titre le cas du volcan sous-marin Fani Maoré, situé à cinquante kilomètres de l'est de Mayotte et entré en éruption, le 10 mai 2018, pendant plusieurs mois. Depuis lors, les scientifiques s'accordent à considérer l'archipel comme un haut lieu d'activité volcanique et appellent les pouvoirs publics à prendre au sérieux cet enjeu.



Institut des hautes études du ministère de l'Intérieur

**Adresse postale**

IHEMI - École militaire - 1, place Joffre - case 39 - 75700 Paris 07 SP

**Adresses opérationnelles**

École militaire - 1, place Joffre - 75007 Paris 07 SP

Fort de Charenton - 94706 Maisons-Alfort

**Contact**

Téléphone : +33 (0)6 47 47 27 23

E-mail : [strategie-ihemi@interieur.gouv.fr](mailto:strategie-ihemi@interieur.gouv.fr)



[www.ihemi.fr](http://www.ihemi.fr)