

# AOC

hiver 2025

#4

## Au cœur des villes

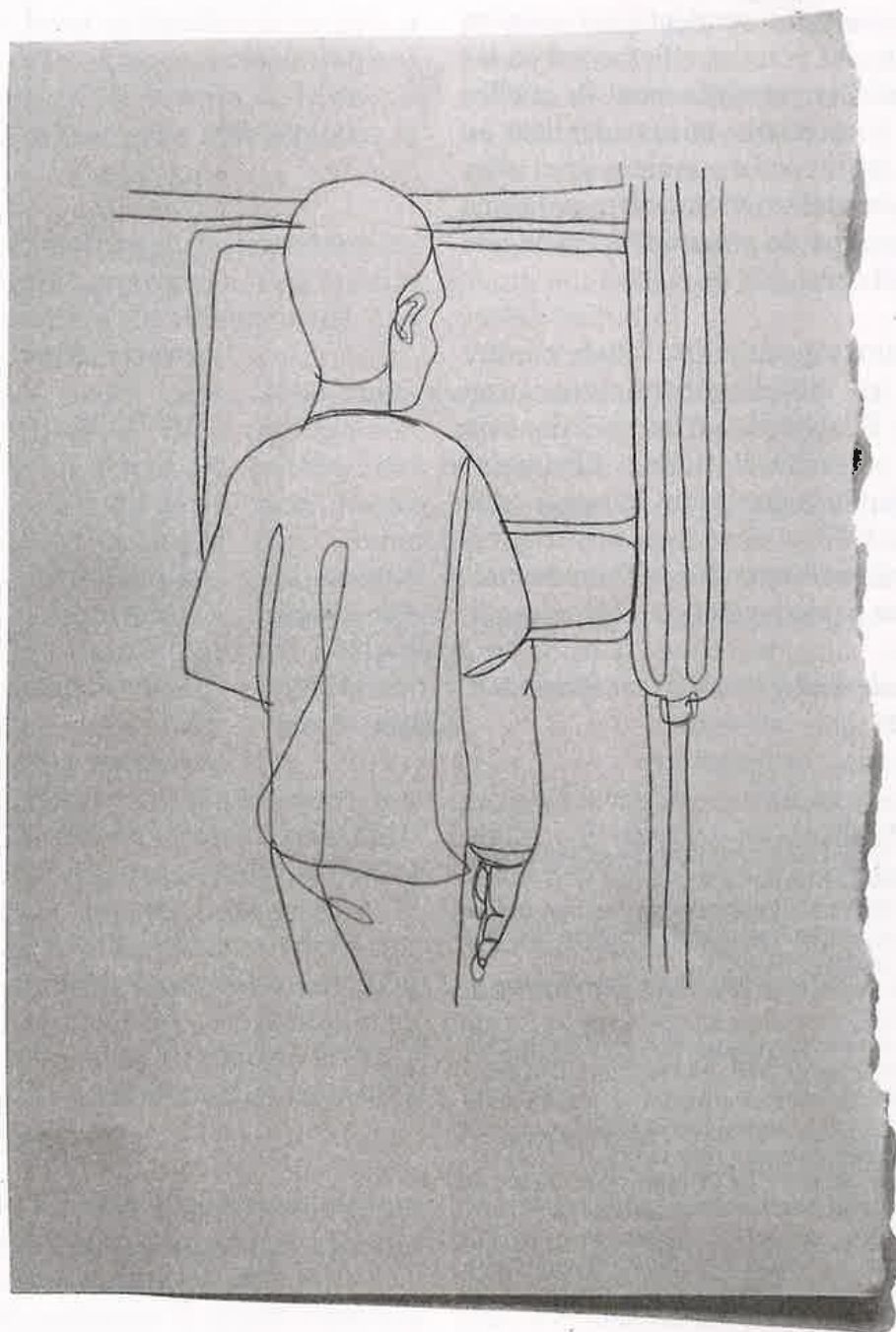
Sénamé K. Agbodjinou  
Michel Agier  
Howard S. Becker  
Patrick Bouchain  
Paul Chemetov  
Armelle Choplin  
Margaux Darrieus  
Xavier Desjardins  
Jean-Claude Driant  
Marine Duros  
Clément Dusong  
Élie Guéraud  
Paul Landauer

Michel Lussault  
Sébastien Martinez-Barat  
Madeleine Masse  
Raphaël Ménard  
Philippe Rahm  
Catherine Sabbah  
Richard Sennett  
Julien Talpin  
Guillaume Vallet  
Achille Warnant  
Mickaël Wilmart  
Joëlle Zask

avec une exposition de

**Jay Ramier**

# Grand Paris: rattraper un retard ou imaginer un autre chemin ?



Les municipales 2026 seront-elles l'occasion de débattre de l'organisation des pouvoirs locaux ? Les métropoles françaises sont dotées d'institutions puissantes – sauf le Grand Paris. D'où, notamment, des disparités d'accès aux ressources du territoire francilien. Faut-il alors rattraper un retard en matière de gouvernance ? Ou traiter les questions thématiquement (justice spatiale, alimentation, transition écologique...) ? Ou les deux.

**Xavier Desjardins**

GÉOGRAPHE ET URBANISTE

La décennie 2005-2015 a été une décennie de très intenses débats sur la question du « Grand Paris » : ouvrages, articles et conférences se sont multipliés sur le sujet. Beaucoup de choses ont effectivement évolué pendant cette période<sup>1</sup>. Les deux mesures les plus emblématiques ont été la décision de réalisation d'un métro « Grand Paris Express » de 200 kilomètres du côté de l'aménagement du territoire d'un côté, et la création d'une Métropole du Grand Paris, suite à la loi de Modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (Maptam) de janvier 2014, de l'autre.

Depuis lors, le sujet s'est fait beaucoup plus discret dans le débat public. Du côté de l'État, alors que Paris était présentée comme une opportunité pour tirer l'économie et le rayonnement de la France au début du siècle, la politique d'aménagement du territoire s'est progressivement présentée comme la seule attention aux supposés « perdants » des mutations territoriales (ruralité, petites villes, banlieues, outre-mer) : le mot de métropole a presque disparu des discours ministériels pendant une décennie<sup>2</sup>.

Par ailleurs, du côté des collectivités locales, un prudent conservatisme a prévalu. La campagne électorale qui précède les élections municipales de 2026 sera-t-elle l'occasion de redébattre de l'organisation des pouvoirs locaux ? Puisque les questions de proximité dominent lors des élections municipales<sup>3</sup>, c'est principalement par l'extérieur de la joute électorale que la question pourrait, éventuellement, resurgir dans le débat<sup>4</sup>.

## Une métropole parisienne si singulière par rapport aux métropoles régionales

Toutes les grandes métropoles françaises ont été marquées par l'émergence d'institutions métropolitaines puissantes. Le Grand Paris s'en distingue de multiples manières, notamment sur le plan de l'incarnation politique, de l'intégration des compétences techniques, des énoncés stratégiques et du périmètre territorial.

Tout d'abord, pour le périmètre territorial, rappelons la singularité francilienne. Alors que pour les

autres grandes villes françaises, toutes les métropoles institutionnelles comprennent au moins l'ensemble des communes dont l'urbanisation est agglomérée – elles s'étendent souvent au-delà avec l'intégration de communes périurbaines –, en région parisienne la Métropole s'arrête aux frontières des départements de la petite couronne et de quelques communes du Val d'Oise et de l'Essonne. La métropole institutionnelle n'est donc que la partie centrale de l'agglomération géographique. Elle ne comprend notamment pas l'aéroport de Roissy, les anciennes « villes nouvelles » ni le futur pôle scientifique du Plateau de Saclay. Par ailleurs, la plupart des compétences ne sont pas exercées par la Métropole, mais par des « établissements publics de territoire » au nombre de douze, parmi lesquels Paris.

Du point de vue de l'incarnation politique, dans de nombreuses métropoles la présidence a une prééminence évidente ou une place forte dans la scène locale (Nathalie Appéré à Rennes, Martine Vassal à Aix-Marseille, Christian Estrosi à Nice, Nicolas Mayer-Rossignol à Rouen, etc.). En Île-de-France, rien de tel. Trois personnalités se disputent l'incarnation d'un discours politique métropolitain : Valérie Pécresse, présidente de la région Île-de-France, Patrick Ollier, président de la Métropole du Grand Paris, et Anne Hidalgo, maire de Paris. Des trois, le président de la métropole est, d'ailleurs, le moins visible dans la presse<sup>5</sup>. La présidence des établissements publics de territoire est encore plus discrète. Souvent même, ce sont des présidences tournantes.

Du point de vue des services, les institutions métropolitaines régionales sont assises sur des compétences nombreuses (transport, collecte des ordures ménagères, eau, assainissement, pilotage des principales opérations d'aménagement, équipements culturels et sportifs majeurs). Dans le cas de la Métropole du Grand Paris, la plupart des grands réseaux techniques (énergie, funéraire, assainissement, adduction en eau, transport) sont gérés par de puissants syndicats techniques, souvent très anciens et solidement établis (Île-de-France Mobilité, syndicat intercommunal d'assainissement d'Île-de-France, etc.).



Par ailleurs, ce sont les établissements publics territoriaux qui peuvent exercer la mutualisation entre communes pour la gestion d'équipements publics (piscines, médiathèques, salles de spectacle), des prestations aux communes (urbanisme, informatique, etc.) ou encore le ramassage des ordures ménagères. Et encore, ces établissements publics de territoire mutualisent souvent assez peu : les communes franciliennes sont souvent peuplées et disposent chacune, pour la voirie ou les espaces verts par exemple, de services efficaces. Aussi, la Métropole du Grand Paris n'assure-t-elle que très peu de compétences techniques structurantes.

Enfin, regardons le rôle des métropoles dans l'énonciation stratégique. En Île-de-France, l'échelon régional a une prééminence sur le sujet avec l'historique des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme réalisés à cette échelle depuis les années 1960, puis des grands exercices de programmation dans le champ des transports et des mobilités<sup>6</sup>. La Métropole se positionne aussi sur cette fonction, avec notamment un schéma de cohérence territoriale approuvé en 2024.

Concernant le climat, l'énergie ou encore la biodiversité, la Métropole élabore également des visions stratégiques. Toutefois, là encore, la différence majeure avec les autres métropoles françaises est que la métropole institutionnelle n'a pas le monopole, ni même une place prééminente, dans l'énoncé des visions stratégiques.

L'Île-de-France n'a aucun des éléments de gouvernance métropolitaine que l'on retrouve ailleurs en France. Au milieu des années 2010, la plupart des réformes visaient à faire rattraper son retard à l'agglomération parisienne, en souhaitant la doter d'une institution « à la lyonnaise » dont l'intégration politique et technique rendrait presque évidente, à terme, l'élection au suffrage universel direct de son exécutif. Il n'en a rien été.

### L'impossible statu quo

Faut-il pour autant se satisfaire du *statu quo* ? Non, certainement pas, parce que de nombreux problèmes territoriaux imposent un nouveau système de prise de décision.

La question sociale tout d'abord. Il ne s'agit pas seulement de plaider pour un « réequi-

librage » entre l'Est et l'Ouest de l'agglomération. Cela implique plus largement d'identifier les contraintes territoriales qui pèsent sur les individus (en termes d'accès au logement, à la mobilité, à la culture) pour leur permettre de s'épanouir. Quelle organisation métropolitaine pour d'avantage de justice spatiale ?

Par ailleurs, le Grand Paris n'appartient pas qu'aux Grands-Parisiens. La possibilité de « passer par » ou de « découvrir » le Grand Paris ne devrait-elle pas être offerte à tous les Français ? tout comme la possibilité pour tous les Grand-Parisiens de découvrir d'autres régions françaises ? Bref, faire en sorte que le Grand Paris soit une chance dans les trajectoires individuelles de chacun ?

La question écologique ensuite. L'Île-de-France n'atteindra aucun objectif écologique en répétant en « poupée russe » les mêmes objectifs de sobriété foncière (zéro artificialisation nette) et de neutralité carbone (zéro émission nette) de l'échelle régionale à celle du quartier. L'atteinte de ces objectifs passe par l'identification de complémentarités territoriales pour une mise en œuvre différenciée et complémentaire (en matière de mobilité, de construction, etc.). Et cet accord ne peut être uniquement francilien.

Pour son approvisionnement en eau, l'Île-de-France dépend du bassin hydrographique de la Seine. Pour une alimentation de proximité tout comme pour l'énergie et les matériaux, ce sont toutes les régions voisines qui devraient s'associer à l'Île-de-France si l'on veut renforcer les approvisionnements de proximité et une économie circulaire. L'enjeu écologique devrait ainsi remettre le Bassin parisien, échelle territoriale qui a quasiment déserté les esprits, au centre des réflexions.

La question productive enfin. Il y a une vingtaine d'années, les projets d'aménagement économique étaient presque exclusivement centrés sur la finance, la recherche, la culture ou encore le tourisme. Aujourd'hui, les enjeux matériels reviennent sur le devant de la scène à travers une nouvelle industrialisation, l'économie circulaire, mais aussi le développement de l'intelligence artificielle dont les centres de données sont si gourmands en électricité et en terres rares. Comment l'aménagement de la région parisienne

peut-il contribuer à une bifurcation de la trajectoire productive française et européenne ?

### Et demain ?

À la différence des autres grandes villes françaises, l'agglomération parisienne n'a pas encore connu l'étape de la grande institution métropolitaine au leadership politique fort appuyé sur des services techniques puissants et une vision stratégique claire. Cette situation n'a pas créé le chaos car de puissants éléments stabilisateurs existent pour en limiter les effets négatifs (une présence plus massive de l'État et de ses opérateurs ; de grands syndicats techniques intercommunaux ; et une vision stratégique exprimée à l'échelon régional).

Toutefois, les effets négatifs de cette « anarchie organisée<sup>7</sup> » en termes de disparités sociales d'accès aux ressources du territoire tout comme de lenteur dans la transition écologique sont bien documentés. Pour les dépasser, deux voies se dessinent. La première est celle du rattrapage, fût-il bien tardif, de la trajectoire de gouvernance métropolitaine connue ailleurs. La seconde est celle de la poursuite, non du graal institutionnel, mais d'une coopération à toutes les échelles (des intercommunalités de proximité au Bassin parisien) entre les collectivités locales pour la mise en œuvre d'objectifs clairement définis.

Pendant longtemps, la « carte de la réforme institutionnelle » a été brandie par tous ceux qui voyaient dans les transformations de la gouvernance locale le moyen de mettre en œuvre une métropole plus juste et plus écologique. En Île-de-France, pour les raisons analysées plus haut, la gouvernance a évolué, mais d'une manière limitée et, surtout, décevante. La carte du changement de la gouvernance peut donc encore être jouée. Mais faut-il continuer à jouer cette carte en raison de sa capacité mobilisatrice ou mettre en débat des entrées thématiques (la justice spatiale, l'alimentation, l'accès à la mobilité, etc.) pour interpellier sur les nécessaires transformations de l'action locale ? Ou tout jouer en même temps ? Tel va être un des éléments à observer lors du débat électoral qui s'ouvre.

Publication originale dans le quotidien numérique AOC le 3 décembre 2025

1. Philippe Subra, *Le Grand Paris: géopolitique d'une ville mondiale*, Armand Colin, 2012. – Xavier Desjardins, « Ce Grand Paris qui advient. Leçons pour la planification métropolitaine », *L'Information géographique*, vol. 80, n° 4, 2016.

2. Renaud Epstein, Thomas Frinault et Gilles Pinson, « Décentralisation et métropolisation en France. Chronique d'un découplage dans la gouvernance multi-niveaux », *Action publique. Recherche et pratiques*, vol. 24, n° 1, mai 2025.

3. Philippe Subra et Wilfried Serisier, « La Métropole du Grand Paris, enjeu caché des élections municipales de 2020 », *metropolitiques.eu*, 17 juin 2021.

4. Une candidate à la primaire socialiste, Marion Waller, a porté cette question au printemps 2025. Cette candidature n'a pas percé. Depuis lors, aucun candidat ne la porte en étendard.

5. Entre le 1<sup>er</sup> novembre 2024 et le 1<sup>er</sup> novembre 2025, dans le journal *Le Monde* le nom d'Anne Hidalgo est cité 206 fois, celui de Valérie Pécresse 120 fois, celui de Patrick Ollier 14 fois. Le nombre d'abonnés sur les divers réseaux sociaux reproduit la même hiérarchie entre les trois personnalités.

6. Xavier Desjardins, Nicolas Douay et Vincent Gagnière, « Évolution des schémas, permanence des tracés : la planification de la région parisienne au prisme des réseaux ferroviaires », *Géocarrefour*, n° 2, 2012.

7. Patrick Le Galès et Francesca Artioli, *La Métropole parisienne, une anarchie organisée*, Presses de Sciences Po, 2023.