

Grand Paris : Partons des habitants, pas des institutions

Société

Par Édouard Dequeker

Publié le 9 septembre 2026

Professeur à la chaire d'économie urbaine de l'ESSEC

Jacques Lévy

géographe, membre du rhizome de recherche Chôros et directeur de la chaire Intelligence spatiale de l'Université polytechnique Hauts-de-France

Jean Coldefy

Expert des mobilités

Le débat sur la gouvernance du Grand Paris est de retour. C'est une bonne nouvelle, à condition de ne pas répéter l'erreur de méthode qui condamne, depuis des décennies, toutes les réformes franciliennes.

Les récentes propositions du Haut-Commissariat à la Stratégie et au Plan – qui suggèrent de fondre Paris, les départements et les communes de la petite couronne en une collectivité unique, la « Ville du Grand Paris », découpée en une quarantaine de districts – ont le mérite de

remettre sur la table un sujet esquivé depuis 2017, celui de l'organisation institutionnelle de la région capitale. Il faut s'en réjouir, tant l'Île-de-France cumule une complexité administrative sans équivalent en France, héritée d'un État qui a longtemps piloté directement la région et sa capitale^①.

On y empile en effet les communes et leurs intercommunalités, les établissements publics territoriaux – ces regroupements de communes créés en 2016 à l'intérieur de la métropole –, les départements, la Métropole du Grand Paris, la région, sans compter l'État et les nombreux opérateurs et syndicats mixtes. Dans ce millefeuille, nul ne sait plus ni qui décide ni qui paie, et l'enchevêtrement dilue les responsabilités, brouille la lisibilité démocratique et fait exploser les coûts de transaction de chaque projet, ralenti par d'interminables négociations entre échelons. C'est cette accumulation qui paralyse aujourd'hui l'action publique francilienne.

Ces propositions n'en perpétuent pas moins le travers de toutes les réformes territoriales récentes, qui consiste à dessiner d'abord une architecture institutionnelle avant d'avoir analysé le fonctionnement réel du territoire. Pierre Veltz et Nicolas Samsoen l'ont d'ailleurs rappelé dans une tribune récente dont nous partageons le propos^②. Il faudrait au contraire partir de la réalité démographique, économique et sociale de cet espace singulier pour en déduire le mode de gouvernance qui lui convient.

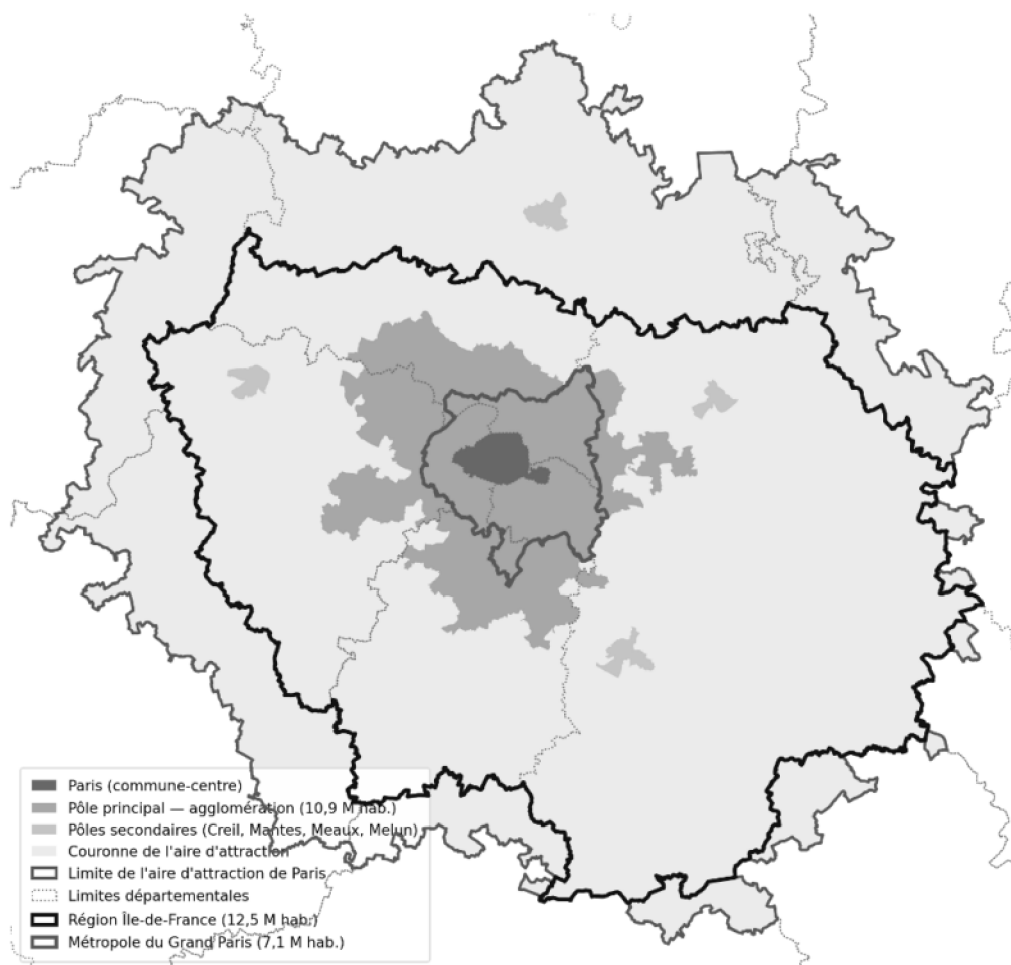
Cette réalité urbaine a profondément changé. Au XIXe siècle, une ville se résumait à sa tache bâtie continue, formée d'une ville-centre historique et, selon les cas, des faubourgs et des banlieues nés de la révolution industrielle. Or aujourd'hui, ce qui fait une ville, ce ne sont plus ses murs mais ses flux. Depuis la seconde moitié du XXe siècle, les espaces de vie débordent très largement la tache bâtie, les habitants se logeant, travaillant, se soignant, et donc se déplaçant sur des distances inédites. C'est ce que saisit l'Insee avec l'aire d'attraction d'une ville, fondée sur les déplacements domicile-travail des recensements, qui

donne à voir l'aire d'influence économique de la métropole bien mieux que la seule continuité du bâti.

Appliquée à Paris, cette lecture apporte un éclairage élémentaire mais qu'il reste indispensable de rappeler. L'aire d'attraction de la capitale réunit aujourd'hui 13,3 millions d'habitants et 1 926 communes. Elle déborde même les frontières de la région Île-de-France, tout en épousant pour l'essentiel un périmètre infiniment plus pertinent que la petite couronne pour exercer les grandes compétences stratégiques, qu'il s'agisse du développement économique, du logement, de l'environnement, de l'enseignement supérieur ou de la recherche. Le Grand Paris Express lui-même, avec ses quatre nouvelles lignes de métro desservant une géographie qui dépasse largement la zone dense, en administre la preuve. De ce point de vue, la Métropole du Grand Paris, créée en 2016, fut une double erreur. Par son échelle d'abord, beaucoup trop petite pour porter une vision stratégique. Par sa forme institutionnelle ensuite, puisqu'on en a fait une intercommunalité de sept millions d'habitants appelée à exercer des compétences opérationnelles de proximité, ses établissements publics territoriaux ayant vocation à devenir de simples relais de déconcentration de ses politiques, ce qui en fait une structure trop grande pour le terrain et trop petite pour la stratégie. Elle doit être supprimée. Les deux cartes ci-dessous donnent à voir, d'un coup d'œil, combien son périmètre est étranger à la métropole réelle.

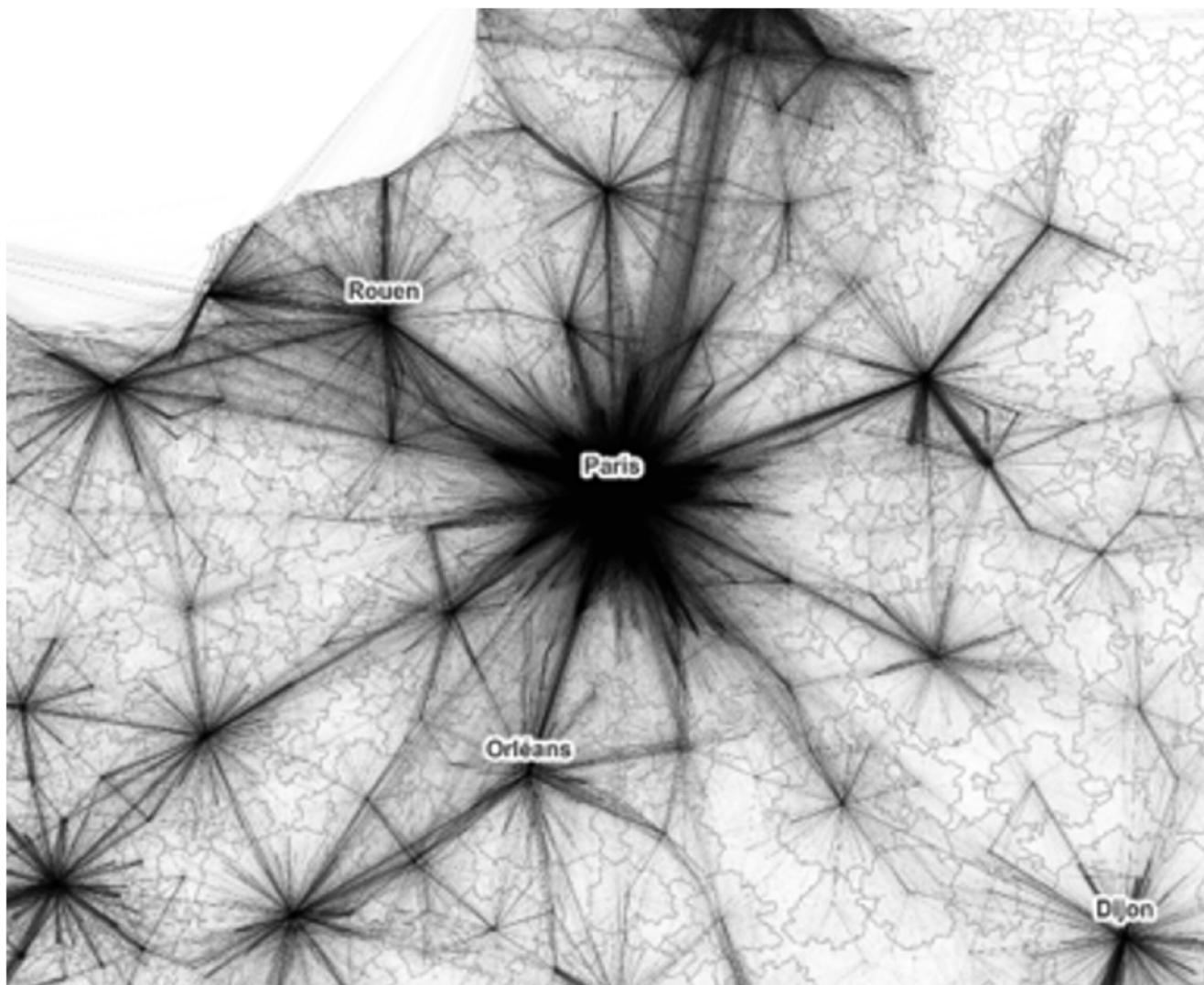
La métropole parisienne : espaces fonctionnels et limites administratives

L'aire d'attraction de Paris (Insee, zonage 2020) confrontée aux frontières de la région Île-de-France et de la Métropole du Grand Paris



Aire d'attraction de Paris : 13,3 millions d'habitants, 1 926 communes. Sources : Insee (AAV 2020, géographie 2026) ; contours communaux IGN/open data.

L'aire d'attraction de Paris et son pôle principal, confrontés aux limites de la région Île-de-France et de la Métropole du Grand Paris. L'aire (13,3 millions d'habitants, 1 926 communes) déborde la région, tandis que son pôle principal (10,9 millions) excède très largement la MGP (7,1 millions). Source : Insee, zonage en aires d'attraction des villes 2020.

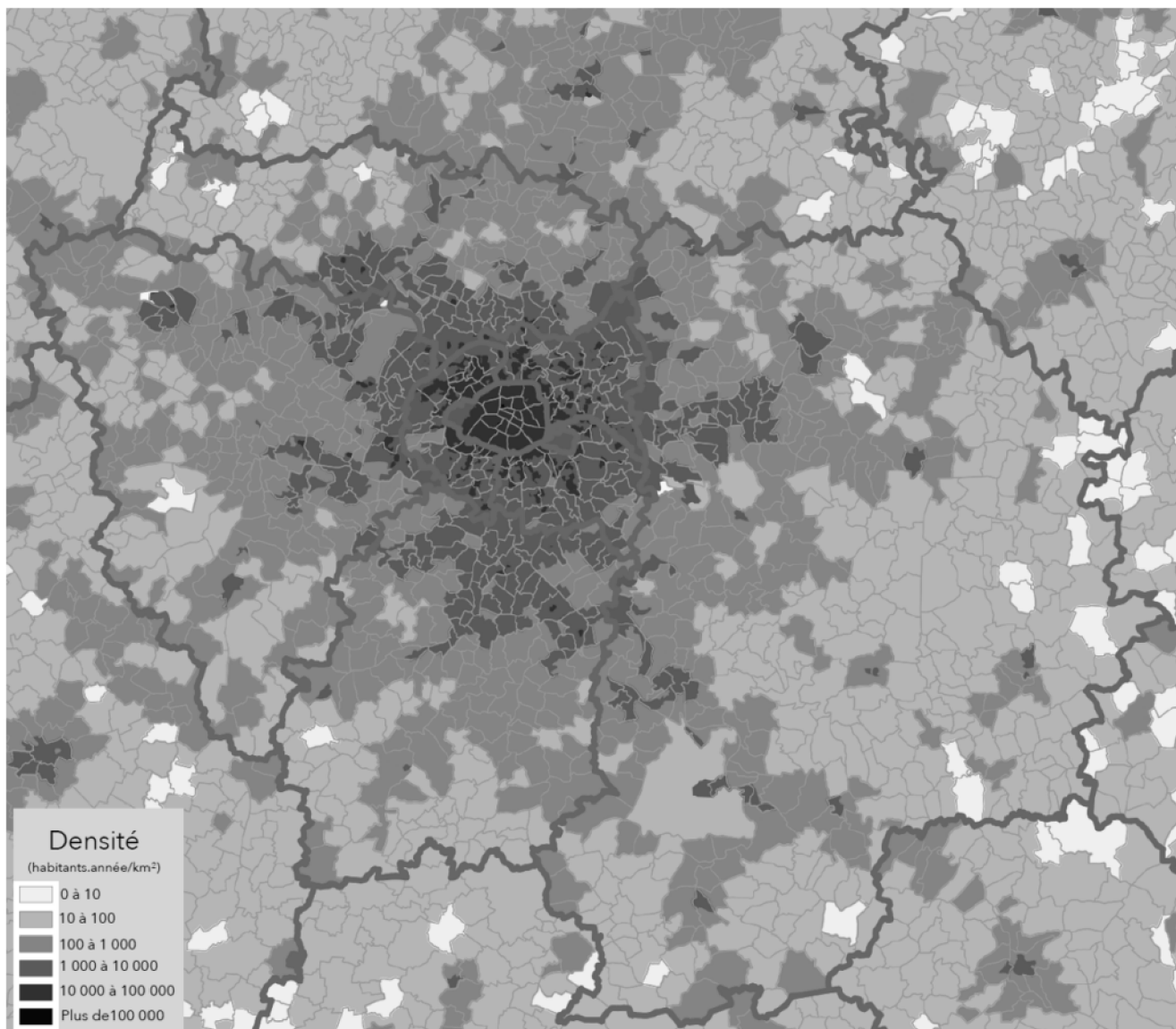


Déplacements domicile-travail compris entre 10 et 200 kilomètres, mesurés par les données mobiles de bornage (zoom sur le Bassin parisien). *Source : données mobiles Orange, exploitées dans le cadre des programmes de recherche La France Habitée (Chôros et Transdev).*

Comme le montrent ces deux cartes, la Métropole du Grand Paris ne correspond à aucune réalité fonctionnelle, ni à celle de l'aire d'attraction, ni même à celle de son pôle principal, le centre et la banlieue en continuité de bâti. Ce dernier réunit pourtant 10,9 millions d'habitants et englobe, au-delà des quatre départements centraux, près de trois millions de résidents des quatre autres départements franciliens. Même selon cette définition restrictive de l'agglomération, ni la métropole ni la petite couronne ne forment un périmètre pertinent. La cartographie des flux le confirme par une mesure

très concrète. Reconstitués à partir des données mobiles de bornage, les déplacements des citoyens dessinent un faisceau dense de mobilités qui converge vers le pôle urbain de Paris et irrigue tout le Bassin parisien, débordant très largement les frontières administratives et attestant que la vie quotidienne des Franciliens se joue, au minimum, à l'échelle régionale.

Cette domination du centre dense a une histoire. Paris demeure engoncé dans le périmètre hérité d'Hausmann puis de l'achèvement du boulevard périphérique en 1973 qui a figé un clivage entre un hyper-centre très dense et sa périphérie, sans véritable équivalent parmi les autres villes-mondes. La carte ci-dessous le confirme avec une mesure inédite, l'« habitant-année », qui compte la présence réelle des personnes au fil de l'année – domicile, travail, études, loisirs,... – plutôt que la seule population résidente. Le cœur de l'agglomération s'y révèle plus dense encore que ne le dit le recensement, Paris comptant quelque 2,7 millions équivalents temps plein (ou habitants-année), soit 600 000 de plus que ses résidents. Mais dépasser ce clivage ne consiste pas à prolonger le vieux mouvement d'annexions et d'enceintes successives par lequel Paris a repoussé ses limites ; il s'agit au contraire de poser les jalons d'un fonctionnement métropolitain et régional polycentrique.



La densité d'habitants-année en Île-de-France (2025). L'« *habitant-année* » mesure la présence réelle des personnes au fil de l'année à partir des données mobiles. Source : La France Habitée (Chôros et Transdev).

Sortir de l'impasse ne suppose ni l'immobilisme ni la table rase. Il s'agit plutôt d'articuler trois niveaux indispensables, celui des grands enjeux stratégiques, celui de la mise en œuvre opérationnelle, et celui de la proximité et de la démocratie. Le bloc de proximité, hérité des communes et de leurs intercommunalités et chargé de la vie quotidienne, peut se concevoir sur le modèle des arrondissements parisiens ; les établissements publics territoriaux y deviendraient des intercommunalités de droit commun, vouées à terme à se transformer en communes de plein exercice. Le niveau des

stratégies territoriales, lui, correspond au périmètre de l'actuelle région Île-de-France ; c'est là que doivent se définir les politiques de développement économique, d'aménagement, de mobilité et de logement.

Le niveau intermédiaire, celui de la mise en œuvre, déclinera ces stratégies au plus près du terrain. Deux options, parmi d'autres, sont possibles. La première ferait fusionner les départements actuels avec la région, en mutualisant leurs élus comme leurs services, pour en faire le bras armé des politiques métropolitaines et un appui à la proximité. La seconde ne créerait aucun échelon permanent ; la métropole-région financerait des structures constituées spécialement pour chaque grand projet – un réseau de transport, une opération d'aménagement – appelées à se dissoudre une fois celui-ci mené à bien.

En tout cas, aucune de ces options ne saurait être tranchée en chambre. Une articulation vraiment adaptée aux spécificités du territoire ne se décrète pas ; elle se construit collectivement, avec l'ensemble de la société. Et si, justement, on demandait aux Franciliens ce qu'ils en pensent ? Une convention citoyenne permettrait aux habitants du Grand Paris de dire comment ils conçoivent son développement et sa gouvernance. Et si l'on mettait autour de la même table les résidents du centre, de la banlieue et du périurbain, eux qui n'ont jamais l'occasion de se parler, pour leur demander comment ils veulent dessiner les grandes lignes d'un espace qu'ils doivent déjà, d'une manière ou d'une autre, partager ? Les acteurs économiques auraient eux aussi toute leur place dans ces échanges. À Londres, ils ont d'ailleurs pesé d'un poids décisif, dès les années 1990, en faveur de la recreation d'une autorité métropolitaine, advenue en 2000 avec la Greater London Authority. Dans un paysage rouvert par la suppression de ses chimères institutionnelles, une telle démarche constituerait la première étape d'une nouvelle construction.

Les outils pour nourrir cette dynamique existent d'ailleurs déjà. L'exploitation des données téléphoniques de masse, sur laquelle se fondent les recherches du projet *La France Habitée* et celui la chaire d'économie urbaine de l'ESSEC (*Mobilités et Territoires*), permet par exemple de dessiner la carte des espaces de vie qui composent l'aire d'attraction de Paris et de fonder ainsi la future organisation sur la géographie réelle des habitants plutôt que sur des frontières héritées.

Le Grand Paris n'a pas besoin d'une carte de plus. Il demande que l'on parte enfin de ce qu'il est. Ce que montre cette analyse, c'est que l'échelon régional constitue la bonne base pour organiser les grandes compétences stratégiques, et qu'une réforme conçue en chambre ne ferait que complexifier davantage l'action publique au lieu de la simplifier. Par sa centralité économique, démographique et politique, la région capitale mérite mieux qu'un redécoupage conçu loin du terrain et guidé par des enjeux politiques. Elle mérite un vrai débat, et la patiente construction d'un mode d'organisation qui échappe aux « big bangs » technocratiques, qui ne font qu'aggraver les choses, et qui soit, enfin, à la hauteur des enjeux et de l'importance de ce territoire. Ce chantier, esquivé depuis si longtemps, devra être pleinement assumé par le prochain exécutif issu de 2027, pour une métropole essentielle qui pèse 31 % du PIB national tout en réunissant 19 % de la population.

Notes

- ① Paris a été exclu de la loi municipale de 1884 et n'a retrouvé un maire qu'en 1977. Au-delà de la présence de la Présidence, de Matignon et des ministères, l'État continue d'y jouer un rôle particulièrement important, à travers ses établissements publics et la puissante préfecture de police de Paris.

- ② « Grand Paris : pour transformer la métropole, nous n'avons pas besoin de grands chambardements institutionnels mais de vrais projets », tribune du 10 juin 2026 dans Le Monde, par Nicolas Samsoen, président du comité stratégique de la Société des Grands Projets, et Pierre Veltz, économiste.