

Sociologue à POPSU : retours réflexifs sur la fabrique d'un savoir urbain d'État

Nicolas Maisetti

Quelle est la contribution de la recherche urbaine à l'action publique ? À partir de son expérience professionnelle au sein de POPSU, l'auteur, désormais enseignant-chercheur, décrit cet espace à l'interface des savoirs et des politiques urbaines.

En décembre dernier, on apprenait qu'une réunion interministérielle sur le Groupement d'intérêt public L'Europe des projets architecturaux et urbains (GIP EPAU), qui porte les programmes POPSU, avait décidé de réduire de 70 % ses engagements budgétaires. Selon *Le Monde*¹, le compte rendu de la réunion précise que les autres programmes, dont ceux de POPSU, « seront alternativement mis en extinction ou pourront être repris » dans les administrations ou par des opérateurs. À ce jour, l'incertitude demeure concernant l'avenir de POPSU, comme des autres programmes. Dans une tribune² publiée à la suite de cette décision, un collectif de chercheur·ses, d'élu·es et de professionnel·es des politiques urbaines demandait à l'État de revenir sur cette décision, relevant qu'« à l'heure où la recherche est appelée à participer à la coconstruction des politiques publiques, il est paradoxal de condamner l'un des lieux qui y contribue ».

La Plateforme d'observation des projets et stratégies urbaines (POPSU) s'inscrit dans une longue histoire des relations entre sciences et administration dans le domaine de l'urbain. Elle est créée en 2004 au sein du Plan urbanisme construction architecture (PUCA) (Bourdin 2022), un service interministériel issu en 1998 de la fusion entre le Plan Architecture et le Plan Urbain (instaurés respectivement en 1971 et 1984) pour développer des programmes de recherche incitative, de recherche-action et d'expérimentation afin de favoriser la coopération entre chercheurs et décideurs publics. Dans la même veine, le principe général de POPSU est d'associer collectivités territoriales et administration centrale pour cofinancer des recherches chargées « d'éclairer³ » l'action publique.

Fin 2021, près de dix ans après la soutenance de ma thèse et lassé des campagnes de recrutement universitaires infructueuses, je postule et suis recruté à la direction de POPSU Métropoles⁴, au sein du Groupement d'intérêt public L'Europe des projets architecturaux et

¹ « [Stupeur après les coupes de Matignon dans des programmes de recherche sur la ville](#) », 22 décembre 2025.

² Tribune publiée dans *Le Monde* le 18 janvier 2026.

³ Ce terme fait partie des éléments de langage qui figurent dans les notes de présentation du programme adressées au ministère ainsi qu'à l'ensemble des partenaires, dès lors qu'il s'agit d'en expliciter ses contours et de solliciter des financements.

⁴ Quatre générations de programmes se sont succédé : POPSU 1 (2004-2009), centré sur les grands projets urbains (7 villes) ; POPSU 2 (2011-2014), sur l'action publique locale (10 villes) ; POPSU Métropoles (2018-2022), sur les coopérations entre métropoles et territoires voisins (15 Métropoles) ; POPSU Transitions (depuis 2023), sur les

urbains (EPAU). Mes missions incluent le lancement d'un nouveau programme intitulé POPSU Transitions, consistant à esquisser des grandes lignes programmatiques, rechercher son financement au sein de l'État⁵ et auprès des collectivités territoriales, gérer la partie administrative et partenariale et mettre en place des supports de valorisation. Après avoir quitté l'EPAU à la fin de l'été 2024, je m'attelle ici à un délicat exercice réflexif d'observation participante différée⁶.

L'analyse réflexive de cette expérience permet d'examiner la relation complexe entre les sciences sociales et les politiques urbaines en France, au sein d'un programme financé par l'État et les collectivités locales. Ce texte explore la tension entre l'autonomie et l'hétéronomie de la recherche, observant les effets des agendas politiques sur la définition des thématiques scientifiques, les conditions de mise en œuvre des enquêtes et de divulgation des résultats. La discussion du modèle POPSU, caractérisé par un « dialogue acteurs-chercheurs » et un cofinancement, amène enfin à soulever la question des savoirs supposément utiles à l'action publique.

« Métroscepticisme » et « transition écologique » : à propos de quelques effets du cadrage partenarial d'État

Au sein de l'EPAU, ma mission principale était de préfigurer un nouveau programme, dont le cadrage préexistait à mon arrivée : les « transitions écologiques » et leur territorialisation.

Pour obtenir un nouveau financement de l'État, il a fallu convaincre du bien-fondé d'une initiative consistant à renouveler un programme de recherche destiné aux *grandes villes*, dans un contexte peu favorable. Largement documenté, le métroscepticisme (Halbert *et al.* 2021) était (est ?) largement partagé au sein de l'administration centrale. « Si j'ai un mandat pour soutenir les petites villes, je n'en ai pas pour les métropoles », m'a-t-on rétorqué au sein de la DGALN, lors de la présentation des grandes lignes du nouveau POPSU. Est-ce à dire que cette urbaphobie d'État était conjoncturelle, constituant une réponse au mouvement des Gilets jaunes dans le sillage du Grand débat national ? Trahissait-elle une réorientation plus profonde de l'État consécutive à l'éloignement de l'exécutif à l'égard des « territoires » et en réponse à son « procès en déconnexion » (Breton et Le Lidec 2022) ? De manière plus structurelle, était-on en présence d'un « effet Guilluy » : l'audience de l'auteur de *La France périphérique* ayant paralysé toute initiative nationale en matière de politiques *dans* les villes, au-delà même des politiques *de la ville*⁷ ?

Pour contourner cette difficulté, j'ai dû préciser les contenus programmatiques afin de remplacer la mention des « métropoles » par celle de « systèmes territoriaux ». Et pour définir ces derniers, d'autres échelles de collectivités ont été enrôlées : des villes moyennes (Caen, Dunkerque, Tours, Le Mans) ou des intercommunalités qui rayonnaient sur des territoires associant plusieurs villes (le pôle métropolitain du Sillon Lorrain, la Communauté du Pays Basque). Cet élargissement répondait au tabou politique relatif à des métropoles accusées, à tort ou à raison, de s'accaparer les ressources.

transitions écologiques (23 « systèmes territoriaux »). Enfin, POPSU Territoires est créé en 2018 sur les petites villes et les ruralités et dépend d'une autre direction de programme.

⁵ La Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) du ministère de la Transition écologique, l'Ademe et l'Institut pour la recherche de la Caisse des dépôts et consignations.

⁶ Exercice qui a donné lieu à une présentation dans le cadre de la Journée d'études « Sciences sociales et politiques urbaines : je t'aime, moi non plus ? », organisée en mars 2025 à Paris.

⁷ Voir cet entretien de Renaud Epstein dans *Médiapart* : « [Lhttps://www.mediapart.fr/journal/france/250623/la-politique-de-la-ville-disparu-de-l-espace-public](https://www.mediapart.fr/journal/france/250623/la-politique-de-la-ville-disparu-de-l-espace-public) a politique de la ville a disparu de l'espace public », 25 juin 2023.

Cette diffraction, par évitement ou contournement, des réalités métropolitaines n'est pas sans incidence scientifique, puisque le programme ne peut plus prétendre documenter, par monographies comparées, l'évolution des processus de métropolisation et des politiques métropolitaines. Par ailleurs, il a fallu défendre, avec une partie de la littérature (Berroir *et al.* 2017), l'idée selon laquelle les politiques de transition socio-écologique ne pouvaient être menées à l'échelle des métropoles, mais dans les relations interterritoriales, encourageant ainsi les recherches locales à investir ces échelles d'action et d'analyse, quitte à surestimer les effets des politiques de coopération territoriales et à préjuger une « interdépendance » entre les grandes villes et leurs territoires voisins. On constate ici l'une des incidences concrètes de la réorientation de l'agenda scientifique, sous l'effet des injonctions et réticences politico-administratives⁸ nourries d'expertises extérieures au champ académique.

La recherche urbaine entre revendication d'autonomie et hétéronomie pratique

POPSU se situe dans la filiation des recherches qui entendent faire dialoguer savoirs et pouvoirs urbains. Cette question est couverte par la littérature dans la période qui précède les générations des programmes POPSU. Elle montre la capture des savoirs réformateurs, voire critiques par le pouvoir politique (Amiot 1986 ; Lassave 1997 ; Massardier 1996). Dans quelle mesure POPSU renouvelle le genre et ses problématiques ? L'approche POPSU est définie par la double négation : « ni commande, ni surplomb critique ». L'EPAU, se présentant comme interface, garantit l'autonomie scientifique en organisant la contractualisation avec les collectivités et les établissements de recherche. Je rappelais à mes interlocuteurs au sein des collectivités locales que les recherches POPSU ne correspondaient pas à des expertises réalisées par des bureaux d'études, si bien que la relation n'était pas celle d'un donneur d'ordre et la logique de préconisations était exclue.

Le frottement intervient dès lors que ce principe rencontre la pratique. La « validation » des travaux par la collectivité est en effet indispensable à toutes les étapes, depuis la formalisation de la problématique jusqu'à la valorisation finale. La thématique définie par les exécutifs locaux et les services administratifs est convertie en question de recherche par les chercheurs. Le processus d'allers-retours de versions intermédiaires aboutit à une « note d'orientation » stabilisée, document-maître de la recherche. Le dispositif de coconstruction tente de maintenir un équilibre entre l'autonomie de la recherche, à travers une conception de l'enquête conforme aux standards académiques, de sa problématisation à son protocole de recherche, tout en permettant aux élus et aux services de garder la main sur la définition des objets d'analyse retenus.

Conscients de cette contrainte, les chercheurs s'aventurent peu dans des perspectives trop critiques. En outre, le choix de la composition des équipes et du responsable scientifique local s'effectue sans appel à projet compétitif, mais à l'issue d'un choix partagé entre la direction de programme et la collectivité, puisque l'une des conditions de félicité de la recherche est la bonne entente entre acteurs et chercheurs. La critique de l'action est acceptée et recherchée par la collectivité dès lors qu'elle vise à l'amélioration des conditions de sa mise en œuvre dans une optique instrumentale de *problem solving*. Toutefois, la critique des finalités et des motifs politiques est implicitement exclue. Non seulement, ce risque est neutralisé dans la sélection des équipes et dans la construction de la thématique de recherche, mais toute production de ce type n'obtiendrait pas *l'imprimatur* de la collectivité, notamment pour ce qui concerne les publications.

⁸ Il y en a d'autres non mentionnées ici, faute de place, comme le fait d'avoir « dilué » la transition écologique dans un ensemble de mutations socio-territoriales, puisque le programme invite les équipes de recherche et les collectivités à se saisir des « transitions » en matière économique et sociale, culturelle et politique.

Quelle « utilité » des savoirs produits ?

L'un des leitmotifs répétés au sein de l'EPAU est celui du « savoir utile à l'action », au sens de connaissances opérationnalisables du point de vue des politiques publiques. Pour reprendre l'allégorie de Walzer (1996, cité dans Fassin 2009), les chercheurs POPSU se situent « dans la caverne », adoptant une « posture modeste », partageant « les vicissitudes et les incertitudes de [leurs] congénères ». Au contact et au plus près des acteurs, ils produisent des savoirs potentiellement utiles supposés éclairer les décisions des administrations locales, voire centrales.

L'éventuelle prise en compte des savoirs scientifiques dans l'action publique reste néanmoins un processus difficilement observable (Desage 2024). Quels sont les motifs de l'engagement des uns et des autres dans ce type de programme ? Du côté des collectivités locales, on peut en pointer plusieurs, à commencer par la rétribution symbolique d'intégrer le « club » des villes POPSU et, de manière plus concrète, de bénéficier des échanges entre homologues (techniciens et élus), voire de profiter d'espaces nationaux de dialogue (par exemple les « Campus POPSU » qui rassemblent chaque année l'ensemble des chercheurs et praticiens du programme) pour promouvoir leurs « bonnes pratiques » et revendiquer une forme d'exemplarité. Bien que l'impact direct de la recherche sur l'action soit difficile à mesurer, les administrations locales peuvent puiser dans les résultats de recherche pour nourrir des réflexions stratégiques de moyen terme, par exemple à Tours, à l'occasion de la révision d'un plan local d'urbanisme ou sur des points non couverts par leurs politiques publiques existantes. Les travaux POPSU sont ainsi souvent conçus et perçus comme une « brique de réflexion » au service d'un édifice opérationnel plus large, comme à Aix-Marseille sur la question de l'intensification urbaine.

Du côté des chercheurs, au-delà de la volonté d'« être utiles » à l'action, on peut être motivé par des raisons pragmatiques : bénéficier de financements sans être contraint par la lourdeur bureaucratique imposée par d'autres types de bailleurs, comme l'Agence nationale de la recherche ou les programmes européens ; accéder plus facilement à un terrain et à des données ; participer à un réseau de recherche gratifiant et appartenir à une « communauté épistémique » locale et nationale dans une discipline qui peine à se structurer (les « études urbaines ») ; ou, enfin, obtenir une valorisation des travaux garantie et contractualisée dans des ouvrages grand public.

Encastrés dans l'administration d'État tout en revendiquant une autonomie dans la production intellectuelle, l'EPAU et POPSU occupent une position singulière en France. Si les institutions publiques utilisent la recherche pour légitimer leur action et influencer les agendas scientifiques, les chercheurs trouvent dans ce type de programme des ressources et un canal d'accès aux décideurs. À cet égard, la connaissance scientifique produite dans ce cadre consisterait-elle en une science instrumentalisée, voire utilitaire (Bourdieu 1981) ? La configuration du dialogue acteur-chercheur, qui exclut toute critique radicale du cadre de l'action, pose la question des limites de l'autonomie de la recherche urbaine. Elle interroge les frontières entre savoirs *critiques* et savoirs *utiles*, comme « deux manières d'être dans le monde [qui] ont pour corollaire politique de céder à une radicalité hautaine, pour la première, et de se résoudre à une compréhension complaisante, pour la seconde – du moins est-ce la critique que s'adressent volontiers les uns aux autres » (Fassin 2009).

Bibliographie

- Amiot, M. 1986. Contre l'État, les sociologues. Éléments pour une histoire de la sociologie urbaine en France (1900-1980), Paris : Éditions de l'EHESS.
- Berroir, S., Cattan, N., Dobruszkes, F., Guérois, M., Paulus, F. et Vacchiani-Marcuzzo, C. 2017. « Les systèmes urbains français : une approche relationnelle », *Cybergeos*, n° 807. URL : <http://journals.openedition.org/cybergeos/27945>.
- Bourdieu, P. 1981. *Questions de sociologie*, Paris : Éditions de Minuit.
- Bourdin, A. 2022. « Le programme POPSU : de l'analyse des projets urbains à un observatoire de la métropolisation », *Pour Mémoire*, n° 23, p. 50-61.
- Le Breton, E. et Le Lidec, P. 2022. « La politique territoriale d'Emmanuel Macron : recentralisation budgétaire et accommodement territorial », in B. Dolez, A.-C. Douillet, J. Fretel et R. Lefebvre, *L'entreprise Macron à l'épreuve du pouvoir*, Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, p. 242-255.
- Desage, F. 2024. « Une thèse et deux livres pour rien ? Réceptions et scotomisations politico-administratives de recherches sociologiques (2005-2020) », *Passerelle SHS*, n° 2. URL : <https://ouest-edel.univ-nantes.fr/passerelleshs/index.php?id=268>.
- Fassin, D. 2009. « Une science sociale critique peut-elle être utile ? », *Tracés*, n° 9, p. 199-211. URL : <https://journals.openedition.org/traces/4465>.
- Halbert, L., Pinson, G. et Sala Pala, V. 2021. « Contester la métropole », *Métropoles*, n° 28. URL : <http://journals.openedition.org/metropoles/7794>.
- Lassave, P. 1997. *Les sociologues et la recherche urbaine dans la France contemporaine*, Toulouse : Presses universitaires du Mirail.
- Massardier, G. 1996. « Les savants les plus "demandés". Expertise, compétences et multipositionnalité. Le cas des géographes dans la politique d'aménagement du territoire », *Politix*, n° 36, vol. 4, p. 163-180. URL : https://www.persee.fr/doc/polix_0295-2319_1996_num_9_36_1984.
- Walzer, M. 1996. *La critique sociale au XX^e siècle. Solitude et solidarité*, Paris : Métailié.

Nicolas Maisetti est maître de conférences en sociologie à l'Institut d'études européennes de l'université Paris-8 Vincennes–Saint-Denis, et chercheur au LAVUE-ALTER. Il est l'auteur de *Marseille, ville du monde* (Karthala, 2017), *Maudire la ville* (Septentrion, 2021) avec Cesare Mattina, et *La ville verte au pied du mur* (Presses de Sciences Po, 2026) avec Ludovic Halbert, Félix Adisson et Francesca Artioli.

Pour citer cet article :

Nicolas Maisetti, « Sociologue à POPSU : retours réflexifs sur la fabrique d'un savoir urbain d'État », *Métropolitiques*, 15 mai 2026.

URL : <https://metropolitiques.eu/Sociologue-a-POPSU-retours-reflexifs-sur-la-fabrique-d-un-savoir-urbain-d-Etat.html>.

DOI : <https://doi.org/10.56698/metropolitiques.2293>.