

## Les métropoles à la loupe de la recherche

Depuis 2004, la plateforme d'observation des projets et stratégies urbaines (Popsu) mobilise une centaine de chercheurs pour travailler sur dix territoires métropolitains, dans une volonté de dialogue et d'échanges entre chercheurs, élus et agents des territoires. Adossé aux ministères de l'Environnement et du Logement, ce programme est cofinancé par le Plan urbanisme construction architecture (Puca) et les collectivités accueillant les équipes de recherche. Cinq thématiques ont été explorées : l'économie de la connaissance, la prise en compte de la durabilité, les gares et leurs quartiers, les fragilités urbaines, les régulations territoriales.

*Intercommunalités* se fait le relai de la démarche Popsu en proposant, sur six numéros consécutifs, de présenter les résultats de certains travaux de chercheurs et de les mettre en résonance avec des témoignages d'élus et d'experts de terrain. Ce premier numéro présente le programme, les suivants étant consacrés aux cinq thématiques de recherche de Popsu.

© Puca/Jean-Baptiste Marie



trib  
une

**Emmanuel Raoul**

Secrétaire permanent du Plan urbanisme construction architecture (Puca)

## Les élus et les chercheurs doivent renforcer le dialogue : Popsu peut y contribuer...

**Sur fond de réformes territoriales, la polarisation croissante des territoires autour de métropoles dynamiques soulève un nombre important d'interrogations, y compris dans leurs rapports mutuels. Dans ce contexte, la recherche urbaine a un rôle à jouer pour analyser les mutations à l'œuvre et tenter d'éclairer les décideurs publics.**

La plateforme d'observation des projets et stratégies urbaines (Popsu) a été mise en place en 2004 avec une double ambition : tout d'abord, produire de la connaissance par une analyse des métropoles en construction – c'est-à-dire selon une approche moins intéressée par une définition textuelle ou juridique de la métropole que par une dissection de ses projets, de ses stratégies, de sa gouvernance ; ensuite, créer un dispositif pérenne de partage de ces connaissances entre les élus, les chercheurs et les acteurs, à des fins d'action.

### Un programme issu du savoir-faire du Puca

Popsu a émergé des méthodes de travail du Plan urbanisme construction architecture (Puca) et de sa capacité à construire des programmes de recherche finalisés, conçus de manière « bottom-up », c'est-à-dire à partir d'interrogations émanant de la société civile. En tant qu'acteur hybride, à

l'interface entre le monde de la recherche et de l'action, le Puca est par essence armé pour piloter ce type de programmes. De plus, dans Popsu, c'est la logique partenariale qui prévaut, puisque le programme est structuré à partir de thématiques co-construites par les collectivités et l'État, qui sont ensuite traduites au travers de problématiques de recherche. C'est, nous le pensons, un mode opératoire devenu nécessaire, à la fois pour répondre aux besoins de connaissance des collectivités, pour renouveler les thématiques d'investigation des chercheurs et pour assurer une continuité de l'un à l'autre, gage d'une traduction plus concrète des enseignements tirés des recherches dans la construction des métropoles.

### Comment mobiliser les élus

On l'a vu sur le programme Popsu 2, il est essentiel que se développent des liens de proximité entre les acteurs des services techniques des métropoles, les élus et les

chercheurs. Au stade actuel, ces liens ne trouvent pas encore une traduction suffisamment effective. À travers le programme Popsu 2, si le copilotage des recherches avec les services techniques des métropoles a plutôt bien fonctionné, force est de constater que les élus sont restés insuffisamment impliqués. Les raisons sont multiples et difficiles à résoudre. Néanmoins, bâtir, comme nous le souhaitons pour le futur programme Popsu, un dispositif de recherche-action

“ *Le Puca est un acteur hybride à l'interface entre le monde de la recherche et celui de l'action* ”

pleinement opérationnel nécessite de porter un effort particulier sur cet aspect. Cependant, comment mobiliser les élus ? Comment les réunir ? Comment impliquer l'échelon décisionnel ? Sans préjuger de réponses forcément décontextualisées à ce stade, il est possible d'envisager quelques pistes : construire des rencontres d'élus dans les métropoles et les territoires, établir un cycle de séminaires à l'international pour donner des points de comparaison, etc. En tout état de cause, il faut trouver des dispositifs où les élus puissent échanger en direct avec les chercheurs et leurs pairs, être confrontés à des cas concrets et opérationnels. Cela va de pair avec une valorisation des travaux définie dès l'amont du programme qui décline les enseignements selon des gammes de produits différenciées

et ajustées aux différents publics, avec un accent particulier à porter sur des formes de langage adaptées aux élus.

### Un nouveau programme Popsu en trois volets

À travers ce nouveau programme qui débutera en 2017, il s'agira de travailler de manière conjointe avec les collectivités, les chercheurs et les acteurs à différentes échelles et selon différentes modalités, de manière à rendre encore plus effectifs les transferts de connaissance réciproques et par là même renforcer les capacités d'action. Avec « Popsu Monde », nous souhaitons engager un programme de recherche ayant pour objectif de tirer les enseignements de la construction des métropoles en France et d'analyser les pratiques internationales à des fins comparatives. Avec « Popsu Métropoles », l'objectif sera d'étudier comment se construisent les projets métropolitains et la manière dont ils s'articulent avec les petites et moyennes villes qui les entourent, selon plusieurs axes d'investigation. Avec « Popsu Territoires », nous focaliserons notre observation sur les petites et moyennes villes ou des territoires nécessitant une réflexion stratégique sur leur devenir. Ce dernier volet cherchera à articuler très fortement recherche et action, et à renouveler les cadres de collaborations entre chercheurs, élus locaux et concepteurs afin de proposer des solutions opérationnelles pour les stratégies de territoire.



### Qu'est ce que le programme Popsu ?

Créée en 2004, la plateforme d'observation des projets et stratégies urbaines (Popsu) met en dialogue l'expertise des acteurs locaux et les savoirs des milieux de la recherche pour mieux comprendre les enjeux et les évolutions associées aux villes et aux territoires. Elle vise également à capitaliser les connaissances établies sur les métropoles et à en assurer la diffusion auprès du public concerné.

Cofinancé et copiloté par le Plan urbanisme construction architecture (Puca), service de recherche et d'expérimentation des ministères de l'Environnement et du Logement, et par dix métropoles – Bordeaux, Grenoble, Lille, Lyon, Marseille, Nantes, Rennes, Strasbourg, Toulon et Toulouse –, le programme de recherche Popsu 2 a mobilisé 100 chercheurs autour de cinq thématiques : l'économie de la connaissance, la prise en compte de la durabilité, les gares et leurs quartiers, les fragilités urbaines, les régulations territoriales.

inter  
view

Alain Bourdin

Sociologue et urbaniste, directeur scientifique du programme Popsu

## « Avec Popsu, nous avons réalisé un portrait de la métropole à la française »

Alain Bourdin, sociologue et professeur d'aménagement et d'urbanisme à l'école d'urbanisme de Paris (université Paris-Est Marne-la-Vallée), est directeur scientifique des deux premières phases du programme Popsu. Il revient, pour *Intercommunalités*, sur les enjeux d'évolution de la recherche urbaine et de son repositionnement dans un lien plus étroit avec l'action locale.

### Le programme Popsu s'appuie sur un principe de « recherche liée à l'action ». Qu'est-ce que cela signifie ?

La recherche-action est une façon particulière de conduire la recherche, où les chercheurs intègrent une équipe qui conduit un projet. L'action produite n'est pas seulement observée : elle fonctionne comme une expérience de laboratoire. Par exemple, les chercheurs vont participer à la mise en place d'un dispositif d'économie d'énergie qui sera organisé de manière à permettre de bien analyser les réactions des usagers et à en tirer des enseignements. Dans le cadre de Popsu, nous avons conduit des travaux un peu différents, que l'on peut qualifier de recherche liée à l'action. Les équipes de chercheurs ont travaillé en lien plus ou moins étroit avec les agents des collectivités, parfois avec des élus, à partir d'éléments d'action publique : les préoccupations des territoires, des actions en cours, des projets récents, etc. Il s'agit donc d'une recherche très proche de l'action.

### Est-ce une façon originale de conduire des recherches ?

Oui, et notamment pour la France où le monde universitaire a longtemps été, et reste d'ailleurs en partie, très frileux en matière de relations directes avec l'action. Ce type de recherche a longtemps pâti d'une image plutôt négative, notamment en sciences humaines. Aujourd'hui, on commence à changer de représentation. Le monde de la recherche s'est progressivement rendu compte du caractère contextuel et volatil de la vérité scientifique : volatile car elle peut changer très vite, et contextuelle car elle émerge dans des situations concrètes. Aujourd'hui, un certain nombre de théories expliquent que c'est seulement dans la relation avec un contexte que l'on peut exprimer des vérités scientifiques. En d'autres termes, on ne peut analyser l'action si on n'est pas dans l'action.

### Cela va à l'encontre de l'image « traditionnelle » du chercheur, considéré comme neutre et distancé.

Sûrement. On touche là à l'enjeu de la recherche dans beaucoup de domaines, qui est de faire l'aller-retour de la proximité à la distance. La posture de pure distance est en général très insuffisante et produit des éléments de faible qualité. Mais la proximité pure est un enfermement. Jouer entre les deux est un exercice passionnant.

### Une autre originalité de Popsu est la pluridisciplinarité de ses chercheurs...

Effectivement. Beaucoup de chercheurs travaillent sur la ville comme terrain, mais ils sont moins nombreux à l'envisager comme

un objet d'étude pour elle-même, en analysant la façon dont elle se crée, fonctionne, est gouvernée... Or, la posture de celui qui construit, qui aménage, est transversale. Quand on se concentre sur la ville « en train de se faire », on ne peut s'affranchir de l'interdisciplinarité. C'est une des faiblesses de la recherche en France, et une des forces de Popsu.

Une autre des forces de Popsu est d'être un programme. Cela permet de constituer un milieu de chercheurs, d'interlocuteurs privilégiés (ici dans les collectivités), de favoriser l'interdisciplinarité, de développer un programme de valorisation de nos travaux... La dimension programme reste

“ En France, le monde universitaire reste frileux en matière de recherche-action ”

encore rare, même à l'international. En revanche, d'autres pays ont développé des travaux mixtes, plus proches de l'action et interdisciplinaires. À Toronto par exemple, une équipe d'urbanistes a travaillé sur l'immigration et ses effets sur la construction de la ville. Elle a obtenu des résultats de recherche, a constitué des données et a valorisé ses travaux par de l'animation locale avec les institutions communautaires. Ce type de démarche transversale nous manque encore trop souvent en France.

### Les ouvrages du programme Popsu

- *La métropole fragile*, sous la direction d'Alain Bourdin, Éditions du Moniteur, 2016
- *Économie de la connaissance. Une dynamique métropolitaine ?*, sous la direction d'Élisabeth Campagnac-Ascher, Éditions du Moniteur, 2015
- *Faire métropole. De nouvelles règles du jeu ?*, sous la direction de Marie-Pierre Lefeuvre, Éditions du Moniteur, 2015
- *Strasbourg métropole - Images et récits pour la ville archipel*, sous la direction de Cristiana Mazzoni et Luna d'Emilio, Éditions La commune, 2014
- *Strasbourg métropole - Ourlets urbains dans la ville-mosaïque*, sous la direction de Cristiana Mazzoni et Andreea Grigorovschi, Éditions La commune, 2014
- *De la technopole à la métropole ? L'exemple de Grenoble*, sous la direction de Gilles Novarina et Natacha Seigneuret, Éditions du Moniteur, 2015
- *Une trajectoire métropolitaine. L'exemple de Toulouse*, sous la direction de Fabrice Escaffre et Marie-Christine Jaillot, Éditions du Moniteur, 2016
- *Lille, métropole créative ? Nouveaux liens, nouveaux lieux, nouveaux territoires*, sous la direction de Christine Liefoghe, Dominique Mons, Didier Paris, Presses universitaires du Septentrion, 2016

### Les chercheurs de Popsu travaillent sur un territoire métropolitain donné. Cela signifie-t-il que le résultat de leurs recherches ne peut être utile qu'à ce territoire ?

Je ne le crois pas. J'ai dit plus tôt que la vérité scientifique était liée à son contexte ; cela ne signifie pas que les résultats ne peuvent pas être appliqués ailleurs. Une des grandes capacités des chercheurs est sans nul doute de fabriquer des questions. Cette capacité de questionnement peut être précieuse aux acteurs de terrain, à condition de pouvoir l'appliquer dans un

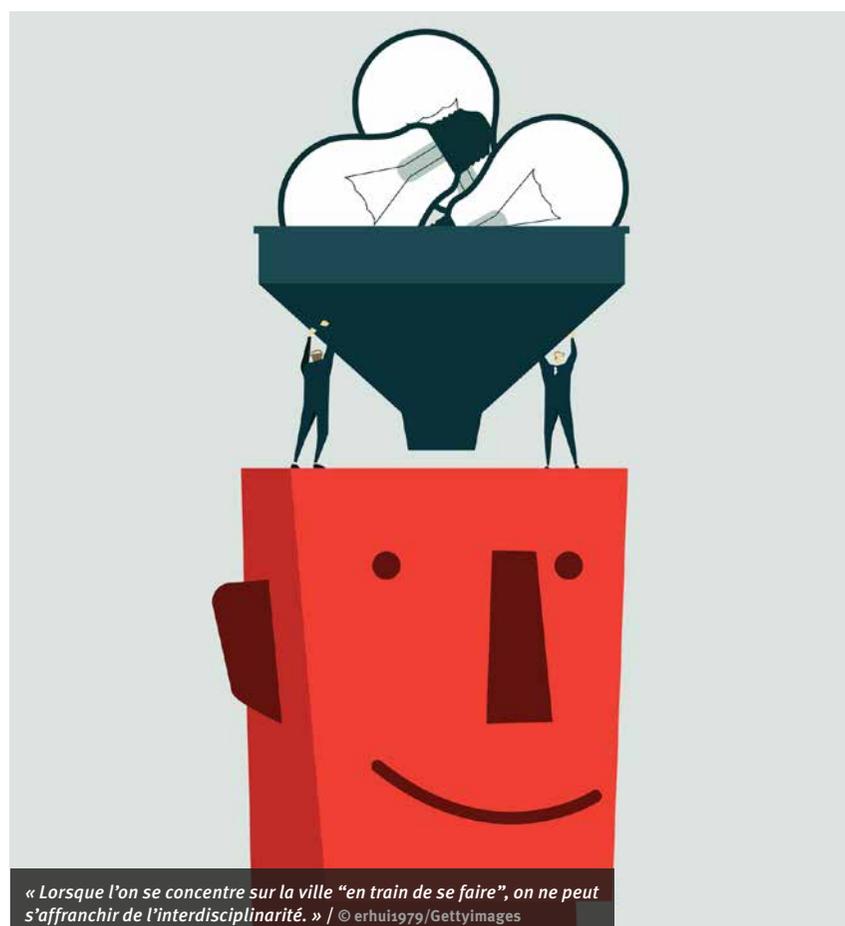
contexte d'action publique. Et les questions que l'on se pose sur un territoire, sur l'économie de la connaissance ou les fragilités urbaines par exemple, sont souvent partagées ailleurs et peuvent y être très utiles. Elles permettent de dépasser la pratique simple de benchmark, en se comparant aux autres non pas tant pour récupérer des bonnes solutions ou se situer dans la compétition que pour mieux se comprendre soi-même. Avec Popsu, nous avons réalisé un portrait de la métropole à la française, qui va permettre de réfléchir sur la constitution des métropoles dans notre pays.

### Le monde de la recherche et celui des élus locaux se côtoient peu et dialoguent rarement. Comment avez-vous abordé cette question dans le cadre de Popsu ?

Effectivement, il est complexe pour les chercheurs de travailler avec des élus, en particulier lorsque ceux-ci sont sur leur terrain. Même lorsqu'ils sont intéressés, ils sont piégés par leur calendrier et leur fonctionnement d'élu, ce qui est normal. Et la temporalité d'un mandat politique et celle de la recherche sont tout à fait différentes. Dans le même temps, nous avons été témoin d'un vrai phénomène d'engagement : parmi nos interlocuteurs, certains, en général des fonctionnaires de collectivités, se sont passionnés pour Popsu jusqu'à devenir des membres du réseau à part entière. Cela produit des échanges d'une grande qualité.

De façon plus générale, si l'on souhaite que la recherche soit utile aux élus, il nous faut travailler sur sa traduction, et sur l'élaboration d'un savoir de l'application, de la mise en œuvre. Cela ne peut être réalisé que par une proche collaboration entre les deux parties. C'est un élément que nous entendons fortement travailler en vue de la nouvelle phase du programme.

Propos recueillis par AP



« Lorsque l'on se concentre sur la ville "en train de se faire", on ne peut s'affranchir de l'interdisciplinarité. » | © erhui3979/Gettyimages

# Popsu au tamis de ses résultats

**« La recherche est un “monde” avec ses paradigmes, ses temporalités, son vocabulaire, ses règles. Pour pouvoir utilement le mobiliser, il faut des “traducteurs” et des “médiateurs” avec les “mondes de l'action”. Il faut se donner les moyens de transformer les résultats (et les questions) de la recherche en informations et connaissances utilisables par les mondes de l'action. Et réciproquement, il faut se donner les moyens de transformer les problèmes de l'action en questions compréhensibles par le monde de la recherche, susceptibles de l'intéresser (intellectuellement et... matériellement). »<sup>1</sup>**

La clôture du programme de recherche Popsu 2, dans le cadre de la plateforme d'observation des projets et stratégies urbaines, conduit à une évaluation du dispositif méthodologique mis en place. Co-construit et copiloté par dix métropoles (Bordeaux, Grenoble, Lille, Lyon, Marseille, Nantes, Rennes, Strasbourg, Toulon, Toulouse) et l'État, représenté pour ce dernier par le Plan urbanisme construction architecture (Puca), ce programme entendait en particulier coupler plus fortement la recherche et l'action au bénéfice des deux, et par là même tenter de faire évoluer les modalités de production de la recherche. Qu'en est-il à l'heure du bilan ?

## Travailler aux échelles locale et nationale

Pour mémoire, l'ambition de Popsu 2 était d'observer de façon transversale les dynamiques à l'œuvre dans dix métropoles « en train de se faire » – périphrase parlante –, afin de disposer de connaissances à l'échelle locale et nationale. Dans cette perspective, le programme comprenait, aux côtés de monographies locales portant sur ces dix métropoles, cinq axes thématiques transversaux afin de construire un travail comparatif à l'échelle nationale : l'économie de la connaissance, terme par lequel était entendue l'économie de l'innovation et de la créativité ; les régulations territoriales et métropolitaines ; les gares et les pôles d'échanges ; le développement durable ; les fragilités urbaines, axe qui associait à la fois les vulnérabilités sociales et environnementales. Les travaux ont été menés par des équipes de recherche appartenant à divers établissements d'enseignement supérieur et de recherche (universités, écoles d'architecture et d'urbanisme,

instituts d'études politiques, etc.) réunis sous forme de dix consortiums rassemblant des champs disciplinaires variés.

## Lier recherche et action

Lier la recherche à l'action est impossible, diront certains chercheurs et élus. Mais ce programme est le témoin que les règles de la recherche peuvent être tenues tout en éclairant l'action. Popsu 2 s'est inscrit dans le développement d'une recherche réflexive, c'est-à-dire, selon les termes d'Alain Bourdin, président du conseil scientifique du programme, « une recherche qui interroge l'action en train de se faire, qui lui renvoie une lecture en temps réel, qui théorise et construit ses démarches à partir du dialogue avec l'action ». Construire ce dialogue supposait d'y adosser un dispositif *ad hoc*, fondé sur une logique de commande plus locale et bâti de manière partenariale. C'est ainsi que les cinq axes thématiques du

“ L'ambition de Popsu 2 était d'observer les dynamiques à l'œuvre dans dix métropoles « en train de se faire » ”

programme ont été définis en commun par le Puca et les collectivités, et celui-ci cofinancé à parité par l'État et les collectivités démontrant leur intérêt à financer de la production de connaissances par la recherche. Ce dispositif de co-construction, singulier, a produit des résultats intéressants, bien que, soulignons-le, il ait pu soulever quelques incompréhensions réciproques, dans la mesure où il s'agissait bien d'initier des travaux de recherche et non de répondre à des commandes d'études. En d'autres termes, révéler des questionnements avant



Les participants au séminaire de bilan Popsu 2 en septembre 2016. / © Puca

d'apporter des réponses, éclairer l'action publique et non être partie prenante de sa production.

## Des coopérations à consolider

Disons-le d'emblée, Popsu 2, en tant que laboratoire de nouvelles relations entre chercheurs et acteurs, présente des résultats contrastés. Un dialogue plus fécond – par la voie d'échanges réguliers, de séminaires, au cours du travail de recherche – s'est souvent instauré entre les chercheurs et, par exemple, les services techniques des métropoles, mais davantage dans des modalités de *modus vivendi* que de véritables collaborations. Mais, dans certaines métropoles, l'évolution des relations entre acteurs et chercheurs est patente et démontre qu'il n'est pas si ardu de trouver un vocabulaire partagé. Pour autant, dans d'autres cas, cela n'a pas été simple : comme le souligne Alain Bourdin, « les séminaires associant chercheurs et acteurs n'ont pas toujours bien fonctionné. Mais cette interaction a transformé l'ambiance dans laquelle se déroulait la recherche et créé des liens nouveaux. » Ces échanges ont souvent fait émerger des questions inattendues et ne sont pas étrangers à la mise à mal de certains présupposés, tel celui de l'économie de la connaissance comme levier mécanique du développement économique territorial, d'essence métropolitaine. Faute de disponibilité et de formats d'échange plus adaptés, les interactions avec les élus sont en revanche restées limitées.

## Impliquer plus fortement les élus

Prendre acte des limites de Popsu 2, de nouveaux programmes, fondés sur une organisation plus agile, plus intégratrice et permettant des interactions plus fortes entre chercheurs, élus et acteurs des services techniques à toutes les étapes de la recherche, devraient être lancés dès 2017. Cette perspective suppose que des méthodes et outils d'organisation des échanges soient imaginés de manière

mieux comprendre les attentes des uns et des autres, favoriser les débats, multiplier les angles de point de vue, quitte à remettre en cause les postures. On peut supposer que la mise en place d'une nouvelle manière de consulter les élus permettant de faire remonter leurs problématiques et des séminaires de chercheurs permettant une réflexion pluridisciplinaire puissent contribuer à cette ambition. En tout état de cause, il paraît nécessaire que les décideurs, « ceux qui sont aux manettes de la fabrication de l'urbain »<sup>2</sup>, disposent d'outils et de méthodes leur permettant de mieux appréhender et de formuler la commande de travaux de recherche. Ceci est indissociable d'une politique de capitalisation des connaissances et de valorisation des

“ Des plateformes de recherche-action locales pourraient être mises en place ”

travaux au niveau local et national permettant de justifier des coopérations sur des axes de progrès. Dans cette perspective, la plateforme Popsu pourrait poursuivre son observation des évolutions des métropoles françaises, mais également des territoires, à travers la mise en place de plateformes de recherche-action locales. Leur développement devrait permettre de mettre en synergie les savoirs de la recherche et les acteurs opérationnels. Ces espaces devront toutefois allier des actions dont les temporalités peuvent diverger et dont les modalités restent à définir. Par exemple, comment mieux articuler le temps long de la recherche et l'urgence politique ?

**Jean-Baptiste Marie,**  
directeur de programme, Puca

1- Écrit de François Ascher in *Masboungi Ariella*, Organiser la ville hypermoderne - François Ascher, Grand Prix de l'urbanisme 2009, éditions Parenthèses, 2009.

2- Raoul Emmanuel, « Plate-forme Popsu, arrêt sur image » in *revue Urbanisme, Dix métropoles en recherche(s)*, hors-série n° 50, novembre 2014.

## Rencontres « Être métropole dans un monde incertain »

Dans le cadre de la valorisation des résultats du programme Popsu 2 lancé en 2011 sur dix grandes agglomérations, et dans le prolongement de la collection d'ouvrages publiée aux Éditions du Moniteur, le Plan urbanisme construction architecture organise, dans huit métropoles françaises, des rencontres rassemblant chercheurs, élus et praticiens. Leur ambition est de débattre des dynamiques urbaines à l'œuvre dans chacune d'elles et d'en diffuser les enseignements les plus marquants. Constituées à partir des cinq thématiques du programme – l'économie de la connaissance, les régulations territoriales, les fragilités urbaines, le développement durable, les gares et pôles d'échanges –, ces rencontres, conçues sous la forme d'un dialogue interdisciplinaire, poseront les bases d'un futur programme de recherche. Elles seront clôturées par un colloque international à Paris en septembre 2017.

- Le 8 novembre – Lyon et ses universités : vers la coopération ?
- Le 18 novembre – Nantes : quelles règles pour quelle gouvernance ?
- Le 23 novembre – Strasbourg : quelle démocratie locale pour quelle métropole durable ?
- Le 6 décembre – Bordeaux : métropole ergonomique ?
- Le 13 décembre – Marseille : une métropole de la diversité ?
- Trois autres rencontres à Lille, Grenoble et Toulouse sont en cours de programmation.

POUR ALLER PLUS LOIN [www.popsu.archi.fr](http://www.popsu.archi.fr)  
Contact : +33 (1) 40 81 24 33