

Compte-rendu de la séance 2 – Needleman M & Needleman C, 1974, *Guerrillas in the bureaucracy. The community planning experiment in the United States.*

CR Claire Bénit avec l'aide d'Alice Daquin, 30/11/2025

Organisatrices : Claire Bénit et Alice Daquin

Participants : Joachim Axelrad, Marie Hélène Bacqué, Rodolphe Dodier, Sébastien Lambelet, Laure Lavigne Deville, Christelle Morel Journal

Excusés : Dennis Rodgers

Introduction (Claire)

Peu de participants avaient pu lire l'ouvrage, donc la présentation fut plus détaillée que prévu

- Un « classique » dans la littérature sur l'activisme institutionnel et l'urbanisme « insurgent », mais finalement, probablement peu lu ?
- Un ouvrage de sociologie qui prend le métier/ les départements d'urbanisme des villes états-uniennes comme objet d'étude – enquête qualitative sur 9 métropoles anonymées) : ce n'est pas la comparaison qui intéresse les auteurs, mais les points communs (patterns).
- Une enquête exploratoire et empirique – la thématique des « *community planners* » et ce que leurs pratiques font à l'institution municipale a émergé du terrain, ce n'était pas le point de départ. A replacer dans le mouvement états-unien d'essor du « *community planning* » (urbanistes attachés à un quartier au sein de l'administration municipale, par opposition à des urbanistes rattachés à un secteur d'intervention – foncier, transport, etc), dans les années 1970 après le mouvement des droits civiques, comme une réponse minimale aux revendications. Des *community planners* sans réel pouvoir, sans ressources propres pour les quartiers, mais dont le rôle est de donner des gages aux mouvements (tranquillisation : *tokenism, placation*).
- L'ouvrage va donc analyser empiriquement ce que font ces community planners et ce que fait leur pratique à la bureaucratie municipale, soulignant leur pouvoir de disruption interne, et filant la métaphore de la « guérilla », pour présenter leur action de construction de réseaux secrets d'action, au sein des quartiers comme au sein de l'administration municipale.
- L'ouvrage se positionne dans un double ancrage disciplinaire et théorique: 1) urbanisme: les débats sur qui gouverne la ville, au service de qui ? Comment on définit l'intérêt général quand on est urbaniste ? Urbanisme de croissance moderne (grands travaux d'autoroute) VS urbanisme de justice sociale : enjeux pour les ghettos américains. 2) sociologie des organisations et de la bureaucratie : sur la question du lien entre structures organisationnelles et mode d'exercice du pouvoir (Bailey), sur celle des innovations dans les administrations et leur devenir.
- Il développe ce faisant non pas une théorie, mais ce que j'ai appelé des « semi-concepts », une série de termes qui ne sont pas nécessairement les briques d'une théorie, mais qui font vraiment écho à des pratiques que l'on peut trouver dans d'autres contextes (cf les

public secrets, counter-irrational bureaucracy, symbolic holocaust, gratitude trap, democratic blitz, etc)

- Présentation de la structure de l'ouvrage, par chapitre

Sur les auteurs (Claire)

Il s'agit de deux époux, qui ont fait leur carrière ensemble. Universitaires sociologues, des diverses universités périphériques au sein de l'État de New York. Ils ont travaillé sur le programme des « *model cities* » – Carolyn venant plutôt de l'étude du travail social et Martin des études de criminalité, mais les deux écrivent ensemble sur les deux thématiques. Développent aussi des travaux sur la sécurité au travail dans le secteur du nucléaire notamment. Un de leur premiers articles, publié dans une revue marxiste, porte sur le positionnement de Marx sur le poids respectif de la structure/agentivité.

Martin Needleman and Carolyn Needleman, 1969, **Marx and the Problem of Causation**, *Science & Society: A Journal of Marxist Thought and Analysis*, Volume 33, Issue 3

Peu de publications accessibles, l'ouvrage *Guerrilla* semble être le clou de leur carrière.

Positionnement, usage, réception de l'ouvrage (Alice)

Recherches sur les appropriations de l'ouvrage *Guerrilla in the bureaucracy...*, (issues de chaptGPT et de recherches internet pour approfondir).

Voici les principales disciplines dans lesquelles l'ouvrage a été repris :

- Urbanisme / aménagement / planification urbaine. Évident vu l'objet-livre.
- Sociologie urbaine / sociologie de l'État & des bureaucraties.
- Science politique urbaine / gouvernance locale. Le livre a été cité dans des travaux sur la gouvernance de la ville.
- Études des politiques publiques et de la participation citoyenne / développement communautaire.
- En moindre mesure, géographie urbaine, études de développement, parfois études sur les mouvements sociaux/institutions.

Modes de mobilisation

- Comme **cadre conceptuel** ou **métaphore** : l'expression "*guerrillas in the bureaucracy*" est utilisée comme image forte pour désigner les agents publics "dissidents" ou "militants" opérant à l'intérieur de l'État ou de la planification. (Voir par exemple les articles récents sur "bureaucratic activism").
- Comme **référence empirique historique** sur les programmes de planification communautaire aux États-Unis dans les années 60-70.
- Comme **référence critique** sur les limites de la participation institutionnelle, les contradictions entre bureaucratie et démocratie locale.
- Comme **source de discussion** sur les pratiques professionnelles de planification, l'éthique du planner, la tension entre "top-down" et "bottom-up".

Observations transversales sur la manière de remobiliser l'ouvrage

- **Métaphore durable** : l'expression « guerrillas in the bureaucracy » est devenue une image récurrente pour désigner agents publics militants — reprise autant en sciences sociales qu'en presse.
- **Usage historique vs analytique** : beaucoup d'auteurs l'utilisent comme source historique sur Model Cities ; d'autres comme concept heuristique (insurgent bureaucrat / planner-advocate).
- **Diffusion disciplinaire** : forte dans urbanisme/planning, présente en sociologie politique et études comparatives sur l'État ; usage moindre mais réel en travail social et études du développement.
- **Géographie des usages** : majoritairement États-Unis et monde anglophone ; réemplois en Europe (UK, Italy course readings) et en Amérique latine (analogie brésilienne)

Limites

- L'ouvrage est centré sur le contexte des États-Unis des années 60-70, donc sa transposition directe à d'autres contextes (géographiques ou temporels) nécessite prudence.
- L'analyse pourrait être jugée comme très orientée "étude de cas" et moins fortement théorisée sur les grandes dynamiques globales.
- Avec le recul, certaines hypothèses — sur la capacité des agents publics "rebelles" à transformer véritablement les institutions — peuvent paraître optimistes ou limitées. La structure plus large du pouvoir urbain et des logiques de marché reste un peu moins développée.
- En tant que texte initial, l'ouvrage n'a pas (à ma connaissance) été massivement traduit ou utilisé dans tous les champs non-anglophones, ce qui peut limiter son rayonnement global.

Aspect	Chez Needleman (1974)	Dans les usages ultérieurs
Sens	Planner communautaire subversif	Fonctionnaire dissident ou éthique
Contexte	Programmes anti-pauvreté US	Gouvernance, développement, écologie
Portée	Militantisme institutionnel collectif	Actes individuels de résistance morale
Domaines de reprise	Urbanisme, sociologie urbaine	Administration publique, études du développement, éthique bureaucratique
Statut aujourd'hui	Référence historique + métaphore conceptuelle	Concept souple pour penser l'activisme dans l'État

Quelques références

- **Simmons, Louise. 2024.** « Community organizing in social work and progressive urban planning – interdisciplinary challenges and opportunities ». *Journal of Community Practice* 32 (3): 267-84. <https://doi.org/10.1080/10705422.2024.2384594>.
- **Inch, Andy, J. Slade, S. Brownill, et al. 2024.** « Community action, counter-professionals and radical planning in the UK ». *City* 28 (5-6): 681-704. <https://doi.org/10.1080/13604813.2024.2427437>.

- **Halegoua, Germaine R., et Bonnie J. Johnson. 2021.** « Seeing Like a Neighbor: Rethinking Neighborhoods as Service-Oriented Communities ». *Urban Affairs Review* 57 (6): 1730-58. <https://doi.org/10.1177/1078087420924759>.
- **Bratt, Rachel G., et Kenneth M. Reardon. 2013.** « Chapter 17. Beyond the Ladder: New Ideas About Resident Roles in Contemporary Community Development in the United States ». In *Policy, Planning, and People: Promoting Justice in Urban Development*, édité par Naomi Carmon et Susan S. Fainstein. University of Pennsylvania Press.
- **Gondim, Linda M. 1988.** « Planning Practice within Public Bureaucracy: A New Perspective on Roles of Planners ». *Journal of Planning Education and Research* 7 (3): 163-72. <https://doi.org/10.1177/0739456X8800700308>.
- **Nicholls, Walter J., et Ian Baran. 2024.** « Bureaucratic Politicisation and Insurgent Bureaucrats: A Theoretical Framework ». *Antipode* 56 (6): 2293-320. <https://doi.org/10.1111/anti.13072>.
- Rich JAJ. Grassroots Bureaucracy: Intergovernmental Relations and Popular Mobilization in Brazil's AIDS Policy Sector. *Latin American Politics and Society*. 2013;55(2):1-25. doi:10.1111/j.1548-2456.2013.00191.x
- Rich, Jessica A. J. 2019. *State-Sponsored Activism: Bureaucrats and Social Movements in Democratic Brazil*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108626453>.

Réflexion et débats

- **Temporalités de l'observation et de l'action publique.**

(Marie-Hélène) A Boston, existence aujourd'hui d'un service qui s'occupe des quartiers, essentiellement dans les quartiers noirs. Une maire racisée qui s'intéresse toujours au *community planning* : finalement ces pratiques ont beaucoup infusé et ont transformé les pratiques municipales sur le long terme, durablement. Les pratiques transversales se sont développées. ==> regard décalé par rapport à la conclusion pessimiste des Needleman : il peut y avoir une transformation durable des institutions et une institutionnalisation de ces pratiques de *community planning*.

Débat

– le pessimisme des Needleman porte également sur le fait que dès que ces pratiques ont une efficacité politique, qui dépasse le micro-local (et elles peuvent l'avoir, notamment en termes de capacitation des quartiers, mais aussi de travail transversal des services), elles se font écraser ou marginaliser (*backlash*)

– référence à la littérature sur le destin des innovations dans les bureaucraties. IL serait intéressant de se poser la question de la portée progressiste du *community planning* institué sur le long terme à Boston, en termes de réalisations et de politiques urbaines (cf Giugni, *what difference did it make*). Et également de comprendre les modalités de l'institutionnalisation du *community planning* : quelles ressources, quelles transversalités de l'action municipale.

- **Les bureaucrates comme *community organisers***

(Marie-Hélène) Autre élément qui l'a frappée : les méthodes mobilisées par les planners ressemblent à celles développées par Alinski (« *community organizing* »), y compris dans une dimension conflictuelle (organiser des groupes de résidents pour porter une opposition aux projets municipaux). Finalement le planner utilise les mêmes outils que l'organiser, ou plutôt il

est à la jonction des deux : organisateur et urbaniste. Cf les travaux de Catherine Neveu sur « l'ensauvagement des institutions », du fait de la participation de ces activistes dans l'institution.

Débat :

- *(Claire) Les Needleman évoquent le fait que les community planners se plaignent souvent qu'ils doivent mettre de côté leur formation technique (leur savoir urbanistique, qui fonde leur « métier », leur « profession »), pour devenir des organisateurs, des mobilisateurs. Claire a retrouvé cette frustration parmi ses anciens étudiants sud-africains. Voir aussi la thèse de Jeannot sur « les métiers flous », et la perte de l'identité professionnelle (et la précarité statutaire) que cela peut entraîner. D'un autre côté, leur formation technique est ce qui leur permet d'opérationnaliser une revendication, et de mobiliser un réseau d'alliés au sein de l'institution.*
- *Apprentissage de deux cultures / répertoires de l'activisme, l'un auprès des quartiers (en suivant en effet certains principes d'Alinski), l'autre au sein de l'institution (Katzenstein, Abers & Tatagba, Bénit-Gbaffou). Comprendre, savoir identifier et mobiliser les fenêtres d'opportunités politiques au sein de l'administration demande un vrai apprentissage, avec une certaine technicité (les processus, les acteurs institutionnels impliqués à chaque étape) et qui requiert aussi des réseaux internes (partage d'information, invitation à une réunion, etc). Il me semble qu'il s'agit d'abord d'un apprentissage du fonctionnement, souvent opaque, confus (messy) des processus et institutions – au-delà de l'idée de l'« ensauvagement » des institutions, de l'usage de leurs complexités et contradictions en vue d'un objectif en lien avec une cause ou la société civile.*

- **Absence des figures de maires réformateurs, porteurs de projets politiques**

(Marie Hélène) Par contraste au contexte français, les villes US sont marquées par les négociations ex ante, la formation de coalition, la notion de « machine électorale ». En France on met souvent l'accent sur des figures politiques en banlieue rouge qui sont porteuses de projet politique. Ces figures assez absentes du livre des Needleman, or ces figures et ces projets peuvent radicalement changer le contexte de travail.

Débat :

- *(Claire) D'autres travaux US s'intéressent en effet davantage au rôle de ces figures politiques, et/ou aux pratiques des cadres intermédiaires (moins au contact direct des groupes sociaux que les community planners, moins en bas de l'échelle hiérarchique qui peut presque faire assimiler ces community planners à des « street level bureaucrats » : sauf qu'ils ont un peu accès au reste de l'administration, une certaine liberté pour y naviguer).*
- *Voir Clarence Stone sur le leadership des maires, ou Krumholz et Clavel sur les cadres recrutés à l'occasion de l'élection des « maires visionnaires ». Sans le projet politique porté par ces maires, l'action des community planners / des activistes bureaucratiques reste probablement peu signifiante en termes de changement urbain (même si elle peut l'être pour eux, dans leurs pratiques).*

- **Isolement des community planners – loin d'un collectif**

(Marie Hélène). Dans le contexte de la politique de la ville française, la dimension collective, d'alliance entre chefs de projets et des formations est assez essentielle. Ou il y a par exemple les « ateliers publics d'urbanisme » = une jeune génération qui s'organise pour déployer d'autres méthodes et développer ensemble des compétences et des contre-projets au sein de la société civile. Dans l'ouvrage des Needleman, les *community planners* semblent très isolés, au sein de leurs territoires (communities).

Débat :

- (Claire) *L'ouvrage montre en effet des community planners très isolés, avec une logique compétitive : ce que j'obtiens pour mon quartier, ce n'est pas pour un autre (« screw your neighbor »), comme dans un jeu à somme nulle : il s'agit de rendre visible « son » quartier au détriment des autres, pour obtenir un budget, une intervention ponctuelle – pas de visée programmatique sur l'équipement des quartiers. Peu de solidarité entre eux, ni de partage de réseau d'acteurs opérationnels, dont il faut utiliser les faveurs avec parcimonie (comme un capital). Car plus on utilise une information, plus on s'expose ou on expose les alliés. Cet isolement participe également à l'épuisement des community planners, leur faible longévité dans l'institution et leur faible capacité à peser sur des changements.*
- *D'un autre côté, toute l'idée de « guérilla » c'est celle de la construction d'un réseau, un double réseau – dans le quartier (la communauté) et dans l'institution. Ce réseau est peu montré dans l'ouvrage, car il se construit dans les autres services que l'urbanisme (les operating agencies ou departments – école, eau, santé, etc), qui n'ont pas fait l'objet d'entretiens au sein de l'enquête. Mais on touche ici probablement à la limite de cet « activisme » discret. Voir la question des figures politiques porteuses de projet, sans lesquelles cet activisme est probablement un trompe-l'oeil.*
- *Plus largement, la question de l'équilibre entre agentivité individuelle et construction de collectifs reste posée dans la notion d'activisme institutionnel.*

- **Centralité de l'information et de sa circulation dans la capacité d'agir des activistes institutionnels**

(Joachim) Dans mon terrain (politiques périscolaires, service Animation et Jeunesse) : volonté politique de transversalité mais faible circulation de l'information, vue comme centrale dans l'exercice du pouvoir. Donc faible capacité de construire des résistances, pas de vrai lien aux quartiers ni de mobilisation ou d'encapacitation à agir par les agents municipaux. La tendance est à la loyauté mais aussi au cloisonnement : ne pas fournir à l'agent les informations clés pour servir la communauté qu'il représente.

Débat :

- (Christelle) *Constata les réticences des cadres intermédiaires en France (Villeurbanne), même lorsqu'ils sont issus de mouvements sociaux, ont une expérience des processus de participation, un savoir-faire de lobbyiste ou des trajectoires militantes fortes, à mobiliser explicitement ces compétences dans leur action, ou à fabriquer des connivences ou des alliances autour d'activités militantes. Réticence à énoncer tout cela, à se dévoiler*
- (Sébastien, Claire) *Poids d'une tradition wébérienne de l'Etat qui marque fortement les représentations des services publics en France, et met en avant le principe de « neutralité » de l'Etat (mais aussi, peut être base pour une action militante, d'un « esprit de service public »). Afrique du sud, par contraste : forte légitimité d'une certaine politisation de*

l'administration, puisqu'il s'agit de sortir progressivement d'une administration d'apartheid, et de la remplacer par une administration à la fois en phase avec la nouvelle direction politique, et plus représentative de la « majorité démographique » (noire). Quid des « mairies du changement », également centrées sur les transformations de l'administration ?

- *(Alice) Cela peut dépendre aussi du contexte de l'interaction avec le chercheur (pratiques tacites, indicibles car considérées illégitimes, de formes d'activisme institutionnel). Mais cette illégitimité ancrée dans l'ethos professionnel des agents a des conséquences sur leurs pratiques.*
- *Au-delà des représentations, question des structures administratives et des rigidités ou flexibilités hiérarchiques des institutions. Afrique du sud – forte labilité des institutions, capacité des agents à se déplacer entre services, entrer en contact avec leurs homologues dans d'autres services, ou passer par l'appartenance partisane commune (réseaux ANC) pour construire des alliances. Plus grande rigidité, fossilisation, des administrations françaises ?*
- *(Alice) Ça dépend desquelles - cf agilité des institutions « floues », comme celles de la politique de la ville ou des « missions » transversales qui échappent au découpage fonctionnel des administrations municipales. Travaux de Jane à Amsterdam, institution en charge des politiques de la ville - tiraillement structurel entre loyauté administrative et communautés, rôle officiel de facilitateur et de broker, une légitimité structurelle à ce tiraillement. Parfois aussi usage des « democratic blitzes », prendre les autres acteurs à leur propre jeu en les confrontant à des mobilisations sociales lors des réunions participatives (NB cela peut se révéler une arme à double tranchant).*
- *(Marie Hélène) En France, un positionnement similaire pour la politique de la ville : mais des missions par territoire, par projet, ce qui tend à fragmenter la mobilisation, la pensée d'une réforme plus structurelle. Leur marginalité par rapport à d'autres services leur donne peu de pouvoir pour imposer une transversalité. Comme chez Needleman (ce qu'ils n'explicitent pas), la question de l'échelle d'action est centrale : quelle « politique progressiste » peut-on construire à l'échelle d'un quartier ? Exemple à Stains, projet de parc à gérer de manière co-construite avec les acteurs du territoire (écoles, habitants, associations) : les activistes institutionnels considèrent qu'il y a victoire quand un projet issu du terrain est repris par les élus, par le pouvoir municipal – une forme d'institutionnalisation.*

- **Faible longévité de ces community planners dans l'institution : quels devenirs, quelles évolutions ?**

(Christelle) s'interroge sur ce que deviennent ces *community planners* : vont-ils accéder à des positions plus fermes, après avoir joué en 2e division ? Quelles reconversions, quelles capitalisations du savoir opérationnel acquis ?

(Rodolphe) quelle extension du domaine de la lutte, y a-t-il élargissement de la « guérilla » à d'autres secteurs de l'action publique, ou en reste-t-on à des agents marginaux dans une marge ?

Débat

- *(Claire) L'ouvrage donne peu d'éléments sur le devenir de ces community planners, si ce n'est qu'ils restent peu (deux ans en moyenne), qu'ils savent qu'ils ne vont pas rester, c'est*

souvent un premier poste où apprendre le métier à la sortie de leur formation. Cela à la fois leur donne une certaine liberté, mais cela limite également leur ambition de réforme institutionnelle ou plus structurelle, qui nécessiterait un engagement au long cours dans l'institution. Ils jouent donc à plus court terme, au service de, et en phase avec, les revendications du quartier qu'ils sont censés servir ou représenter.

- *Question plus générale que pose Rodolphe : est-ce que les marges de manœuvre des bureaucrates ne seraient pas réservées aux marges de l'institution? Dans l'ouvrage, la liberté des agents est inversement proportionnelle à leur pouvoir dans l'institution (on leur laisse une grande liberté parce qu'ils n'ont pas de pouvoir institué ni de ressource). Mais c'est aussi parfois le cas pour les cadres bureaucratiques nommés au service d'un projet, s'ils ont la confiance du maire (cf travaux Krumholz et Clavel) – et dans ce cas-là il s'agit de secteurs d'intervention plus centraux (logement, écoles, transports...). Donc, il s'agit plus probablement d'un biais d'observation plus facile au chercheur d'observer les « marges de l'Etat »)*
- *(Claire) Faible longévité également des dossiers / des causes portées par les agents. Les Needleman parlent de la « contre-irrationnalité » bureaucratique des départements d'urbanisme – la duplication, le désordre, la multiplicité et la non coordination des dossiers sur lesquels planchent les agents, pour être en mesure de répondre sur le vif au besoin d'un élu, ou ressortir un dossier quand s'ouvre une fenêtre d'opportunité. Au sein de l'Atelier Marseille 4-5, c'était aussi un constat étonnant, chez les élus de secteur (marginaux dans la municipalité)– on se forme à une thématique, on réunit des acteurs pour monter un dossier, mais on change de thématique et de réseau lorsque l'on constate que l'opportunité politique est fermée : très faible longévité, ou démultiplication et succession rapide des « causes » portées par les élus de secteur en fonction des contextes.*
- *(Alice) Prendre en compte à la fois les temporalités et les échelles pour contextualiser l'activisme institutionnel dans l'émergence de causes plus générales. Contexte aussi des villes également à prendre en compte, chaque débat pouvant prendre une configuration spécifique*

• **La question raciale**

(Alice) Intéressée par la question raciale, qui apparaît un peu en creux dans l'ouvrage de Needleman, à travers le décalage, et le travail considérable des *community planners* (blancs) pour construire une confiance ou un lien avec les quartiers principalement noirs de leur intervention – nécessitant souvent une démonstration de loyauté en « trahissant » l'institution et en trouvant des relais communautaires « validants ». Enjeux raciaux traités différemment dans la politique de la ville contemporaine à Marseille (= temporalité électorale + moment politique sur les questions raciales et décoloniales) : les agents racisés sont promus et survalorisés, vus comme plus légitimes au sein de l'institution, encouragés à nouer des alliances avec les petites associations de proximité. « Confusion morale » des agents quand il s'agit de questions raciales.

Débat :

- *(Marie Hélène) en région parisienne, se développent des réseaux d'élus racisés, qui sont parfois aussi des agents des collectivités territoriales, et qui s'emparent plus explicitement de la question des discriminations (une dizaine de cas constatés, comme un élu à la politique de la ville dans une municipalité, qui est aussi responsable du service politique de la ville*

ans un autre département) : le corps des élus et celui des cadres change rapidement. Forte porosité entre milieu des agents et milieux politiques.

- *(Claire) sur la question de la porosité élus/ agents : parmi les « activistes » et surtout dans les marges de l'institution, à Marseille, fréquence du profil des « élus techniciens », qui pour faire passer leur politique, dépolitisent la cause qu'ils portent en s'appuyant sur leur connaissance et compétences techniques sur les dossiers, et en investissant beaucoup leurs équipes bureaucratiques.*