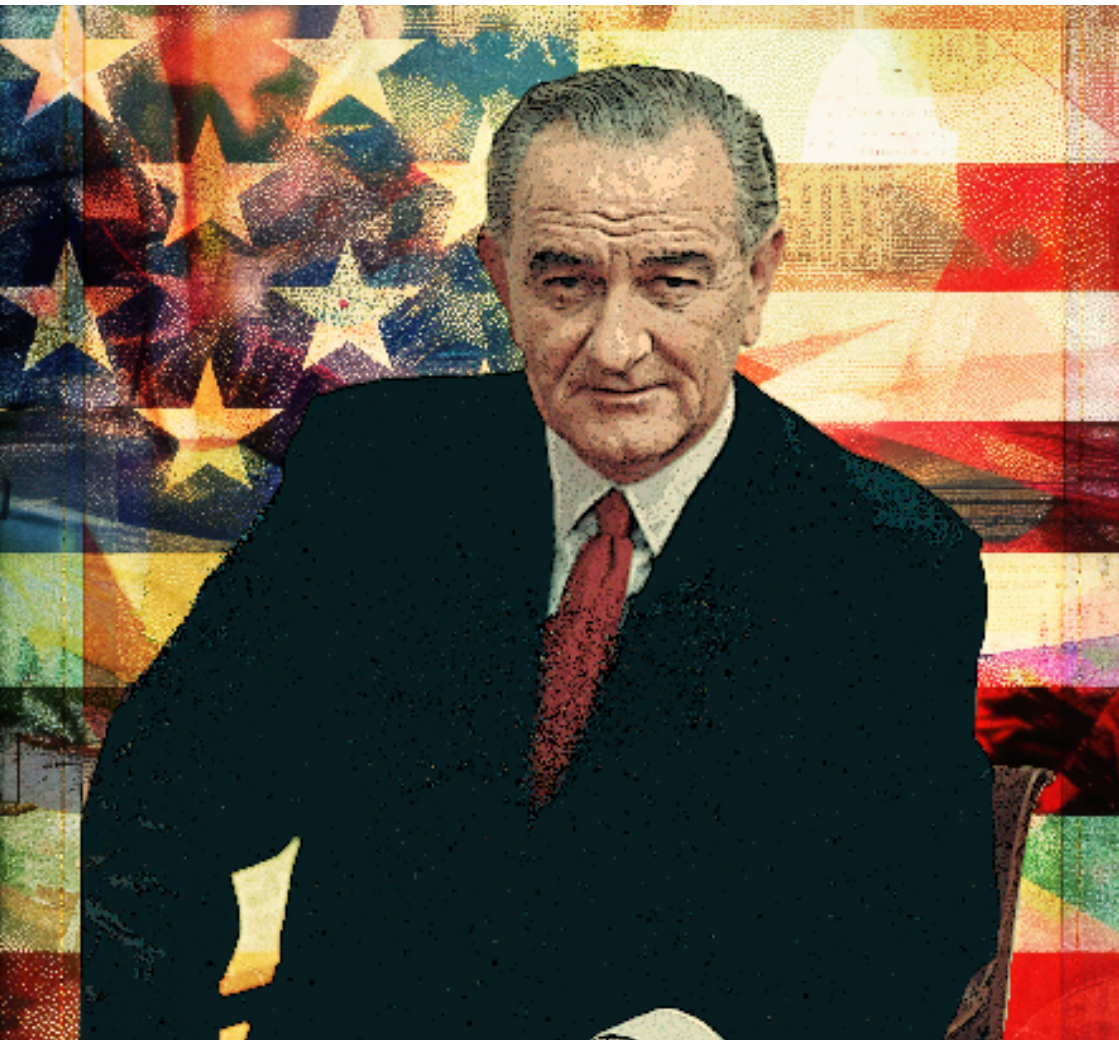




LYNDON B. JOHNSON : ENTRE CONTINUITÉS ET RUPTURES



DIRECTION

Alexandra Boudet-Brugal
Benoît Lopez



15

LYNDON B. JOHNSON : ENTRE CONTINUITÉS ET RUPTURES

DIRECTION

Alexandra Boudet-Brugal
Benoît Lopez



COLLECTION « ACTES »

Comité éditorial

Elsa Bansard (Université Paris-Saclay, MSH Paris-Saclay)
Marianne Blidon (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, IDUP)
Stefano Bosi (Université d'Évry, CEPS)
Maryse Bresson (UVSQ, Printemps)
Sophie Chiari (IHRIM, MSH Clermont-Ferrand)
Claude Didry (CNRS, Centre Maurice Halbwachs)
Pierre Guibentif (Iscte Institut universitaire de Lisbonne, Dinâmia'CET_Iscte)
Christian Hottin (ministère de la Culture, direction générale des Patrimoines
et de l'Architecture, UMR Héritages, CTHS)
Flavie Lavallée (Université Paris-Saclay, MSH Paris-Saclay)
Sébastien Oliveau (Université Paris-Saclay, MSH Paris-Saclay)
Delphine Placidi-Frot (Université Paris-Saclay, IEDP, associée au Printemps)
André Torre (INRAE, AgroParisTech)

* * *



MSH Paris-Saclay Éditions, Université Paris-Saclay, 2025.

4, avenue des Sciences, 91190 Gif-sur-Yvette

www.msh-paris-saclay.fr

Collection « Actes »

ISSN 2800-7891



Cet ouvrage est publié en accès ouvert selon les termes de la licence Creative Commons Attribution – Utilisation non commerciale – Pas d'œuvre dérivée 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0), qui permet le partage de l'œuvre originale (copie, distribution, communication) par tous moyens et sous tous formats, sauf à des fins commerciales, à condition que l'œuvre originale soit correctement citée et diffusée sans modification, dans son intégralité.

Pour plus d'informations : <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

ISBN 978-2-9597054-2-7

Lyndon B. Johnson : entre continuités et ruptures

Sous la direction de
Alexandra BOUDET-BRUGAL & Benoît LOPEZ

SOMMAIRE

Alexandra BOUDET-BRUGAL & Benoît LOPEZ	
Introduction générale.....	7
PREMIÈRE PARTIE	
Lyndon B. Johnson et sa présidence : perspectives	
Introduction.....	27
Stephen WHITFIELD	
Reading Robert Caro's Life of Lyndon Johnson.....	31
Mark Atwood LAWRENCE	
Part of the Way with LBJ: The Shifting Legacies of Lyndon Johnson....	55
David B. STARR	
Presidents, Their Staffs, and How Administration Affects Policy: JFK, LBJ, and the Case of Vietnam.....	75
Julien BOUDON	
L'élection présidentielle de 1964. Un tournant dans la vie politique américaine.....	95

DEUXIÈME PARTIE

La Grande Société : droits citoyens et sociaux

Introduction.....109

Olivier RICHOMME

Katzenbach v. South Carolina (1966) and LBJ's Voting

Rights legacy..... 113

Sophie CROISY

The State of Indigenous Affairs During the John F. Kennedy/

Lyndon B. Johnson Administrations (1961–69):

A Federal Change of Heart from Termination to Sovereignty..... 129

Benoît LOPEZ

Job Corps : un programme social pour héritage..... 149

TROISIÈME PARTIE

La guerre contre la pauvreté : réflexions

Introduction.....167

Taoufik DJEBALI

La Appalachian Regional Commission de Johnson et la lutte

contre la pauvreté. Le succès d'un modèle de développement..... 169

Benjamin FIORINI

La *War on Crime* du président Lyndon B. Johnson. Anatomie

d'un virage sécuritaire..... 183

Auteur·es.....195

Introduction générale

Alexandra BOUDET-BRUGAL & Benoît LOPEZ

So, to you of this student body, I say merely as a statement of fact, America is yours, yours to make a better land, yours to build the great society (Lyndon Baines Johnson, May 07, 1964, « Remarks in Athens at Ohio University »).

In America [...] it might be expected that the highest place would always be won by a man of brilliant gifts. But from the time when the heroes of the Revolution died out with Jefferson and Adams and Madison [...] no president except Abraham Lincoln had displayed rare or striking qualities in the chair (James Bryce, *The American Commonwealth*, 1888).

Au fil du temps, des hommes et de l'expansion des États-Unis, le président américain est devenu non pas uniquement le garant de l'exécutif et le représentant du pays, mais une figure incontournable et centrale au pouvoir. D'une présidence envisagée comme simple, le président étant « le premier citoyen parmi ses pairs » (Graubard, 2004 : 3), la fonction, comme l'a démontré Arthur Schlesinger, évolue au cours du xx^e siècle : icônes politiques incontestées, les présidents américains assument, à divers degrés, un rôle impérial alors que leurs pouvoirs sont accrus. Corwin lui-même reconnaît que l'histoire de la présidence américaine est bien une histoire d'expansion¹. Avec Lyndon Baines Johnson (mandats présidentiels de 1963 à 1969), la présidence domine les deux autres branches du pouvoir, remettant en question l'affirmation d'Edward Corwin sur le fait que « *the Constitution is an invitation to struggle for the privilege of directing American Foreign Policy* » (1957 : 200). De fait, le Congrès va d'une part voter les lois souhaitées par l'exécutif, et d'autre part se

¹ À propos de la « *living constitution* », voir aussi Vlachogiannis, 2014.

plier, presque unanimement, à la volonté de Johnson d'« américaniser » la guerre du Vietnam² (Schlesinger, 2004 [1973] : 178). Mais les années 60 sont aussi le théâtre d'un déclin de la confiance des Américains dans leurs institutions et leurs gouvernants, et Johnson, par la guerre qu'il a décidé de poursuivre et d'étendre, en est l'un des principaux instigateurs. Johnson, président impérial et tout à la fois président déchu, continue d'interroger. Le présent ouvrage fait suite aux réflexions et pistes engagées lors d'une journée d'étude internationale intitulée « Les années Johnson : ruptures, continuité et héritage », organisée le 23 mai 2023³, et vise ainsi à participer au débat sur la présidence de Johnson, d'en explorer les diverses narrations et surtout de rendre compte, par l'analyse, d'une présidence polyphonique, voire cacophonique. Comme l'écrit Philip Geyelin en ouverture de son article intitulé « He Wanted Nothing More than to Succeed » (2003) : « *They have not been dull, the Johnson years.* »

Le 22 novembre 1963, il y a à peine un peu plus de soixante ans, Lyndon Baines Johnson prête le serment d'office à bord d'Air Force One à Dallas, au Texas, quelques heures après l'assassinat de John F. Kennedy. Un *outsider*⁴ à Camelot, le vice-président hérite d'un monde et d'une situation géopolitique complexes et en tension, tandis que Kennedy et ses Sages laissent à Johnson un bilan incomplet et inachevé.

Dans son ouvrage intitulé *Command of Office*, dédié aux présidents américains de Theodore Roosevelt à George W. Bush, Stephen Graubard intitule son chapitre sur la présidence de Lyndon Baines Johnson « The

² À l'exception des sénateurs Ernest Gruening and Wayne Morse, tous deux démocrates, la Chambre des représentants et le Sénat votent pleinement pour la Résolution du Golfe du Tonkin en août 1964.

³ Journée d'étude organisée à l'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines (UVSQ) sous l'égide du Centre d'histoire culturelle des sociétés contemporaines (CHCSC) et du laboratoire de Droit des affaires et nouvelles technologies (DANTE), ainsi que celle de la Maison des sciences sociales et des humanités (MSH) Paris-Saclay, et de la Graduate School Humanité-Sciences du Patrimoine de Paris-Saclay.

⁴ Graubard utilise les termes « *exclusion and marginality* » (2004 : 360) quand il décrit la vice-présidence de Johnson, une période, précise-t-il : « *among the unhappiest in his long political life* » (Graubard, 2004 : 360). Il est révélateur que Kennedy, pensant qu'il refuserait, proposa le poste de vice-président à Johnson, qui, lui, était persuadé d'être indispensable à un candidat si peu préparé (Graubard, 2004 : 360).

Texan », alors que la section précédente dédiée à John Fitzgerald Kennedy s'intitule « The Boy Wonder », soulignant la tâche ardue de lui succéder⁵. Johnson n'était pas, et dans l'opinion publique n'est toujours pas, perçu comme un homme brillant, précise-t-il, mais plutôt comme une antithèse du jeune Kennedy idéalisé. À l'intellectualisme de ce dernier, qu'il qualifie d'« aristocrate irlandais » issu du milieu aisé de la Nouvelle-Angleterre, on oppose « le cow-boy du Texas » (Graubard, 2004 : 352) qui a grandi dans la pauvreté, à l'identité régionale ancrée depuis des générations au Texas, sans toutefois être un conservateur sudiste raciste, comme le souligne Zelizer (2015 : 2). La portée de la période transitoire d'une présidence, c'est-à-dire les tous premiers mois d'un nouveau président, a été démontrée par de nombreux chercheurs – Henry (1960) ou encore Neustadt (1994) Hastedt & Eksterowicz (2001 et 2005)⁶ – qui mettent en exergue la pression subie par le nouvel occupant de la Maison-Blanche, qui doit prouver sa « capacité présidentielle⁷ ». Johnson n'échappe pas à ce que certains qualifient de « syndrome de la transition ». Mais, parce qu'il est un politicien aguerri, il décide, pour apaiser les craintes, de conserver le cabinet de Kennedy, les très estimés *Best and the Brightest*⁸. Johnson possède également une excellente connaissance du Congrès et de la politique américaine. Les membres du Congrès sont d'ailleurs plus à leur aise pour négocier avec lui qu'avec son prédécesseur – puisqu'il a été « l'un des leurs » pendant vingt-trois ans, comme le souligne Crenson & Ginsberg (2007 : 191), et qu'il sera le meilleur émissaire envoyé au Congrès (Brinkley & Dyer eds, 2004 : 414). Il est par ailleurs un négociateur avisé, la stratégie bipartisane ayant été sa ligne de conduite sous Eisenhower lorsque Johnson était chef de la majorité sénatoriale, tant et si bien qu'Eisenhower, lors de son second mandat, s'est appuyé sur cette collaboration (Graubard, 2004 : 359). En outre, il sait se montrer

⁵ Kennedy a largement battu Johnson en 1960 lors de la nomination à la candidature présidentielle du Parti démocrate : 806 délégués ont désigné Kennedy contre 409 pour Johnson (Graubard, 2004 : 360).

⁶ Ces références sont citées dans Clinton & Lang, 1993.

⁷ « *their capacity to act "presidential"* » (Hastedt, 2011 : 156).

⁸ Titre de l'ouvrage de David Halberstam publié en 1972.

très persuasif, mais aussi attentif, et il exerce une influence, toutefois temporaire⁹, sur les démocrates du Sud puisqu'il a été représentant (1937-1949) puis sénateur du Texas (1949-1961) et chef de la minorité puis de la majorité au Sénat à partir de 1954, et que les Démocrates ne lui ont pas tenu rigueur d'avoir soutenu la Cour suprême dans *Brown v. Board of Education*¹⁰. Et surtout, s'il succède à un « président martyr » (Crenson & Ginsberg, 2007 : 191), Johnson n'est pas l'héritier de Kennedy, mais de Franklin Delano Roosevelt, qu'il admire et qu'il a soutenu quand les démocrates sudistes l'ont abandonné. Il est un législateur dans l'âme, décrit par Zelizer (2015 : 2) comme une « créature du Congrès », et il est intéressant de souligner que Maureen Dowd (2024), chroniqueuse au *New York Times*, a tout récemment comparé Nancy Pelosi à Johnson afin de mettre en avant son talent de négociatrice du Congrès. Johnson est également une créature du New Deal et de Roosevelt, lançant alors des réformes sociales extraordinaires après avoir largement emporté l'élection de 1964 avec 61 % du vote populaire et 486 grands électeurs.

Si la présidence dépend bien du caractère de l'homme, comme l'a démontré entre autres Corwin, ce qui est accompli ou non par un président dépend aussi largement du contexte politique et économique, comme l'ont souligné Andrew Preston (2023) et Julian Zelizer (2015). Le contexte économique des années 60 tout comme la conjoncture politique sont en faveur des Démocrates et du président après leur victoire écrasante en 1964, accompagnée d'une majorité confortable au Congrès. De fait, le mandat de Johnson manifeste un dynamisme remarquable sur le plan intérieur, qui va donner lieu à des réformes parmi les plus radicales et progressistes jamais votées, révélant ainsi un Congrès qui n'est plus une branche dysfonctionnelle du gouvernement (Zelizer, 2015 : 5). Le 89^e congrès (1965-1966), baptisé le « fabuleux 89^e congrès » par

⁹ L'exode des démocrates du Sud prend forme sous le mandat de Johnson, notamment à la suite des signatures du *Civil Rights Act* (1964) et du *Voting Rights Act* (1965). Aucun représentant sudiste ne vote pour le candidat démocrate, Hubert Humphrey, en 1968. Les années Johnson auront donc parachevé la grande mutation du Parti démocrate et le rapprochement des conservateurs avec les Républicains.

¹⁰ Il commence toutefois à perdre de son influence et essuie des critiques à partir de 1958-59 pour avoir été trop conciliant avec Eisenhower (Graubard, 2004 : 359).

Zelizer (2015 : 163) est ainsi le plus productif de l'histoire des États-Unis, un congrès, estime le président de la Chambre des représentants John McCormack « d'espoirs accomplis », de « rêves réalisés » (cité dans Brinkley & Dyer eds, 2004 : 417). Les années Johnson sont ainsi des années de transformations de l'Amérique qui voient le lancement de programmes audacieux, incluant les revendications pour les droits civiques et promettant une « Grande Société ». À ce titre, en 2024, la « Grande Société » a fêté ses soixante ans, et il nous semble impératif de ne pas occulter ces « Grands Travaux » législatifs entrepris par Johnson et son administration qui font ainsi voter une série de législations qui marquera profondément les États-Unis, affichant un dynamisme qui contraste avec un Congrès synonyme de « cimetière pour les projets de lois des libéraux » (Zelizer, 2015 : 3) depuis les années 30. Johnson avait déclaré qu'il irait plus loin que Kennedy, et il tiendra parole¹¹. Entre autres, on peut souligner le *Civil Rights Act* de 1964, dont l'impact est aujourd'hui à nouveau le centre de toutes les attentions, et pour lequel Johnson, s'il s'attire les foudres des sudistes et de son propre état, le Texas, devient « *the President who finishes what Lincoln began* » (Graubard, 2004 : 363). Soulignons aussi la création d'un poste de Special Assistant for Consumer Affairs (1964), *Medicare* et *Medicaid* (1965), sans précédent dans le domaine de la santé américaine, tout comme le *Voting Rights Act* de 1965. On peut également ajouter à cette liste l'*Immigration and Nationality Act* et le *National Foundation on the Arts and the Humanities Act* votés en 1965, le *Highway Safety Act* (1966) et le *Freedom of Information Act* (1966), ou encore le *Clean Waters Restoration Act* promulgué en 1966.

Le président va également déclarer une « guerre contre le crime » le 8 mars 1965, peu après avoir déclaré une « guerre contre la pauvreté », l'un des programmes phares de la « Grande Société ». L'approche de Johnson résonne étonnamment avec notre époque. En effet, la guerre contre le crime ne visait pas tant le comportement criminel que les facteurs sociologiques et économiques qui, selon le gouvernement, menaient à la criminalité. De ce fait, l'éducation reste une priorité de Johnson, qui a été enseignant au Texas, et la guerre contre la pauvreté, « *my kind*

¹¹ « *to go beyond Kennedy and create a "Johnson program"* », (Brinkley & Dyer eds, 2004 : 413).

of program » annonce-t-il (Zelizer, 2015 : 133), est déclarée le 8 janvier 1964, très solennellement devant le Congrès lors de son discours sur l'État de l'Union :

This administration today, here and now, declares unconditional war on poverty in America. [...] It will not be a short or easy struggle, no single weapon or strategy will suffice, but we shall not rest until that war is won. The richest nation on earth can afford to win it. We cannot afford to lose it. (L. B Johnson, 8 janvier 1964, State of the Union Address)

Alors qu'on comptait 45 programmes sociaux en 1961, il en existe 435 en 1968 (Zelizer, 2015 : 314). L'éducation, les droits civiques (y compris l'égalité homme-femme), l'environnement, la pauvreté, la santé, l'éducation sont tout autant de domaines transformés par les politiques alors mises en œuvre, la « Grande Société » contribuant ainsi à améliorer la vie de millions de citoyens (Zelizer, 2015 : 322). Johnson est aussi le premier président à nommer, avec la validation du Sénat, le premier juge Afro-Américain de la Cour suprême, Thurgood Marshall, en 1967, et il nomme Robert Bennett, un membre de la Nation Oneida, Commissioner of Indian Affairs, le second autochtone à occuper ce poste.

Dans un autre registre, l'administration Johnson a adopté une position parfois agressive en matière d'antitrust. Elle a notamment intenté une action en justice pour bloquer l'acquisition de certaines parties de Tidewater Oil proposée par Humble Oil and Refining. De même, Johnson tient à un programme de conservation et de protection de l'environnement qui n'est pas sans rappeler celui de Theodore Roosevelt.

Toutefois, Julian Zelizer (2015 : 8) nous rappelle qu'il est impératif d'adopter une perspective moins centrée sur Johnson si l'on veut analyser rationnellement les facteurs de cette métamorphose législative. Il suggère que l'habileté de Johnson est surtout d'avoir su mettre à profit un contexte social et politique favorable. De fait, sous l'impulsion de l'exécutif, le législatif et le judiciaire ont donc, pendant ces années, œuvré à réorienter la politique intérieure des États-Unis. Les années Johnson et son héritage offrent ainsi tout à la fois des transformations sociétales formidables à l'impact indéniable, qui créèrent dans leur sillage des attentes fortes auprès des Américains, marquées, et parfois occultées, par

les violences urbaines et la débâcle du Vietnam. À ce titre, Graubard écrit que « *the new American Kings fought war constantly* » (2004 : 4), et Johnson est de ceux-là.

Les années Johnson sont en effet les années de l'escalade de l'engagement militaire américain au Vietnam, les années qui conduisent à « la perte de l'innocence » et montrent une Amérique brutale, impériale, sous couvert du mythe de l'exceptionnalisme (Zinn, 2003 [1980] ; Appy, 2015). En matière de politique étrangère et militaire, le bilan de Johnson au Vietnam apparaît aujourd'hui certainement comme l'une des plus grandes erreurs stratégiques militaires des États-Unis. Le président commence son mandat en tant que président élu en 1964, en ignorant les signaux d'un monde en mutation sur le plan géopolitique – la déposition de Khrouchtchev, les essais atomiques de la Chine – tout autant que les critiques de la part de personnages influents et de figures politiques majeures tels Harold Wilson ou Charles de Gaulle. S'il entend les arguments du sénateur Russell, pourtant l'un des plus fervents « faucons » et soutiens de la guerre froide, lui indiquant que le Vietnam ne représente pas un enjeu vital pour les intérêts américains et que s'engager dans le conflit pourrait avoir des conséquences néfastes, il croit avec ferveur en la théorie des dominos formulée par Eisenhower en 1964, et décide d'écouter les *Best and the Brightest*, qui insistent pour accroître la présence américaine dans la région. La résolution hâtive du golfe du Tonkin en août 1964 lui donne carte blanche « *to take all necessary measures to repel any armed attacks against the forces of the United States and to prevent further aggression* » (Schlesinger, 2004 [1973] : 179), dans le même temps qu'elle contribue incidemment à étendre les pouvoirs de la présidence¹², s'apparentant à une capitulation des pouvoirs du Congrès dans le domaine militaire. Si, en 1950, le président Truman avait déjà entériné le fait que les présidents ne demandaient l'approbation du Congrès en matière d'intervention militaire que par pur principe¹³, Johnson se voit de fait accorder le droit d'engager les forces armées américaines sans une déclaration de guerre du Congrès, et avec un accord et soutien *de facto*.

¹² « *the inflation of presidential authority* » écrit Schlesinger (2004 [1973] : 187).

¹³ « *A courtesy rather than a constitutional requirement* » (Crenson & Ginsberg, 2007 : 262).

Après avoir profité de l'élargissement des pouvoirs militaires de l'exécutif affirmé par Kennedy avec la création des forces spéciales en 1961, envoyées au Vietnam pour « conseiller » les Sud-Vietnamiens, Johnson entérine alors, au début de l'année 1965, l'américanisation de la guerre (Schlesinger, 2004 [1973] : 178). Dans le même temps, il reste entouré d'hommes entièrement dévoués aux principes de la guerre froide et à l'endigement du communisme, tout en ayant une confiance aveugle en la toute-puissance de l'Amérique, que le sénateur Fulbright qualifiera d'« arrogance du pouvoir » en 1966. Plus encore, il ne veut ni être celui qui va « perdre le Vietnam », à l'instar du président Truman qui avait été accusé par les Républicains d'avoir perdu la Chine, ni celui qui paraîtra faible face au communisme¹⁴. En outre, Johnson ne tolère pas la dissidence, surtout au sujet du Vietnam. Le président a un tempérament vif, ses conseillers n'osent pas, une fois les troupes engagées, le contredire, George Reedy évoquant une « aura de révérence » accablante (Schlesinger, 2004 [1973] : 181).

En mai 1967, malgré un mémo pessimiste de Robert McNamara, le secrétaire à la Défense qui doute finalement de l'engagement américain, le président intensifie les bombardements sur le Vietnam du Nord, faisant de lui l'architecte de ce que nombre d'historiens ont qualifié d'intervention la plus désastreuse de l'histoire des États-Unis¹⁵. Mi-mars 1968, comme il l'écrira dans son autobiographie, il reste persuadé que « *We were defeating ourselves* » (Johnson, 1971 : 418). Car les années Johnson sont aussi une période clé qui voit l'émergence du quatrième pouvoir : les médias, lesquels, à partir de 1968, ne soutiennent plus majoritairement le gouvernement au Vietnam. L'opinion publique est divisée, et jamais le mouvement antiguerre n'aura été aussi audible, visible et suivi.

Toutefois, cette opposition n'empêche pas la poursuite de la guerre, reflétant à la fois le caractère impérial de la présidence américaine et l'obstination de Johnson. Si le président « peut façonner l'exécutif à l'image de ses besoins réformistes », comme le suggère Vincent Michelot, il constate

¹⁴ Les Républicains, en 1964 avant les élections, l'accusaient de montrer des faiblesses en matière de défense et de sécurité (Zelizer, 2015 : 146).

¹⁵ Voir par exemple Logevall & Zelizer (2023).

qu'en retour, « la guerre peut aussi forcer le président à réinventer la fonction » (Michelot, 2008 : 5). Pour Johnson, les conséquences de la guerre du Vietnam sur sa fonction sont irrémédiables : le 31 mars 1968, alors que certaines primaires ont déjà eu lieu, et alors qu'il tente de négocier un traité de paix au Vietnam, le président annonce qu'il ne se représentera pas et déclare : « *I shall not seek, and I will not accept the nomination of my party for another term as your president.* » Espérant faire ainsi taire les critiques, le président n'aura pas réussi à user de son « pouvoir de persuasion » (Neustadt, 1990) et la guerre du Vietnam restera dans l'esprit du plus grand nombre « la guerre de Johnson », plus que, comme l'a décrite Arthur Schlesinger, « *a tragedy without villains* ». La guerre du Vietnam, affirment Crenson & Ginsberg (2007 : 264) résonne d'une part comme une défaite militaire, et d'autre part comme une défaite de la présidence Johnson. La dichotomie est flagrante entre les talents de Johnson en matière de politique intérieure, qui se révèlent être le pur produit de son imagination (Brinkley & Dyer eds, 2004 : 412), et ses faiblesses et manquements en politique étrangère.

Ainsi, ce paradoxe remarquable se lit en filigrane dans les chapitres présentés ici : si, rarement, on a vu à la Maison-Blanche candidat tant préparé, fort à la fois d'une expérience en politique, d'une connaissance des arcanes du Congrès – certainement « le meilleur législateur présidentiel » (Dallek *in* Brinkley & Dyer eds, 2004 : 423) que Greenstein qualifie de « magicien du législatif » (Greenstein, 2001 : 78) – et d'un contexte politique intérieur favorable, Johnson va devenir le symbole d'un président honni et d'une présidence presque anéantie. La présidence « accidentelle » de Lyndon B. Johnson (Zelizer 2015 : 132), avait commencé avec une crise, elle se conclut sur une autre, celle du borbier du Vietnam, ainsi que par la désintégration de la coalition démocrate en 1968, lors de la convention de Chicago (Zelizer, 2015 : 307). C'est souvent ce que l'on retient du président qui, face à une lutte sourde pour affirmer sa légitimité dans les premières heures, puis à la tête d'une présidence entachée par une guerre impopulaire, marquée du slogan « *Hey, hey, LBJ, how many kids did you kill today?* », semble être tombé en disgrâce. Son mandat et son image ne résistent pas, et beaucoup se demandent si celui que Graubard surnomme « *the most tragic president of the century* » (2004 : 367) et Dallek

« *the flawed giant* » (in Brinkley & Dyer eds, 2004 : 423) sera un jour réhabilité. Les années Johnson s'achèvent dans la violence, à la fois sur les plans national et international : les assassinats de Martin Luther King, le 4 avril 1968, celui de Robert Kennedy le 5 juin 1968, les émeutes qui ont suivi – dont Johnson est rendu responsable par les Républicains qui accusent sa Grande Société d'avoir failli — les affrontements lors de la Convention nationale du Parti démocrate et la répression en août se lisent comme un écho de l'offensive du Têt en janvier, de l'invasion des troupes soviétiques en Tchécoslovaquie et de l'assassinat de l'ambassadeur américain au Guatemala, en août de cette même année. Johnson a de fait largement contribué à orchestrer ce que Logevall et Zelizer qualifient de « *chaos and dysfunction [...] an atmosphere that would benefit conservative forces diametrically opposed to the political values that LJB hoped to protect and promote* » (2023). On peut alors s'interroger sur la façon dont Geleyin (2003) qualifie les années Johnson : « *More than anything, perhaps, they have been sad, in the sense that Franklin D. Roosevelt thought of Lincoln as a "sad man because he couldn't get it all at once – and nobody can"*. » Une désillusion, une défaite. Mais ne faut-il retenir que cela, comme longtemps l'a fait l'opinion publique ?

Le présent ouvrage n'a pas pour ambition d'ouvrir la voie à une réhabilitation, mais plutôt d'envisager un rééquilibrage historiographique, afin d'examiner les différents aspects des années Johnson, leur complexité et leur héritage. La présidence Johnson se révèle multiple, reflétant non pas un mais plusieurs arcs narratifs inextricablement liés, que les présents chapitres dévoilent dans cette contribution. Si des ouvrages majeurs ont déjà été produits sur le président Johnson et sa présidence, notamment la remarquable biographie en plusieurs volumes de Robert Caro (1982, 1990, 2002, 2012), la présente étude vise modestement, dans la lignée de ces réflexions, à établir un bilan qui porterait essentiellement sur trois aspects des années Johnson – le juridique, le politique et le culturel –, afin de broser un portrait pondéré de ces années tumultueuses. On tentera aussi de mettre en relation l'Amérique de Johnson et celle du début des années 2000, en évaluant dans quelle mesure les États-Unis sont

aujourd'hui un produit de ces années¹⁶, et on s'interrogera alors sur un possible effet de miroir. En effet, les atteintes au droit de vote dans certains états, les débats autour de la Cour suprême, ainsi que les tentatives de l'administration Trump de faire reculer la gratuité de l'accès à certains soins médicaux interpellent nécessairement sur la portée, les succès et les échecs des politiques mises en place durant le mandat de Johnson. Une réflexion sur la gouvernance et les actions menées par le gouvernement fédéral ces dernières années ne peut déroger à une analyse du mandat de Johnson. En outre, Johnson lui-même met en lumière le clivage d'une société américaine en mutation : « *fighting between police and students at the Democratic National Convention in Chicago proved every television viewer in America how deep the cleavage was in our society, how intense the hatreds...* » (Johnson, 1971 : 543).

L'émergence d'une coalition conservatrice lors des élections de 1968 est, en grande partie, le résultat des lois et programmes mis en place par l'administration Johnson, pourtant un sudiste texan. Cette déclaration conserve tout son sens aujourd'hui, à l'heure où des procès ont lieu à la suite de l'attaque sur le Capitole le 6 janvier 2021. Ces fractures n'ont pas été résolues depuis les années Johnson, et l'on peut penser que les actions mises en place dans les années 60 ont contribué à les mettre au jour.

Afin de compléter les immenses travaux déjà réalisés sur Lyndon Baines Johnson et sa présidence, cet ouvrage s'appuie sur une approche pluridisciplinaire, voire transdisciplinaire, à laquelle ont contribué notamment des juristes, des civilisationnistes et des historiens en s'articulant autour de trois thèmes majeurs : il porte, dans un premier temps, un regard général et introductif sur le président et la présidence Johnson dans une première partie intitulée « Lyndon B. Johnson et sa présidence : perspectives ». Dans un deuxième temps, il propose de porter un regard appuyé sur la question des droits citoyens et sociaux sous la présidence Johnson. Enfin, il se conclut par une réflexion sur une facette de la « Grande Société », la guerre contre la pauvreté. Ces deux dernières

¹⁶ « *One of the most remarkable aspects of the Great Society is how much still lives with us today* », écrit Zelizer (2015 : 10). À ce titre, les programmes mis en place lors des années Johnson ont résisté aux mandats de Reagan (Zelizer, 2015 : 319).

parties mettent ainsi en lumière une série d'études de cas révélateurs du travail titanesque accompli par Johnson et son administration, ses limites parfois et ses résonances dans l'Amérique d'aujourd'hui.

La première partie met en lumière la dichotomie existante entre une présidence remarquable et transformationnelle, et les manquements dont Johnson s'est rendu coupable. Elle s'ouvre ainsi avec un texte de **Stephen Whitfield** (Brandeis University, MA) intitulé « Reading Robert Caro's Life of Lyndon Johnson ». Soulignant d'emblée le travail titanesque de Caro, Stephen Whitfield entrelace l'évolution, voire la transformation de Johnson avec le travail de recherche et d'écriture de Caro, l'un président controversé et l'autre ancien journaliste à la routine de travail excentrique et à l'obsession du détail. Véritable équilibriste, Stephen Whitfield nous plonge à la fois dans l'univers de la création de la biographie de Johnson et la métamorphose du président, ponctuant son texte d'anecdotes révélatrices tant du biographe que du sujet. Dans un même temps, l'auteur souligne les nombreuses critiques qu'a reçues Caro de la part de ses confrères, et notamment l'aspect « déséquilibré » de son portrait : on l'a paradoxalement accusé de manquer de nuance dans la pléthore de détails accumulés. Stephen Whitfield prend soin de mettre en exergue les fêlures de certaines de ces accusations et passe en revue les divergences et les contrastes entre les « rivaux » de Caro, concluant que ce dernier était clairement mû par la volonté de montrer ce que le pouvoir fait aux gens. Stephen Whitfield met ainsi en évidence la singularité de l'auteur : c'est en Robert Caro, soutient-il, que Johnson a trouvé, de façon posthume, le plus dévoué, le plus consciencieux et le plus ambitieux des biographes.

De la même façon, dans « Part of the Way with LBJ: The Shifting Legacies of Lyndon Johnson », **Mark Atwood Lawrence** (directeur de la LBJ Presidential Library and Museum à Austin, Texas), met en lumière la question d'une possible réévaluation de la présidence de Johnson, malgré les nombreuses attaques et accusations dont elle a fait l'objet. Il avance trois arguments majeurs dans ce sens, jusqu'à faire de Johnson un point de référence auquel le président Biden pourrait être mesuré. Il estime ainsi que les nouvelles sources mises à jour, le fait que le débat autour de la guerre du Vietnam a perdu en intensité, et enfin le caractère hyperpartisan de la politique aujourd'hui ont rendu possible une réécriture de

l'héritage du président. Toutefois, au regard de la guerre du Vietnam, Mark Atwood Lawrence invite à la prudence quant à une réhabilitation de Johnson.

« Presidents, Their Staffs, and How Administration Affects Policy: JFK, LBJ and the Case of Vietnam », de **David B. Starr** (Brandeis University, MA), propose ensuite une étude des politiques mises en œuvre concernant la guerre du Vietnam en s'appuyant principalement sur les personnalités de Kennedy et de Johnson et la façon dont, incidemment, ils collaboraient avec leurs équipes. Il analyse comparativement comment les dynamiques relationnelles, auxquelles s'ajoute le contexte, ont influé sur les prises de décision concernant le Vietnam. Kennedy comme Johnson ont tous deux hérité de tensions en Asie du Sud-Est, mais les deux hommes affichaient des personnalités et des *modus operandi* relationnels distincts, l'un favorisant une atmosphère d'échanges et de questionnements intellectuels, tandis que l'autre était un imposant équilibriste qui refusait les voix dissonantes. David B. Starr propose ainsi une étude comparative et analytique des deux présidences et met en exergue la façon dont les personnalités, les relations qui en découlent et le contexte génèrent des forces et des faiblesses qui peuvent asseoir ou défaire une présidence et son héritage.

Enfin, **Julien Boudon** (Université Paris-Saclay) conclut cette première partie en proposant l'étude du cas de l'élection présidentielle de 1964 dans son texte intitulé « L'élection présidentielle de 1964 : un tournant dans la vie politique américaine ». Derrière ce scrutin, ce sont plusieurs histoires politiques qui s'entrechoquent. Ainsi, pour le constitutionnaliste et le politiste, elles annoncent un bouleversement dans la géographie électorale des États-Unis d'Amérique. À la répartition inchangée depuis la guerre de Sécession, d'un Sud acquis aux Démocrates et d'un Nord massivement républicain va se substituer une forme de retournement. Le « Sud profond » tourne progressivement le dos aux Démocrates et vote de plus en plus nettement en faveur des Républicains. De ce point de vue, l'élection présidentielle de 1964 est remarquable : pour la dernière fois jusqu'à aujourd'hui, le candidat démocrate l'emportait sur son rival républicain dans les États du Sud.

La deuxième partie de l'ouvrage est consacrée à ce que l'administration Johnson a mis en place dans le cadre de la « Grande Société ». Elle invite à s'attarder sur la genèse du *Voting Rights Act*, propose une analyse de l'évolution des droits des Amérindiens, et interroge le programme *Job Corps* et les avancées dans le domaine de l'accèsion aux services de santé.

Olivier Richomme (Université Lumière Lyon 2), nous plonge donc dans les coulisses du *Voting Rights Act* (VRA) dans son texte « *Katzenbach v. South Carolina* (1966) and LBJ's Voting Rights Legacy ». Il soulève avec justesse les multiples facteurs qui ont mené à sa concrétisation et ont contribué à son succès. Ainsi, il met en exergue un Congrès favorable au président et l'approche alors bipartisane, mais également le talent de Johnson, l'activisme du mouvement pour les droits civiques, ainsi que le travail de la Civil Rights Division au sein du ministère de la Justice. Cet organe effectue un travail tout à fait remarquable en rédigeant avec une attention accrue la section 5 du VRA. Olivier Richomme met notamment en lumière l'inclusion d'une provision considérée par certains comme restrictive, la *preclearance*, qui fut jusqu'en 2013 la clé dans la réussite du VRA, et son abrogation récente. L'auteur nous invite à observer comment les trois branches du pouvoir fédéral américain travaillèrent en étroite collaboration, permettant, enfin, une application pleine du XV^e amendement à la Constitution américaine (1870), tout en mettant en lumière combien cet épisode tranche avec la réalité politique fortement polarisée d'aujourd'hui. En ce sens, l'arrêt *Katzenbach v. South Carolina* (1966) entérine le VRA et marque ainsi un moment historique.

Dans un deuxième temps, **Sophie Croisy** (Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines), dans « The State of Indigenous Affairs During the John F. Kennedy/Lyndon B. Johnson Administrations (1961–69): A Federal Change of Heart from Termination to Sovereignty », rappelle la mise à la marge systématique, voire l'effacement, des peuples amérindiens aux États-Unis, jusque dans les années 60, que ce soit dans les domaines économique, politique ou culturel. Si les années 60, et tout particulièrement l'ère Johnson, sont marquées par des luttes et des avancées majeures en matière de droits civiques, l'autrice prend soin de distinguer les demandes autochtones de celles du mouvement plus large pour les droits civiques que l'on connaît, en rappelant leur combat pour la

préservation de leurs droits et coutumes. Elle examine comment Johnson a parachevé ce que Kennedy avait commencé, en proposant une analyse des discours et les programmes et politiques de justice sociale mis en place en réponse aux demandes et résistances des Amérindiens. La continuité de ces deux administrations dans ce domaine a permis d'établir un précédent durable et de définir un nouveau cap pour les États-Unis quant aux droits indigènes, qui résonnent encore aujourd'hui malgré certaines faiblesses et lenteurs.

Benoît Lopez (UVSQ) s'attelle à l'épineuse question de l'insertion sociale de la jeunesse aux États-Unis dans son texte intitulé « *Job Corps* : un programme social pour héritage ? ». Le programme *Job Corps* et son intégration encore aujourd'hui dans l'action de l'administration fédérale américaine, et plus particulièrement du ministère du Travail américain, interpelle. Après avoir identifié ses éléments de faiblesse, Benoît Lopez en souligne les lignes de force. Une approche de droit comparé permet de mettre en exergue ces dernières mais elles sont aussi l'occasion de questionner le rôle des forces armées et ses méthodes dans la conception des initiatives d'insertion professionnelle développées depuis le lancement des centres *Job Corps* de Johnson des deux côtés de l'Atlantique.

La troisième partie conclut cet ouvrage avec deux angles originaux sur la guerre contre la pauvreté, tout d'abord en examinant une région souvent oubliée, les Appalaches, et enfin la perspective sécuritaire.

Taoufik Djebali (Université de Caen) s'attache à examiner un programme mis en place dans le cadre de la « Grande Société » et plus particulièrement de la *War on Poverty*. Son texte, « La Appalachian Regional Commission de Johnson et la lutte contre la pauvreté. Le succès d'un modèle de développement », propose de porter un regard appuyé sur ce que l'administration Johnson a mis en place afin de lutter contre la pauvreté en milieu rural à travers le cas de la région des Appalaches, alors à la marge tant sur le plan économique que social. En s'appuyant sur un programme fondateur de Kennedy, qui s'articulait autour de trois axes (transport, enseignement et santé), Johnson va poursuivre et étendre une action que l'auteur qualifie de novatrice et de très engagée. Contre toute attente, ce programme a survécu, peut-être car il s'est présenté comme

un programme d'aide régionale plus qu'une lutte contre la pauvreté, suggère l'auteur. Son champ d'action s'est même élargi, tout comme des programmes similaires ont vu le jour dans d'autres régions, reflétant la portée sociale et économique des actions menées par l'administration Johnson.

Pour clore cet ouvrage, **Benjamin Fiorini** (Université Paris 8), dans « *La War on Crime* du président Lyndon B. Johnson. Anatomie d'un virage sécuritaire », propose une réflexion sur l'action du président Lyndon Johnson portée à travers ce qui restera l'un de ses slogans phares, « *war on crime* » évoqué pour la première fois le 8 mars 1965. Derrière la formule, Benjamin Fiorini propose d'analyser les changements politico-juridiques qui ont suivi cette annonce qui, à l'époque déjà, semble paradoxale pour certains commentateurs avertis, la criminalité n'ayant pas atteint un pic historique. Ainsi, il apparaît que les politiques initiées par le gouvernement fédéral sous Lyndon Johnson se sont rapidement répercutées sur les gouvernements des états fédérés dans toute l'Amérique. Vont ainsi apparaître des programmes d'amélioration des communautés et des programmes de formation des agents des forces de l'ordre. Autre élément récurrent de l'approche de Johnson, son ambition sécuritaire coïncide avec la création d'une commission dédiée, la Commission on Law Enforcement and Administration of Justice (CLEAJ).

Références bibliographiques

- APPY Christian, 2015. *American Reckoning, The Vietnam War and our National Identity*, New York, Viking.
- BRINKLEY Alan & DYER Davis (eds), 2004. *The American Presidency*, New York, Houghton Mifflin Company.
- CARO Robert A., 1982. *The Path to Power*, New York, Alfred A. Knopf.
- CARO Robert A., 1990. *Means of Ascent*, New York, Alfred A. Knopf.
- CARO Robert A., 2002. *Master of the Senate*, New York, Alfred A. Knopf.
- CARO Robert A., 2012. *The Passage of Power*, New York, Alfred A. Knopf.

- CLINTON David W. & LANG Daniel G., 1993. « What Makes a Successful Presidential Transition? », *Presidential Studies Quarterly*, 23 (1), p. 41-55, <http://www.jstor.org/stable/27551079> (Consulté le 28/12/2023).
- CORWIN Edward S., 1957. *The President: Office and Powers*, New York, New York University Press.
- CRENSON Matthew & GINSBERG Benjamin, 2007. *Presidential Power, Unchecked and Unbalanced*, New York, W. W. Norton & Company.
- Dowd Maureen, 2024. « Nancy Pelosi, Mother of Dragons », *The New York Times*. Mis en ligne le 21/08/2024, <https://www.nytimes.com/live/2024/08/20/opinion/thepoint?smid=nytcore-ios-share&referringSource=articleShare#dowd-pelosi-dragons-biden> (Consulté le 21/08/2024).
- GEYELIN Philip, 2003. « He Wanted Nothing More than to Succeed », in W. D. Sloan & L. B. Anderson (eds.), *The Sad Years of President Lyndon B. Johnson, Pulitzer Prize Editorials: America's Best Writing, 1917-2003*, 3th edition, Ames, Iowa State Press, p. 177-80, <https://www.pulitzer.org/article/sad-years-president-lyndon-b-johnson> (Consulté en novembre 2023).
- GRAUBARD Stephen, 2004. *Command of Office*, New York, Basic Books.
- GREENSTEIN Fred I., 2001. *The Presidential Difference*, Princeton, Princeton University Press.
- HALBERSTAM David, 1972. *The Best and the Brightest*, New York, Random House.
- HASTEDT Glenn P., 2011. « The Presidency », in S. W. Hook & C. M. Jones (eds.), *Routledge Handbook of American Foreign Policy*, New York, Routledge.
- HENRY Laurin, 1960. *Presidential Transitions*, Washington, DC, The Brookings Institution.
- JOHNSON Lyndon B., 1971. *The Vantage Point: Perspectives of the Presidency, 1963-1969*, New York, Holt, Rinehart and Winston.
- LOGEVALL Fredrik & ZELIZER Julian E., 2023. « The Cost of Overcorrecting on Lyndon Johnson and Vietnam », *The New Republic*, mis en ligne le 2/12/2023, <https://newrepublic.com/article/177169/cost-overcorrecting-lyndon-johnson-vietnam> (Consulté le 02/12/2023).
- MICHELOT Vincent, 2008. *L'Empereur de la Maison-Blanche*, Paris, Armand Colin.

- NEUSTADT Richard. E. 1990. *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, 4th edition, New York, Free Press.
- PRESTON Andrew, 2023. « The Emperor Is Dead – Long Live the Empire: The Enduring Legacy of the Imperial Presidency », *Modern American History*, 6 (2), p. 259-264, <https://doi.org/10.1017/mah.2023.16>.
- SCHLESINGER Arthur, 2004 [1973]. *The Imperial Presidency*, Boston, Houghton Mifflin.
- VLACHOGIANNIS Apostolos, 2014. *La Living Constitution. Les juges de la Cour suprême des États-Unis et la Constitution*, Paris, Classiques Garnier, coll. « Bibliothèque de la pensée juridique ».
- ZELIZER Julian E., 2015. *The Fierce Urgency of Now: Lyndon Johnson, Congress and the Battle for the Great Society*, New York, Penguin Press.
- ZINN Howard, 2003 [1980]. *A People's History of the United States*, New York, HarperCollins.

PREMIÈRE PARTIE

Lyndon B. Johnson et sa présidence : perspectives

Introduction

Lyndon B. Johnson et sa présidence : perspectives

Évoquer le président Johnson semblait difficile sans revenir sur le colossal travail bibliographique effectué par Robert Caro. C'est le défi qu'a relevé **Stephen Whitfield** dans son texte qui ouvre la première partie de cet ouvrage. Il explore la représentation et l'analyse offertes par cet auteur à propos de l'impact significatif de Lyndon B. Johnson sur la politique américaine, en mettant en lumière ses efforts pour lutter contre la pauvreté et promouvoir les droits civiques. Stephen Whitfield se concentre sur l'œuvre de Robert Caro, dont les quatre volumes consacrés à Johnson révèlent à la fois ses réalisations impressionnantes et ses échecs notables, notamment dans le cadre de la guerre du Vietnam. Bien que Robert Caro soit salué pour ses recherches approfondies, il fait également face à des critiques concernant son approche, jugée parfois trop accusatrice et biaisée. Cette première contribution de l'ouvrage aborde naturellement les critiques formulées par d'autres biographes, comme Robert Dallek, qui propose une vision plus équilibrée de Johnson, reconnaissant ses défauts tout en soulignant son génie politique. Enfin, Stephen Whitfield invite à une réflexion nuancée sur la vie et l'héritage de Lyndon B. Johnson, en insistant sur l'importance de considérer à la fois ses contributions et ses défauts pour comprendre pleinement son impact sur l'histoire américaine.

Il est justement question d'héritage dans le texte de **Mark Atwood Lawrence** intitulé « Part of the Way with LBJ: The Shifting Legacies of Lyndon Johnson ». L'auteur rappelle que lorsque Lyndon B. Johnson quitta la Maison-Blanche en 1969, il était largement critiqué, surtout à cause de la guerre du Vietnam et des controverses entourant sa *Great Society*. Peu de temps après son départ, son héritage semblait terni, et il était considéré comme un président en disgrâce. Cependant, au fil des décennies, sa

réputation a connu une réévaluation significative, notamment en 2020, lorsque certains journalistes ont commencé à le comparer à Joe Biden en tant que modèle de leadership. Cette transformation de l'image de Johnson peut être attribuée à trois facteurs principaux d'après Mark Atwood Lawrence. Premièrement, l'accès à de nouveaux documents historiques a permis aux chercheurs d'explorer plus en profondeur sa présidence, révélant des nuances dans ses décisions et sa personnalité. Deuxièmement, l'impact négatif de la guerre du Vietnam s'est atténué avec le temps, permettant une relecture de ses réalisations en matière de politique intérieure. Enfin, le climat politique hyperpartisan du *xxi*^e siècle a suscité une nostalgie pour le style pragmatique et bipartite de Johnson.

Malgré cette réévaluation, le bilan de Johnson reste complexe. Bien que ses contributions aux droits civiques et à la lutte contre la pauvreté soient reconnues, son rôle dans la guerre continue d'interroger sur son héritage. En conclusion, le chapitre souligne que Lyndon B. Johnson est désormais perçu comme un président majeur, mais dont héritage reste entaché par les échecs de sa politique étrangère. Les historiens continueront d'explorer ces complexités pour mieux comprendre son impact sur l'histoire américaine.

L'une des grilles d'analyse possibles pour percer cette complexité peut être recherchée du côté des personnes qui ont entouré le président dans son exercice du pouvoir. C'est la démarche qui a été privilégiée par **David B. Starr** dans sa contribution intitulée « Presidents, Their Staffs, and How Administration Affects Policy: JFK, LBJ and the Case of Vietnam ». Dans ce chapitre, David B. Starr propose une approche comparative des présidences de John F. Kennedy et Lyndon B. Johnson. Bien que les deux présidents aient partagé des idéaux similaires, leurs approches et résultats diffèrent considérablement. David B. Starr souligne l'importance d'analyser non seulement le contexte historique, mais aussi la manière dont chaque président interagissait avec son personnel.

Kennedy est décrit comme un leader cérébral, favorisant un environnement de discussion, tandis que Johnson, plus intuitif, recherchait la loyauté et évitait la dissension. Cette dynamique a eu un impact significatif sur leurs décisions concernant le Vietnam. Kennedy, bien que dans un premier temps hésitant, a intensifié l'engagement américain, tandis

que Johnson, après la mort de Kennedy, a choisi d'escalader le conflit, conduisant à des conséquences désastreuses. Le chapitre conclut en soulignant le caractère crucial de la relation entre les présidents et leurs équipes pour comprendre la formulation des politiques. La manière dont Kennedy et Johnson ont administré leurs relations avec leurs conseillers a façonné non seulement leur héritage, mais aussi l'histoire américaine, en particulier la politique étrangère.

L'élection est indéniablement l'autre moment clé de la mobilisation d'un président et de ses collaborateurs, et c'est cette dimension électorale qu'a choisie **Julien Boudon** pour sa contribution sur « L'élection présidentielle de 1964. Un tournant dans la vie politique américaine ». Comme il le rappelle, cette élection a représenté un tournant majeur dans la politique américaine, marquant un changement significatif dans la géographie électorale des États-Unis. Sous la présidence de Lyndon B. Johnson, le Sud, traditionnellement démocrate depuis la guerre de Sécession, s'est tourné vers les Républicains, un phénomène qui s'est intensifié au fil des décennies. De fait, le chapitre souligne que, bien que Johnson ait remporté l'élection de 1964 avec un soutien massif (61 % des voix populaires et 486 grands électeurs), après cette victoire les Démocrates n'ont plus jamais dominé politiquement le Sud. Les répercussions de la politique de déségrégation et des droits civiques, initiées par Johnson, ont conduit à une rupture avec les électeurs du Sud, qui se sont progressivement tournés vers le Parti républicain.

Julien Boudon examine également les implications de cette élection dans la dynamique politique actuelle, notant que les Républicains dominent désormais presque tous les États du Sud. Il conclut en posant la question de savoir si cette tendance pourrait s'inverser dans certains États, comme la Géorgie, où les récents résultats électoraux montrent un regain d'intérêt pour les candidats démocrates. En somme, le chapitre met en lumière les transformations profondes de l'électorat américain depuis 1964 et les défis persistants auxquels le Parti démocrate est confronté dans le Sud.

Reading Robert Caro's *Life of Lyndon Johnson*

Stephen WHITFIELD

L'impact politique et social de Lyndon B. Johnson, à la tête des États-Unis de 1963 à 1969, est incontestable. Ses débuts dans un milieu démuné, au cœur du Texas Hill Country – « les pays des collines », ont forgé sa détermination à réduire la pauvreté, à garantir le droit de vote aux Noirs du Sud et à rendre les soins de santé accessibles à tous les Américains. Aucun président, depuis Franklin D. Roosevelt, n'a fait preuve d'un plus grand savoir-faire dans l'usage des leviers du pouvoir – ce qui a également conduit à la débâcle de la guerre du Vietnam, dont Johnson avait hérité, mais dont il est devenu pleinement le commandant en chef. Distinguer ses succès en politique intérieure de ses échecs en politique étrangère, mesurer la compassion face au désastre représentent un défi pour tout biographe. Mais c'est en Robert Caro que Johnson a trouvé, de manière posthume, le plus ingénieux et le plus dévoué des chercheurs, le plus consciencieux et le plus ambitieux de tous ceux qui se sont penchés sur les responsables politiques du XX^e siècle. Toutefois, malgré les nombreuses récompenses et distinctions qu'il a obtenues, *The Years of Lyndon Johnson* a été entaché d'accusations d'hostilité et de préjugés discutables. De telles accusations méritent d'être examinées et clarifiées, afin de rendre justice tant à l'œuvre monumentale de Robert Caro qu'à l'héritage de Lyndon B. Johnson.

MOTS-CLÉS : droits civiques, Robert Dallek, Texas Hill Country, Robert Moses, Coke Stevenson

Lyndon B. Johnson cut a larger-than-life figure in American politics. In death, which occurred exactly a little over half a century ago, in 1973, he has loomed even larger, because the magnitude of his achievements has been revealed in Robert A. Caro's four volumes of an unfinished biography. The research invested in it is extraordinary, in measuring what Johnson did and how he did it. His historical importance as a

Congressman, Senator, Vice President and 36th President has therefore been magnified. Mark A. Lawrence, who directed the Lyndon B. Johnson Presidential Library and Museum in Austin, Texas, rightly warned that Johnson didn't do it all alone (Pengelly, 2023). Yet the sheer scale of Caro's scrutiny makes Johnson seem even bigger. He has become more inescapable – a politician whose legacy needs to be reckoned with, in order to fathom the middle third of the 20th century in America. No biography is more helpful, indeed more indispensable, in performing such a task than *The Years of Lyndon Johnson*.

The life of Robert Caro

Born in 1935 and educated at Princeton, Caro published his first book in 1974. *The Power Broker: Robert Moses and the Fall of New York* won the Pulitzer Prize for Biography the following year, as well as the Francis Parkman Prize, bestowed for literary excellence in the presentation of the past. At the end of the century, when the Modern Library conducted a poll to identify the hundred greatest works of nonfiction of the previous hundred years, *The Power Broker* made the list. During the height of the pandemic, when Zoom interviewers entered the homes of scholars, pundits, and political figures, bookshelves often appeared in the background. Conspicuously placed on them has been *The Power Broker* (Rubinstein, 2020: 19). Those talking-heads who were interviewed with a copy of *The Power Broker* behind them didn't even have to prove to have perused it. But President Barack Obama did read it, when he was 22 years old; and he professed to be “mesmerized” (Burkeman, 2015). In 2010, in the White House, he gave Caro the National Humanities Medal. The situation was a little delicate. Because of the reputation of Johnson's arm-twisting skill in bending Congress to his will, and because Obama was struggling against implacable Republican opposition on Capitol Hill, the honoree reassured him that the multi-volume biography was not intended to be read as “an unspoken attack on you” (Risen, 2014: 26).

Like *The Years of Lyndon Johnson* to date, *The Power Broker* has never been out of print. In 1975, the recommendation of the jury for the Pulitzer Prize for Biography was unanimous. Chairman Leonard W. Levy explained why: “*The Power Broker* is gargantuan in theme and

impact as well as size. It is shattering, enormously vital, and original in a sense that no other book [that year] is." Levy added: "the research is as impressive, prodigious, and thorough as it could be." Caro interviewed 522 people, including Robert Moses (1888–1981), who was still alive when the book was published. Moses restrained his enthusiasm for it; nor did it inspire unmodulated praise even from Levy, who conceded that *The Power Broker* "has many faults. It is too long... it has a pugnacious and prosecutorial tone; it is filled with righteous indignation [and] scorn" (Levy, 1980: 10–2; Caro, 2019: 188). Such objections would re-emerge in reviews of *The Years of Lyndon Johnson*.

Johnson met Moses only once, in 1964 in New York, at the World's Fair; which the latter had built (Richards, 1991: 17). The former was then at the height of his power. The astonishing legislation that the 89th Congress was about to pass under his leadership can be summarized as follows: Medicare, Medicaid, the Department of Housing and Urban Development, the Department of Transportation, and the National Endowment for Arts and Humanities. He secured passage of the Voting Rights Act, the Higher Education Act with its federal aid to elementary and secondary education, the Water Quality Act, the Motor Vehicle Air Pollution Control Act, the Highway Beautification Act, the Highway and Motor Vehicle Safety Acts, the Clean Waters Restoration Act, the Demonstration Cities Act, and the Fair Packaging and Labeling Act. He achieved a major amendment to the Immigration and Nationality Act (Menand, 2021: 73), which repudiated the nativism that denied undesirables the chance to become Americans. No wonder then that Lawrence called that record of leadership "perhaps the most striking embodiment of faith in Washington's capacity to fix what ails the nation or the world" (Pengelly, 2023). The intensity of that faith registers quite apart from any judgment about the success in funding and implementing such an overwhelming avalanche of laws.

The formidable paper trail he left behind at his Presidential library would be daunting to any researcher – but especially someone who felt obliged to "turn every page" when examining documents. The library holds about 45 million of them. When Caro went through the congressional papers, which covered a period that lasted barely more than a decade, he found 349 boxes. Each box could hold about 800 pages. He admitted

that he could not read each of them for the nearly six presidential years (Santel, 2016: 11; Caro, 2019: 84). Not every scholar cut Caro slack. For instance, the chairperson of the Department of History at the University of Texas at Austin noticed that Caro had failed to examine enough municipal and county libraries throughout the State; and this critic thus regarded the first volume as less than “thorough” (Gould, 1983: 59, 62). Because Caro is not an academic, no graduate students have helped him. His only assistant has been his wife Ina, who was 16 years old when they met; he was 19 (Jones, 2012: 97).

Caro began his research in 1976, expecting to write one volume. It soon bloomed into a trilogy and then a tetralogy; and readers now await another, concluding volume. So exponential has been the growth of *The Years of Lyndon Johnson* that the third installment, *Master of the Senate* (2002), is about as long as the two previous volumes combined. It is as thick as the printer could bind the 1,167 pages into a single volume. Caro has estimated that less than five percent of the material he has gathered can be detected in the books (Williams, 2017: C3). He takes no shortcuts. *The Path to Power* (1982) required him to spend six years researching and describing the first 33 years, from Johnson’s birth in 1908 until his defeat in a Senatorial primary race in Texas in 1941. *Means of Ascent* (1990) covered the next seven years of Johnson’s life, but Caro needed eight years before the book was published. Johnson spent 12 years in the Senate. *Master of the Senate*, which also won the National Book Award, took Caro exactly as long – 12 years – to complete (Nelson, 2003: 2). *The Passage of Power* (2012), needed 736 pages of text to get from the Democratic Party nominating convention in the summer of 1956 to Johnson’s State of the Union address in January 1964. This publishing schedule has thus barely kept pace with the arc of Johnson’s own career. At the age of 64, the ex-President was still far from elderly when he died, only four years after leaving office. Caro’s investigations have been spectacularly rewarded. *The Path to Power*, *Means of Ascent*, and *The Passage of Power* all won the National Book Critics Circle Award, and *Master of the Senate* earned a Pulitzer Prize. In 2006, the American Academy of Arts and Letters gave Caro the Gold Medal in Biography, and a decade later he won the National Book Award for Lifetime Achievement.

Such acclaim stems from work habits that must be classified as eccentric. The writing starts on legal pads, going through about four drafts in longhand, revising with pencil. Caro then switches to a Smith-Corona Electra 210 typewriter, a model last manufactured in the late 1970s. He uses carbons. Some readers are so desperate for him to finish this biography that they have sent him their own Smith-Corona Electra 210 typewriters, from which he extracts spare parts (Caro, 2019: xii, 187, 201; Santel, 2016: 17; Vick, 2019: 18; Barry, 2021: 31). Just as aspiring American novelists who wanted to write like Hemingway bought fishing tackle and tickets to bullfights, some young scholars may now be imitating Caro's methods. But such authors will probably not be treated as indulgently as the publisher Alfred A. Knopf handles Caro, who "rewrite[s] the galleys completely," an interviewer learned. "I even rewrite in page proofs, which they don't actually allow you to do, but they've been very good to me. I'd rewrite in the finished book if I could." His is a special case (Caro, 2019: 200; Jones, 2012: 92), an author who produces bestsellers without forfeiting the admiration of historians – although never formally trained in their discipline. Nor has the aging process deterred him. "I don't want to rush," Caro declared. He intends the final tome to continue to brandish the same literary and evidentiary strengths. If he fails to finish, his will specifies that no one else is permitted to complete the book that will examine the presidential years (Jones, 2012: 96).

Criticism of Caro

The high status that *The Years of Lyndon Johnson* has earned should not disguise, however, the criticism targeted at this biography. Robert Dallek, for example, has published his own two-volume biography of Johnson. Dallek described it as "balanced," as a judicious corrective to Caro, who claimed to have detected both bright and dark threads throughout Johnson's political career (Dallek, 1991: vii; Caro, 1982: xix). Dallek found "it very difficult to locate the bright thread," however, in assessing the first two volumes of *The Years of Lyndon Johnson*. It made Johnson into "what the French call a *monstre sacré*. Johnson was a scoundrel. He broke laws at every level of politics," Dallek conceded. "But he was also a brilliant politician and a visionary who married his ambition to his country's

interests” (Dallek, 1991: 6). Caro’s later two volumes corroborated this corrective, by the way. They demonstrated a “unique political genius,” he insisted – which hardly sounds like animus without nuance. For example, Johnson “made the Senate work.” Caro asserted in 2016. “For a century before him, in the era of Clay, Calhoun and Webster, the Senate was the same dysfunctional mess it is today.” When Johnson left the upper chamber after six years as its majority leader, “it goes back to the way it was,” (Caro, 2019: 82, 183, 191; Dreifus, 2018) where maverick Senators could easily throttle the will of the majority. Such praise of Johnson’s unexcelled effectiveness certainly does not suggest imbalance. Another biographer, Randall B. Woods, spent a decade researching and writing *LBJ* (2006), which runs to 1,107 pages. But Woods apparently showed such disdain for Caro that nowhere among 71 pages of endnotes is he cited – with one exception (Woods, 2006: 886, 957), as though to show that at least *The Path to Power* had been checked out of the library.

Did Caro nevertheless exhibit an unsavory aptitude for making Johnson look bad? That reputation hovers over this biography. The Harvard historian David Herbert Donald shared Dallek’s opinion. Donald himself twice won the Pulitzer Prize for Biography, and he wrote one of the last major one-volume biographies of President Abraham Lincoln. On the front page of the nation’s most important forum, the *New York Times Book Review*, Donald called *The Path to Power* “intelligent, engrossing, revealing,” but he also considered the volume “far too long, repetitive, and fiercely polemical” (Donald, 1982: 1). Leonard Levy had of course made exactly the same criticism of *The Power Broker*. Over breakfast with Donald one morning, after his review appeared, I countered by claiming that Caro, through the tenacity of his inquiries, found what was there a trail in Johnson’s boyhood and youth of deceitfulness and mendacity. In 1929, he had already stolen his first election, when he ran for a student government post at Southwest Texas State Teachers College in San Marcos. Four years later, on Capitol Hill, when a group of Johnson’s fellow legislative aides voted for its leader, he cheated his way to victory. Dallek himself revealed the difficulty of finding “balance” when tracing such a career. *Lone Star Rising* mentions that “ineligible voters... may have” elected Johnson to head the legislative aides

(the “Little Congress”). Ten pages later, Dallek had become more certain about this “embarrassing” victory: “Some of those supporting Lyndon... were ineligible to vote” (Dallek, 1998: 112, 122). That’s called fraud.

When I talked with Donald, he did not dispute such facts; admittedly he can no longer speak for himself. But I argued with him that bias should not be ascribed to a biographer who diligently retraced the steps that Johnson took in the quest for power. Assiduous interviewing enabled Caro to find Texans who knew Johnson from college as well as earlier. The portrait that Caro drew from the stories he was told depicted “a very unusual young man, a very brilliant young man, a very ambitious, unscrupulous and quite ruthless person, disliked and even despised,” someone who was even “feared” (Caro, 2019: 104). Instead of dismissing this characterization as false, Garry Wills attacked Caro’s portrayal even more emphatically than Donald did. Wills found it troubling enough to imperil the state of the author’s soul. “There is something eerily obsessive about Caro’s stalking of his villain,” Wills declared. The “unmixed contempt” that Caro has shown for Johnson, if entertained too long, “rots the soul,” Wills warned (Wills, 1990: 7–9). That may be so, if true. But in 1982, he himself published a take-no-prisoners attack on President John F. Kennedy and his father, Joseph P. Kennedy, entitled *The Kennedy Imprisonment: A Meditation on Power*. On its dust jacket, an endorsement hails Wills’ book as “a search-and-destroy mission,” portraying a family locked into an unquenchable, amoral drive for power that seems no different than *The Years of Lyndon Johnson*.

One bright thread that Caro apparently missed was the Congressman’s clandestine, illegal help to European Jews. They were desperately seeking to flee Nazi rule; and some came to Galveston, Texas. “Early in 1940,” Dallek wrote, “Johnson began helping hundreds of Jewish refugees... reach Texas through Cuba, Mexico, and countries in South America.” He arranged for hundreds of visas and false passports. “I don’t know of any other Congressman who did that,” Dallek added (Willwerth & Dallek, 1991: 6; Dallek, 1998: 169–70). In December 1963, when the new President spoke at the dedication of a synagogue in Austin, congressmen came up to him and told his wife, Lady Bird Johnson, according to her diary, “I wouldn’t be here today if it wasn’t for him. He helped

me get out” (Dallek, 1998: 170; Anderson, 2012: 82; Ben-David, 2008: 13). Dallek noted that *The Path to Power* omitted this pivotal help. Caro did mention what Johnson did for Erich Leinsdorf, the Viennese-born conductor who would win fame with major American orchestras. The Congressman intervened as a favor both to Charles Marsh, the wealthy anti-Nazi publisher of the *Austin American-Statesman*, and to his idealistic wife Alice Glass (with whom Johnson was conducting a secret affair over the course of seven years). A handful of other Jews were probably saved through his efforts, such as Leinsdorf’s immediate family. But all of them arrived legally, archivist Claudia Wilson Anderson concluded. Employed for two decades at the Johnson Presidential Library, she investigated the tale of a secret rescue of hundreds of Jewish refugees and debunked this stirring episode. No historical evidence supports it (Caro, 1982: 480–3, 485; Anderson, 2012: 83–4, 98, 105, 110, *passim*).

“Mr. Caro sees Johnson as an utterly unprincipled man,” (Willwerth & Dallek, 1991: 6) as nothing more than an opportunist, Dallek charged. Blown by the shifting winds of expediency, Johnson could not pretend to be merely a pragmatist – that is, he was not a candidate or office-holder who can be excused because he was operating within a set of historical circumstances that he did not choose. Instead Johnson was someone who might have spouted Groucho Marx’s declaration: “Those are my principles; and if you don’t like them – well, I have others.” To be sure Johnson himself liked to tell the story of a Texas teacher desperately seeking employment during the Great Depression. A member of the school board wanted to know the job applicant’s scientific beliefs. Did he think that the world was round or flat? The applicant paused before stating, “I can teach it round or flat” (Shapiro, 2006: 498; Lewis, 2002: 9). Yet even Caro’s first volume showed that opportunism cannot explain all of Johnson’s aspirations and actions. A bright thread was evident then – and perhaps especially then. In Cotulla, an hour’s drive north of the Rio Grande, he had *been* a schoolteacher. Teaching Mexican children, Johnson proved to be selfless, dedicated, and inspiring. He instilled in his pupils an appreciation of learning. He also saw the light go out, as they came to realize how cramped their adult chances would be. Johnson

later claimed that he had vowed to rectify such injustices, which is what the War on Poverty was intended to do.

An even more striking instance of his loyalty to the forgotten is Chapter 27 of *The Path to Power*. He had arrived in Washington, D. C. in December 1931, carrying a cardboard suitcase and wearing the only coat he owned. Six years later Johnson won election to Congress, and soon managed to transform the texture of life in the Hill Country of his origins. Johnson City had a population of only about 323 when he was growing up; he lived mostly outside of town. Miles of dirt roads separated the houses and ranches and farms in the 24,000 square miles of the Hill Country. Texas is so huge that it is a fifth larger than France, for instance. Even the sprawling Tenth Congressional District was bigger than Delaware and Connecticut combined. The milieu that had produced Johnson was bleak, empty, desolate. Caro, a lifelong New Yorker, realized that, to understand his subject, he and his wife needed to move there. A dismayed Ina asked him: "Why can't you do a biography of Napoleon" instead (Caro, 2019: 103, 143, 155; Santel, 2016: 23)?

Giving depth to Johnson

Because the couple spent most of three years living in the Hill Country, Caro was able to convey its loneliness to his readers. Johnson's younger brother, Sam Houston Johnson, told Caro that the two boys would sit on a fence for hours, hoping that someone would ride by so that they would have someone else to talk to. Sheer determination enabled Johnson to extract "himself out of this incredibly lonely and impoverished place," the biographer remarked with some awe. As late as the mid-1930s, almost no power lines had been installed there. Virtually no one could afford to pay electric bills anyway – not for pumps to draw water, not for clothes to be washed, not for stoves to be lit. Caro learned how heavy a bucket was, when water was drawn from a deep well. Families carried those buckets on their shoulders by yoking themselves like cattle to heavy wooden bars. In the horrid heat in the summer, cooking could be done only on stoves lit by fire; and clothes could be washed only on stoves lit by fire. Outside, in the fields, husbands and wives and children toiled – according to the local phrase – "from dark to dark" (Santel, 2016: 2, 24; Caro, 2019: xviii). As a

Congressman, Johnson provided a remedy. He manipulated the machinery of bureaucracy to bring rural electrification to the Hill Country; and his 200,000 constituents cherished him, because “he brought us the lights” (Caro, 2019: xv-xvi, xvii; Evans, 2019: 20). He knew how to use the Rural Electrification Administration (created in 1935–6) to transform the Hill Country. “That’s genius,” Caro exclaimed. “That’s governmental genius” (Richards, 1991: 17; Santel, 2016: 16). A dozen or so earlier biographies of Johnson barely mentioned what Caro highlighted in his Chapter 27.

Could prominent reviewers have somehow skipped it? Surveying the responses to *The Path to Power* and to *Means of Ascent*, journalist Robert Sherrill concluded that the second installment “is filled with even more hatred than the first. I happen to like that.” In fact, anyone seeking a truly harsh and unforgiving portrait could turn to Sherrill’s 1968 exposé, *The Accidental President*, which begins by noting that Johnson “is not likeable”; he is “treacherous, dishonest, manic-aggressive, [and] petty.” In 1990, Sherrill told readers of the liberal *Texas Observer* that, “detesting, loathing Johnson as he clearly does, Caro” added only corroborating details to earlier portraits (Sherrill, 1968: 9; Sherrill, 1990: 14, 16). Reviewer Ronald Steel giddily quoted Caro’s own summation of Johnson’s “utter ruthlessness... and a seemingly bottomless capacity for deceit, deception and betrayal.” Steel himself wrote a biography of Walter Lippmann that won both the Bancroft Prize in History and the National Book Critics Circle Award. Steel called *Means of Ascent* “immensely engrossing and deeply disturbing” too. Indeed, both volumes constituted “a stern and unrelenting morality tale.” But he complained that what it lacked was complexity, with “no moments of self-doubt or remorse: only scheming, cynicism and lying.” Caro’s Johnson “is a man seemingly devoid not only of human decency but of human ambiguity as well” (Steel, 1990: 1, 24, 25).

But where would evidence of a complicated psyche be found? Johnson kept no diary or journal, no record of his interior life. No one who knew him was impressed by his capacity for self-reflection. Lady Bird Johnson undoubtedly knew him best. But after the publication of *The Path to Power*, Johnson’s widow refused to cooperate with Caro, nor did others in her circle agree to let him interview them. He was shut out of a

significant coterie. One of the President's closest aides was Bill Moyers, a Baptist minister who served as White House Press Secretary (Jones, 2012: 96; McGrath, 2012: 52; Lemann, 2002: 23). On one occasion he was delivering a prayer to a group that Johnson had convened. When Johnson interrupted him to complain that the prayer was inaudible, Moyers replied: "I wasn't speaking to you, sir." But he also refused to speak to Caro. *The Years of Lyndon Johnson*, Steel lamented, "unveils his ambition but ignores his heart" (Steel, 2002: 174–5). Maybe he did so in his most serious extramarital liaisons, with Alice Glass Marsh and later with the actress and politician Helen Gahagan Douglas. But what sources would have enabled Caro to probe more deeply? What paper trail is Caro supposed to have followed? Dallek covers the affair with Alice Glass Marsh in slightly less than two pages, without any acuity; and he fails to mention the second paramour. Perhaps a focus on a monomaniacal drive for power isn't so peculiar after all. Woods's *LBJ* is subtitled *Architect of American Ambition*. Or take Lincoln. He was undoubtedly the U. S. President least corrupted by power. But he counts in at least one respect as Johnson's predecessor. William H. Herndon, Lincoln's law partner in Springfield, Illinois, called his ambition "a little engine that knew no rest." Lincoln "was always calculating and planning ahead" (Hofstadter, 1948: 93, 99). That attribute shows up in the chapter on Lincoln in *The American Political Tradition* (1948). Historian Richard Hofstadter found it "difficult to think of any man of comparable stature whose life was so fully absorbed into his political being" (Hofstadter, 1948: 95; Wilson, 1962: 108).

Caro's books are "not so much biographies in any conventional sense," Steel declared, "as they are virtual lamentations on the evils of power." Politicians' "character flaws are Caro's specialty," he added (Steel, 2002: 170–2). That is untrue. *The Power Broker* finds no disturbing corruption in the way that Governor Al Smith and Mayor Fiorello La Guardia exercised power. In *The Years of Lyndon Johnson*, Sam Rayburn is portrayed as a Congressman who could not be bought, and as a Speaker of the House who used his authority with restraint. *Master of the Senate* showed that Leland Olds chaired the Federal Power Commission (1940–9) in a way that proved too pro-consumer for the oil and gas interests who were

funding Johnson's career. (Senator Johnson crushed Olds in a way that smacked of McCarthyism.)

The most striking counter-example to Steel's charge was Coke R. Stevenson (1888–1975), who served as Speaker of the Texas House of Representatives, as Lieutenant-Governor, and as Governor of Texas. Stevenson was the first politician in the State to hold these three highest offices, and the only one to do so in the 20th century. Caro idealized Stevenson and called him “a public official of extraordinary personal integrity.” Stevenson never ran for office by buying votes or by stealing them, because he didn't need to. That's how popular he was, Caro believed. Yet *Means of Ascent* must be faulted for presenting Stevenson as too admirable a figure – which subjected Caro to harsh criticism. He would have been spared it, had Stevenson's insidious racism been highlighted instead of ignored. Even Robert Gottlieb, who has edited Caro's books for Alfred A. Knopf, objected to the sympathetic portrait of Stevenson in *Means of Ascent* (Caro, 1991: 1, 24–9; McGrath, 2012: 37; Gottlieb, 2016: 115). Reviewers cannot have it both ways – complaining that Caro hates what politicians do, while accusing him of glorifying a politician like Stevenson.

No critic of Caro marshalled more evidence against the second volume than Sidney Blumenthal, a journalist who is also writing a multi-volume biography (of Lincoln). Blumenthal called Caro's first two volumes “demological.” The weekly *New Republic* found his criticism of *Means of Ascent* so devastating that Blumenthal's review appeared as a cover story (June 4, 1990), as “Gunfight at the LBJ Corral: The Epic Errors of Robert Caro.” He was accused of “prosecutorial zeal,” and of having “used his material selectively, tendentiously” (Blumenthal, 1991: 12; Blumenthal, 1990: 32, 36). Paradoxically, the extensive review did not underscore Caro's alleged animus against Johnson, however, but rather the sharp contrast with a Coke Stevenson painted in unduly rosy colors (Blumenthal, 1990: 29–32, 34–5). Caro never interviewed Stevenson, who died in June 1975, during an initial research foray into Texas. In the 1948 Democratic primary for the U.S. Senate, both Johnson and Stevenson professed to be segregationists; and both fervently opposed President Harry S. Truman's civil rights program. The target of Johnson's campaign was his opponent's character,

which had to be impugned (Caro, 1991: 1, 24–9). Indeed, the 1948 primary inaugurated what Caro called “a new era in politics” (Steel, 1990: 24), in which Johnson got huge cash infusions from oil and construction interests to take to the airwaves with “negative campaigning” (a euphemism for mudslinging). About half of *Means of Ascent* – roughly 200 pages – is devoted to this quest for the Senate, the most expensive in the history of the state.

The Path to Power ended in 1941, with Johnson's defeat in his Senatorial campaign. His opponent had “outstole” him (to use the Texas terminology). That procedure wasn't difficult, because a common way to cheat – especially in south Texas – was to “vote the dead.” Because voters who were 60 years old or older were exempted from the requirement to pay poll taxes, the names of the deceased were rarely checked and excised (Caro, 1990: 183). In 1948, Johnson was determined not to lose again. In the July 24 Democratic primary, however, he lost to Stevenson by about 71,000 votes, out of more than 1 million cast. But because the winner got only about 40% of the ballots, a runoff was held on August 28. On the following morning, Stevenson was declared the winner, by 854 votes. Revisions and recounts and further recounts showed his lead holding, by a little more than 150 votes. A week later another ballot box came in, from Alice, in Jim Wells County, in south Texas. Box 13 contained 202 votes, cast overwhelmingly for Johnson. Out of a little less than a million ballots in the primary, he had triumphed by 87 votes. Box 13 was unusual. The names of those who had paid their poll taxes and had voted in the runoff were written in differently colored ink than in other ballot boxes. Whether living or dead, Johnson's south Texas supporters were so disciplined that they voted in alphabetical order. Meeting in Fort Worth, the executive committee of the Democratic Party nevertheless certified his victory (29 to 28). A federal judge, suspecting foul play, ordered Johnson's name to be omitted from the ballot in the general election in November, pending an investigation. But the Johnson forces derailed it. They got the case quickly to the single justice of the Supreme Court who supervised the Fifth Circuit Court of Appeals: Hugo L. Black. He ruled against federal intervention in a State election, and therefore the decision of the executive committee was allowed to

stand. Because no candidate of the Party of Lincoln had a chance to win in mid-20th-century Texas, Johnson's election in November was assured (Verhovek, 2000: 29). Box 13 supplied the necessary margin for him to earn the sobriquet of "Landslide Lyndon."

Who earned the most votes of eligible living Texans in that runoff will never be known, although Caro's account is characteristically absorbing in its detail. Any politician wanting to learn how to steal an election can use *Means of Ascent* as a training manual, a user's guide. Whoever really won cannot be determined. But what is undeniable is the speed of Johnson's ascent in national politics. No one ever rose faster in the upper house of Congress, which is notorious for the value it places upon seniority and upon waiting one's turn to advance. Still in his first term, Johnson became minority leader. In the first year of his second term, he was already majority leader – the youngest in history (Lemann: 2002: 25). Had he lost that primary, his career would probably have been over. He certainly would not have been on the Democratic ticket in 1960, and he is very unlikely ever to have become President. In 1948, Johnson used unsavory methods to defeat an opponent whom Dallek called "a reactionary and a racist." Even Sherrill, while incorrigibly hostile to Johnson, acknowledged that, if Stevenson had become a U.S. Senator, he "would have done nothing for Texas and less for the nation... Texans should be grateful they did not wind up with... Coke Stevenson" (Willwerth & Dallek, 1991: 10). Yet the contrast did not seem so obvious at mid-century. During Johnson's first two decades in Congress (1937–57), he voted against every bill ever introduced to protect the rights of Black Americans, including anti-lynching bills (Caro, 2019: 168). Despite the divisions within the Texas Democratic Party in the 1940s and 1950s, Johnson "threw his considerable weight and prestige" against the liberal faction, whom he called "red hots," a disappointed former staffer recalled (King, 1968: 45, 46).

But beginning with *Master of the Senate*, continuing with *The Passage of Power*, and presumably ending with the fifth volume, Caro has wanted to show how Johnson's "legislative genius" gave the republic a chance to realize "some of the noblest ends ever seen in American politics" (Richards, 1991: 17; Dreifus, 2018). He "had this genius for turning

or transmuting... compassion into law." His character did not change, Caro insisted. But Johnson got an opportunity to use "the ruthlessness, the savagery for wonderful ends" (Vick, 2019: 18; McGrath, 2012: 52). Yet even in reviewing the fourth volume, historian Sean Wilentz could notice only the dark threads, and called Caro's portrait an "unforgiving view of the man" (Wilentz, 2012: 31). It is as though the bright threads were frayed beyond repair. Yet this biography shows Johnson taking command so adroitly after the shock of the assassination, as he converts it into a martyrdom that the cause of civil rights might redeem.

This then becomes the riddle of his career, whose "true mystery is how," journalist Marshall Frady wrote in reviewing *Master of the Senate*:

Through all the base compromises of his sulfurous compact with the Senate's Southern leaders and the feudal powers in Texas to win and keep his overwhelming power in the Senate, he also managed to retain within him as much of the original passions of innermost political nature as he did, to be released when he finally won the Presidency.

Johnson's "cynicism and idealism were mysteriously inseparable, all of a piece," Blumenthal asserted (Frady, 2002: 17; Blumenthal, 1990: 36); and Caro would certainly concur. Johnson's progressive impulses had never been entirely buried. When he headed the National Youth Administration in Texas, he stayed overnight in historically black colleges to observe how its programs were faring there. As a Congressman, he ensured that black farmers benefitted from federal loans as fully as did the white farmers of the Tenth Congressional District. For all the barnacles that cling to his sordid reputation for wheeling-and-dealing in domestic affairs, for all the burdens that a Lone Star State official had to bear (whether accepting Jim Crow to backing the oil-depletion allowance), somehow the ease with which he mixed with the boys in the backroom did not extinguish his yearning for a more just society. Johnson was no Coke Stevenson.

As a Senator, he refused to join nearly all the other Southerners in defying, with "the Southern Manifesto," the Supreme Court's ruling in *Brown v. Board of Education* (1954). In his deepest political convictions, Johnson "was really an S. R.," John P. Roche, who served for two years as

a Special Consultant in Johnson's White House, once told me. It is surely easy to scoff at so implausible an allusion to the Socialist Revolutionary Party, which had helped topple the Tsarist regime in 1917 before getting crushed in turn when the Bolsheviks seized control. But perhaps at least a kernel of truth can be found in that bizarre designation. In 1973, when T. Harry Williams delivered the presidential address to the Organization of American Historians, he ranked Huey Long (the subject of the Louisiana State University professor's earlier, Pulitzer Prize-winning biography) and Johnson as "the two greatest political radicals of recent history" (Williams, 1973: 267). Long was assassinated before he could run for the White House, and only by accident was Johnson given the chance to move the nation to the left. With a compulsive sense of urgency and with prodigious nonstop energy, he undoubtedly pushed the U.S. further than it wished to go. But after President Franklin D. Roosevelt, who predicted that "this boy could well be the first Southern President," since a Tennessean with the same surname succeeded the assassinated Lincoln (Caro, 1982: 668), no President signed more significant social legislation to enlarge the meaning of democracy than did Johnson.

Nothin' comes free

Caro's readers are bound to wonder how providence could have selected so crude an instrument of progressive change. Readers do learn, however, the sources of Johnson's idealism. He recalled the indignity and inconvenience that his black housekeeper had to endure when driving between the nation's capital and the Texas ranch, because public restrooms were generally forbidden to her. *The Years of Lyndon Johnson* does justice to both the purposive politician and the unseemly human being, to both the sly ally of the civil rights movement and the cunning dealmaker fully aware of the compromises that the experiment of self-government requires. His career continues to stir fascination because so much that was mean was entwined with a capacity for greatness. In the HBO film *All the Way* (2016), Bryan Cranston, playing President Johnson, utters a stinging line: "Nothin' comes free – nothin'. Not even good." Such reflectiveness was quite uncharacteristic of Johnson; but it echoes the credo of the fictional Willie Stark, a believer in original sin (as well as

Robert Penn Warren's 1946 version of Huey Long). "Goodness" can only come "out of badness.... Because there isn't anything else to make it out of" (Warren, 1946: 272).

This generalization suggests the price to be paid in order to realize reforms. How the skills of persuasion and intimidation were exercised to change history Caro explained as follows:

Every time a young man or woman goes to college on a federal education bill passed by Lyndon Johnson, that's political power. Every time an elderly man or woman, or an impoverished man or woman of any age, gets a doctor's bill or a hospital bill and sees that it's been paid by Medicare or Medicaid, that's political power. Every time a black man or woman is able to walk into a voting booth in the South because of Lyndon Johnson's Voting Rights Act, that's political power.

But nothin' comes free – not even good, so add to that list the carnage and deaths in Indochina (Caro, 2019: 4). In late 1963, when Kennedy was assassinated, about 16,700 U.S. military personnel were stationed in South Vietnam, ostensibly to advise its armed forces. Johnson introduced combat troops in the spring of 1965; and when he left office, more than half a million Americans found themselves fighting a major war (Pengelly, 2023). He made a bad situation much worse.

That is why any assessment of his Presidency is bound to be equivocal and unsatisfactory. How are the scales to be weighed? He left to his successors the withdrawal of American forces from Vietnam, in defeat. The war generated a furious divisiveness, with dissent turning to hatred and even hysteria without precedent – other than the Civil War. Johnson cannot be faulted for subscribing to the Cold War consensus that communist advances needed to be checked. But he pointlessly escalated the intervention in Indochina, fearing that only by protecting his right flank against the inevitable Republican accusations of military weakness could his dream of the Great Society be salvaged. That assumption was wrong; it was a fatal mistake. The financial costs of the war drained the resources needed to sustain his domestic programs; and in 1968, the attacks that drove Johnson from office came from the left, not the right. *The Passage of Power* barely hints at the escalation and quagmire for which Johnson

would soon bear responsibility. On one scale was the cost of a brutal conflict, an intervention without redeeming features. On the other scale was the gratitude of several generations of Americans who have been spared the cruelty of racial segregation as well as the financial torment of caring for aged and impoverished relatives. This historical conundrum is pivotal to any assessment of Johnson's legacy.

Throughout his years in the White House, he struggled to elude the shadow of his debonair and witty predecessor, with his glamorous, Sorbonne-educated wife. A war hero who had won a Pulitzer Prize for Biography, Kennedy was the first President to come across as "Prince Charming" (Stone, 1989: 12). Over the six decades since his assassination, Gallup polls continued to rank him among the greatest of all presidents. Occasionally, in the estimate of the public, he even topped Lincoln. The magnetism of Kennedy's brother Bobby, as a U.S. Senator from New York, was comparable; and he continued to bedevil Johnson as the heir apparent of the liberal wing of the Democratic Party. As though to compensate for the absence of charisma, Johnson got things done with what was widely known as "the treatment" – cajoling, bullying, threatening, bear-hugging, caressing, flattering, lying, demanding loyalty. The treatment could take a few minutes, or it could last hours. Johnson's domineering manner did not permit rebuttals, counter-arguments, or vows to reconsider. His physical presence was intended to intimidate. Except for Lincoln, Johnson was the tallest President in history. "He'd be towering over you, leaning over you," Caro reported. "Johnson made the couches in the Oval Office softer so people would sink down and he, sitting in his rocking chair, would be higher" (Santel, 2016: 20). For *Master of the Senate*, Caro wanted to gauge how Johnson could dominate the Senate from the front of the chamber. The tallest Senator then serving was asked to stand there to convey the authority that Johnson would have exerted. The experiment was conducted with a Senator who was barely taller, a Hall of Famer of the National Basketball Association, Bill Bradley of New Jersey. At least according to myth, "the treatment" that Johnson inflicted upon legislators was irresistible. If, somehow, it failed, then he "never forgot, and he never forgave," former Governor John Connally of Texas told Caro (Caro, 2019: 95).

All that skill was applied most dramatically to the advancement of civil rights. Johnson understood the urgency of fully incorporating Texas and the rest of the former Confederacy into the nation which was erratically distancing itself from the heritage of bigotry. Only after it had been repudiated might the poverty that he experienced in the Hill Country be reduced, he believed. Johnson started in 1957. As majority leader of the Senate, he engineered the first civil rights bill passed since Radical Reconstruction almost a century earlier. This law helped liberate Johnson somewhat from the shackles of his Southern origins, but it was mostly symbolic. It was so weak that only Strom Thurmond of South Carolina bothered to filibuster against it. Richard B. Russell, who had served as Johnson's mentor in the Senate, announced that "this bill is not going to work any hardship on the people of Georgia." Nobel laureate Ralph Bunche told President Dwight D. Eisenhower that it would have been "better to have no bill" than the one that he signed into law (Sherrill, 1968: 160). Dallek's *Lone Star Rising* needs only eight pages (519–27) to describe the passage of this bill into law. By contrast, *Master of the Senate* devotes seven chapters – or nearly 200 pages – to the fight for this legislation, a sense of proportion that is dubious. But the *New York Times*' Anthony Lewis disagreed. To get a civil rights bill through the Senate "looked impossible," Lewis wrote in a review of *Master of the Senate*. "Johnson made the impossible happen. Caro's description of how he did it is masterly; I was there and followed the course of the legislation closely, but I did not know the half of it." Only through the depth of Caro's riveting detail could such reporters have learned, decades later, in "this amazing book," of Johnson's adroitness (Lewis, 2002: 8, 9).

Caro and others have claimed that the Civil Rights Act of 1957 made passage easier of a far more effective law in 1964 to weaken racial segregation in the South. By then the zeitgeist was radically altered. Democrats controlled the executive branch; and Bobby Kennedy and his closest associates, like Nicholas Katzenbach and Burke Marshall, actively committed the Department of Justice to racial equality. The civil rights movement had generated tremendous moral momentum on behalf of the bill in 1964. The efforts that Johnson himself exerted to secure passage were so conspicuous that he knew he would lose the Deep South in that

fall's elections (Risen, 2014: 27). He signed the bill anyway. White officials in Alabama were so angry that Johnson's name wasn't even allowed on the ballot.

He had largely transcended the racism that was once required to seek elective office in Texas. The shift was not only internal. Leaders of the movement like Martin Luther King Jr. could claim some credit for enabling Johnson to find the redeeming features that had long been suppressed. Here too a predecessor was Lincoln, who did not publicly condemn slavery until 1854, when he was already 45 years old (Hofstadter, 1948: 110). Wendell Phillips spoke for the Abolitionist movement in boasting that Lincoln grew "because we have watered him" (Hofstadter, 1948: 129). Very soon after Johnson signed the Civil Rights Act of 1964, he foresaw what legislation needed to be next. He told Katzenbach, the acting attorney general, to draft "the goddamnedest, toughest Voting Rights Act that you can devise" (Raines, 1978: 371). In the spring of 1965, when Johnson urged Congress to pass that bill, he roused his listeners with the unexpected vow that "we *shall* overcome." The federal government and the civil rights movement were now stunningly united. Watching on television in Alabama, King did something that his associates never remembered seeing before. He broke down and cried (Caro, 2008; Caro, 1990: xix-xx; Frady, 2002: 163). Johnson's transformation was so remarkable that a Senator from Alabama turned on Richard Russell: "You *trained* that boy.... What happened to that boy?" (Dallek, 1998: 221). How the metamorphosis occurred will presumably be shown in the fifth volume of *The Years of Lyndon Johnson*, which will help answer the question: What will happen to this massive biography? Did it strike the right balances? Let Caro's editor take a stab at prophecy. "These books will live forever," Robert Gottlieb predicted. "We all know that" (Jones, 2012: 95).

* * *

Many thanks to Laura Hibbler, Rhonda Mah, and Mitchell Snay – and especially to Richard Malina, David B. Starr, and Edward S. Shapiro for their help in the formulation of this essay.

References

- ANDERSON Claudia Wilson, 2012. "Congressman Lyndon B. Johnson, Operation Texas, and Jewish Immigration," *Southern Jewish History*, 15, pp. 81–118.
- BARRY Dan, "A Peek at Robert Caro's Yellowed Files," *The New York Times*, January 10, 2021. <https://www.nytimes.com/2021/01/08/nyregion/robert-caro-archives.html>
- BEN-DAVID Lenny, "A Friend in Deed," *The Jerusalem Post*, September 10, 2008. <https://www.jpost.com/features/a-friend-in-deed>
- BLUMENTHAL Sidney, "The Years of Robert Caro," *The New Republic*, June 4, 1990. <https://newrepublic.com/article/166911/years-robert-caro>
- BLUMENTHAL Sidney, "Blues for Lee," *The New Republic*, 22 April 1991 204, p. 12-13.
- BURKEMAN Oliver, "*The Power Broker: Robert Moses and the Fall of New York* by Robert Caro review – a landmark study," *The Guardian*, October 23, 2015. <https://www.theguardian.com/books/2015/oct/23/the-power-broker-robert-moses-and-the-fall-of-new-york-robert-caro-review>
- CARO Robert A., 1982. *The Path to Power: The Years of Lyndon Johnson*, New York, Alfred A. Knopf.
- CARO Robert A., 1990. *Means of Ascent: The Years of Lyndon Johnson*, New York, Alfred A. Knopf.
- CARO Robert A., "My Search for Coke Stevenson," *The New York Times Book Review*, February 3, 1991. <https://www.nytimes.com/1991/02/03/books/my-search-for-coke-stevenson.html>
- CARO Robert A., "When LBJ Said, 'We Shall Overcome,'" *The New York Times*, August 28, 2008. <https://www.nytimes.com/2008/08/28/opinion/28iht-edcaro.1.15715378.html>
- CARO Robert A., 2019. *Working: Researching, Interviewing, Writing*, New York, Alfred A. Knopf.
- DALLEK Robert, 1991. *Lone Star Rising: Lyndon Johnson and His Times, 1908–1960*, New York, Oxford University Press.
- DALLEK Robert, 1998. *Flawed Giant: Lyndon Johnson and His Times, 1961–1973*, New York, Oxford University Press.

- DONALD David Herbert, "Up from Texas," *The New York Times Book Review*, November 21, 1982. <https://www.nytimes.com/1982/11/21/books/up-from-texas.html>
- DREIFUS Claudia, "'Studies in Power': An Interview with Robert Caro," *The New York Review of Books*, January 16, 2018. <https://www.nybooks.com/online/2018/01/16/studies-in-power-an-interview-with-robert-caro/>
- EVANS Harold, "Biography as Obsession," *The New York Times Book Review*, April 21, 2019.
- FRADY Marshall, 2002. *Martin Luther King, Jr.*, New York, Viking Penguin.
- FRADY Marshall, "The Prospero of the Senate," *The New York Review of Books*, November 21, 2002. <https://www.nybooks.com/articles/2002/11/21/the-prospero-of-the-senate/>
- GOTTLIEB Robert, 2016. *Avid Reader: A Life*, New York: Farrar, Straus & Giroux.
- GOULD Lewis L., 1983. "Robert Caro and George Reedy on Lyndon Johnson: An Essay Review," *Southwestern Historical Quarterly*, 87, pp. 57–68.
- HOFSTADTER Richard, 1948. *The American Political Tradition*, New York, Alfred A. Knopf.
- JONES Chris, "The Big Book," *Esquire*, May 2012. <https://classic.esquire.com/article/2012/5/1/the-big-book>
- KING Larry L., 1968. . . . *and Other Dirty Stories*, New York, World.
- LAWRENCE Mark A., "Remembering LBJ: An Interview with Mark Atwood Lawrence," *Not Even Past*, January 22, 2023. <https://notevenpast.org/remembering-lbj-an-interview-with-mark-atwood-lawrence/>
- LEMANN Nicholas, "The Power and the Story," *The New Republic*, September 2, 2002.
- LEVY Leonard W., 1980. "Prize Stories," *Reviews in American History*, 8, pp. 1–20.
- LEWIS Anthony, "Friendly Persuasion," *The New York Times Book Review*, April 28, 2002. <https://www.nytimes.com/2002/04/28/books/friendly-persuasion.html>
- MCGRATH Charles, "Robert Caro's Big Dig," *The New York Times Magazine*, April 12, 2012. <https://www.nytimes.com/2012/04/15/magazine/robert-caros-big-dig.html>
- MENAND Louis, "Legitimation Crisis," *The New Yorker*, August 16, 2021.

- NELSON Michael, 2003. "Power Dark, Power Bright: Robert A. Caro, Robert Moses, and Lyndon B. Johnson," *Virginia Quarterly Review*, 79, pp. 1–16.
- PENGELLY Martin, "LBJ OK? Historian Mark Lawrence on a President resurgent," *The Guardian*, January 22, 2023. <https://www.theguardian.com/books/2023/jan/22/lyndon-johnson-lbj-death-anniversary-mark-lawrence-library>
- RAINES Howell, 1978. *My Soul is Rested: Movement Days in the Deep South Remembered*, New York, Bantam.
- RICHARDS Huw, "Newsman in pursuit of power," *Times Higher Education*, 11 October 1991, p. 17.
- RISEN Clay, "The Shrinking of Lyndon Johnson," *The New Republic*, February 10, 2014. <https://newrepublic.com/article/116404/lbjs-civil-rights-act-arm-twisting-was-myth>
- RUBINSTEIN Dana, "There, on the Shelf, a Familiar White Paperback," *The New York Times*, May 30, 2020.
- SANTEL James, 2016. "Robert Caro, The Art of Biography No. 5," *The Paris Review*, 216, pp. 1–32. <https://www.theparisreview.org/interviews/6442/the-art-of-biography-no-5-robert-caro>
- SHAPIRO Fred R. (ed.), 2006. *The Yale Book of Quotations*. New Haven, CT, Yale University Press.
- SHERRILL Robert, 1968. *The Accidental President*, New York, Pyramid.
- SHERRILL Robert, "Coke Classic," *The Texas Observer*, April 6, 1990. https://issues.texasobserver.org/pdf/ustxtxb_obs_1990_04_06_issue.pdf
- STEEL Ronald, "The Long Shadow of Ambition," *The New York Times Book Review*, March 11, 1990. <https://www.nytimes.com/1990/03/11/books/the-long-shadow-of-ambition.html>
- STEEL Ronald, 2002. "Fatal Attraction," *Atlantic Monthly*, 290, pp. 170–5.
- STONE I. F., 1989. *In a Time of Torment, 1961–1967*, Boston, MA, Little, Brown and Company.
- VERHOVEK Sam Howe, "Florida Vote Evokes Texas Squeaker," *The New York Times*, November 19, 2000. <https://www.nytimes.com/2000/11/19/us/counting-the-vote-the-history-florida-vote-evokes-texas-squeaker.html>
- VICK Karl, "Biographer Robert Caro Pauses as He Prepares His Final Lyndon B. Johnson Volume," *Time*, April 4, 2019. <https://time.com/5564169/historian-robert-caro-interview/>

- WARREN Robert Penn, 1946. *All the King's Men*, New York, Harcourt, Brace & World.
- WILENTZ Sean, "Efficacy and Democracy," *The New Republic*, July 12, 2012. <https://newrepublic.com/article/104205/sean-wilentz-efficacy-and-democracy>
- WILLIAMS John, "Robert Caro Nearing the End of His Epic L.B.J. Bio., Eyes a Trip to Vietnam," *The New York Times*, June 3, 2017. <https://www.nytimes.com/2017/06/02/books/robert-caro-nearing-the-end-of-his-epic-lbj-bio-eyes-a-trip-to-vietnam.html>
- WILLIAMS T. Harry, 1973. "Huey, Lyndon, and Southern Radicalism," *Journal of American History*, 60, pp. 267–93.
- WILLS Garry, "Monstre Désacré," *The New York Review of Books*, April 26, 1990. <https://www.nybooks.com/articles/1990/04/26/monstre-desacre/>
- WILLWERTH James & DALLEK Robert, "A Rogue, Yes, but with Great Vision," *Time*, July 29, 1991. <https://time.com/archive/6718214/a-rogue-yes-but-with-great-vision-robert-dallek/>
- WILSON Edmund, 1962. *Patriotic Gore: Studies in the Literature of the American Civil War*, New York, Oxford University Press.
- WOODS Randall B., 2006. *LBJ: Architect of American Ambition*, New York, Free Press.

Part of the Way with LBJ

The Shifting Legacies of Lyndon Johnson

Mark Atwood LAWRENCE

Lorsque Lyndon B. Johnson quitta la Maison-Blanche en 1969, peu d'Américains ressentirent de la tristesse ou du respect pour le président. La guerre du Vietnam avait entaché sa réputation, tout autant que les critiques à l'encontre de sa *Great Society*, qui avait, accusait-on, donné bien trop de pouvoir au gouvernement fédéral. Cependant, plus récemment, la réputation de Johnson s'est considérablement améliorée. En 2020, des journalistes ont même élevé Johnson au rang de standard auquel juger la présidence Biden. Ce chapitre examine les trois raisons majeures de cette réévaluation. En premier lieu, il suggère que la mise à disposition de nouveaux documents a permis une analyse plus détaillée et nuancée du président par les historiens et biographes. Ensuite, il met en évidence le fait que les controverses liées à la guerre du Vietnam se sont atténuées, permettant ainsi d'ouvrir le champ d'analyse de ses accomplissements en matière de politique intérieure. Enfin, le caractère hyper-partisan de l'espace politique du XXI^e siècle a créé un désir presque nostalgique pour l'approche bipartisan et pragmatique incarnée par Lyndon B. Johnson. Cette démonstration se conclut toutefois par une mise en garde : la réévaluation de la présidence Johnson se confronte aux limites de la guerre du Vietnam, qui compromettra toujours l'héritage du président.

MOTS-CLÉS : réputation, héritages, recherche académique, biographie, culture populaire

A great leader?

A striking headline appeared over an online story by veteran National Public Radio (NPR) reporter Ron Elving on April 17, 2021: "Can Biden Join FDR and LBJ in the Democratic Party's Pantheon?". It was a conspicuously

provocative question about the ultimate legacy of President Joseph R. Biden, who hadn't even spent 100 days in the Oval Office. But it was also a remarkable query for the assessment it implied about one of Biden's predecessors. President Lyndon B. Johnson, suggested NPR, was a great leader against whom other presidents might be judged (Elving, 2021).

Hardly anyone would contest that President Franklin D. Roosevelt ranks among the greats of the Democratic Party. But LBJ? His stature is an entirely different matter. When Johnson left the White House, he was shrouded in controversy and bedeviled by low approval ratings. Broad swaths of his own party had disowned him. In fact, he might not have been able to win the Democratic nomination for a presidential run in 1968 if he had decided to pursue it. Despairing of his chances amid the twin crises in Vietnam and America's burning cities, Johnson stunned the nation in a televised speech on March 31, 1968, announcing that he would not run for another full term. LBJ's fragile health had something to do with that decision, but there is little question that he was driven as well by despair over his crumbling political viability. Few presidents have ended their terms in such an aura of failure.

In the 21st century, however, something curious has happened. A Democratic Party outcast, long reviled on left and right and forgotten by just about everyone else, has regained a good deal of the luster that he had possessed in the years when he dominated American politics and performed innumerable feats of legislative mastery. This favorable trend reached a new peak in the Biden years, with LBJ – as in Elving's article – sometimes offered up as a model to which other presidents might aspire in order to assure their own reputations for bold vision and effective leadership. Throughout American history, many presidents have seen their standing improve as time passed following their departures from office. Harry S. Truman and George H.W. Bush stand out among 20th century chief executives for the dramatic reassessments they have undergone. Even by this standard, though, the meteoric improvement of Johnson's reputation is notable. This essay asks how we can explain this transformation and what might lie in store as Americans continue to reckon with the 36th President.

“Swept Down a Hole of Obscurity”

LBJ found a few small pleasures on January 20, 1969, the day he surrendered the presidency to Richard M. Nixon. There was the lighthearted banter with the incoming President about the Johnsons’ beloved dog, Yuki. There was the hospitality of his Defense Secretary, Clark Clifford, who hosted LBJ and his family for lunch following the inauguration. And there was the warm reception from two or three thousand well-wishers gathered at Andrews Air Force Base, despite the bone-chilling cold, to see him off on his flight back home to the Texas Hill Country. Johnson turned down the chance to address the throng from the microphone set up for the occasion, rushing instead to shake the innumerable outstretched hands and basking in appreciation that reminded onlookers of scenes from LBJ’s early political career. “We’ll miss you, Mr. President,” declared a placard. “Vaya Con Dios,” read another (Sheehan, 1969: 25).

Such sentiments were not, however, widely shared around the nation. To be sure, LBJ’s poll numbers at the end of his term were hardly disastrous, with a Gallup Poll showing an approval rating of just under 50 percent in early January 1969. Yet approval had bottomed out at 35 percent four months earlier, and some of the subsequent improvement no doubt reflected flickering regard for a tragic figure nearing the merciful end of his presidency (Woolley & Peters 2025). The cold reality was that Johnson had fallen into disrepute among young and liberal members of his own party even as he faced a rising conservative movement critical of both the war in Vietnam and his Great Society social programs. On both left and right, that is, he had lost much of the support that had made possible his landslide victory in the 1964 presidential contest. A huge number of voters who had supported LBJ in that race abandoned the Democrats just four years later (Nichter, 2023: 219). For a man who craved approval, it was a bitter pill. Visitors to LBJ’s ranch in the Texas Hill Country encountered a moody, even unstable, ex-President. Oklahoma Senator Fred Harris called Johnson “totally withdrawn,” while former LBJ speechwriter Bob Hardesty found him “impossible to live with” and consumed by “self-pity” (Dallek, 1998: 605–7). His reputation gained nothing from the 1971 publication of *The Vantage Point*, one of the clunkiest memoirs by an American President (Johnson, 1971).

Johnson's disconnect from the nation he had once led was reciprocated by an American public inclined to forget a President synonymous with war, civil unrest, economic downturn, and political division. Whereas historians and biographers had flocked to John and Robert Kennedy as subjects for analysis, writing on LBJ was "surprisingly thin," noted journalist David Halberstam (Halberstam, 1971: 1). Historian Robert A. Divine used precisely the same words – "surprisingly thin" – 12 years later in an article surveying the trickle of studies about Johnson that had appeared to that point (Divine, 1982: 142–50). The best way for a would-be author to overcome meager interest in Johnson, quipped Halberstam, might be to write a book entitled "Between Two Kennedys," a nod to the endless appeal of the assassinated JFK and the emerging Ted.

The Democratic Party also kept its distance. Only one candidate for the party's 1972 presidential nomination, Senator Henry "Scoop" Jackson of Washington, bothered to visit LBJ at his Texas ranch. At the Democratic convention later that year, LBJ's portrait was relegated to a small annex featuring pictures of congressional leaders, while photos of a dozen party luminaries like FDR and Truman festooned the main convention hall. "[T]he name and the record of Mr. Johnson, who left the White House only three and a half years ago, are left almost entirely unmentioned," wrote *New York Times* correspondent Warren Weaver. The former President had invoked his shaky health in declining an invitation to speak at the convention, reported Weaver, but Johnson knew many delegates shunned him as the "ultimate symbol" of the Vietnam War (Weaver, 1972: 12). "Johnson is the war and the war is poison," noted one party strategist interviewed by the *Times* (Lydon, 1973: 18).

Johnson's death in January 1973 relieved Democrats of awkward questions about his place in the party. LBJ's funeral received respectful coverage, with news stories emphasizing the sadness of the occasion and the turbulence of the era during which he had been President. The moment passed quickly, however, and LBJ, his body interred in a family cemetery in the remote Texas Hill Country, faded again from public discussion. An *Atlantic* account of Johnson's final years noted he had been "swept down a hole of obscurity" (Janos, 1973).

When public interest finally revived in the 1980s, greater scrutiny of the 36th President did not mean an improved reputation. The appearance of Robert Caro's *The Path to Power* in 1982 – the first volume of a promised trilogy – delved into Johnson's life with the staggering depth and eloquence that Caro had brought to bear in his Pulitzer-winning biography of New York City political boss Robert Moses. Underlying the LBJ project was a fundamental contention – rather novel at that time – that the 36th President really mattered. Understanding LBJ was, in fact, “essential to understanding the history of the United States in the twentieth century,” asserted Caro (Caro, 1982: xvi). To be “essential” was not, however, to be admired. Caro painted LBJ in decidedly unflattering colors. The young Johnson came across as an unlikable egotist driven by a desire to escape the deep poverty he had experienced as a child to grasp for power, money, and stature wherever he could find it. His dedication to the New Deal, in Caro's telling, revealed more about his ability to craft a winning political image than about any genuine principles.

Caro's second volume, *Means of Ascent*, published in 1990, took an even dimmer view of LBJ in the years when he rose from an obscure member of the House of Representatives to Texas's junior Senator. That ascent, suggested Caro, owed much to an embellished record of service in World War II, a tacit bargain with disreputable and deeply conservative Texas financiers, personal wealth accumulated through manipulation and deceit, willingness to say whatever voters wanted to hear, and above all vote-stealing in the 1948 election for the Senate seat. In all these ways, wrote Caro, Johnson “stretched the rules” of the political game beyond the breaking point, “pushing deeper into the ethical and legal no-man's-land beyond them than others were willing to go” (Caro, 1990: 398).

Meanwhile, Johnson remained a pariah among prominent Democrats even as they, along with some Republicans, wrapped themselves in the memory of President John F. Kennedy. Historian Bernard von Bothmer notes that only two Democratic aspirants for the presidency – civil rights icon Jesse Jackson in 1988 and New Jersey Senator Bill Bradley in 2000 – spoke in any depth about their admiration for LBJ. From 1969 to 2004, notes von Bothmer, just one presidential nominee, Jimmy Carter in 1976, devoted as much as a single sentence solely to Johnson in his

acceptance speech at the party's national convention. In 1980, Carter lumped LBJ together with Humphrey, whereas in 1992 Massachusetts Governor Michael Dukakis mentioned him alongside JFK. Otherwise, Johnson was not mentioned at all. Perhaps most remarkably, von Bothmer adds, 1992 nominee Bill Clinton kept silent about LBJ even though he privately felt deep admiration for his fellow Southerner. More than 20 years after he left office, notes von Bothmer, Johnson was still "political poison" (von Bothmer, 2010: 142).

Opinion polls show that Clinton and other Democratic aspirants for high office had reason to feel this way. In 1990, a Gallup Poll demonstrated that only 40 percent of Americans approved of Johnson's performance as President – even lower than when he had left office in 1969 (Clymer, 1993: E3). And things didn't get much better for LBJ in the years that followed. Zogby surveys of attitudes toward U.S. presidents conducted between 2006 and 2008 revealed that the public ranked LBJ 10th among the 12 men who had held the White House since the start of World War II, ranking him ahead of only Nixon and Gerald R. Ford (von Bothmer, 2010: 141). Between 1999 and 2007, seven Gallup polls that asked respondents to name the greatest President in American history came to a similar conclusion. Johnson was the only President from Franklin D. Roosevelt to George W. Bush not to be mentioned by 1 percent in any poll, a remarkable result given that even unlikely suspects such as Nixon, Ford, and Jimmy Carter managed to clear that low bar (Saad, 2007).

Johnson's low stature undoubtedly flowed mostly from his indelible association with the war in Vietnam. LBJ took the lion's share of blame not only for committing U.S. combat forces to Southeast Asia but also for refusing to level with the American people about the challenges that lay ahead or the costs that could be expected in trying to meet them. Antiwar critics had, of course, reviled LBJ since the war years, and little changed on the leftward end of the political spectrum in the years that followed. What shifted during the 1980s and 1990s was the growing popularity of a view, popularized above all by President Ronald Reagan, that Johnson and other liberals had refused to authorize sufficient force to achieve American objectives in Vietnam. Reagan's 1980 pledge never again to "ask young men to fight and possibly die in a war

our government is afraid to let them win” resonated with segments of the American public that had agitated for more decisive action during the war or found Reagan’s logic appealing at a time of resurgent desire to use U.S. power abroad (Reagan, 1980). Thus did LBJ lose favor with the one group that approved of his performance in Vietnam, hawks who believed he did the right thing by acting to block communist expansion in Southeast Asia. Now virtually no one found anything to admire about Johnson’s handling of the war.

Other factors also worked against LBJ’s reputation during the 1980s and 1990s. The fact that John F. Kennedy (along with FDR and Reagan) vied for the top slot in all the public-opinion polls about presidential greatness attests to one of the principal reasons for Johnson’s unpopularity. He was simply overshadowed by the charismatic younger man who preceded him. The tragic circumstances surrounding JFK’s death, along with the inspirational tone he established during his thousand days in the Oval Office and his shrewd management of dangerous Cold War crises, generated a fulsome sense of greatness and a promise of even greater things if he had not been cut down in the prime of life. By contrast, Johnson seemed an old man – he always looked older than his actual age – and probably suffered from a Southern drawl that many Americans associated with anti-intellectualism. The enthusiasm of many liberals for the slain Bobby no doubt also tarnished LBJ, a boorish interloper who seemed to steal a spotlight rightfully belonging to the Kennedys.

To the extent that Americans acknowledged the Johnson administration’s domestic accomplishments, many were as likely to view them critically as to see them as major steps forward. The 1980s and 1990s were, after all, a period of surging conservatism when growing numbers of Americans expressed hostility to a federal government that had ostensibly grown larger and more invasive as a consequence of LBJ’s Great Society. Broad respect for the principle of individual liberty, combined with growing societal intolerance for explicit racism, fueled acceptance of the civil rights bills that LBJ signed into law. But Great Society measures to fight poverty, assure medical care, protect consumers, promote the arts, and boost the federal role in education smacked of government overreach into areas best left to the States if not to individuals. Such

programs seemed to empower unrepresentative technocrats while feeding on the earnings of hard-working Americans and stifling the genius of the free-enterprise system. “In the present crisis, government is not the solution to the problem; government *is* the problem,” Reagan famously declared in 1981, rejecting the creed that LBJ had espoused a decade and a half before (Reagan, 1981). The extent to which Reagan’s assertion represented not merely a Republican viewpoint but a pillar of a new political era became clear in 1996, when a Democratic ~President largely agreed. “The era of big government is over,” Clinton declared in 1996 (Clinton, 1996). There could hardly have been more striking evidence that the political order within which Johnson had thrived was no more.

Second coming

How, then, can we explain the remarkable improvement in LBJ’s image in the first quarter of the 21st century? At least three explanations account for this trend. First is the steady accretion of archival material related to the career, especially the presidency, of Johnson. The explosive growth of available records in the 1990s fueled a flurry of writing about the LBJ presidency that delved in unprecedented detail into the complexities of his personality, his political style, and the dilemmas he faced at home and abroad. Old simplicities fell apart under the weight of new evidence. Monumental new studies – especially the two-volume biography by Robert Dallek (Dallek, 1991; Dallek, 1998) and the single-volume *LBJ: Architect of American Ambition* by Randall B. Woods (Woods, 2006) – cast Johnson in a sympathetic light as a man who, for all his shortcomings, aimed to uplift Americans left behind by the nation’s staggering postwar prosperity. Even Caro’s take on LBJ improved in the third and fourth volumes, published in 2002 and 2012, respectively. This new view of LBJ gradually gained traction with readers. Surveys by the Siena College Research Institute, C-SPAN, the *Wall Street Journal*, and other polling organizations showed that presidential historians – as distinct from the broader American public – increasingly placed LBJ in the top quartile of all American presidents. Some polls of experts even began placing LBJ in the top 10.

Crucial to this reappraisal was the public release of audio recordings that Johnson had secretly made during his presidency, an astonishing resource capturing almost 700 hours of LBJ's telephone conversations with aides, Cabinet secretaries, members of Congress, family members, and other interlocutors. Through periodic releases of this material, the last of which occurred in 2008, it became possible to appreciate Johnson with unprecedented nuance. A man well known for his larger-than-life personality became even more intriguing when it became possible to hear him, in real time, agonize about Vietnam, express genuine passion about domestic reforms, strategize about legislation, joke with his associates, tend to mundane tasks like ordering new trousers, and subject subordinates to the "Johnson treatment" – the persuasive techniques with which he bent other people to his will. If some of these conversations revealed indecision or bad temper, many also revealed LBJ as a man of noble purposes, strategic acumen, and genuine compassion. Very few recordings reflected crudeness or vulgarity, while many showed genuine mastery of policy (Beschloss, 1997: 547–53).

Two examples illustrate the way the tapes captured LBJ's passion for improving the lives of people at the margins of American life and his ability to connect on a human level. On January 15, 1965, the White House recording system captured LBJ strategizing with civil rights leader Martin Luther King Jr. about the steps needed to generate political support for a sweeping bill aimed at removing barriers to Black voting in the South. Far from a mere bystander while Black leaders set the agenda, Johnson spoke enthusiastically about "equality for all" and urged Black activists to call attention to the most egregious forms of disfranchisement in the South. Confronted with the ugly realities, everyday Americans would conclude, "Well, that's not right. That's not fair," LBJ insisted, anticipating precisely the scenario that would play out following bloody demonstrations in Selma, Alabama.¹ On March 6, the President displayed similar strategic vision during a call with Vice President Hubert Humphrey that touched on the ways in which civil rights advances depended on winning passage of the administration's education priorities.

¹ Transcript, Johnson and King, January 15, 1965. <http://prde.upress.virginia.edu/conversations/400506/>.

“They can’t work in a filling station putting water in a radiator,” LBJ said of African Americans seeking greater economic opportunity, “unless they can read and write ’cause they got to go and punch the cash register, and they don’t know which [button] to punch”.²

Even on the subject of Vietnam, the tapes showed LBJ’s keen awareness of the human costs of escalation. “I look at this sergeant of mine this morning,” Johnson mused during a call with National Security Adviser McGeorge Bundy on May 27, 1964, referring to one of his military aides. “[He’s] got six little old [children] . . . , and I just thought about ordering those kids in there, and what in the hell am I ordering him out there for?”³ Such evidence didn’t, of course, suggest that LBJ made the right decisions about Vietnam, but it helped erode old claims that the President welcomed war or gave no thought to the problems American forces would confront if they took on a major combat role. Even critics, in short, had to reckon with a President balancing competing pressures and seeking alternatives to a larger war.

The second explanation for LBJ’s improving stature in American life is the simple passage of time since the Vietnam fiasco, easily the darkest mark on Johnson’s legacy and a key barrier to understanding his presidency in all its complexity. Vietnam lost a good deal of its radioactivity in American politics during the 1990s, when the Cold War and the controversies it spawned ceased to matter as much. The elections of Bill Clinton and George W. Bush, each of whom had evaded service in Vietnam, attested to the war’s declining salience. If the frustrating war in Iraq rekindled public discourse about Vietnam after 2003, Americans showed willingness to put the war behind them in 2008 when they elected Barack Obama, who had little to say about the war and embodied a new, post-Vietnam generation. Just as revealing, Hollywood abandoned the polemical approach with which it had tackled the Vietnam War during the 1970s and 1980s, largely ignoring the war but approaching it

² Transcript, Johnson and Humphrey, March 6, 1965. <https://prde.upress.virginia.edu/conversations/4005077/>.

³ Transcript, Johnson and Bundy, May 27, 1964. <https://prde.upress.virginia.edu/conversations/9060284/>.

dispassionately when it did take up the subject. Films as diverse as “We Were Soldiers Once” (2002) and “Tropic Thunder” (2008) took deadly earnest and wildly satiric approaches, respectively, but eschewed the old questions about the war’s purpose or morality. Washington’s frustrations in Iraq and Afghanistan may also have helped blunt controversy over Vietnam by showing that the latter was hardly a unique disaster in American history.

Whatever the cause, dwindling preoccupation with Vietnam opened space for thinking anew about the Johnson presidency. Journalists, scriptwriters, and politicians gradually followed the lead of historians who gave LBJ increasingly high marks as they rediscovered accomplishments long obscured by the war. In May 2014, around the 50th anniversary of the 1964 Civil Rights Act, the *Washington Post* ran a four-part series highlighting the breadth and ambition of the Great Society (Tumulty, 2014). At nearly the same time, the LBJ Presidential Library hosted a three-day event branded the “Civil Rights Summit.” Amid heavy media attention, a trio of former presidents – Carter, Clinton, and George W. Bush – along with incumbent Obama traveled to Austin to pay tribute to LBJ’s political courage in pursuing civil rights and social justice. “Because of the Civil Rights Movement, because of the laws Lyndon Johnson signed, new doors of opportunity swung open,” Obama asserted in a keynote address that acknowledged LBJ as wholeheartedly as any President ever had (Obama, 2014). Taking stock of the event, *The New York Times* noted LBJ’s “evolving” legacy (Rothstein, 2014: C1). Just how far that evolution had progressed was clear in a separate front-page story comparing Obama’s signing of minor legislation aimed at fighting employment discrimination with the momentous bills LBJ had signed half a century earlier. Johnson’s array of accomplishments had represented a “high-water mark for American presidents pushing through sweeping legislation,” and no President since LBJ had approached “that level of legislative success,” wrote *Times* correspondent Peter Baker (Baker, 2014).

Popular culture also took another look at LBJ as many of the same problems that preoccupied the United States in the 1960s – race relations, voting rights, poverty, immigration, and the environment – gained new urgency. Playwright Robert Schenkkan presented LBJ in a mostly

sympathetic light in his Emmy Award-winning Broadway play “All the Way,” which debuted in 2014 and was later adapted as an HBO movie. Johnson’s accomplishments in the arena of civil rights also took center stage in “LBJ,” a Hollywood film directed by Rob Reiner. Although Johnson received less favorable treatment in HBO’s “The Path to War” (2002), Ava DuVernay’s “Selma” (2014), and the third season of Netflix’s “The Crown” (2019), the flurry of attention helped elevate Johnson as a fascinating historical figure who played key roles in some of the most important decisions of his era.

If the declining salience of the Vietnam War encouraged new appreciation for Johnson, another major trend of the early 21st century – political dysfunction rooted in hyper-partisanship – offers a third explanation for LBJ’s improved standing. In contrast to national leaders who can barely tolerate being in the same room together, Johnson stands out as the epitome of level-headed moderation and skill in the arts of persuasion and coalition-building. Numerous pundits see his commitment to pragmatic problem-solving and his ability to work across the aisle as qualities sorely lacking in a later era. A leader sometimes mocked as the archetype of the flesh-pressing, arm-twisting, deal-making political animal could, it turned out, be a model to be emulated in the right circumstances. LBJ’s non-doctrinaire brand of politics drew particular attention in 2020, when former Vice President Biden emerged as the Democratic nominee for President. Numerous commentators highlighted remarkable similarities between the two men. Both came from humble backgrounds, spent long years in the Senate, and rose to the vice presidency as understudies to younger, more charismatic leaders. Pundits enthused as well about the commitment to political pragmatism and bipartisanship that the two men seemed to share.

At the same time, the Great Society appeared relevant as a model for what might be accomplished by a President who combined such skills with a commitment to transformational change. In a roundabout way, President Donald J. Trump helped highlight Johnson’s accomplishments by targeting signature achievements of the Great Society, such as voting rights, Medicare, and early-childhood education (Zeitz, 2016). But it was Biden’s early initiatives to rebuild the nation’s infrastructure, fight

climate change, expand childcare, revise the tax code, and much else that drew comparisons to the LBJ period. Along with Roosevelt's New Deal, Johnson's Great Society suddenly became a reference point for understanding the breadth and scale of change that Biden had in mind. The *New Yorker* asked in the spring of 2021 if Biden was the "second coming" of LBJ or FDR, while Elving's NPR piece inquired whether Biden deserved a place alongside the same two forebears (Glasser, 2021). Never before had a sitting President been compared so extensively to LBJ.

Biden's legacy will no doubt be a matter of debate for years to come, just as his performance drew sharply differing assessments as his presidency unfolded. In 2022, historian Timothy Naftali dismissed the notion that Biden's accomplishments would ever compare to LBJ's as a "delusion" (Naftali, 2022). A year later, by contrast, historian Heather Cox Richardson praised Biden for landmark domestic reform measures that "echoed" bills signed by LBJ and FDR (Cox Richardson, 2023: 247). Where Naftali and Richardson agreed, of course, was in holding up Johnson as the standard for measuring success. Indeed, LBJ's new stature in American life appeared increasingly secure. Amid surging concern about economic inequality, racial prejudice, immigration, and environmental degradation, LBJ's brand of liberalism, rooted in confidence about the ability of the federal government to target the nation's problems and enthusiasm for the bold activism that the Democrats had abandoned in the 1980s and 1990s, seemed certain to endure as a model for some Americans of what might be possible. The Supreme Court's 2020 ruling that Title VII of the 1964 Civil Rights Act protected gay and transgender Americans – categories that LBJ and his colleagues scarcely considered – from employment discrimination showed just how important the Johnson presidency might be to progressive ambitions more than half a century after their passage (Liptak, 2020).

On the other side of the political spectrum, conservative critics of government overreach have numerous targets to choose among, including Ted Kennedy, Obama, Biden, and others who have made their mark in recent decades. But, shorn of at least some of his Vietnam baggage, Johnson might continue to come into sharper focus, at least for historically minded commentators, as the President who ushered in the massive

backlash against expanded rights and federal activism that he espoused. In the words of columnist Matt Lewis, LBJ set “inordinately high expectations domestically that he just couldn’t meet,” precisely the same phenomenon that conservatives saw play out among liberal champions of costly new social programs in the 21st century. For evidence of the limitations on federal activism, critics often point to statistics showing the long-term failure of LBJ’s anti-poverty programs to cut into the nation’s poverty rate. The complexity of the data makes it possible to defend a wide array of positions about the overall impact of Johnson’s programs. But there is little doubt that the Johnson presidency, even for critics, belongs at the center of the debate over a question that remains crucial to the nation’s wellbeing in the third decade of the new century: what is the role of the federal government in creating opportunity and social mobility?

The next half-century

In 2023, the 50th anniversary of LBJ’s death spurred a flurry of commentary noting how much had changed in Americans’ appraisals of Johnson (e.g. Pengelly, 2023; Waxman, 2023). But few reports and op-eds asked what might lie ahead in the next half century as Americans continue to reassess their recent past. Though historians are poor prognosticators, it’s a question worth considering. It stands to reason that a revitalization of liberal politics in the years ahead would continue to reinforce LBJ’s importance as a major figure with much to teach us about vision and leadership. There are, however, limits on how much LBJ’s reputation might improve even if the United States, in a post-Trump era, moves toward a new era of liberal activism fueled by socioeconomic inequalities, climate change, and other challenges that seem to require federal activism. The reason is the same factor that has done so much damage to LBJ’s place in American life over the past 50 years: the Vietnam War. The war has declined in significance over the past three decades for the reasons examined in this essay. And yet it will never disappear as a key element of LBJ’s presidency. The social, economic, political, and cultural consequences of the war are too deeply entrenched to imagine such a possibility. Moreover, LBJ must ultimately share credit for the Great Society with Congress, the principal architect of domestic policy in the American constitutional system. As

President and Commander-in-Chief, however, he bears principal responsibility in the arenas of foreign and military policy. In these domains, LBJ's reputation remains – and is likely to remain – weak.

To be sure, recent scholarship has acknowledged that there is far more to LBJ's record in the realm of foreign affairs than the Vietnam War, and some of it improves his reputation. LBJ was, for example, dedicated to easing U.S.-Soviet tensions and engineered one of the most important arms-control agreements of the Cold War era, the Nuclear Non-Proliferation Treaty. He simultaneously advanced other arms-control negotiations that came to fruition during the first Nixon administration. LBJ has also begun receiving a modicum of credit for the attention he paid to climate change, epidemic disease, resource scarcity, and other global problems that transcended geopolitics and constitute pressing challenges to humanity in the 21st century. All these developments, long obscured by the Vietnam War, deserve additional research that, once completed, will likely facilitate more nuanced judgments about Johnson (Gavin & Lawrence, 2014).

Yet there is no escaping the fact that recent scholarship on the Vietnam War has continued to paint LBJ in deeply unfavorable shades. Influential studies such as H.R. McMaster's *Dereliction of Duty* (1997), Fredrik Logevall's *Choosing War* (1999), David Kaiser's *American Tragedy* (2000), and Gregory A. Daddis's *Westmoreland's War* (2014) disagree on numerous points but concur that Johnson bears heavy responsibility for decisions that set the United States on the road to disaster. Drawing on abundant evidence that LBJ understood the risks of fighting a major war in Vietnam, these authors criticize him for unimaginative resort to containment, falling dominoes, and other Cold War clichés whose applicability to Vietnam he never seriously questioned. They criticize LBJ, too, for misleading the American public about U.S. prospects for victory and denying the true costs of the war. There has been scant improvement, then, in dominant assessments of LBJ's role in a war that caused extraordinary bloodshed, stirred deep social divisions, and profoundly undercut public trust in government.

In the end, then, the reappraisal of America's 36th President enables us to go part of the way with LBJ. Inescapably, we can now see him as

a leader of enormous consequence, both for the sweeping reforms he signed into law and for the era-defining conservative swing that those reforms helped inspire. But we can also still see, albeit with far more nuance than was once possible, his role in bringing about the biggest foreign-affairs catastrophe of the last century. The challenge is increasingly to explain how one presidency was capable of creative and daring breakthroughs in the domestic arena while behaving unimaginatively in the international realm. How were these two patterns connected, and how should the two pillars of Johnson's legacy be balanced against one another? These questions will likely keep scholars and biographers busy for a long time to come.

References

- BAKER Peter, "What Would Johnson Do?" *The New York Times*, April 9, 2014. <https://www.nytimes.com/2014/04/09/us/politics/for-obama-presidency-lyndon-b-johnson-looms-large.html>
- CARO Robert A., 1982. *The Years of Lyndon Johnson: The Path to Power*, New York, Knopf.
- CARO Robert A., 1990. *The Years of Lyndon Johnson: Means of Ascent*, New York, Knopf.
- DALLEK Robert, 1991. *Lone Star Rising: Lyndon Johnson and His Times, 1908–1960*, New York, Oxford University Press.
- DALLEK Robert, 1998. *Flawed Giant: Lyndon Johnson and His Times, 1961–1973*, New York, Oxford University Press.
- CLINTON Bill, "Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union", Washington, D.C., January 23, 1996. <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-before-joint-session-the-congress-the-state-the-union-10>
- CLYMER Adam, "Vision and Revision: Presidents Ask a Place in Posterity; Posterity Keeps Rearranging Them," *The New York Times*, January 24, 1993. <https://www.nytimes.com/1993/01/24/weekinreview/the-nation-presidents-ask-a-place-in-posterity-posterity-keeps-rearranging-them.html>
- DADDIS Gregory A., 2014. *Westmoreland's War: Reassessing American Strategy in Vietnam*, New York, Oxford University Press.

- DALLEK Robert, 1998. *Flawed Giant: Lyndon Johnson and His Times, 1961–1973*, New York, Oxford University Press.
- DIVINE Robert A., 1982. “Assessing Lyndon Johnson,” *Wilson Quarterly*, 6, pp. 142–50.
- ELVING Ron, “Can Biden Join FDR and LBJ in the Democratic Party’s Pantheon?” *National Public Radio* April 17, 2021. <https://www.npr.org/2021/04/17/985980593/can-biden-join-fdr-and-lbj-in-the-democratic-partys-pantheon>
- GAVIN Francis J. & LAWRENCE Mark Atwood (eds), 2014. *Beyond the Cold War: Lyndon Johnson and the New Global Challenges of the 1960s*, New York, Oxford University Press.
- GLASSER Susan B., “Is Biden Really the Second Coming of FDR and LBJ?,” *The New Yorker*, April 21, 2021. <https://www.newyorker.com/news/letter-from-bidens-washington/is-biden-really-the-second-coming-of-fdr-and-lbj>
- JANOS Leo, “The Last Days of the President,” *The Atlantic*, July 1973. <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1973/07/the-last-days-of-the-president/376281/>
- JOHNSON Lyndon B., 1971. *The Vantage Point: Perspectives of the Presidency, 1963–1969*, New York, Holt, Rinehart and Winston.
- KAISER David, 2000. *American Tragedy: Kennedy, Johnson, and the Origins of the Vietnam War*, Cambridge, MA, Belknap.
- HALLBERSTAM David, “The Vantage Point: Perspectives of the Presidency, 1963–1969,” *The New York Times Book Review*, October 31, 1971. <https://www.nytimes.com/1971/10/31/archives/the-vantage-point-perspectives-of-the-presidency-19631969-by-lyndon.html>
- LIPTAK Adam, “Civil Rights Law Protects Gay and Transgender Workers, Supreme Court Rules,” *The New York Times*, June 15, 2020. <https://www.nytimes.com/2020/06/15/us/gay-transgender-workers-supreme-court.html>
- LOGEVALL Fredrik, 1999. *Choosing War: The Lost Chance for Peace and the Escalation of War in Vietnam*, Berkeley, CA, University of California Press.
- LYDON Christopher, “Democrats Held Likely to Restore Johnson,” *The New York Times*, January 29, 1973. <https://www.nytimes.com/1973/01/29/archives/democrats-held-likely-to-restore-johnson-activism-praised-johnson.html>
- MCMMASTER H.R., 1997. *Dereliction of Duty: Lyndon Johnson, Robert McNamara, the Joint Chiefs of Staff, and the Lies that Led to Vietnam*, New York, Harper.

- NAFTALI Timothy, "The LBJ Delusion about Biden," *CNN*, February 20, 2022. <https://www.cnn.com/2022/02/19/opinions/why-lbj-had-success-and-biden-didnt-naftali/index.html>
- NICHTER Luke A., 2023. *The Year that Broke Politics: Collusion and Chaos in the Presidential Election of 1968*, New Haven, CT, Yale University Press.
- OBAMA Barak "Remarks by the President at LBJ Presidential Library Civil Rights Summit", Austin, TX, April 10, 2014. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/04/10/remarks-president-lbj-presidential-library-civil-rights-summit>
- PENGELY Martin, "LBJ OK? Historian Mark Lawrence on a President Resurgent," *The Guardian*, January 22, 2023. <https://www.theguardian.com/books/2023/jan/22/lyndon-johnson-lbj-death-anniversary-mark-lawrence-library>
- REAGAN Ronald, "Speech to Veterans of Foreign Wars Convention", Chicago, IL, August 18, 1980. <https://www.presidency.ucsb.edu/node/285595>
- REAGAN Ronald, "Inaugural Address", Washington, D.C., January 20, 1981. <https://www.reaganlibrary.gov/archives/speech/inaugural-address-1981>
- RICHARDSON Heather Cox, 2023. *Democracy Awakening: Notes on the State of America*, New York, Viking.
- ROTHSTEIN Edward, "Legacy Evolving at a Presidential Library," *The New York Times*, April 9, 2014. <https://www.nytimes.com/2014/04/09/arts/design/at-the-lbj-presidential-library-giving-nuance-to-history.html>
- SAAD Lydia, 2007. "Lincoln Resumes Position as Americans' Top-Rated President," *Gallup*, February 19, 2007. <https://news.gallup.com/poll/26608/lincoln-resumes-position-americans-toprated-president.aspx>
- SCHENKLAN Robert, 2014. *All the Way: A Play*, New York, Grove.
- SHEEHAN Neil, "Pensive Mood of Johnson Brightens Into Good Humor as Formalities Conclude," *The New York Times*, January 21, 1969. <https://www.nytimes.com/1969/01/21/archives/pensive-mood-of-johnson-brightens-into-good-humor-as-formalities.html>
- TUMULTY Karen, "The Great Society at Fifty," *The Washington Post*, May 17, 2014. <https://www.washingtonpost.com/sf/national/2014/05/17/the-great-society-at-50/>

- VON BOTHMER Bernard, 2010. *Framing the Sixties: The Use and Abuse of a Decade from Ronald Reagan to George W. Bush*, Amherst, MA, University of Massachusetts Press.
- WAXMAN Olivia B., “President LBJ Wrestled with Social Justice, War, and Unrest. His Legacy Is Still Relevant,” *Time*, January 19, 2023. <https://time.com/6248416/lyndon-b-johnson-legacy-social-reforms/>
- WEAVER Warren, “Little Heard of Lyndon Johnson among Delegates at Convention,” *The New York Times*, July 14, 1972.
- WOODS Randall B., 2006. *LBJ: Architect of American Ambition*, New York, Free Press.
- WOOLEY John & PETERS Gerhard, “Lyndon B. Johnson Public Approval”, The American Presidency Project, accessed June 11, 2025. <https://www.presidency.ucsb.edu/statistics/data/lyndon-b-johnson-public-approval>
- ZEITZ Josh, “The Real Legacy in Jeopardy Under the New Congress? LBJ’s,” *Politico*, November 23, 2016. <https://www.politico.com/magazine/story/2016/11/new-congress-trump-lbj-214480>

Presidents, Their Staffs, and How Administration Affects Policy

JFK, LBJ, and the Case of Vietnam

David B. STARR

Les analyses de présidences portent généralement sur les législations mises en place et la gestion des crises en politique. Lorsqu'elles sont mises en miroir, les présidences de Kennedy et Johnson font apparaître une énigme : si elles sont en accord total quant aux idées et engagements, elles semblent diamétralement opposées quant à leurs succès et échecs. Ce chapitre se propose d'analyser les styles, tempéraments et tendances administratives de chacun, et examine comment les présidents dirigent, plutôt que de mettre en exergue leurs valeurs, leurs idées et leurs buts. Pour saisir ce qui s'est passé, il nous faut comprendre non seulement le contexte, mais aussi la façon dont ils opéraient. Ce chapitre met donc en avant les qualités de ces deux présidents, qui ont parfois abouti à de grandes opportunités et constituaient un grand avantage, mais pouvaient parfois desservir les hommes et leurs politiques. Ces deux figures politiques majeures nous ramènent à la question centrale des relations entre agence humaine et structure, la première, en pratique, filtrée à travers la nature et le caractère d'un individu. Mais la façon dont un individu gouverne est au moins aussi essentielle, sinon plus, que ses valeurs et buts.

MOTS CLÉS : Kennedy, Johnson, guerre du Vietnam, prise de décision des présidents des États-Unis.

[People] make their own history, but they do not make it just as they please; they do not make it under circumstances chosen by themselves, but under circumstances directly found, given and transmitted from the past.¹

¹ Karl Marx, "The Eighteenth of Brumaire" (Tucker, 1978: 595).

In the shock and grief after Dallas, Richard Rovere, the Washington correspondent for *The New Yorker*, wrote his "Letter from Washington" of November 30 with twin purposes. He sought to remember and memorialize John Kennedy, and he wanted to enlighten his anxious readers about their new President:

Where Kennedy was cerebral, Johnson is intuitive. Like Eisenhower and Franklin Roosevelt, he learns by listening more than by reading. He learns a great deal. In knowledge of process, few in his time have matched him. His feelings may run deeper than Kennedy's but his interests are not so wide. He is not less valorous than Kennedy or more discreet. Where Kennedy set great store by common interests and associations, Johnson sets great store by loyalty and common purposes. In this, he is rather more like Robert than like John Kennedy. Johnson, as a politician, has a mind that runs to the manipulation of people; Kennedy's ran more to the manipulation of power. In manipulation, Johnson may well be more successful than Kennedy, who never had an easy time dealing directly with people. Johnson will be more at ease among his fellow human beings than Kennedy ever was but probably less at ease in the presence of distinction. Kennedy took great delight in exposing himself and his thoughts to criticism. The idea that he was very intolerant of it and often infuriated by it was a myth. He liked it, he encouraged it, and the myth arose, presumably, because he so much enjoyed holding up his end in hot dispute. Johnson is unlikely to expose himself as Kennedy did. For a time of course he will have around him men whom Kennedy brought into the government largely because of their ability to challenge him. Since there remains just over a year of the presidential term he is completing, it is unlikely that he will accept many of the resignations that are undoubtedly now being offered. If he should go onto a full term, though, he will almost certainly surround himself with men who will be very different. (Rovere, 1963: 52-4)

This paper revisits and extends Rovere's comparisons of these two men. He framed their differences as primarily stylistic. We ask how did presidents Kennedy and Johnson use their staffs, and how did that dynamic substantively affect their Vietnam policies? These questions enable us to learn about these presidents, their thinking and purposes, what they accomplished, and their administrations. We focus then on three sub-topics relevant to this story: the structures and cultures of their advisory

systems, the historical contexts in which they operated, and the presidents themselves, their beliefs practices purposes and decisions.

The study of JFK and LBJ and Vietnam is hardly uncharted territory. It's hard to overestimate the impact of the war both on Vietnamese society as well as on American society and politics. Here I focus on a seeming paradox about these two 1960s presidents: both live in our memories as strong presidents, figures who sought to transform America. Yet probably the most famous writer about its war in Vietnam, David Halberstam, in effect argued it happened because of "the Best and the Brightest." The men around the presidents gathered intelligence, analyzed it, and executed policy, and also drove much of the deliberation and policy. Presidents decide yet their advisory structures shape what and how they often consider the problems that make it into the Oval Office. The study of how these men worked with their staffs then helps answer that larger question of how the war happened, and the related question to which Karl Marx alluded when he pondered the relationship between structure and human agency. We begin with the 35th president, John F. Kennedy.

John F. Kennedy

Above all, no zeal.²

I don't see how we'll have a very good war.³

Kennedy inherited a Vietnam situation affected both by local and global dynamics. Astute observers, including a young Congressman Kennedy who visited in 1951, recognized that the dynamic of a small country repulsing larger invaders, whether China or the French or the Japanese in World War II, dominated much of Vietnam's history and informed the country's nationalism. The Cold War muddled the picture

² Attributed to one of JFK's historical heroes, the French diplomat Maurice Talleyrand, the subject of one of Kennedy's favorite books, Duff Cooper's biography (Schlesinger, Jr., 1965: 104).

³ Transcript of a secret tape recording of a meeting of JFK's ExCom of the NSC, 4:00 p.m. Saturday, October 27, 1962 (May & Zelikow, 1997: 602).

by superimposing ideological and geopolitical arguments about the best way forward (Logevall, 2012: 1).

Like many of his congressional colleagues, through the 1950s Kennedy supported the anti-communist Catholic/nationalist leader, Ngo Dinh Diem. But JFK also recognized that this conflict embodied a core challenge of the postcolonial postwar era: whichever leader and regime appealed to the hearts and minds of a new/old society and state would likely win in any military struggle, not the other way around. In turn, such local struggles would likely determine the outcome of the global East and West struggle between communism and capitalism.

When they met on the eve of the inauguration, Eisenhower briefed Kennedy about Laos, but said nothing about Vietnam. But in his first week as President, JFK found Vietnam on his desk too. General Edward Lansdale, a Defense Department official with much experience both in Asia and counterinsurgency reported on his tour of South Vietnam. He termed the situation critical, requiring emergency treatment, and deeming it a “combat area of the cold war.” Without rapid intervention the country might not survive into 1962 (Glennon, Landa & Sampson, 1988; Goldstein, 2008: 52).

Kennedy listened dispassionately. The Cold War, relations with the Soviets, Cuba, and other problems seemed more pressing.

The President remarked that if the situation in Vietnam was now so serious he wondered why the recruitment of troops and training of police, who could become effective only a year or two hence, would be of any use. He also wondered why, if there were only 10,000 guerillas, an increase from 150,000 to 170,000 in the army was necessary... He asked whether the situation was not basically one of politics and morale. (Glennon, Landa & Sampson, 1988: Document 3)

Kennedy learned by questions and by listening to others. Easily bored by pedantry and by intellectual rigidity, he would have to learn to whom he should listen, as well as how interchange should make policy.

This became the core of his approach to staff structure and culture. He intentionally created a collegial atmosphere of informal personal direct discussion rather than formal bureaucratized deliberation.

National Security Council (NSC) senior staff, the key men who worked for McGeorge Bundy, could walk into the Oval Office and speak directly with the President – a highly unusual practice in most administrations. He phoned people throughout the administration, prizing spontaneity and candor.

Kennedy's charisma often flourished in the sometimes chaotic absence of agreement with his advisors. Politics also played as much of a role in their selection as their talents, it often seemed. He chose men to please certain constituencies, whether it be liberal Democrats or Wall Street Republican financiers. They seemingly had two things in common: they were men of his generation, for whom World War II had shaped them decisively, and they were smart, pragmatic, and capable of independent thinking. Or so he thought.

In fact, their pragmatism came with definite limits. Their sense of history heavily privileged the lessons of Munich 1938, the cautionary canonical tale of appeasement. Their military service in World War II deepened their sense of national service and American righteousness. That shaped their postwar perspective on U.S./U.S.S.R. relations, in ideological terms the democratic capitalist West versus the authoritarian communist East of the Soviets and, since 1949, the Red Chinese. The men of the new administration thus stood in as representatives of the American Establishment, with its assumptions and social cohesion. As Alan Brinkley argued, this carried over into a certain intellectual orthodoxy that characterized the foreign policies undertaken by this group of men (Brinkley, 1998: 165–6). They believed “that there was a seamless connection between American national interests and the interests of the world.”

Kennedy's lofty rhetoric and personal charisma carried implications for the team he wanted around him. In an age of increasingly technical problems, he wanted brains, smart rational staff who thought quickly and acutely about world affairs, however slight their knowledge of a context might be. Though thinking might breed difference and idiosyncrasy, in fact, orthodoxy crept in; a perhaps inevitable function of American society and class. Social connections – family, friends, neighborhood – reinforced by common prep schools and universities, select secret societies, and wartime service, work in the same industries and universities,

associations formed over sailing and tennis, constituted a microcosm of the Establishment. Only the presence of numerous Jews illustrated the emergence of at least a modern postwar pluralism. But such liberality had its limits: its environs admitted no people of color or women.

Gaining admittance to this private club required sharp wits rather than specific skills like languages, local knowledge, or genuine expertise. When Mike Forrestal came to work at the NSC, tasked with covering East and Southeast Asia, he had no experience with the region. When he confessed this concern to Kennedy, the President replied: "That's fine. That's just what we want. Somebody without preconceptions and prejudices." And the social graces mattered too: Forrestal later remembered that he approved of General "Big" Minh, who ousted and assassinated Diem in 1963, because Minh was "tall, a good tennis player, and spoke English." (Preston, 2006: 104).

Yet it would be a mistake to overestimate Kennedy's valuation of intelligence in either analytical or aesthetic terms. He knew things; he held commitments. His rhetorical reserve often concealed or at least subdued his convictions, perhaps even from those who worked for him.

He believed most strongly in the necessity of peace in a nuclear age. War in such an era of human history was irrational madness, the greatest failure. Preventing a nuclear holocaust demanded preventing conventional wars, and preventing conventional wars required solving or at least managing political problems politically, not militarily. This became the axiom in his head, the lens through which he viewed all problems in the world. His peers might have thought so too, but they operated with different taxonomies. Some feared communism, or appeasement, or military defeat. He feared atomic destruction above all. But this commitment to managing the scourge of nuclear war conflicted with his commitment and rhetoric about freedom. Because it is often the case that freedom needs to be defended, fought for, and constructed battle by battle. This unresolved tension dogged Kennedy throughout his presidency (Kennedy, September 1961).

Part of what explains the dynamic of working for the man likely reflected the room he provided for discussion and disagreement even on this highest level of holding and pressing such different political philosophies that in turn generated different policy recommendations. Practically

this meant – as in the case of both the Cuban Missile Crisis and Vietnam – that he was the lone dissenter in the room. And this seemed to bother him not at all. To a national television audience after two years in office he cited the story of President Abraham Lincoln who asked his team of advisors to vote on a matter. They all voted aye, Lincoln voted nay, and Lincoln responded: “the vote is no” (Kennedy, 1962).

He viewed the office of the President that way. When he announced his candidacy in January 1960, he quoted President Woodrow Wilson: “The President is at liberty, both in law and conscience, to be as big a man he can.” In Kennedy’s eyes America stood alone as the world’s only true superpower at the zenith of its power, and the presidency stood at the center of the center. To a friend, he referred to it as like “playing Yale every week” (Wicker, 1968: 91). Kennedy’s rationale to voters consisted of trusting him to lead America in this new post-war world filled with promise and with danger. A tremendous time of political and social change dominated by new nationalisms and new states, all happening in the shadow of the nuclear age, demanded bold, fresh thinking.

Throughout the spring of his first year in office, Kennedy triangulated between trying to assess the urgency level of Vietnam problems and the demands of his own administration regarding the situation. In March 1960, National Liberation Front (NLF) returnees from the North escalated their campaign in the South, so that by the time Kennedy took office 1,500 U.S. advisors were in country, as well as an economic aid program. Many of his advisors advocated an increase in assistance, the prioritization of the military as opposed to the political dimension of the conflict, and the injection of American combat troops. Those recommendations explicitly came with the claim that their “firmness” would prevent North Vietnamese or Chinese incursions into the conflict. In May 1961, Kennedy resisted this Joint Chiefs recommendation, instead sending 400 Special Forces troops as advisors, and signing on to the Task Report cornucopia of military, political, and economic programs, designed to support a democratic South and to resist communist takeover of that state and society. He also dispatched Vice President Johnson on a goodwill trip to visit the region, which included a visit to Diem

in Saigon (Gravel, 1971: 2, 49; Glennon, Landa & Sampson, 1988: Document 275).

Staff continued to press military engagement on the President. In July, Maxwell Taylor and Rostow sent Kennedy a memo that laid out three options for America going forward: disengagement, military escalation that conceivably included striking Hanoi, and a continuation of the current mix of political, economic, and military assistance. They assumed the latter would continue as the policy, but insisted on plans that included military escalation. Kennedy remained the politic critic of the military scenario: “nothing would be worse than an unsuccessful intervention in this area, and that he did not yet have confidence in the military practicability of the proposal...though he was eager to have it studied more carefully” (Taylor & Rostow, 1961: 109).

Summer into fall brought further deterioration of the situation, which begged the question of how to diagnose the disease, not just the symptoms. John Kenneth Galbraith, the Ambassador to India, insisted to the President that Vietnam remained a political problem most of all and that Diem more than ever constituted the problem. But in the wake of the Bay of Pigs, the Berlin Wall episode, and his chilly meeting with Khrushchev in Vienna, Kennedy’s political instincts rendered him wary of further exposure to charges of weakness in world affairs (Galbraith, 1998: 91). He therefore adopted a political solution both to managing his administration as well as the larger domestic context, by choosing to send two of his more hawkish advisors, Taylor and Rostow, rather than more dovish figures like Galbraith. The pair recommended sending American combat troops to the Mekong Delta in the guise of providing flood relief.

This proposal irked Kennedy, in part because of its reliance on conventional, as opposed to counterinsurgency, assumptions. But also because, as an expert practitioner of the political arts, he recognized the social dangers of putting a democratic society like America on a war footing. Though he famously only a year later read Barbara Tuchman’s *The Guns of August*, a cautionary tale of how popular political enthusiasms in the summer of 1914 led a blundering European generation into war, he knew in his gut how close to the social surface that problem

often lay. Whereas much of his staff thought of history through the lens of their own experience of isolationism and appeasement giving way to internationalist intervention to defeat totalitarianism in World War II, Kennedy saw Vietnam as another unconventional conflict, akin to other unusual cases like Malaya, the Philippines, and Greece, and above all the Korean example.

The hagiographic mountain entombing Kennedy often conceals the humility of the man. Rather than the hubris associated with wealth, taste, and the best of everything, Kennedy's own life experience with health and family problems, and the reading he did, instilled in him a sense of irony and of tragedy. At the same moment that he rebuffed the near unanimous call of his advisors for combat troops in Vietnam, he delivered a speech in Seattle calling for a rational understanding of America's capacities and of its limits:

In short, we must face problems which do not lend themselves to easy or quick or permanent solutions. And we must face the fact that the United States is neither omniscient nor omnipotent—that we are only 6% of the world population—that we cannot impose our will on the other 94% of mankind—that we cannot right every wrong or reverse every adversity—and therefore there cannot be an American solution to every world problem. (Kennedy, November 1961)

By 1963, Diem's temperamental and political weaknesses became increasingly exposed. Kennedy tried to thread the needle, approving a cable to Ambassador Henry Cabot Lodge raising the possibility of a coup. In delicate language – “we must face the possibility that Diem himself cannot be preserved” – a succession plan was needed. The coup took place on November 2; the military plotters assassinated Diem. Kennedy hoped rather than believed that his removal would enable necessary domestic political reforms to take place. Three weeks later, Kennedy was dead. The one thing he thought he needed – time to wait and see, then decide at a more suitable moment – proved to be the one thing denied him.

History leaves us only with clues and hypotheses. But we know that Kennedy consistently and successfully resisted escalating political problems into military ones, yet he downplayed that approach for domestic

political reasons. With no appreciable electoral mandate, he looked forward to a second term when he could take the wraps off on initiatives he sought. In the meantime, he needed to guard himself against his opponents, particularly the hawks. Journalist Charles Bartlett reported that Kennedy told him: “We don’t have a prayer of staying in Vietnam. Those people hate us...But I can’t give up a piece of territory like that to the communists and get the American people to re-elect me.” (Reeves, 1994: 484; Bartlett, 1985: 16).

His staff unanimously treasured the memory of the President and the sheer excitement and meaning of working with him. Out of a sense of loyalty to his legacy of public service, they transferred their sense of duty to the new President. But in substance, Kennedy had often thought about ideas and politics and policy differently than they had. And for various reasons he had not seen it as his job to convert them to his way of thinking, and they had not fundamentally changed the way they thought. In that sense, however painful was the transition they made to working for the 36th President, they often saw the world more like he did, as compared to their departed leader.

Lyndon B. Johnson

“I just thought about ordering...those kids in there...and what in the hell am I ordering them out there for? It’s damn easy to get into a war, but it’s...going to be harder to ever extricate yourself if you get in...”⁴

Johnson feared Dallas would forever yoke him to the slain hero whose death enabled his ascension to power. His successes would be chalked up to the memory and legacy of Kennedy; his failures would prove his unworthiness. Foreign affairs provided his sense of inadequacy. Prep school, country clubs, the study of foreign languages, world travel, elite private universities made Johnson feel like a rube. When he told his mentor, Speaker of the House Sam Rayburn, how awed he was in the

⁴ LBJ telephone call to McGeorge Bundy, May 27, 1964, Miller Center, <https://prde.upress.virginia.edu/conversations/9060284>.

presence of Kennedy's staffers, Rayburn replied: "Well, Lyndon, you may be right and they may be every bit as intelligent as you say, but I'd feel a whole lot better about them if just one of them had run for sheriff once." Rayburn could say and mean that because he possessed self-confidence, Johnson never surmounted a measure of shame about the limits of his background (Halberstam, 1969).

Already by the evening of November 22, Johnson knew he must wrap himself in Kennedy's mantle, at least until he could run for President in 1964 and secure his own legitimacy. He began by entreating all of Kennedy's senior staff to remain in their posts, telling them that "I need you more than he did." Above all, this meant the triumvirate of Rusk, McNamara, and Bundy. McNamara and Bundy enjoyed close relationships with Kennedy that they never replicated with LBJ, whereas Rusk actually felt more comfortable with his fellow Southerner than he had with JFK. A commitment to serving their country, and their generally hawkish instincts, actually made them feel more, not less, responsible for policy under the new, more inexperienced leader of the free world (Freedman, 2002: 399–400; Preston, 2006: 47–53).

Johnson's views on the causes of conflict also brought him into conflict with his predecessor. Johnson thought of societies as affected by poverty, but in some larger sense he resonated more with external threats posed by aggressors and alien ideologies like communism. When the conversation about Vietnam heated up in the summer of 1963, in response to those in the administration who believed that Diem must be removed, Johnson not only saw no good alternative to him, or to America remaining – get on with the war against the Viet Cong, he maintained (Saunders, 2011: 166–7).

Johnson came to the presidency primarily as a legislator, someone who gained power by reading people and by making deals. Policies mattered less than results. He used knowledge to produce, "once they'd finish the piece of work...he wouldn't remember the contents or even the name of the report" (Steinberg, 1968: 500; Burke & Greenstein, 1989: 12). Politics meant power for him, but it also registered emotionally and deeply personally, from his own experiences of poverty and isolation. Strategically and politically, Johnson did not want to deviate from Kennedy's policy.

He wanted Vietnam to remain quiet and a non-issue in the upcoming 1964 election. He wanted it not to detract from his focus and his passion – his Great Society legislative program. Mindful both of Republican hawks and Kennedy Democrats, he certainly wanted to do nothing to risk “losing” Vietnam as the Democrats had “lost” China 15 years before. In world affairs, Munich provided a primary history lesson.

But the changes in temperament and style of governance are unmistakable. Unity, support for the President and his program and leadership, were seen as a necessary antidote both to the style and substance of Kennedy’s collegial approach. Whether as expedience, intellectual exercise, or projection of his own worldview onto Kennedy, Johnson’s reading of his predecessor’s goals and policy left something to be desired. Kennedy had increased American involvement substantially, including “advisory” troops, some of which lost their lives. After announcing on television that South Vietnam’s unattended political problems threatened the viability of an ally, Kennedy insisted that America must remain there to defend freedom.

Johnson’s background and worldview affected the way he parsed Kennedy’s legacy. He paid close attention to America’s posture and reputation in the world. This translated into its credibility, which in turn depended upon its relations with other states. Unsurprisingly, Johnson translated this into almost personal terms – the loyalty that other states manifested toward America and its policies. Unlike Kennedy’s interest in domestic politics as crucial to understanding other states and societies, Johnson focused on the elites of foreign countries, and paid much less attention to the social bases of politics. He thought much more about aggression, appeasement, and deterrence than domestic social conflict.

His first real meeting on Vietnam set the tone for a man not particularly nuanced in his thinking, but quite acute and aggressive when it came to sizing up situations and declaring what he wanted done. He met with Kennedy’s main advisors – Secretaries Rusk and McNamara, George Ball of State, Bundy of the NSC, McCone of the CIA, and Ambassador Lodge – and told them the following:

The President... approached the situation with some misgivings.... He was not at all sure that we took the right course in

upsetting the Diem regime... The President then stated that he has never been happy with our operations in Vietnam. He said there had been serious dissension and divisions within the American community and he told the Ambassador that he was in total charge and he wanted the situation cleaned up. He wanted no more divisions of opinion, no more bickering, and any person that did not conform to policy should be removed. (Glennon & Keefer, 1991: Document 330)

In that same meeting, Johnson set about schooling his staff in his more declarative mode of address. McNamara spoke about the importance of economic aid in the mix of American initiatives – the Kennedy position. To which Johnson responded that he supported this:

...but at the same time he wanted to make it abundantly clear that he did not think we had to reform every Asian into our own image. He said that he felt all too often that, when we engaged in the affairs of a foreign country, we wanted to immediately transform the country into our image. This, in his opinion, was a mistake. He was anxious to win the war, without paying much attention to social reforms. Johnson declared: “I am not going to lose Vietnam, I am not going to be the president who saw Southeast Asia go the way China went. (Glennon & Keefer, 1991: Document 330)

He worried to his mentor Senator Richard Russell that, if he failed to stand and deliver in Vietnam, he could be impeached.

Through 1964, Johnson avoided anything that threatened to step on the message of his electoral campaign: he inherited the Kennedy legacy of progress and prosperity and a responsible American global leadership. That included keeping his powder dry when it came to stepping up assistance to a faltering South Vietnam war effort or conversely separating the United States from a deteriorating situation. To achieve this meant managing a staff that still contained a variety of views and recommendations. He worked hard to make the case for the worthiness of his succession by earning the loyalty and support of Kennedy’s staff. Johnson, at least for political purposes, told Bundy in May 1964: “I think that if we can furnish the military government people that are trained in civil administration, the mayors, and the councilmen, and folks of that type...get

enough of them where one good American can run a hamlet... I think that'll improve that situation a good deal" (Saunders, 2011: 168–9).

But realities on the ground in Vietnam changed, forcing the administration to adjust. By the fall of 1964, a working group came up with three alternatives: extending current policy, i.e. no combat troops, rapid escalation of combat forces, and progressive escalation. Most of the staff coalesced around the latter. Ambassador Maxwell Taylor advocated a more aggressive air campaign against the guerillas and taking the air campaign to the North. Taylor also felt that air attack politically helped the Americans avoid combat troops on the ground, which he felt would represent to the world and to the Vietnamese people that America was replacing France as an occupying power and would disempower South Vietnamese troops. Johnson responded with criticism and opposition. "I've never felt that this war will be won from the air, and it seems to me that as much more needed and would be more effective as a larger and stronger use of Rangers and Special Forces and Marines or other appropriate military strength on the ground and on the scene." In that same cable, Johnson suggested that, with the election recently passed, he stood ready to increase American involvement. Yet he evaded the question of conventional and/or counterinsurgency forces: "We have been building our strength to fight this kind of war ever since 1961, and I myself am ready to substantially increase the number of Americans in Vietnam if it is necessary to provide this kind of fighting force against the Viet Cong" (Glennon, Keefer & Sampson, 1992: Document 477).

Except for George Ball, administration doves soon departed. Bundy convinced Johnson that nations – particularly great nations like the U.S. – only negotiate from strength. All the more so for their proxies, like South Vietnam. Only when the situation stabilized could negotiations, much less processes that might produce a neutral solution like Laos, take place (Preston, 2006: 135–41). By late January 1965, the die seemed cast in favor of escalation. Johnson and two of his three key advisors, Bundy and McNamara, seemed in sync. Going on the offensive felt American, aggressive, and self-confident, as opposed to the un-American sensation of passivity, defeat, humiliation, and losing credibility throughout the world.

Things went from bad to worse, with the Pleiku attack on February 7. At the ensuing NSC meeting, opinion was nearly unanimous – including George Ball – that the attack merited a military response. Ball later remembered: “The demand for prompt retaliation was overwhelming and I realized that further frontal opposition would be not only futile but tactically unwise. I could gain nothing by antagonizing my colleagues... the President could no longer be deterred” (Ball, 1982: 389–90). The doves were grounded. All except one. Senator Mansfield urged caution, particularly considering potentially exacerbating regional tensions with China, and the risk of a rapprochement between the Chinese and the Soviets. To which Johnson, as was his wont, replied: “We have kept our gun over the mantle and our shells in the cupboard for a long time now. And what was the result? They’re killing our men while they sleep in the night. I can’t ask our American soldiers out there to continue to fight with one hand tied behind their backs” (Johnson, 1971: 125).

A new President meant new staff dynamics both with each other and with the President. Kennedy’s men adapted themselves to the new President. Ideologically, they often saw eye to eye; temperamentally and affectively, that proved a bit more challenging, but they met LBJ more than halfway. Bundy, the manager and adviser functionally closest to Johnson, replaced his more professorial and proper Bostonian manners and comments that he used in addressing JFK with more *ad hominem* notes that the earthier and more people-oriented Johnson enjoyed. The sharper and nastier, the better. Of the dovish Pennsylvania Senator Joseph Clark, Bundy quipped that he was “a man who has plenty of convictions but not quite enough courage to give them full expression.” About LBJ’s persistent critic, Majority Leader Mansfield, Bundy sniped about the Senator’s “somewhat mousy stubbornness.”⁵

But structural, ideological, temperamental, and political factors served to insulate Johnson more and more. His advisory system winnowed down often to the triumvirate at the top of the staff pyramid, who enabled his own intellectual and ideological limitations with their own

⁵ Jack Valenti, one of LBJ’s closest aides, told Fred Greenstein how much Johnson enjoyed Bundy’s barbs (Burke & Greenstein, 1989: 137).

worldviews and their duty to the office. Johnson increasingly shut himself off from others, fearing dissension and craving loyalty, and he inaugurated the credibility gap by refusing rhetorically to acknowledge the major policy change that Americanization of the war spelled. Kennedy had already eliminated formal structure on the grounds that bureaucracy impeded intense thinking and deliberation. Johnson marginalized intense thinking and deliberation in place of what one analyst termed “rambling, haphazard discussion... rather than careful thinking on the pros and cons and likely consequences of intervention,” much less more axiomatic claims like the truth or applicability of the domino theory (Burke & Greenstein, 1989: 142–3).

In the end, character matters. Johnson’s insecurity fatally weakened him. He needed to control, to master, to dominate others, searching for consensus as a way of rooting out nettlesome and discordant difference that he took as a personal slight. He preferred to face down advisors, asking each one their opinion man to man, counting on his aura to silence whatever qualms or criticisms they possessed. Chester Cooper, a senior member of the NSC staff, remembered his fantasy of confronting the President:

When my turn came, I [imagined that I] would rise to my feet slowly, look around the room and then directly at the president and say very quietly and emphatically, “Mr President, gentlemen, I most definitely do not agree.” But I was removed from my trance when I heard the president’s voice saying, “Mr. Cooper, do you agree?” And out would come a “Yes Mr. President, I agree.” (Cooper, 1970: 223)

Fredrik Logevall (1999, 2012, 2020) persuasively argues that choices existed for Johnson in the “Long 1964” from Dallas to Americanization in the winter and spring of 1965. The public knew or cared little for Vietnam, certainly not to the extent of sacrificing American soldiers there. Congress, including its lions like Richard Russell, thought that “we made a terrible mistake getting involved.” So did allies, as well as influential intellectuals and journalists. No wonder then that Vice President Humphrey took his career in his hands when he wrote to Johnson that escalation would be a mistake, strategically and politically. In the wake

of his historic landslide, he owned the political capital to spend some to do whatever he needed to do to keep us from making a disaster out of local conflict 10,000 miles from home, and potentially jeopardizing his fondest dream of the Great Society. But Johnson had made up his mind. Despite his own misgivings that the war would fail, he still preferred defeat to withdrawal (LaFantasie *et al.*, 1996: Document 134).

What separated the presidents

John F. Kennedy's strength contained a weakness of sorts. He possessed such confidence in his own judgment and in his sense of his role as the decider that he never needed or even wanted his staff to agree with him. He wanted to think together with them and, in the end, he would decide. He therefore never thought of himself as educator in chief, someone whose role was to form or re-form impressive peers like Bundy and McNamara. His temperament and his theory and practice of politics gave space to many voices in the room.

The chief problem with Johnson and his staff lay in his inability to tolerate dissent because he read it as disloyalty. That, combined with the tragedy of his passage to power and to the intellectual limitations of many of his key advisers, meant that they in effect enabled his weakest tendencies as a decider. They did not create a counterpoint to a tempestuous and domineering figure. They would have needed to do it en masse, as the Wise Men did in March 1968, to back him off and to create a space for new directions.

Richard Rovere got it right. Significant differences in nature and character separated these men, in how they worked and what they produced. They also saw the world differently. And perhaps most importantly, they operated in different contexts. Kennedy managed his needs and limitations: his desire to be re-elected, to protect himself from the political right, to use his youth and vigor as an advantage rather than as a reminder of his inexperience, to balance his embeddedness in Cold War verities even as he sought to keep the world from nuclear peril. Johnson, during the long 1964, sought to become President in his own right, but even afterwards he always felt beholden to his martyred predecessor. Kennedy committed to American credibility and to preserving South Vietnamese freedom and made a bad choice. He enjoyed and trusted his staff and treated them as equals, even though in many ways they consistently failed to grow in wisdom as they accumulated experience.

Johnson could therefore avoid some ultimate sense of responsibility, claiming that Kennedy's legacy tied his hands. He had his reasons: saving the Great Society, staving off the hawks, maintaining America's Cold War credibility. But at bottom he feared that "I could be impeached." There was seemingly no way out of the circumstances that placed him in the Oval Office. But staffs decide to agree or to disagree, to speak up or to remain silent, to change their minds or to hold their opinions, to remain or to leave a job. These men – especially Bundy, McNamara, and Rusk – became hawks, and degraded their own powers of analysis and critical thinking. They did this to serve their presidents.

This paper tried to delineate and contrast how the two presidents and their staffs made war in Vietnam. Kennedy arguably comes off better because he kept combat troops out of Vietnam. Put another way, with roughly the same groups of advisers, one president largely kept the United States out, while the other got the United States more deeply in. By the time Johnson became president, the situation in South Vietnam had deteriorated, so the effect of context matters. In other words, Richard Rovere was right to emphasize their characters and styles, but, as always, history and organizational dynamics matter as well.

The history of Vietnam leaves us with a picture of two failed cases of President–staff relations. Kennedy thought he should decide, not foreseeing that chance would deprive him of the time to reverse course. It never occurred to him to think of the presidency as an educative function not just for the nation but for his closest associates. Johnson and his staff both failed. He cornered himself via his own demons, and demanded loyalty rather than loyal opposition; and they never found ways to get him out of the narrow place in which he placed American policy. Personnel is policy. John Maynard Keynes reportedly said, "When the facts change, I change my mind. What do you do?" American Vietnam policy tells the story of leaders and staff who too rarely changed their minds. Until it was too late.

* * *

The author wishes to thank Ted Hammett, Fred Logevall, and Steve Whitfield for their steady support.

References

- BALL George W., 1982. *The Past Has Another Pattern*, New York, W. W. Norton & Company.
- BARTLETT Charles, 1985. "Portrait of a Friend," *The Kennedy Presidency: Seventeen Intimate Portraits of John F. Kennedy*, Lanham, MD, University Press of America.
- BRINKLEY Alan, 1998. *Liberalism and its Discontents*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- BURKE John P. & GREENSTEIN Fred I., 1989. *How Presidents Test Reality: Decisions on Vietnam 1954 and 1965*, New York, Russell Sage Foundation.
- COOPER Chester, 1970. *The Lost Crusade: America in Vietnam*, New York, Dodd, Mead.
- FREEDMAN Lawrence, 2002. *Kennedy's Wars: Berlin, Cuba, Laos, and Vietnam*, New York, Oxford University Press.
- GALBRAITH John Kenneth, 1998. *Letters to Kennedy*, Cambridge, MA Harvard University Press.
- GLENNON John P., LANDA Ronald D., & SAMPSON Charles S. (eds), 1988. *Foreign Relations of the United States, 1961–1963, Volume I, Vietnam, 1961*, Washington, D.C., United States Government Printing Office. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v01>
- GLENNON John P. & KEEFER Edward C. (eds), 1991. *Foreign Relations of the United States, 1961–1963, Volume IV, Vietnam, August–December 1963*, Washington, D.C., United States Government Printing Office. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v04>
- GLENNON John P., KEEFER Edward C. & SAMPSON Charles S. (eds), 1992. *Foreign Relations of the United States, 1964–1968, Volume I, Vietnam, 1964*, Washington, D.C., United States Government Printing Office. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v01>
- LAFANTASIE Glenn W., HUMPHREY David. C., LANDA Ronald D., & SMITH Louis, J. (eds), 1996. *Foreign Relations of the United States, 1964–1968, Volume II, Vietnam, January–June 1965*, Washington, D.C., United States Government Printing Office. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v02>
- GOLDSTEIN Gordon M., 2008. *Lessons in Disaster: McGeorge Bundy and the Path to War in Vietnam*, New York, Times Books/Henry Holt and Co.

- GRAVEL Mike, 1971. *Pentagon Papers*. <https://www.archives.gov/research/pentagon-papers>
- HALBERSTAM David, 1969. *The Best and the Brightest*, New York, Random House.
- JOHNSON Lyndon B., 1971. *The Vantage Point: Perspectives on the Presidency, 1963–1969*, New York, Holt, Rinehart and Winston.
- KENNEDY John F., “Address at the United Nations General Assembly”, New York, USA, September 25, 1961. <https://www.jfklibrary.org/learn/about-jfk/historic-speeches/address-to-the-united-nations-general-assembly>
- Kennedy John F., “Address at the University of Washington”, Washington, D.C., November 16, 1961. <https://www.jfklibrary.org/learn/about-jfk/historic-speeches/address-at-university-of-washington>.
- KENNEDY John F., Television and Radio Interview: “After Two Years - a Conversation With the President.” Washington, D.C., December 17, 1962. <https://www.presidency.ucsb.edu/node/236799>
- LOGEVALL Fredrik, 1999. *Choosing War: The Lost Chance for Peace and the Escalation of War in Vietnam*, Berkeley, CA, University of California Press.
- LOGEVALL Fredrik, 2012. *Embers of War, the Fall of an Empire and the Making of America’s Vietnam*, New York, Random House.
- LOGEVALL Fredrik, 2020. *JFK: Coming of Age in the American Century 1917–1956*, New York, Penguin Random House.
- MAY Ernest R. & ZELIKOW P., 1997. *The Kennedy Tapes: Inside the White House during the Cuban Missile Crisis*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- PRESTON Andrew, 2006. *The War Council: McGeorge Bundy, the NSC, and Vietnam*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- SAUNDERS Elizabeth N., 2011. *Leaders at War: How Presidents shape military interventions*, Ithaca, NY, Cornell University Press.
- SCHLESINGER Arthur, Jr., 1965. *A Thousand Days: A portrait of John F. Kennedy in the White House*, Boston, MA, Houghton Mifflin.
- STEINBERG, Alfred, 1968. *Sam Johnson’s Boy: A close-up of the President from Texas*, New York, Macmillan.
- TUCKER Robert C. (ed), 1978. *The Marx-Engels Reader*, New York, W. W. Norton & Company.
- WICKER Tom, 1968. *JFK and LBJ: The influence of personality upon politics, Baltimore*, MA, Penguin Books.

L'élection présidentielle de 1964

Un tournant dans la vie politique américaine

Julien BOUDON

Les années Johnson sont remarquables à bien des égards : pour le constitutionnaliste et le politiste, elles marquent un bouleversement dans la géographie électorale des États-Unis d'Amérique. Depuis la guerre de Sécession, le Sud votait traditionnellement démocrate, tandis que le Nord votait massivement républicain : nonobstant l'émancipation des esclaves, la ségrégation continuait comme avant dans les États du Sud (lois Jim Crow) et les États du Nord n'en pouvaient mais. Il aura appartenu à un Texan, le président Johnson, de poursuivre et d'amplifier la politique émancipatrice inaugurée par son prédécesseur, John Kennedy (Voting Rights Act). Le Parti démocrate reniait en partie l'héritage politique de la Reconstruction : le coût électoral allait se révéler terrible. En effet, le « Deep South » tournait le dos progressivement aux Démocrates et votait de plus en plus nettement en faveur des Républicains. De ce point de vue, l'élection présidentielle de 1964 est remarquable : pour la dernière fois jusqu'à aujourd'hui, le candidat démocrate l'emportait sur son rival républicain dans les États du Sud. Dans les décennies suivantes, et surtout depuis une vingtaine d'années, les Républicains l'emportent largement au niveau local comme au niveau fédéral. Il reste à savoir si la tendance ne s'inverse pas dans certains États sudistes, par exemple la Géorgie.

MOTS CLÉS : Lyndon B. Johnson, élection présidentielle de 1964, déségrégation, mouvement pour les droits civiques, géographie électorale des États-Unis

Les médias français se sont beaucoup intéressés aux élections présidentielles de 2016 et 2020, mais aussi aux élections sénatoriales concomitantes dans certains États de l'Union, à commencer par la Géorgie. Le gain des sièges de sénateur dans cet État sudiste était crucial pour le

contrôle de la Chambre haute. Au terme de compétitions très disputées, les électeurs de Géorgie ont à chaque fois donné la victoire aux candidats démocrates, ce qui a eu une incidence cruciale sur le vote des lois ou la nomination des juges durant la période considérée. Ce fut une surprise parce que la Géorgie votait plutôt républicain depuis une cinquantaine d'années, c'est-à-dire depuis les années 60, et plus précisément depuis 1964. Voilà qui nous conduit à notre sujet, à savoir l'élection présidentielle de 1964 et ses conséquences politiques aux États-Unis pendant les décennies qui ont suivi.

On commencera par rappeler les grandes caractéristiques d'une élection présidentielle aux États-Unis, avant d'évoquer celles de 1964 et de 1968, voire l'ensemble des élections organisées depuis.

L'organisation d'une élection présidentielle aux États-Unis

Nous nous limiterons à l'essentiel (Boudon, 2011, 2022). Premièrement, il est entendu que l'élection n'est pas directe : le président et le vice-président ne sont pas élus par les électeurs directement, mais par les grands électeurs, du moins dans la majorité des cas. Pourquoi cette précision ? Parce que, deuxièmement, dès lors qu'une majorité absolue de grands électeurs ne se dégage pas en faveur d'un *ticket*, alors il appartient à la Chambre des représentants de désigner le président et au Sénat de désigner le vice-président. Cette occurrence s'est réalisée trois fois au XIX^e siècle. L'hypothèse n'est pas farfelue de nos jours, nous y reviendrons.

En troisième lieu, les grands électeurs sont au nombre de 538, ce qui correspond à la somme des 435 représentants et des 100 sénateurs, auxquels s'ajoutent 3 grands électeurs de Washington D.C. Chaque État désigne donc autant de grands électeurs qu'il envoie de représentants au Congrès. Il y en a toujours au minimum 3, car les plus petits États de l'Union ont droit à 2 sénateurs (principe d'égalité) et à 1 représentant (en raison de la démographie). L'État le plus peuplé, la Californie, parvient à 55, la somme de 53 représentants et de 2 sénateurs. Je passe sur la manière dont les grands électeurs sont désignés dans chaque État : dans tous les États, sauf deux, le Maine et le Nebraska, s'applique la règle du *winner takes all*, c'est-à-dire qu'au moyen d'un scrutin de liste majoritaire, le parti arrivé en tête rafle tous les sièges à pourvoir. On glisse aussi sur le

point de savoir si les grands électeurs sont contraints de voter dans le sens annoncé ou si le système tolère des *faithless electors* – la réponse est plutôt négative, et encore plus depuis un arrêt de la Cour suprême *Chiafalo* de 2020 – (Boudon, 2020).

Dans la perspective qui est la nôtre, on retiendra que 6 États ont droit à 3 grands électeurs, 6 autres à 4, que 2 seulement dépassent les 30 (le Texas est à 38, la Californie à 55), qu'un seul dépasse les 50, etc. La répartition des grands électeurs est revue tous les dix ans à l'occasion du *Census* national et c'est un jeu à somme nulle : pour les prochaines élections présidentielles, la stabilité est grande en bas de l'échelle – et pour cause s'agissant des États disposant de 3 grands électeurs –, tandis que des variations non négligeables seront enregistrées dans les plus grands États. Ainsi, la Californie perdra un siège (54), le Texas en gagnera deux (40), la Floride un (30), New York en perdra un (28), etc.

L'élection présidentielle de 1964

En 1960, le *ticket* démocrate est élu d'une courte tête (Israel, 1997 ; Troy, Schlesinger & Israel eds, 2012). Il est assez probable d'ailleurs que les dés ont été pipés et que la victoire républicaine a été volée, pour reprendre une terminologie bien connue depuis quelques années. Kennedy devient président et Johnson vice-président, lui qui avait représenté le Texas à la Chambre basse comme au Sénat pendant de longues années avant et après la guerre. On retrouve là un attelage assez classique : un élu de la côte Est et un élu du Sud, ce qui aura son importance en 1964 ; deux adversaires lors des primaires qui se réconcilient (comme Barack Obama et Joe Biden en 2008 par exemple). Les résultats sont serrés : le couple démocrate l'emporte de 100 000 voix seulement à l'échelle nationale, ce qui se traduit par 303 grands électeurs contre 219. Trois ans après, Kennedy est assassiné à Dallas, un an avant la fin de son mandat. L'article 2, section 1, clause 6 de la Constitution s'applique aussitôt et Johnson devient président. Comme le mandat à terminer est inférieur à deux ans, et depuis le XXII^e amendement de 1951, qui limite le nombre de mandats présidentiels à deux, cela signifie que Johnson pouvait concourir deux fois en 1964 comme en 1968 : on verra qu'il renoncera en 1968 avec des conséquences capitales à la clé.

Johnson est naturellement candidat en 1964 et son élection est un triomphe. Jamais un *ticket* n'avait rassemblé autant de suffrages populaires (61 %) et de grands électeurs (486, soit 90 %). Seul Ronald Reagan a fait mieux depuis en obtenant 489 grands électeurs lors de l'élection de 1980. En 1964, un autre chiffre montre le plébiscite en faveur des Démocrates : Johnson remporte 44 États et Washington D.C. – c'est la première fois que le district fédéral désignait des grands électeurs depuis l'adoption du XXIII^e amendement de 1961. Tous les présidents depuis deux siècles sont certes élus en ralliant une majorité absolue de grands électeurs, faute de quoi l'élection reviendrait au Congrès, mais il est assez fréquent qu'ils ne reçoivent qu'une majorité relative de suffrages populaires. Ce fut le cas de Kennedy en 1960, de Nixon en 1968 mais aussi de Bill Clinton (deux fois en 1992 et 1996), de George Bush Jr. (en 2000) et de Donald Trump en 2016 pour la période récente. De son côté, en 1964, Johnson écrase donc son adversaire républicain, Barry Goldwater, en récoltant 61 % des suffrages populaires.

En outre, Johnson l'emporte dans tous les États, sauf 6 (Arizona, l'État natal de Goldwater, l'Alabama, la Géorgie, la Louisiane, le Mississippi et la Caroline du Sud). Le Parti démocrate reste cependant majoritaire dans les anciens États confédérés puisqu'il en conserve 6 (sur 11). Or c'est la dernière fois car, par un mouvement d'une rapidité inouïe, la géographie électorale américaine va complètement changer à partir de 1964 et 1968. Pour le dire d'un mot, le *Deep South* qui votait démocrate depuis la guerre de Sécession va se mettre à voter républicain, et c'est encore largement le cas aujourd'hui. Le Parti républicain, Lincoln en tête, avait fait le choix de la déségrégation, coupant le pays en deux et provoquant une guerre civile terrible – on a coutume de dire que ce fut la première guerre moderne. Le Nord l'emportait au prix d'un nombre de morts vertigineux et de destructions épouvantables. L'esclavage était aboli et la déségrégation condamnée par les XIII^e, XIV^e et XV^e amendements. La conséquence politique et électorale fut que les Sudistes, les *Dixiecrats*, votaient massivement démocrate et qu'il était hors de question pour eux de voter en faveur des Républicains, artisans de la défaite confédérée.

Il suffit de regarder la carte des élections présidentielles entre 1864 et 1964 pour s'en convaincre : le Sud était un bastion démocrate. Et

l'élection de 1964 l'illustre, mais avec une inflexion qui va bientôt devenir une rupture. Le ver était dans le fruit car 5 États sudistes se distinguent de tout le reste de l'Union en ralliant le camp républicain, une première depuis la Reconstruction. Les écarts sont de surcroît significatifs : Johnson ne parvient pas à franchir la barre des 46 % des suffrages populaires dans ces États ; il obtient le score ridicule de 12 % dans le Mississippi, tandis que l'Alabama ne lui aurait accordé aucune voix à cause de la dissidence de Wallace. La carte ci-dessous, qui porte sur le « *County Swing from 1960 to 1964* », est impressionnante.

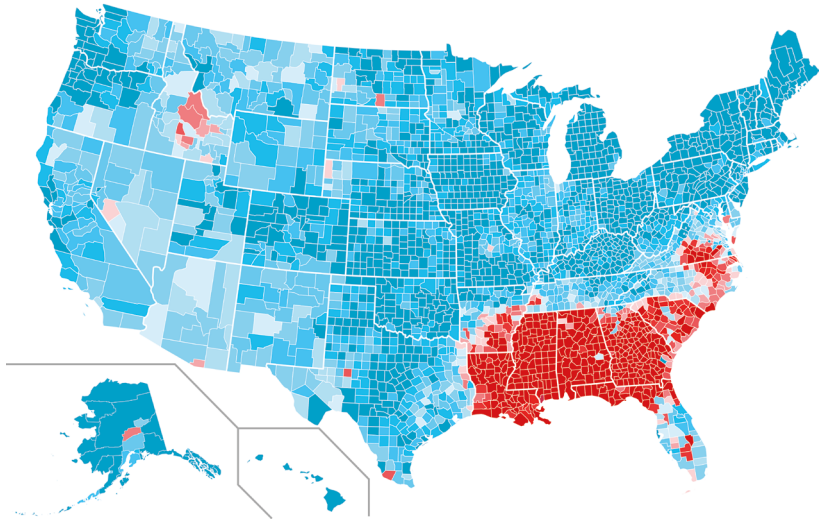


Figure 1 – Variation du vote entre les élections présidentielles de 1960 et 1964 aux États-Unis

Source : Twolvesfan9, Wikimedia Commons, licence CC BY-SA 4.0, https://commons.wikimedia.org/wiki/File:U.S._1960_to_1964_presidential_election_swing.svg.

Dès le début des années 60, la politique de Kennedy, secondé par Johnson, avait échaudé nombre d'électeurs du Sud. Dans la foulée de la jurisprudence de la Cour suprême, inaugurée en 1954 par l'arrêt *Brown*, et qui déjà avait suscité la réaction virulente des États sudistes dans le *Southern Manifesto* du 12 mars 1956, la Maison-Blanche fait le choix radical de

combattre le mal à la racine et de poursuivre sévèrement les États tout comme les individus favorables à la ségrégation. Alors vice-président, Johnson délivre un discours sans ambiguïté le 30 mai 1963, lors de commémoration de la bataille de Gettysburg :

One hundred years ago, the slave was freed. One hundred years later, the Negro remains in bondage to the color of his skin. The Negro today asks justice. We do not answer him – we do not answer those who lie beneath this soil – when we reply to the Negro by asking, “Patience.” It is empty to plead that the solution to the dilemmas of the present rests on the hands of the clock. The solution is in our hands. Unless we are willing to yield up our destiny of greatness among the civilizations of history, Americans – White and Negro together – must be about the business of resolving the challenge which confronts us now.

On peut adresser beaucoup de reproches à Johnson – sa brutalité proverbiale, les accusations de fraude électorale, celle d’avoir participé à l’assassinat de Kennedy –, mais il faut lui rendre cette justice qu’il a toujours maintenu le cap de la bataille pour l’égalité entre les Blancs et les Noirs, même au prix d’une déroute dans le Sud. Ce n’est pas le moindre des paradoxes de l’époque de constater qu’un Texan censément conservateur comme lui a été un apôtre convaincu de la déségrégation.

Ceux qui en doutaient ont été fixés très vite après Dallas. Le 27 novembre 1963, quelques jours seulement après l’assassinat de Kennedy, le nouveau président prend la parole devant le Congrès et annonce qu’il a la ferme volonté de poursuivre ce qui a été entrepris par son prédécesseur.

First, no memorial oration or eulogy could more eloquently honor President Kennedy’s memory than the earliest possible passage of the civil rights bill for which he fought so long. We have talked long enough in this country about equal rights. We have talked for one hundred years or more. It is time now to write the next chapter, and to write it in the books of law. I urge you again, as I did in 1957 and again in 1960, to enact a civil rights law so that we can move forward to eliminate from this Nation every trace of discrimination and oppression that is based upon race or color.

Le combat pour les droits civils et politiques sera terrible. Le pays se voit coupé en deux, comme le prouvent les votes dans les deux chambres du

Congrès ou dans les États. La première illustration en 1964 ne sera pas l'adoption d'une loi fédérale, mais d'une révision de la Constitution fédérale. Le XXIV^e amendement est introduit par le Congrès en 1962, il est ratifié par le nombre requis d'États en janvier 1964. Il condamnait ce qu'on appelle la *poll tax*, qui avait été introduite dans les 11 États sudistes au début du siècle et qui persistait dans 5 d'entre eux en 1964 : elle conditionnait le droit de vote au paiement d'une taxe et avait pour principal objectif de dissuader la participation électorale des Noirs. Le XXIV^e amendement interdit une telle exigence pour les élections fédérales – avant que la Cour suprême n'étende la prohibition à toutes les élections en 1966. Les révisions constitutionnelles aux États-Unis, conformément à l'article V de la Constitution, réclament – pour faire simple – deux tiers des voix dans chacune des deux Chambres, puis une ratification par les trois quarts des États. Il est instructif de constater que la plupart des élus du Sud se sont opposés à la proposition d'amendement à la Chambre des représentants et au Sénat, tandis que 8 États ont rejeté (Mississippi) ou n'ont pas adopté la proposition d'amendement (Arizona, Arkansas, Géorgie, Louisiane, Oklahoma, Caroline du Sud et Wyoming). On le constate, la plupart sont sudistes.

La même observation peut être faite pour ce qui concerne l'adoption du *Civil Rights Act* en 1964 et du *Voting Rights Act* en 1965. La ségrégation ne se bornait pas à la *poll tax* et elle contournait les amendements de la Reconstruction à coups de mesures vexatoires ou humiliantes pour les Noirs (les lois Jim Crow). Kennedy s'était heurté à une hostilité résolue de la part des élus du Sud au Congrès ; Johnson va habilement profiter de l'émoi suscité par son assassinat pour accélérer le tempo législatif. Un seul chiffre montre la division de l'Union : tous les sénateurs des États sudistes, sauf un, Ralph Yarborough (D-Texas), ont voté contre l'adoption finale du texte le 19 juin 1964. Les 20 autres sénateurs sudistes du Parti démocrate ont voté contre, ainsi que le seul sénateur sudiste appartenant au Parti républicain, John Tower (Texas). Barry Goldwater, lancé dans la course présidentielle, fera partie des très rares sénateurs républicains du Nord et de l'Ouest à se prononcer également contre. La même proportion est enregistrée à la Chambre des représentants : 90 % des députés sudistes refusent le texte, tandis que 90 % des députés du Nord et de l'Ouest s'y montrent favorables.

Johnson savait qu'il risquait de perdre les États du Sud à la cause démocrate. Cela ne se vérifie que partiellement en 1964, mais ô combien en 1968 ! Le mouvement de bascule en l'espace de quatre ans est impressionnant. En 1964, c'est la dernière fois jusqu'à aujourd'hui encore que l'Idaho, l'Utah, le Wyoming, le Dakota du Nord, le Dakota du Sud, le Nebraska, le Kansas et l'Oklahoma ont voté démocrate. En 1968, tous les États sudistes ou presque vont se jeter soit dans les bras de Nixon et des Républicains, soit rallier Wallace, un démocrate en rupture de ban (seul le Texas sera pour Humphrey, le candidat démocrate). La candidature de Wallace souligne la gravité de la rupture. Gouverneur de l'Alabama, il avait été le challenger de Johnson lors de la primaire démocrate en 1964 : il va entrer en dissidence en 1968 et maintenir sa candidature contre Humphrey, finalement désigné en août après le retrait de Johnson le 31 mars et l'assassinat de Bob Kennedy en juin (Johnson avait uniquement gagné le New Hampshire). C'était signer la victoire des Républicains. En effet, Wallace va réaliser un score plus qu'honorable : il rassemble 13 % des suffrages populaires à l'échelle nationale, et il obtient surtout 46 grands électeurs dans 5 États du Sud. Il n'imaginait sans doute pas gagner, mais son but était plus retors : priver les deux candidats républicain et démocrate de la majorité absolue au sein du collège électoral et contraindre la Chambre des représentants à se prononcer. Petite subtilité qui n'a pas encore été évoquée : dans ce cas, la Chambre ne se prononce pas par tête (435) mais par États (50). Il en résulte que la délégation de chaque État doit se mettre d'accord sur le sens de son vote : en cas d'égalité, le vote est perdu. Les combinaisons sont donc infinies. Wallace pensait qu'il pouvait au moins négocier en position de force avec l'un ou l'autre des candidats. On notera que jamais cette configuration ne s'est présentée après 1968, le milliardaire texan Ross Perot ayant échoué à obtenir le moindre grand électeur en 1992 et 1996, nonobstant les 20 % de suffrages populaires glanés en 1992. En revanche, un tiers candidat peut signer la défaite d'un candidat démocrate ou républicain – le succès relatif de Ralph Nader en 2000 n'a pas été sans conséquence pour Al Gore.

Les conséquences jusqu'à aujourd'hui

On voudrait mettre l'accent sur deux conséquences électorales et politiques capitales. La première tient à la géographie électorale. Depuis les années 60, les États du Sud avantagent largement le Parti républicain. Les élections présidentielles le prouvent. Il est rare que les anciens États confédérés, pour se limiter à eux, votent pour les Démocrates. Il est vrai que les résultats sont plus contrastés pour les élections congressionnelles, mais l'explication est simple, du moins pour les deux décennies qui suivent : nombre d'élus démocrates ont continué à recevoir la confiance de leurs compatriotes précisément parce qu'ils étaient de farouches *Dixiecrats*, en rébellion contre l'appareil du parti. Au fond, c'est depuis assez récemment que les sénateurs et les représentants du Sud sont presque toujours républicains : depuis les années 90, voire le début des années 2000. Mais leur élection ne porte plus tellement le stigmate de la résistance au mouvement des droits civiques, elle doit tout à des questions de mœurs (le port des armes, le recours à l'IVG, la peine de mort, etc.). En tout cas, il est frappant de constater que tous les sénateurs des anciens États confédérés sont aujourd'hui républicains, sauf en Virginie et en Géorgie où ils sont au contraire tous les quatre démocrates. Est-ce le signe d'un nouveau basculement électoral ?

La Virginie a toujours voté républicain pour les élections présidentielles entre 1968 et 2008, mais elle a rejoint le camp démocrate depuis la première élection de Barack Obama, tandis que les deux sénateurs sont démocrates et que la représentation à la Chambre basse fédérale est également démocrate (d'une courte tête). Quant à la Géorgie, elle n'avait jamais voté démocrate aux présidentielles avant 2020, sauf en 1992 lorsque s'était présenté un jeune politicien de l'État d'Arkansas du nom de Bill Clinton – nous mettons de côté la victoire de Jimmy Carter en 1976 et 1980 car la Géorgie est son État natal. Voilà que la Géorgie a donné un avantage décisif à Joe Biden en 2020, tandis qu'elle a aussi assuré le contrôle du Sénat au Parti démocrate en adoubant deux de ses membres (c'est l'inverse, il est vrai, à la Chambre des représentants).

La deuxième conséquence tient au vote des Noirs. Il était acquis au Parti républicain pendant des décennies après la guerre de Sécession

puisque le GOP avait été le parti de l'émancipation. Mais, à partir des années 60, les Noirs vont voter pour les Démocrates dans des proportions colossales, jamais moins de 80 % et pas loin des 90 %. Il y a là un chassé-croisé remarquable et pour autant logique : au moment où les États du Sud se mettent à voter en faveur des Républicains, les Noirs soutiennent largement les Démocrates. C'est vrai dans le Sud, mais en réalité dans l'ensemble du pays (Anonyme, 2012 ; Stafford, Morrison & Kastanis, 2020). L'exemple du district fédéral est passionnant car il a des conséquences institutionnelles importantes. La population de Washington D.C. frôle les 700 000 habitants, dont la moitié sont des Noirs. Le vote pour le Parti démocrate y atteint des sommets : en 2020, Joe Biden remporte 92 % des suffrages populaires, ce qui lui a évidemment accordé les 3 grands électeurs dévolus à la capitale fédérale. C'est pour cette raison que les Républicains refusent obstinément d'ériger Washington D.C. en État, alors que ses 700 000 habitants ne désignent ni représentants ni sénateurs au Congrès. Le XXIII^e amendement fut un pis-aller car les 3 grands électeurs ne menacent pas le résultat de l'élection présidentielle. En revanche, ériger le district fédéral en État lui accorderait 2 sénateurs sur 102, qui seraient forcément issus du Parti démocrate. Comme on l'a vu en 2020 et en 2022, les élections au Sénat sont très serrées et compter sur deux sièges démocrates en plus changerait considérablement la donne.

On aura compris que l'avenir semble plus riant pour les Démocrates que pour les Républicains, du moins au niveau fédéral et sous réserve de charcutage électoral (*gerrymandering*) éhonté. Les candidats démocrates regagnent des couleurs dans les États du Sud, tandis qu'ils peuvent compter sur un vote indéfectible de la population noire. Un chiffre le prouve en ce qui concerne l'élection présidentielle : le *ticket* démocrate a toujours été majoritaire en nombre de suffrages populaires depuis 1992 (sauf en 2004) et seul le recours au collège électoral a expliqué la victoire du camp républicain en 2000 comme en 2016.

Références bibliographiques

- ANONYME, 2012. « President Exit Polls », *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/elections/2012/results/president/exit-polls.ht> (Consulté le 22/07/2024).
Repris dans BOUDON Julien, 2005. « La désignation du Président des États-Unis », *Revue de droit public*, 5, p. 1303-1336.
- BOUDON Julien, 2011. *Le Frein et la Balance*, Paris, Mare & Martin.
- BOUDON Julien, 2020. « Élection présidentielle américaine : faut-il redouter des *faithless electors*? », Blog du Club des juristes, URL : <https://blog.leclubdesjuristes.com/election-presidentielle-americaine-faut-il-redouter-des-faithless-electors/> (Consulté le 22/07/2024).
- BOUDON Julien, 2022. « La réforme du mode de désignation du président des États-Unis d'Amérique », *Confluences des droits*, <https://confluencedesdroits-larevue.com/?p=2000>. (Consulté le 20/06/2025).
- ISRAEL Fred L., 1997. *Student's Atlas of American Presidential Elections. 1789 to 1996*, Washington D.C., CQ Press.
- TROY Gil, SCHLESINGER Arthur M. Jr. & ISRAEL Fred L. (eds), 2012. *History of American Presidential Elections. 1789-2008*, 4th edition, New York, Facts On File.
- JOHNSON Lyndon Baines, 30 mai 1963. « Remarks at Gettysburg on Civil Rights », <https://millercenter.org/the-presidency/presidential-speeches/may-30-1963-remarks-gettysburg-civil-rights> (Consulté le 22/07/2024).
- JOHNSON Lyndon Baines, 27 novembre 1963. « Address to Joint Session of Congress », <https://millercenter.org/the-presidency/presidential-speeches/november-27-1963-address-joint-session-congress> (Consulté le 22/07/2024).
- STAFFORD Kat, MORRISON Aaron & KASTANIS Angeliki, 2020. « This Is Proof: Biden's Win Reveals Power of Black Voters », *APNews*, mis en ligne le 9 novembre 2020, <https://apnews.com/article/election-2020-joe-biden-race-and-ethnicity-virus-outbreak-georgia-7a843bbce00713cfde6c3fdb2e31eb7> (Consulté le 22/07/2024).

DEUXIÈME PARTIE

La Grande Société : droits citoyens et sociaux

Introduction

La Grande Société : droits citoyens et sociaux

L'ambition du président Johnson a été concrétisée par de multiples initiatives légales mais avec une postérité variable. L'influence de sa politique sur le droit électoral est indéniablement l'une des traces les plus emblématiques qu'il laissera dans le système politique américain. **Olivier Richomme**, dans son texte intitulé « *Katzenbach v. South Carolina* (1966) and LBJ's Voting Rights Legacy », aborde la question de l'élection de 1965 mais surtout l'adoption de la loi sur le droit de vote. Ce dernier rappelle qu'elle représente un tournant majeur dans l'histoire politique américaine, garantissant aux Afro-Américains un accès équitable aux élections. Cette loi est considérée comme l'un des plus grands accomplissements de la présidence de Lyndon B. Johnson, le plaçant parmi les présidents les plus réformateurs du xx^e siècle.

Le chapitre met en évidence que la loi a été le fruit d'un effort considérable du ministère de la Justice, en particulier de la Division des droits civiques, soutenue par Johnson. Le président a joué un rôle clé en faisant pression sur le Congrès pour faire avancer le projet de loi, conscient que cela pourrait nuire électoralement aux Démocrates. Le contexte institutionnel de l'époque a également été favorable, la Cour suprême validant rapidement la constitutionnalité de la loi, notamment la Section 5, qui impose un contrôle préalable sur les changements électoraux dans certaines juridictions.

Olivier Richomme précise que l'héritage de Johnson en matière de droits de vote est en partie le résultat d'une collaboration efficace entre les trois branches du gouvernement, un contraste frappant avec la situation politique actuelle. Le chapitre conclut à la fois que le succès de la loi a reposé sur un contexte institutionnel propice et qu'elle a eu un impact immédiat en augmentant le nombre d'électeurs noirs.

Pour autant, la population afro-américaine n'est pas le seul groupe ethnique qui a bénéficié d'un engagement fort du président Johnson durant son mandat. Ainsi, dans son texte « *The State of Indigenous Affairs During the John F. Kennedy/Lyndon B. Johnson Administrations (1961–69): A Federal Change of Heart from Termination to Sovereignty* », **Sophie Croisy** examine l'évolution des droits des peuples autochtones aux États-Unis sous les présidences de John F. Kennedy et Lyndon B. Johnson. Après une période de politiques de « *termination* » dans les années 50, qui visaient à assimiler les populations autochtones et à réduire leur autonomie, les années 60 ont marqué un tournant avec l'adoption de politiques plus progressistes. Le chapitre souligne que la loi sur les droits civiques de 1965 a joué un rôle crucial dans la reconnaissance des droits des autochtones, leur permettant de participer pleinement au processus électoral. Les administrations de Kennedy et Johnson ont travaillé à la réhabilitation des droits des autochtones, en promouvant des initiatives de développement économique et éducatif.

Chronologiquement, Kennedy a initié un changement de cap en promettant de respecter les droits des autochtones et de soutenir leur autonomie. Son administration a vu la création de programmes visant à améliorer les conditions de vie dans les réserves. Johnson a poursuivi ces efforts, renforçant les droits des tribus et promouvant des initiatives de développement. Malgré ces avancées, Sophie Croisy note que les politiques de Kennedy et Johnson ont parfois échoué à réaliser pleinement leurs promesses, notamment en matière de protection des terres et d'accès aux soins de santé. Cependant, leurs efforts ont ouvert la voie à des changements significatifs dans la relation entre les peuples autochtones et le gouvernement fédéral.

En conclusion, le chapitre met en lumière l'importance des administrations de Kennedy et Johnson dans la réhabilitation des droits des autochtones, tout en reconnaissant les défis persistants qui demeurent dans la lutte pour la justice sociale et l'autonomie.

L'autonomie et l'émancipation sont également des préoccupations centrales du projet de société du président Johnson comme le relève **Benoît Lopez** dans sa contribution intitulée « *Job Corps : un programme social pour héritage* ». Le chapitre explore le programme *job corps*, initié par le président Lyndon B. Johnson dans le cadre de sa lutte contre la

pauvreté. Ce programme vise à aider les jeunes de 16 à 24 ans à s'insérer professionnellement en leur offrant formation et hébergement. Avec un budget de plus d'un milliard et demi, *Job Corps* représente une méthode ambitieuse pour répondre aux défis de l'insertion des jeunes dans le monde du travail.

L'exemple du boxeur George Foreman illustre bien l'impact positif de *Job Corps*, qui a permis à de nombreux jeunes, souvent issus de milieux défavorisés, de changer de trajectoire. Le programme se déroule en trois étapes : sélection, formation intensive et placement en emploi ou en poursuite d'études universitaires. Le chapitre souligne également les réussites du programme, notamment en matière d'alphabétisation et de réduction de la délinquance. Malgré des critiques concernant son coût et son efficacité, *Job Corps* a su perdurer et s'adapter aux besoins des jeunes, y compris en intégrant des anciens combattants. Enfin, Benoît Lopez compare le programme à des initiatives similaires en France, mettant en lumière les différences et les convergences dans les approches d'insertion professionnelle.

***Katzenbach v. South Carolina* (1966) and LBJ's Voting Rights legacy**

Olivier RICHOMME

La grande loi sur le droit de vote de 1965 a permis de réformer profondément le système électoral des États-Unis et de garantir aux Africains-Américains de participer pleinement aux élections. Cette loi est indéniablement un des accomplissements majeurs de la présidence Johnson, qui l'inscrit dans l'histoire comme l'une des présidences les plus transformatrices du XX^e siècle. Mais cette loi est aussi le produit d'un travail titanesque de la part du ministère de la Justice, et particulièrement de la jeune *Division for the Civil Rights*, à qui Johnson apporta son soutien. Le président a aussi pesé de tout son poids au Congrès pour accompagner le projet de loi, tout en sachant que les Démocrates pâtiraient électoralement d'une telle réforme. Enfin, Johnson a bénéficié d'un contexte institutionnel favorable, puisque la Cour suprême valida immédiatement la constitutionnalité de la loi, notamment la partie la plus controversée, la Section 5. L'arrêt *Katzenbach v. South Carolina* (1966) marque donc un tournant historique, au cours duquel on peut observer les trois pouvoirs états-unis fonctionner à l'unisson. Cet épisode tranche avec la réalité politique d'aujourd'hui et nous rappelle à quel point il fut exceptionnel. L'héritage de Johnson dans le domaine du droit de vote est donc, en partie, le produit d'un contexte institutionnel favorable.

MOTS-CLÉS : *1965 Voting Rights Act*, *Katzenbach*, Section 5, procédure d'autorisation préalable, ministère de la Justice

The 1965 Voting Rights Act (VRA) is one of the most important pieces of legislation passed in U.S. history. “The crown jewels of the Civil Rights movement” launched a new era of electoral reform and is responsible, in part, for a complete political realignment in the United States. That is to say that the two main parties have taken opposite ideological positions

toward this law and its implementation.¹ The VRA is also one of the most memorable achievements of the Johnson presidency. It is always difficult for historians to evaluate a presidential legacy. So many variables need to be taken into account. In the case of Lyndon B. Johnson, it is undeniable that along with the Civil Rights Act (CRA) of 1964 or the creation of Medicaid and Medicare, the 1965 VRA is one of his greatest accomplishments. For all these pieces of legislation, LBJ displayed one of his greatest qualities: the capacity to maneuver the political intricacies of the U.S. Congress thanks to a Democratic majority he helped to create. And yet, the credit is not only his. First, LBJ took advantage of his majorities in Congress but could also count on a Republican Party that was still willing to give the President of the opposite party a win. Today, Republican-elected officials seldom vote with the opposite party.

Second, LBJ is responsible for empowering his Department of Justice (DOJ) that came up with much of the content of the law. Lawyers in the DOJ's Civil Rights Division designed a mechanism that forced Southern States to reform their electoral system and eliminate systematic and institutional discrimination. The reason why the VRA was so effective in reforming the country, especially the South, is because of the *preclearance* trigger included in its Section 5 – the same Section 5 that was rendered inoperable by the Supreme Court in *Shelby County v. Holder* in 2013. Preclearance prohibited certain jurisdictions from implementing any change affecting voting without first receiving confirmation from the U.S. Attorney General or the U.S. District Court for the District of Columbia that the electoral change did not discriminate against protected minorities. In the original bill, the jurisdictions covered were those that employed literacy tests and displayed overall voting participation or registration in the November 1964 election of less than 50%. However, Section 5 was not LBJ's idea, nor Congress's for that matter. It was the work of DOJ Civil Rights Division lawyers.

Third, while Johnson's role was key in passing legislation through Congress and entrusting these lawyers with the formulation of the bill,

¹ On the long-term evolution, see Abramowitz (2018). On the practical implications, see Hasen (2012).

the President still needed cooperation from another branch of government to cement his civil rights legacy. The case *Katzenbach v. South Carolina* (1966) is hardly ever mentioned as a civil rights milestone, yet the constitutionality of Section 5 was not a given in 1965 since it can be considered as one of the greatest exceptions to federalism. It is both a limit on the sovereignty of the States and on the principle of equality of the States. Looking back at that time period, what is most striking in comparison with today is that the Supreme Court could not wait, it seems, for Congress to pass progressive legislation on voting rights so it could stamp it with constitutional authority. While today's progressive legislation needs to be drafted anticipating the Supreme Court is going to find ways to strike it down, the Johnson administration had the luxury of dealing with a Warren Court that not only deferred to Congress but, in many ways, looked to cement into jurisprudence the civil rights revolution's legacy.

This chapter proposes to explore how Section 5 of the VRA came about, as *preclearance* is derived from an idea borrowed from the courts called the "freezing principle", and how Section 5 passed constitutional muster.² In that sense, LBJ's voting rights legacy owes much to the Warren Court. In complete contrast to the current institutional situation, *Katzenbach* is a powerful reminder that if LBJ's presidency was so transformative, it is in part because the three branches of government worked in unison.

The passage of the 1965 Voting Rights Act

Johnson was of course instrumental in the passage of the 1965 VRA. But, after the passage of the CRA of 1964, he was concerned about antagonizing Congress and jeopardizing his other ambitious priorities. Voting rights would not cost him his ability to deliver on his Great Society program. However, soon enough it became obvious desegregation was very slow and the CRA was not delivering on voting rights. African-Americans in the South faced incredible obstacles to voting, including poll taxes, literacy tests, and other bureaucratic restrictions to deny them

² I am indebted to Morgan Kousser for pointing out this "freezing principle".

the right to vote. They risked harassment, intimidation, and physical violence when they tried to register or vote. Therefore, African-American voter registration was limited, along with political power. Johnson knew that there could not be any meaningful Great Society without more integration of African-Americans into Southern political life.

Events in Selma forced his hand. Violence against peaceful demonstrations during the Freedom Summer in 1964, such as the assassination of civil rights activists in Mississippi, brought renewed attention to the issue of voting rights. Civil rights leaders intensified their fight in 1965. The administration knew that more legislation was necessary because litigation under the CRA of 1957 and 1960 was not producing the expected results (Reichardt & Henderson, 1975).

Johnson had privately directed Nicholas Katzenbach, the acting Attorney General, to draft legislation that would enforce constitutional guarantees to vote. Even though the best option would have been an amendment to the Constitution, Johnson did not think it was a viable option in this political context (May, 2013: 74–8). In early 1965, he met several times with civil rights leaders. Nevertheless, he was reluctant to introduce a bill. He wanted to wait. Pushing through voting rights legislation might cost the Democrats their ability to pass other reforms (i.e. Medicare, Medicaid, education, war on poverty). Attempting to pass voting rights legislation might even cost the Democrats the 1968 elections. Worse, the Democrats could lose the South for a generation (Carmines & Stimson, 1989).

In the first three months of 1965, Martin Luther King Jr. and members of the Southern Christian Leadership Council masterminded a campaign to force LBJ's hand and to bring the American people on their side. The attack by white state troopers on peaceful marchers in Selma, Alabama, gained national attention, came to be known as "Bloody Sunday," and persuaded Johnson to push Congress to try and pass effective national voting rights legislation. On March 10, 1965, 24 hours after the march that culminated in the assassination of James Reeb, a Unitarian minister from Boston, Johnson famously asked Katzenbach to "draft the strongest legislation that has any chance of constitutionally surviving" (Reichardt & Henderson, 1975).

On March 15, he delivered before a joint session of Congress what, according to Robert Dallek, “was Johnson’s greatest speech and one of the most moving and memorable presidential addresses in the country’s history” (Dallek, 2004: 369). Sensing what a turning point it could be for American history, Johnson compared the march on Selma to events in Lexington and Concord and Appomattox (Johnson, 1965):

Rarely are we met with a challenge... to the values and the purposes and the meaning of our beloved Nation. The issue of equal rights for American Negroes is such an issue. And should we defeat every enemy, should we double our wealth and conquer the stars, and still be unequal to this issue, then we will have failed as a people and as a nation.

He made the rallying cry of the civil rights movement his:

But even if we pass this bill, the battle will not be over. What happened in Selma is part of a far larger movement which reaches into every section and State of America. It is the effort of American Negroes to secure for themselves the full blessings of American life. Their cause must be our cause too. Because it is not just Negroes, but really it is all of us, who must overcome the crippling legacy of bigotry and injustice. And we shall overcome.

Johnson appeared determined as never before:

There have been many pressures upon your President and there will be others as the days come and go. But I pledge you tonight that we intend to fight this battle where it should be fought: in the courts, and in the Congress, and in the hearts of men... Because all Americans must have the right to vote. And we are going to give them that right.

Although the Senate had to break a conservative filibuster, by May 26, 1965, after only two and a half months, the Senate passed the VRA bill by a lopsided 77 to 19 count. In the House, where conservative maneuvering also presented some challenge, the bill won passage on July 9 by an overwhelming 333 to 85 vote. The legislation, which Johnson signed into law on August 6, 1965, outlawed literacy tests and provided for the appointment of federal examiners with the power to register qualified

citizens to vote in those jurisdictions that were “covered” according to a formula provided in Section 4 of the statute.

In addition, Section 5 of the Act required covered jurisdictions to obtain “preclearance” from either the District Court for the District of Columbia or the U.S. Attorney General for any new voting practices and procedures. Section 2, which closely followed the language of the Fifteenth Amendment, applied a nationwide prohibition of the denial or abridgment of the right to vote on account of race or color. The VRA had an immediate impact.

By the end of 1965, a quarter of a million new Black voters had been registered, one-third by federal examiners. In covered jurisdictions, less than one-third (29.3 percent) of the African-American population was registered in 1965; by 1967, this number increased to more than half (52.1 percent) and a majority of African-American residents became registered to vote in nine of the 13 Southern States (Grofman, Handley & Niemi, 1992: 12–5).

The origin of Section 5

The Civil Rights Division was signed into law by President Dwight D. Eisenhower as part of the CRA of 1957. In the early 1960s, the work of the Civil Rights Division was dedicated almost exclusively to protecting the ability of African-Americans in the South to register to vote, even though only one of his lawyers was Black.³ However, the Division faced extraordinary obstacles.

Most legal scholars believed that under the Constitution, the federal government had no power to regulate voter qualifications in the States. Because of this uncertain legal situation, Attorney General William Rogers decided that his lawyers should act with caution until the Supreme Court clarified the extent of federal authority over voting. Moreover, at the time it began to litigate voting rights cases, the Division had only a

³ His name was Maceo Hubbard but he was not directly involved in the Southern voter-registration litigation. In 1962, the Division hired a second African-American, Thelton Henderson, and sent him to the South to gather information that would form the basis of voter-registration litigation (Lopez, 2021: 474).

weak, vague law to work with. It also had few detailed precedents with which to address the deeply rooted and well-organized political interests of Southern white supremacy.

Registration was the first hurdle for African-Americans in the South. Each State had its own laws regarding voter qualifications. In each State, registration procedures and practices were different.⁴ Each had peculiar application forms. Local county or parish officials administered the State registration laws. To build a case for litigation, each county or parish needed to have its practices investigated to determine if there was a pattern of discrimination. The Division lacked the personnel to investigate the 160 counties in the South. Litigation proved onerous and slow. More importantly, even victory in federal court would fail to end discrimination in registration. Too often, when a court forbade local government from engaging in a particular discriminatory practice, the jurisdiction would simply switch to a new discriminatory device. The DOJ could not count on help from civil rights organizations, as they were already very busy with trials defending their own members and school desegregation cases. They did not have enough resources to start many voting rights litigations.

Thus, the Division had to strategize and focus on the worst offenders. The strategy was to develop and file a case of voter discrimination against a registrar in one county in each of the judicial districts in the three States where Black voter registration was the lowest: Louisiana, Alabama, and Mississippi (Doar, 1997: 3). In the early 1960s, the geographic scope of litigation proving racial discrimination in voting was limited, and did not provide enough data on which to base a national coverage standard. Yet, those cases were crucial in shaping the content of future legislation.

In a book published in 2007, former DOJ attorney Brian Landsberg, who helped litigate three voting rights cases in Alabama at the beginning of his career in 1964, argues that the Department's experience in three cases (in the counties of Elmore, Sumter, and Perry) was crucial in the framing of the key provisions of the 1965 VRA: literacy, registrar, observer, and preclearance (Landsberg, 2007). In all three overwhelmingly Black Alabama counties, which had common history of racial violence and

⁴ More generally on the voting law patchwork history, see Keyssar (2009).

oppression, records showed deliberate discrimination by voting registrars. Yet, because the Southern voting laws did not openly discriminate and Southern officials no longer declared their racist intentions, the DOJ had to document every aspect of the process comprehensively.

Landsberg contends that the VRA was the product not only of the civil rights movement, but also of the succession of the 1957, 1960, and 1964 CRAs, and the litigation to enforce them by the DOJ. From 1957 to 1965, the Civil Rights Commission (CRC) had been as prominent as the DOJ in setting federal voting rights policy. The eight years of litigation allowed the DOJ to take control of the framing of the Act from the CRC by providing “a factual predicate” for the legislation (Landsberg, 2007: 149).

The main drafters of the administration’s voting bill were two DOJ lawyers, Harold Greene and Louis Claiborne, who had recently handled appeals in voting rights cases in Alabama and Louisiana, including the Perry County case. Under a November 1964 directive by Johnson, the DOJ began working on a bill, presenting their superiors with a major draft on May 5, 1965, two days before “Bloody Sunday”. This draft barred literacy, knowledge, understanding, and “moral character” tests in certain Southern jurisdictions (but not poll taxes), and it called for the appointment of federal voting registrars where necessary. However, it contained no preclearance section, and the CRC, not the DOJ, was tasked with reviewing requests from States or localities to be allowed to continue to employ voting tests (Landsberg, 2007: 155–9).

In 1965, lawyers at the Civil Rights Division wrote in the draft of Section 5 the relief that the DOJ and the federal courts in the Deep South had developed in the course of eight years of litigation aimed at dismantling the legacy of racial discrimination in voting (Marshall, 1962; Dowling, 1965). The VRA’s most controversial provision, Section 5 preclearance, originated in the judicial “freezing” doctrine championed by the DOJ and applied by Federal District Judge Frank M. Johnson, Jr. in the Elmore County case, and was later extended and clarified by judges on the then-Fifth Circuit Court of Appeals. The principle meant to “freeze” the situation before the new laws or practices were allowed to go into effect. Judge Johnson, a civil rights proponent, mandated the registration of specific Black individuals whose experiences had been detailed in the trial

evidence. More importantly, he granted “freezing” relief; that is to say, ordered officials to apply the same standards, administered in the same manner, to future Black applicants for registration as they had applied to white applicants in the past (Dowling, 1965: 101). Developed by the Fifth Circuit Court of Appeals in a case from Panola County, Mississippi, the “freezing doctrine” is the root of Section 5 of the VRA (Dowling, 1965: 105–7, 154, 171) Under this principle, African-Americans would be subject to the same registration standards previously applied to white applicants. Any discriminatory change in State laws, such as the addition of an “understanding test” or a “good moral character” requirement, would be suspended, at least temporarily.

While the VRA was being drafted, the U.S. Supreme Court reviewed several of the lower court “freezing principle” opinions and validated it in the case *Louisiana v. U.S.*⁵ The 1965 House and Senate reports cited the Louisiana case prominently. They observed that:

The Court suspended the operation of a literacy test (enacted during pendency of the litigation) without evidence that that particular test had been abused, on the basis of evidence that previous tests had been used to discriminate. Essentially, that is what Congress will be doing in the present bill, on the basis of overwhelming evidence that, where discrimination in voting has occurred, literacy tests have been an effective instrument of such discrimination. (Kousser, 2021)

The framers of the 1965 Act had only a general idea of where the most serious restrictions would take place in the future. To identify these States, the Senate compiled the laws and constitutional provisions of the 21 States that used literacy tests, along with details about these tests and the history of segregation in those States. As it turned out, this data distinguished two groups of States that matched fairly well with the formula for covered States of the original bill: the presence of a literacy test and overall voting participation or registration in the November 1964 election of less than 50%. This formula gave a rough but accurate map

⁵ *Louisiana v. U.S.*, 380 U.S. 145 (1965).

of where voting discrimination would remain problematic over several decades (Kousser, 2015).

Nowhere is the interbranch dialogue on voting rights between the judiciary, the executive, and the legislative branch more obvious. The VRA, like most great pieces of legislation, is a co-construction of the different branches of government.

The validation of Section 5

The VRA created mechanisms to enforce the Fifteenth Amendment's ban on racial discrimination in voting. The VRA of 1965 required States to adjust their voting and registration systems if on the one hand the state used a literacy test, and on the other hand if the voter turnout or registration was less than 50% by November 1, 1964. Therefore, pre-clearance did not apply everywhere. Only some States and counties were required to seek approval before changing election policies, based on their history of discrimination in voting. It affected mostly Southern States of the old confederacy. Southern States resented this exception to federalism and meant to test its constitutionality right away. Just as it had done a century before in the case of secession, South Carolina was the first State to strike. The State Attorney General, Daniel R. McLeod, filed a complaint directly with the Supreme Court attacking the constitutionality of the Act and asking for an injunction against enforcement by the U.S. Attorney General, Nicholas Katzenbach. It challenged the VRA as an unconstitutional infringement on State rights and a violation of equality between the States.⁶

When South Carolina challenged the VRA, right after its passage, eight members of the Supreme Court categorically and unequivocally rejected the challenge, and the Court unanimously upheld the coverage scheme and

⁶ The argument that federal legislation, such as Section 5, should treat States equally was still hinted at by conservative justices in *Northwest Austin Municipal Utility District Number One v. Holder (NAMUDNO)*, 557 U.S. 193 (2009). However, this idea does not seem to be supported by either “constitutional text, history, or precedent.” And it would call into question a great number of regular legislative acts (Price, 2013: 24–40).

preclearance.⁷ Chief Justice Warren recognized in the unanimous opinion that “Congress exercised its authority under the Fifteenth Amendment in an inventive manner when it enacted the Voting Rights Act of 1965”⁸ He concluded that, under the then-existing Supreme Court precedent, the principle of equality of the States applied “only to the terms upon which States are admitted to the Union, and not to the remedies for local evils which have subsequently appeared.”⁹ As for preclearance, the Chief Justice cited sections of the House and Senate reports that listed federal cases in which courts, including the Supreme Court itself, had used the “freezing principle” to remedy what he called some States’ “extraordinary stratagem of contriving new rules of various kinds for the sole purpose of perpetuating voting discrimination in the face of adverse federal court decrees.”¹⁰ The Court ruled that the evidence from legal cases gave Congress serious reason to believe “that these States might try similar maneuvers in the future in order to evade the remedies for voting discrimination contained in the Act itself.”¹¹ As Morgan Kousser insightfully observes: “The record drawn from legal cases concerning racial discrimination in voting that inspired Congress’s framing of the coverage scheme and the remedial provisions of Section 5 also provided the evidence on which the Supreme Court declared the provision constitutional” (Kousser, 2021). Echoing LBJ’s tone in his 1965 speech, the Court concluded emphatically:

After enduring nearly a century of widespread resistance to the Fifteenth Amendment, Congress has marshalled an array of potent weapons against the evil, with authority in the Attorney General to employ them effectively. Many of the areas directly affected by this development have indicated their willingness to abide by any restraints legitimately imposed upon them. We here hold that the portions of the Voting Rights Act properly

⁷ *South Carolina v. Katzenbach*, 383 U.S. 301 (1966). While Justice Black dissented on preclearance, he upheld the coverage scheme as an exercise of Congress’s “hitherto unquestioned and undisputed power to decide when, where, and upon what conditions its laws shall go into effect” (Price, 2013: 356).

⁸ *South Carolina v. Katzenbach*: 327.

⁹ *South Carolina v. Katzenbach*: 328–9.

¹⁰ *South Carolina v. Katzenbach*: 335.

¹¹ *South Carolina v. Katzenbach*: 336.

before us are a valid means for carrying out the commands of the Fifteenth Amendment. Hopefully, millions of non-white Americans will now be able to participate for the first time on an equal basis in the government under which they live. We may finally look forward to the day when truly “the right of citizens of the United States to vote shall not be denied or abridged by the United States or by any State on account of race, color, or previous condition of servitude.”¹²

This unanimous, emphatic support of the Supreme Court did not leave room for any ambiguity. Congress had the power to enforce the Fifteenth Amendment as it saw fit, including the VRA’s coverage formula, the suspension of voting requirements, the requirement of federal review of new voting requirements, and the authorization of appointment of federal voting examiners. This ruling was a historical win for the civil rights movement. The full implementation of the VRA had immediate consequences as more than 800,000 African-Americans were able to register to vote between 1964 and 1967. The case served as precedent for other jurisprudential milestones such as *Allen v. State Board of Elections*, which stated that Section 5 of the VRA applied to State voting laws, regardless of whether they were made with discriminatory purpose or effect.¹³

All three branches of government working together

According to Milkis and Nelson, “the early years of the Johnson administration marked the historical height of ‘presidential government’” (Milkis & Nelson, 2016: 531). LBJ had tremendous negotiation skills and a keen sense of how to maneuver both Houses of Congress. He ambitiously dominated the legislative process. But his voting rights legacy that is in part at stake today was the product of a specific political environment, one in which all three branches of government worked together. If the VRA is very much a creation of the Civil Rights Division

¹² *South Carolina v. Katzenbach*, 337.

¹³ *Allen v. State Board of Elections* 393 U.S. 544 (1969). One could also mention *Beer v. United States*, 425 U.S. 130 (1976), as *Katzenbach* progeny. It held that redistricting plans could not reduce the voting strength of the Black community (known as “non-retrogression”).

of the DOJ, it is to be added to the President's credit because he recognized the talent of his team of lawyers and empowered them at the opportune time. LBJ could rely on a strong Democratic majority that he helped build and also counted on a Republican party that was, at the time, interested in governing. It can be argued whether the passage of the VRA served the interest of the Republican Party in the long term, as it delivered the South to the Republican Party for several decades.

Just as important in shaping the voting rights legacy of Johnson was the Supreme Court. The Warren Court cemented the President's legacy on voting rights by giving Johnson his first resounding jurisprudential win in the case *Katzenbach v. South Carolina* (1966). The constitutionality of the VRA, and especially its Section 5, was far from being a given. The legal justification had been built by years of lower court jurisprudence spurred by litigation on the part of the Civil Rights Division. The Warren Court's embrace of this jurisprudence is one of the most striking aspects of the story of the VRA.

Section 5 was also extremely efficient in forcing the former confederacy to reform its electoral system. It probably exceeded the hopes of the President when he pushed it through Congress. And even though the conservative majority on the Court rendered Section 5 inoperative in 2013, it profoundly transformed America for half a century.

Johnson's voting rights heritage is therefore the product of all three branches of government working together toward a common goal. In the same way, the dismantling of the voting rights framework of the 1960s by conservative justices is as much the result of the institutional crisis that has become the new norm in Washington D.C., as it is an attempt to undo Johnson's political legacy.

References

- ABRAMOWITZ Alan I., 2018. *The Great Racial Alignment: Race, party transformation and the rise of Donald Trump*, New Haven, CT, Yale University Press.
- CARMINES Edward G. & STIMSON James A., 1989. *Issue Evolution: Race and the transformation of American politics*, Princeton, NJ, Princeton University Press.

- DALLEK Robert, 2004. *Lyndon B. Johnson, Portrait of a President*, New York, Oxford University Press.
- DOAR John, 1997. "The Work of the Civil Rights Division Enforcing Voting Rights Under the 1957 and 1960 Civil Rights Act," *Florida State University Law Review*, 25, pp. 1–17.
- DOWLING Michael, 1965. "Freezing Concept and Voter Qualifications," *Hastings Law Journal* 16 p. 440. https://repository.uclawsf.edu/hastings_law_journal/vol16/iss3/6/
- GROFMAN Bernard, HANDLEY Lisa & NIEMI Richard G., 1992. *Minority Representation and the Quest for Voting Equality*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 12–5.
- HASEN Rick, 2012. *The Voting Wars: From Florida 2000 to the next election meltdown*, New Haven, CT, Yale University Press.
- JOHNSON Lyndon B., "Speech Before Congress on Voting Rights", Washington, D.C., March 15, 1965. <https://millercenter.org/the-presidency/presidential-speeches/march-15-1965-speech-congress-voting-rights>
- KEYSSAR Alexander, 2009. *The Right to Vote: The contested history of democracy in the United States*, New York, Basic Books.
- KOUSSER J. Morgan, 2015. "Do The Facts of Voting Rights Support Chief Justice Roberts's Opinion in Shelby County?," *Transatlantica*, 1. <https://doi.org/10.4000/transatlantica.7462>
- KOUSSER J. Morgan, "How Judicial Action Has Shaped the Record of Discrimination in Voting Rights", *Report For The House Judiciary Committee Subcommittee on the Constitution, Civil Rights, and Civil Liberties U.S. House of Representatives*, September 29, 2021. <https://docs.house.gov/meetings/JU/JU10/20210816/114010/HHRG-117-JU10-20210816-SD212.pdf>
- LANDSBERG Brian K., 2007. *Free at Last to Vote: The Alabama origins of the 1965 Voting Rights Act*, Lawrence, KA, University Press of Kansas.
- LOPEZ Christy, 2021. "The Civil Rights Division: The Crown Jewel of the Justice Department," *The Yale Law Journal Forum*, 130, p. 462–93.
- MARSHALL Burke, 1962. Federal Protection of Negro Voting Rights, *27 Law and Contemporary Problems* pp. 455–67. <https://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol27/iss3/6>
- MAY Gary, 2013. *Bending Toward Justice: The Voting Rights Act and the transformation of American democracy*, New York, Basic Books.

MILKIS Sidney M. & NELSON Michael, 2016. *The American Presidency: Origins and development, 1776–2014*, 7th edition, Washington, D.C., CQ Press.

PRICE Zachary S., 2013. "Namudno's Non-Existent Principle of State Equality," *N.Y. University Law Review*, 87, pp. 24–40.

REICHARDT Glenn & HENDERSON James, 1975. "Voting Rights Act of 1965: Part B: LBJ and the Department of Justice," Harvard Kenney School of Government, Case #114.0. <https://case.hks.harvard.edu/voting-rights-act-of-1965-part-b-lbj-and-the-department-of-justice/>

The State of Indigenous Affairs During the John F. Kennedy/ Lyndon B. Johnson Administrations (1961–69)

A Federal Change of Heart from Termination to Sovereignty

Sophie CROISY

Après un examen concis de l'histoire des relations entre les peuples autochtones des États-Unis et le gouvernement fédéral américain, et une évaluation condensée de l'impact de la « Termination Era » des années 50 sur les luttes politiques autochtones pour la justice culturelle et sociale, ce chapitre met en évidence les politiques nationales progressistes à l'égard des autochtones qui ont été promues sous les administrations Kennedy et Johnson. Si le mouvement populaire des droits civiques des années 60 a permis de rendre visibles, aux yeux du peuple américain, les épreuves sociales, économiques, culturelles et politiques auxquelles les communautés autochtones du territoire étasunien font face depuis l'ère coloniale en Amérique, les discours, les programmes et les politiques de justice sociale des administrations Kennedy et Johnson ont aussi participé à cette visibilisation, notamment en promouvant une nouvelle organisation et de nouveaux objectifs pour les institutions fédérales dédiées aux questions autochtones. Ce chapitre cherche à démontrer que ces administrations, malgré des failles certaines, ont été les premières à réellement travailler à la réalisation des promesses historiques faites aux autochtones des États-Unis par le gouvernement fédéral, en termes d'autonomie politique et judiciaire, de justice sociale, et de développement culturel et économique.

MOTS-CLÉS : histoire des États-Unis, politiques autochtones des États-Unis, présidence de John F. Kennedy, présidence de Lyndon B. Johnson

A relentless struggle

Since the early days of the U.S. Republic, the indigenous people of the United States have relentlessly struggled to make their political and social

trials visible to the American people. The 19th century was characterized by genocidal wars waged against tribes for the sake of national expansion, and by the removal of remaining indigenous tribes to reservations as the U.S. government claimed their land and natural resources. Despite their incapacity to forestall the removal process, indigenous communities organized multifarious acts of resistance to 19th-century removal policies (military resistance, but also resistance in court, newspapers, pamphlets, letters to Congressmen, etc.), paving the way for 20th century indigenous political activism against federal policies of assimilation. As the five civilized tribes were fighting Andrew Jackson's 1830 Removal Act, Christian reformer and defender of indigenous rights Jeremiah Evarts famously made a prediction concerning indigenous issues: "No subject, not even war, nor slavery, nor the nature of free institutions, will be more thoroughly canvassed" (Evarts ed, 1829: 4) than the fate of the indigenous communities of the United States. This prediction, however, proved false for the remainder of the 19th century and the early 20th century, a period marked by national disinterest in indigenous issues and by severe discrimination and mistreatment on and off reservations. This dismal reality was eventually acknowledged in a report commissioned by Congress on the conditions of indigenous people in the U.S.: the Meriam Report, issued in 1928¹. The report convinced Franklin D. Roosevelt's administration to make significant attempts at bolstering living conditions on reservations by reversing assimilationist policies: the U.S. Indian Reorganization Act of 1934 renewed the rights of tribes to govern themselves in many areas of life and allowed for the return of reservation land which had been lost in the aftermath of the Dawes Act of 1887². Unfortunately, the early Cold

¹ The Meriam Report of 1928, officially titled "The Problem of Indian Administration," was the first federal, comprehensive study of living conditions on reservations in the United States. It severely critiqued U.S. indigenous policies of the past and denounced the major economic, social, and health problems on reservations as the direct consequences of assimilationist policies that had failed to bring social justice and economic benefits to reservations.

² The Dawes Act of 1887 authorized the division of tribal reservation land into individual allotments to promote private ownership and cultivation of land as part of the U.S. federal government's assimilationist project targeting indigenous people. This

War period quickly relegated indigenous issues to the background of U.S. politics, as discussed below.

At the dawn of the Civil Rights Era, the historical marginalization of indigenous voices and experiences by a national rallying tale that had chartered dominant U.S. values and identity away from its indigenous connections – a marginalization which had been the norm since the colonial era – was finally acknowledged and critiqued by U.S. historians. In his study of indigenous politics under Harry S. Truman, Brian Hosmer states: “Historical treatments of Indians replicate patterns that relegate Native people to the margins of American life, where Indian history is seen as apart from, rather than a part of, national narratives” (Hosmer ed, 2010: 14). The systematic erasure of indigenous people and values in nation-building narratives, illustrated in federal policies of assimilation implemented in the late 19th century and early 20th century, rendered difficult the organization of indigenous activism. The disorganization of tribal structures effected by these policies of assimilation hindered the development of national movements of resistance to these policies. Prior to the 1960s, indigenous communities had not succeeded in raising public and government awareness of and interest in their living conditions and political struggles on and off reservations. This lack of interest can be explained by the general perception of indigenous people by the U.S. population, one characterized by an ignorance of or indifference toward the social reality of indigenous communities, and by stereotypical representations of either marginalized or defeated and assimilated people. Another relevant explanation to indigenous people’s struggle with national visibility prior to the Civil Rights Era is that indigenous activism had never been primarily about equal rights and opportunities as citizens of the United States (which they officially became in 1924). Indeed, what indigenous people had asked Congress all along was not equal rights like Black Americans had, but the upholding and preservation of the special rights their ancestors had negotiated in the context of the treaty-signing process that had taken

law resulted in loss of tribal land as it stipulated that the remaining land, after the partitioning and distribution to reservation dwellers, was available for public sale. The law considerably weakened tribal structures and had traumatic effects on indigenous life. It struck a long-lasting blow to indigenous political rights, economic organization, and cultural legacy.

place between tribes and the American government from the early days of the Republic until the 1870s, a process which forcibly led indigenous people who had survived the U.S. expansionist agenda to the very places – the so-called reservations – they were calling home in the 1960s.

While the Roosevelt administration partially succeeded in reversing political attempts, strong since the 1880s, at assimilating tribal people into the American mainstream, the Termination Era³ which spanned from the mid-1940s to the early 1960s reversed that trend. The early Cold War period was a setback in terms of indigenous rights, as fear of the spread of communism loomed large and further geared federal indigenous policies toward assimilation of indigenous people into mainstream U.S. society. The Termination Era encompassed the administrations of Truman and Eisenhower during which the U.S. federal government implemented a series of policies designed to terminate the tribes' rights (granted in the hundreds of treaties signed with the federal government during the 19th century) to manage reservation lands and preserve their political autonomy on reservations. The result of these policies was the imposition of state jurisdiction on indigenous life and land as all reservations and tribes were to be disbanded, thus making the cultural, political, and judicial assimilation of indigenous people into mainstream society, a process repeatedly attempted in the past, definite and irrevocable.

At last, the multifarious historical trials of the indigenous people of the United States became steadily visible during the Civil Rights Era. In the 1960s and 1970s, indigenous civil rights activists managed to

³ The Termination Era is characterized by a reversal of Roosevelt's policies of self-government and the termination of the federal government's special relationship with tribes. 1953 House Concurrent Resolution 108 terminated a final series of tribes and planned for the formal termination of all tribes the next year. Over 100 tribes were terminated because of this policy, with about a million acres of land removed from federal trust status as a result. Some of these tribes managed to regain tribal status in the aftermath of Termination, others did not. In this context of Termination, relocation programs were implemented to remove indigenous people from reservations into urban areas for professional training and employment. That same year, 1953, Public Law 280 extended state criminal and civil jurisdiction to Indian country where only tribal and federal jurisdiction had applied before, thus further limiting the sovereignty of tribes in this context of federal attempts at terminating reservations.

expose to the American people the social and political trials and losses they endured because of politically, culturally, and economically harmful federal policies spanning from colonial to contemporary times. The urgency to denounce and end the Termination Era boosted political activism of both young and historical indigenous organizations such as the National Congress of American Indians (NCAI, born in 1944) and the Association of American Indian Affairs (AAIA, born in 1922) which managed to bring tribal leaders together despite the disorganizing effects of assimilation policies (Cobb, 2008). These organizations fought as best they could for treaty rights, tribal sovereignty, and voting rights as they tackled Termination legislation in the 1960s and 1970s. This fight for survival against Termination policies also nourished the maturation of a pan-indigenous social movement, led by young indigenous people, and guided by theories of civil disobedience promoted in parallel by Martin Luther King Jr. and his peaceful movement for Black Americans' civil rights. This pan-indigenous social movement became known as the Red Power Movement and encompassed new organizations such as the American Indian Movement (AIM, born in 1968) representing mostly displaced, urban indigenous people across the country and organizing protests to fight police violence and systemic racism in American institutions. The Red Power Movement and the many organizations born out of this movement embodied and illustrated the early phase, in the 1960s, of a progressive time in U.S. indigenous history: when government and law rather steadily listened and responded to indigenous demands for self-determination and the stoppage of systematic discrimination and injustice on and off reservations. The exposition of the indigenous civil rights' fight, often characterized by high-profile actions in the media, participated in the long-awaited entrance of indigenous experiences, previously ignored or misrepresented by the American media and American historians, into the complex American historical experience. This media exhibit of radical actions⁴ shed light on pervasive racist representations of

⁴ The occupation of Alcatraz in 1969 by the AIM and the standoff at Wounded Knee, South Dakota, in 1973 between the AIM and U.S. federal forces are some vivid examples of indigenous civil disobedience actions that marked the Civil Rights Era.

indigenous communities in the U.S., the broken promises of the federal government to U.S. tribes regarding treaty rights with dire consequences on living standards, the corruption of the Bureau of Indian Affairs (whose role was to manage reservations for the benefit of the tribes), the traumatic effects of acculturation policies on boarding school generations and on indigenous tribes and individuals targeted by termination policies, and the list of grievances goes on.

In this context of unrest and protest, progressive national and indigenous policies of social and economic justice were promoted and implemented by the Kennedy and Johnson administrations, the political and social advances of which are intricately tied. If the civil rights tumult of the 1960s made visible to the U.S. nation the social, economic, cultural, and political trials of U.S. indigenous communities past and present, the social justice discourses, programs, and policies of the Kennedy/Johnson administrations fostered indigenous visibility and led to democratic changes in the organization and scope of indigenous affairs. These administrations, however imperfectly, worked toward the fulfillment of federal government promises (signed into treaties during the 19th century) to tribes in terms of autonomous organization, social justice, and cultural and economic development.

The Kennedy/Johnson administrations: 1961–3

John F. Kennedy's campaign speeches and presidential declarations in the early 1960s clearly redirected federal policies toward reversing Termination and supported the protection of treaty rights and the goal of self-determination for indigenous people. Kennedy's "New Frontier" political slogan and vision for the 1960s, which underscored the necessity to challenge prejudice and poverty, bore upon indigenous communities of the U.S. In his "Letter on Indian Affairs from Senator John F. Kennedy to Mr. Oliver La Farge, President of the Association of American Indian Affairs," Kennedy (1960) the presidential candidate makes a number of promises to U.S. indigenous people:

My administration would see to it that the Government of the United States discharges its moral obligation to our first Americans by inaugurating a comprehensive program for the improvement of

their health, education, and economic well-being. There would be no change in treaty or contractual relationships without the consent of the tribes concerned...There would be protection of the Indian land base, credit assistance, and encouragement of tribal planning for economic development.

The land protection and development promise of the presidential candidate were supplemented by acknowledgements of historical and cultural misrepresentations by the president elect in his introduction to the 1961 publication *The American Heritage Book of Indians* (Brandon, 1961), a panorama of Indian nations and histories across America. In this text, Kennedy confirms and regrets the U.S. nation's historical mistreatment and misrepresentation of indigenous people, and he encourages Americans to learn about indigenous history and heritage in America to participate in the righting of the social wrongs produced by harmful misinformed perspectives of and misguided political decisions about indigenous people in the U.S. and beyond.

In June 1961, the American Indian Chicago Conference, planned by the NCAI, gathered representatives from 90 U.S. indigenous tribes to share information about the state of indigenous affairs and devise plans for the future of indigenous communities. The outcome was the drafting of "The Declaration of Indian Purpose," a watershed in the history of Indian affairs as U.S. indigenous people called for an end to federal paternalism and bypassed the federal authority in indigenous matters, the Bureau of Indian Affairs, as they defined autonomously from it, in this declaration, the tied objectives of self-determination and the enforcement of treaty rights. This call was backed up by the 1961 report issued by the Commission on the Rights, Liberties, and Responsibilities of the American Indian whose conclusions supported "a more flexible and decentralized policy that will involve the Indians themselves in the decisions that affect their future" (Eggen, 1967). The declaration was presented to the Kennedy administration when delegates from the American Indian Chicago Conference were invited to the White House on August 15, 1962. In his "Remarks to Representatives of American Tribes" gathered on that day to discuss the future of indigenous communities, Kennedy, conscious of the hard blows recently inflicted to

indigenous people in the context of Termination, stated the need to remind “all Americans of the number of Indians whose housing is inadequate, whose education is inadequate, whose employment is inadequate, whose health is inadequate, whose security and old age is inadequate – a very useful reminder that there is still a good deal of unfinished business” (Kennedy, August 1962).

There is ample evidence to support the argument that meaningful, concrete attempts at making systemic changes to the condition of indigenous people in the U.S. characterized the Kennedy administration. These efforts did not translate into successful achievements under Kennedy due to the short lifespan of his administration. However, they set subsequent administrations and the federal government on the path toward supporting indigenous sovereignty, which remains the objective of federal legislation and decisions in indigenous affairs nowadays. In September 1961, Kennedy appointed Philleo Nash Commissioner of the U.S. Bureau of Indian Affairs (BIA)⁵. After Kennedy’s death, President Johnson proceeded with Kennedy’s indigenous policies and trusted Nash to continue his work at the Bureau until 1966. Nash’s plans for change were long-term projects which rekindled the trust relationship between tribes and the U.S. government as Nash began a reform of the red-taped bureaucracy of the BIA when he “shifted the focus of the Bureau of Indian Affairs from custodial care to economic development” (DeJong, 2021: 311) and encouraged tribal self-sufficiency through economic development, education opportunities, and housing improvement. With Nash, for the first time in U.S. history, the strategy of the BIA fostered active participation of tribal communities in decisions and programs that concerned them. Nash was a member of Kennedy’s Task Force on Indian Affairs, a committee appointed in 1961 which perdured under Johnson. With the support of fellow members of the committee, Nash promoted the creation of “Indian desks” in the various departments (commerce, agriculture, housing, education, etc.) that made up

⁵ The Bureau of Indian Affairs (BIA) is the administration within the Department of Interior that implements indigenous federal policies. For more information about its mission statement and history, go to the Indian Affairs website: <https://www.bia.gov/bia>.

the federal institution, thus decentralizing Indian affairs from the BIA to place responsibility for action on federal administrations. On June 19, 1963, Kennedy submitted to Congress the Civil Rights Act of 1963 which, among many other things, sought to forbid discrimination in federally assisted programs, thus further inscribing in the federal establishment the responsibility to include indigenous people, and historically minoritized populations, in federal development projects.

Nash's strategy participated in the Kennedy administration's comprehensive development project for indigenous people, such as financing the construction of low-rent government housing on reservations, starting with the Oglala Reservation, South Dakota, in 1961, after Kennedy signed an Executive Order that made tribes eligible to participate in the U.S. public housing program, and led to the creation of housing authorities on reservations, managed by tribal members. Thus, it is during Kennedy's presidency that housing and urban development programs dedicated to indigenous communities were first crafted (the National Housing Act of 1937 had not, until that point, benefited indigenous people). Such programs grew both in size and scope during Johnson's presidency thanks to the joint work of the BIA, the Indian Health Service (IHS), and the Public Housing Administration (Biles, 2000). Imperfect as they were (insufficient funding, poor maintenance of housing, access restricted to low-income families, culturally neutral buildings, etc.), these programs invested substantial resources to build public housing on federal reservations, and they got tribal communities started on the path toward tribe-controlled housing development, as tribes participated in the decision-making process.

The Johnson administration: 1963–9

From 1964 to 1966, the U.S. Congress passed a series of major bills, which President Lyndon B. Johnson pushed through, including Medicare, Medicaid, the Civil Rights Act, the Voting Rights Act, and the War on Poverty. These bills were central elements in Johnson's "Great Society" project which did not specifically target but certainly encompassed the indigenous communities of the United States on and off reservations. What Roosevelt's "New Deal" policies had set in motion in terms of social and economic opportunities for struggling Americans in

a particular context of economic depression, Johnson expanded through “Great Society” structural reforms meant to achieve social and economic equity in a context of economic growth, and the social and economic justice projects of both presidents positively impacted the lives of indigenous people in the U.S. despite a number of missed opportunities and limitations.

In 1964, not only did Johnson sign the Civil Rights Act which had been Kennedy’s great nondiscrimination project, but he also signed the Economic Opportunity Act (EOA), centerpiece to Johnson’s social policies, to tackle unemployment and poverty. The EOA allowed for the development of Great Society programs (job corps, health centers, adult education programs, help programs for needy families and children, etc.) implemented by community action agencies in the nation’s counties. As the NCAI was becoming more vocal and visible in the civil rights fight, the Johnson administration established, in the Office of Economic Opportunity (OEO), an Indian desk which became the Administration of Native Americans (ANA) in 1974. The OEO Indian desk earmarked federal grants for tribes and their local projects with the goal of promoting social and economic development of tribes. Enactment of the EOA was probably the most important accomplishment of the Johnson administration as it secured indigenous participation in development programs, with the implementation of Community Action Programs on reservations. Nowadays, and despite the termination of the OEI in 1970, Johnson’s heritage perdures and the ANA continues to promote “self-sufficiency for Native Americans by providing discretionary grant funding for community-based projects, and training and technical assistance to eligible tribes and native organizations”⁶. These projects include language preservation and maintenance initiatives, environmental enhancement projects, social and economic development projects, etc.

Education was one of the signature issues of the Kennedy and Johnson administrations. Through numerous acts of Congress including the Elementary and Secondary Education Act of 1964, both administrations

⁶ To know about the current ANA project, go to the ANA official website and check out current grantees and their projects: <https://www.acf.hhs.gov/css/grants/current-grants>.

secured federal funding for elementary, secondary, and higher educations, as well as special education. To both presidents, education was not only central to the personal growth and experience of U.S. citizens, it was also “a national investment” that would yield “tangible returns in economic growth, an improved citizenry, and higher standards of living” (Kennedy, February 1962). In several speeches, Kennedy repeatedly put indigenous education at the center of the complex map of social and economic issues that plagued indigenous communities, but he was criticized by indigenous organizations for promoting, like too many of his predecessors, a kind of education that was assimilationist: Kennedy considered indigenous people as “American citizens” first, who should be given the opportunity “to make [their] full contribution to American strength” (Kennedy, 1960). In his August 1962 message to a group Alaska Indians who had been trained in electronics in a New York school and were about to return to Alaska to work in national defense, Kennedy insisted on the importance of such training programs to the country and Alaskan citizens (Kennedy, August 1962). Cold War concerns resonate in this message that promotes national interests at the expense of indigenous needs. It is Johnson’s administration that endeavored to tackle the fundamental challenge of providing an education to indigenous communities while considering the cultural inadequacy of past education programs and the traumatic consequences of federal boarding-school education on indigenous children. In that process, he was supported by the Kennedy family. The report entitled “Indian Education: A National Tragedy - A National Challenge” (Senate, 1969), also known as the (Edward) Kennedy Report, documents the historical failure of public schools as well as BIA-operated schools to educate indigenous children. It also insists on the importance of the work of the Johnson administration in promoting Community Action Programs that changed educational practices geared toward indigenous communities. One of these programs was the Rough Rock Demonstration School on the Navajo Reservation in Arizona which was established in July 1966 as a BIA experimental school, in the context of the reformation of the BIA, and controlled by Navajo leaders and elders who shaped the curriculum to combine culture-specific knowledge with mainstream education, and encouraged parent involvement. This contemporary indigenous community-controlled

school emerged as a paragon of self-determination, paving the way for even more progressive and significant federal policies on indigenous education (voted in the 1970s⁷).

If the year 1966 was a landmark in matters of indigenous education and indigenous affairs in general, it was partly because Johnson appointed Oneida tribesman Robert Bennett as Commissioner of Indian Affairs, the second indigenous man to ever occupy that position⁸, on April 24. Bennett was a lawyer and he had worked for the Bureau since 1933. Johnson wanted to “put the first Americans first” on his administration’s agenda and, like Kennedy, “put an end to substandard housing and to substandard programs” (Johnson, 1966) for indigenous people as part of his overarching social justice project for American people. Johnson asked Bennett to work toward achieving these goals through the joint work of the BIA, the Department of the Interior which housed the Bureau, and all the relevant departments and agencies in his government. Johnson promised Bennett the full support of the presidency in his endeavors toward indigenous social justice. Between 1966 and 1969, Bennett transformed the BIA from a controlling, subjugating federal agency into an advising and assisting institution (in line with the vision of his predecessor Philleo Nash), a partner to a multiplicity of federal agencies in indigenous matters, and a partner to Congress and to the tribes in helping the latter achieve self-determination. To meet this goal, and at the occasion of the November 14, 1966 annual convention of the NCAI in Oklahoma City, Bennett issued a press release promoting the active participation of the NCAI in federal indigenous

⁷ Such as the Indian Self-Determination and Education Assistance Act of 1975, which made self-determination the focus of federal action as tribes were able to receive grants directly from the Secretary of Health, Education, and Welfare, and control these grants for the purpose of developing home-made, tribe-controlled educational programs.

⁸ The first was Seneca tribesman Ely S. Parker, appointed by President Ulysses S. Grant to this position he held between 1869 and 1871. Grant and Parker tried to implement a “peace policy” toward indigenous communities and worked toward indigenous citizenship as well as the protection and improvement of the living conditions of indigenous communities on reservations. In the 19th-century context of U.S. expansion, their actions never met their expected hopes for success.

affairs: "This is the time... to take a close look at NCAI's present role in Indian affairs and to make whatever changes in policy and procedure are necessary to ensure that its activities will accrue to the maximum benefit of the Indian people. As the voice of the Indian people, together, its force can be mighty" (Bennett, 1966). To Nash, getting the NCAI involved in policymaking about indigenous development was an essential aspect of a necessary process toward self-determination as the NCAI represented the tribal people of the U.S. who could negotiate with the federal government, with a unified voice, their increased autonomy and shape the policies and laws that applied to them. Despite pressure by those Congressmen who had not given up on Termination, Both Nash and Bennett, when they were appointed to the office of BIA Commissioner, worked to reverse the Termination policies, and repeatedly recalled the federal government's social and economic development responsibilities toward tribes based on treaties, while promoting a necessary transition from federal paternalism to tribal sovereignty. Bennett's perspective on indigenous sovereignty implied the partnering of federal, state, and local governments with tribes for the benefit of all. In the area of public land management, Bennett supported tribal participation in the management of tribal land, whether it was held in trust by the federal government or had been transferred to States in the context of Termination. For Bennett, sovereignty was central to the achievement of social and economic opportunities and benefits for indigenous people in the U.S. whose systematic impoverishment had been the consequence of long-lasting, paternalistic federal policies.

On March 6, 1968, Johnson issued a message to Congress supporting Bennett's vision and work. In this message, he urged the abrogation of all Termination policies and asked congressional support in promoting tribal sovereignty (i.e. tribal self-determination) as well as the individual rights of indigenous people as U.S. citizens. This message was entitled "The First Americans." It supported Bennett's view of the renewed, partner relationship between U.S. institutions and U.S. indigenous people and the need to "affirm the right of the first Americans to remain Indians while exercising their rights as Americans" (Johnson, 1968). The Voting Rights Act (VRA) of 1965 had focused on constitutional rights

as it prohibited voting discrimination based on race, color, and membership to a linguistic minority. It was significant to indigenous people in terms of exercising their constitutional rights as American citizens and expressing themselves in the context of general elections that had consequences on their day-to-day lives. The Act also established the relevance of minority languages as part of the national reality of multilingualism, at a time when literacy tests were used to bar indigenous populations from voting despite the Indian Citizenship Act of 1924. In April 1968, Johnson signed the Indian Civil Rights Act (ICRA). The ICRA extended the civil rights protected by the Constitution to all indigenous people of the U.S. and reversed the effects of 1953 Public Law 280, one of the most harmful Termination laws, which had established the precedent that most criminal and civil matters that arose on tribal reservations fell under the jurisdiction of the laws of the State in which the tribe was located. Reversing Public Law 280 allowed tribal and federal systems to take back control of judicial matters on reservations.

Both the VRA and the ICRA were voted by Congress to allow indigenous people to fully participate in the democratic institutions of the nation and enjoy the benefits of the Bill of Rights, while still benefiting from their special, tribal rights. These two laws were meant to illustrate the return of the federal government in indigenous affairs as an overarching protective authority for indigenous individuals against State and local interests. Congress drafted the ICRA in a way that sought to strike a balance between indigenous people's civil liberties and tribal sovereignty and interests. To make sure that tribal rights and perspectives remained central concerns in federal decisions and programs geared toward indigenous communities, Johnson issued an executive order in March 1968 that established the National Council on Indian Opportunity (NCIO). The role of the Council, located in the Department of Health, Education, and Welfare, was to better coordinate and reinforce the efforts of existing agencies working toward the development of tribes by securing the maximization of the "use of Federal programs to benefit Indians" by these agencies and implementing in this process the recommendations made by the six indigenous NCIO members in all areas of tribal development including

“administration, education, health, welfare, urban environment, economic development, legal rights, agriculture, housing...” (NCIO, 1970), as stated in the abstract of the 1970 report of the NCIO.

Shortcomings of the Kennedy/Johnson efforts

If the indigenous policies of the Kennedy and Johnson administrations clearly purposed the reversal of the Republican project of Termination (formally ended by President Richard M. Nixon in 1970) and the increased self-determination of tribes in educational and economic development programs, they remained ambivalent, thus imperfect. Their democratic pledge of working toward indigenous self-determination was sometimes counterbalanced by political decisions and actions that were detrimental to that objective, or by the inability of development programs to bring about meaningful change on reservations. The rhetoric of the Kennedy administration was characterized by unconditional support for indigenous demands for self-determination directed at the federal government, but the administration’s follow-through with action was not always efficient, particularly in matters of reservation land protection. The construction of the Kinzua Dam on the Allegheny River in Pennsylvania to provide flood control to the area is a striking example of the conflict between discourse and action as Kennedy rejected, in August of 1961, the Seneca nation’s petition to put a stop to the construction of the dam, despite the existence of an alternative flood-control plan for the area designed by a prominent civil engineer to avoid the flooding of Seneca land. The operation of the dam led to the loss of 9,000 acres of Seneca land secured by the Pickering Treaty of 1794, which was abrogated by the U.S. government for the sake of building the dam. The project led to the removal of 700 Seneca people who lived on the land that was to be flooded. This broken treaty and the ensuing removal were breaches in Kennedy’s campaign promises to uphold the rights of indigenous people and illustrated the redundant prominence of economic over moral concerns in government, as pressure to secure the construction of the dam was put on Kennedy’s administration by regional business interests controlled by the powerful Mellon family (Rosier, 1995).

The Johnson administration also fell short of fulfilling some of its War on Poverty promises to indigenous people. Indeed, policies such as Medicaid and Medicare have had limited impacts on indigenous health and life since 1965. The reasons for this lack of impact are numerous: a lack of outreach to inform indigenous people about the programs, literacy issues, cultural barriers, a lack of transportation from reservations for elderly and/or disabled people to access administrations, misunderstandings about indigenous people's right to benefit from the programs, tribal affiliation issues, etc. Through the IHS, the federally funded health agency implemented in 1955 to provide healthcare to members of federally recognized tribes, indigenous people living on or close to reservations were provided with primary healthcare. The need to be provided with more complex healthcare as well as the importance of tending to indigenous people who live away from reservations and/or are not members of a federally acknowledged tribe made, and still make, Medicare and Medicaid programs essential. But because of a general and historical lack of understanding concerning the possible intersections and interactions between the IHS and the Medicare and Medicaid programs, eligible indigenous patients have not been enrolled in these programs, and so the need for outreach initiatives geared toward indigenous populations is still high today (Boccuti, Swoope & Artiga, 2014).

Despite some fallouts, in particular their falling short of officializing a policy of self-determination, Kennedy and Johnson's progressive indigenous policies took a toll on Termination and participated in renewing the broken relationship between indigenous people of the U.S. and the federal government. Their efforts paved the way for major 1970s legal decisions that strengthened indigenous tribal sovereign rights, including three major pieces of legislature: the Indian Self-Determination and Education Assistance Act of 1975 officially assigned self-determination responsibilities to tribes on reservations; the Indian Child Welfare Act of 1978 secured the welfare of indigenous children by giving tribes jurisdiction over indigenous children in cases of adoption, thus preserving the children's ties with their culture and people; and the American Indian Religious Freedom Act of 1978

secured the protection of the religious ceremonial practices of indigenous communities which had previously been prohibited by U.S. law as certain ceremonies required the use of illegal substances or access to ceremonial grounds outside the reservation. In the 1960s, the direction that U.S. presidents and the federal government took in indigenous affairs increased sovereignty, fostered multifarious federally supported self-development opportunities, and pulled back indigenous people and issues into the grand national narrative of democracy and prosperity, a process that was epitomized by the nomination in March 2021 of indigenous politician and climate activist Debbie Halland as U.S. Secretary of the Interior in President Joseph R. Biden's administration. Though much remains to be done to bring social justice to indigenous people on and beyond reservations, her nomination illustrates the growing influence on the national agenda of indigenous concerns in many matters of social justice, including resource protection. However, the re-election of President Donald J. Trump in 2024 is likely to turn the clock of social and environmental justice back, and create again significant challenges for indigenous people across the United States.

References

- BENNETT Robert L. 1966. "Remarks by Robert L. Bennett, Commissioner of Indian Affairs, at the Annual Convention, NCAI," Oklahoma City, OK, November 14, 1966. <https://www.bia.gov/as-ia/opa/online-press-release/excerpts-remarks-robert-l-bennett-commissioner-indian-affairs>
- BILES Roger, 2000. "Public Housing on the Reservation," *American Indian Culture and Research Journal*, 24, pp. 49–63.
- BOCCUTI Cristina, SWOOPE Christina & ARTIGA Samantha, "The Role of Medicare and the Indian Health Service for American Indians and Alaska Natives: Health, Access and Coverage," *KFF*, December 18, 2014. <https://www.kff.org/report-section/the-role-of-medicare-and-the-indian-health-service-for-american-indians-and-alaska-natives-health-access-and-coverage-report/>
- BRANDON William, 1961. *The American Heritage Book of Indians*, Washington, D.C., American Heritage Publishing.

- COBB Daniel M., 2008. *Native Activism in Cold War America: The struggle for sovereignty*, Lawrence, KA, University Press of Kansas.
- DEJONG David, 2021. *Paternalism to Partnership: The administration of Indian affairs, 1786–2021*, Lincoln, NE, University of Nebraska Press.
- EGGAN Fred, 1967. “The Present and Future of American Indians,” *Science*, 155, p. 1394. <https://doi.org/10.1126/science.155.3768.1394.a>
- EVARTS Jeremiah, ed., 1829. *Essays on the Present Crisis in the Condition of the American Indians: First published in the National Intelligencer, under the signature of William Penn*, Boston, Perkins and Marvin.
- HOSMER Brian, (ed.), 2010. *Native Americans and the Legacy of Harry S. Truman (Truman Legacy Series)*, Kirksville, MI, Truman State University Press.
- JOHNSON Lyndon B., “Special Message to the Congress on the Problems of the American Indian: ‘The Forgotten American’,” Washington, D.C., March 6, 1968. <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/special-message-the-congress-the-problems-the-american-indian-the-forgotten-american>
- JOHNSON Lyndon B., “Remarks at the Swearing In of Robert L. Bennett as Commissioner of Indian Affairs,” Washington, D.C., April 27, 1966. <https://www.presidency.ucsb.edu/node/239259>
- KENNEDY John F., “Letter on Indian Affairs from Senator John F. Kennedy to Mr. Oliver La Farge, President, Association of American Indian Affairs,” October 28, 1960. <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/letter-indian-affairs-from-senator-john-f-kennedy-mr-oliver-la-farge-president-association>
- KENNEDY John F., “Special Message to the Congress on Education,” February 6, 1962. <https://www.presidency.ucsb.edu/node/236760>
- KENNEDY John F., “Remarks to a group of Alaskan Indian and Eskimo electronics trainees,” August 2, 1962. <https://www.jfklibrary.org/asset-viewer/archives/JFKPOF/039/JFKPOF-039-022>
- KENNEDY John F., “Remarks to Representatives of American Indian Tribes,” August 15, 1962. <https://www.presidency.ucsb.edu/node/236544>
- NCIO, *Report of meeting of the National Council on Indian Opportunity*. The White House, Washington D.C., January 26, 1970. <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED042525.pdf>

- ROSIER P. C., 1995. "Dam Building and Treaty Breaking: The Kinzua Dam controversy, 1936–1958". *The Pennsylvania Magazine of History and Biography*, 119, pp. 345–68. <http://www.jstor.org/stable/20092990>
- SENATE, *Indian Education: A National Tragedy – A National Challenge, Report of Senate. Committee on Labor and Public Welfare*, Senate Report No. 91-501, Washington D.C., November 3, 1969. <https://discover.llmc.com/46291>

***Job Corps* : un programme social pour héritage**

Benoît LOPEZ

De l'ambition portée par le président Johnson dans sa lutte contre la pauvreté jusqu'à l'élargissement ces dernières années de la liste des bénéficiaires aux jeunes vétérans *Job Corps* est avant tout une méthode. Elle a été construite pour répondre à la précarité et au défi que représente l'insertion de la jeunesse dans un emploi avec des moyens à la hauteur du volontarisme de l'ancien président. Aujourd'hui encore, le programme représente un budget de plus d'un milliard et demi géré par le Département du travail américain et permet l'hébergement et la formation de jeunes entre 16 et 24 ans. Cette réussite, malgré quelques points noirs, est également l'occasion d'une comparaison avec certains dispositifs français poursuivant le même objectif.

MOTS-CLÉS : insertion professionnelle, *Job Corps*, décrochage scolaire, administration du travail, droit social comparé franco-américain

Il était par trop tentant d'ouvrir cette étude sur l'un des plus illustres fils du Texas, l'État d'origine du président Johnson, tant ce dernier y fut attaché¹. Le célèbre boxeur américain George Foreman, deux fois champion du monde poids lourds en 1973 et 1994 et champion olympique à Mexico en 1968, n'aurait pu ne jamais embrasser cette carrière et marquer l'histoire de son sport sans l'une des initiatives majeures de Johnson dans le cadre de sa Grande Société, le programme *Job Corps*. Cette personnalité est surtout une illustration de la raison d'être de *Job Corps* initié par le président.

¹ Pour une comparaison de l'influence et de l'incarnation de la culture texane chez deux présidents américains, Lyndon B. Johnson et George W. Bush, d'une manière radicalement opposée, voir Lind, 2003 : 90-97.

Au moment du lancement du *Great Society Project* de Johnson, Foreman est adolescent et d'ores et déjà dans une situation sociale difficile puisqu'il vit de la délinquance à Houston. Toutefois, par chance pour lui, il peut intégrer l'un des nouveaux centres créés par le programme pour permettre aux jeunes de se former, notamment aux métiers manuels. Il y fait alors la rencontre de Doc Broaddus qui est un des enseignants du nouveau centre mais s'avère également être un entraîneur de boxe². Administrativement, le programme des *Job Corps* se découpe en trois étapes. La première dure environ trois semaines. Elle permet la sélection des jeunes sur dossier et leur placement dans l'un des centres du pays le mois suivant. Une fois sur site, la deuxième étape, qui dure en moyenne huit mois, peut débuter. Elle permet à la fois aux jeunes bénéficiaires de recevoir une formation intensive axée sur un métier, une éducation scolaire de base parfois nécessaire et enfin un suivi social en fonction des besoins individuels. Pour terminer, la troisième étape consiste à placer les jeunes en emploi, dans des formations ou cursus scolaires pour obtenir un diplôme ou qu'ils rejoignent les forces armées américaines.

L'exemple de George Foreman permet d'illustrer la mission de *Jobs Corps*, malgré son caractère insolite, à double titre. D'une part, la jeunesse afro-américaine rencontrant des difficultés pour s'insérer socialement était l'une des cibles assumées du programme et plus largement de la *Great Society* qu'aspire alors à bâtir l'ancien président américain. À ce sujet on peut citer le célèbre rapport Moynihan, *The Negro Family: The Case for National Action* (Moynihan, 1965) qui va être publié au moment des émeutes de Watts (Coppolani, 2003 : 19-31)³. Celui-ci

² Sur cette dimension biographique voir Boli, 2016 : 236-241.

³ Comme le rappelle l'auteur en s'appuyant sur le résultat des entretiens menés par le directeur du programme d'études de la Commission du gouverneur, Marvin Adelson, il y a eu un énorme décalage entre les attentes de la population de Watts et les résultats tangibles des mesures proposées par Johnson qui vont agir comme un détonateur social à l'époque. Les propres termes du directeur du programme rappelés dans l'article sont édifiants de ce point de vue : « Pour certaines personnes défavorisées, la Guerre contre la pauvreté devait être la solution définitive de tout problème ; pour d'autres, c'était un moyen de participer avec plus d'égalité de chances aux compétitions de la société ; et malheureusement, pour d'autres encore, les programmes fédéraux étaient perçus comme les fruits, faciles à cueillir, d'un "arbre à argent", c'est à dire comme une fin en soi. »

répond à une commande directe de l'administration Johnson dans le cadre de sa *War on Poverty*. L'objectif assigné à son auteur était de trouver des nouveaux leviers d'action face aux inégalités socioéconomiques entre les Blancs et les Noirs. Or ce dernier va faire l'objet de vives critiques, notamment car il propose une lecture culturelle et historique biaisée des difficultés des classes populaires afro-américaines (Le Dantec-Lowry, 2010 : 59-66, 109-121, 123-128 ; Geary 2015). Celles-ci découleraient, selon le rapport, d'une désorganisation pathologique des familles noires héritée d'une culture matriarcale née sur les plantations à l'époque de l'esclavage. À ce propos, il est remarquable que malgré l'influence sur l'administration qu'ont eue les conclusions erronées de ce rapport, des actions ciblées comme la création des centres *Job Corps* ont néanmoins permis d'aider cette frange de la population. Également, il nous semble que le fait que George Foreman n'ait pas exercé un métier manuel suite à la formation reçue dans le centre mais ait néanmoins profité de cette opportunité pour recentrer sa vie et la dédier à une activité légale et pérenne qui permette son émancipation ne trahit pas la mission (Gilette, 2010) de *Job Corps*. Il est naturellement possible de débattre sur la réussite du programme à travers cet exemple mais précisément, l'analyse des textes fondateurs du programme (Blackett, 2002) accrédite l'idée d'une émancipation davantage que celle d'une insertion de manière ciblée dans un type d'emploi ou un secteur. Le fait que le programme conçoive par exemple comme débouché possible l'intégration au sein des forces armées américaines conforte cette idée qu'insérer au sens large la jeunesse était l'objectif prioritaire. Ainsi, en sortie de programme, c'est avant tout une trajectoire qui est espérée. Sur ce point, l'observation des données produites par des évaluations⁴ à plusieurs années d'intervalle permet de déceler

⁴ Le choix de la présente étude a été de ne pas consacrer de développement aux critiques portant sur la production de ces expertises mais d'en souligner l'incidence sur le maintien du programme. Pour autant, on se reportera utilement aux critiques formulées de manière générale sur l'évaluation de l'action publique à Lacouette Fougère & Lascoumes, 2013. Pour une critique plus spécifique sur l'évaluation des initiatives publiques dans la lutte contre la pauvreté aux États-Unis, voir O'Connor, 2001.

une tendance dans la mise en œuvre de ce dernier et ses premiers résultats positifs⁵. Cependant, si la mission qu'il poursuit demeure tristement d'actualité, il convient d'évoquer cet héritage en questionnant les raisons de sa longévité. À cet égard, les choix de politiques publiques découlant de textes qui aujourd'hui encore encadrent le programme *Job Corps* permettent d'apporter des éléments de réponse. La singularité de ce modèle ressort notamment par comparaison avec d'autres initiatives, comme celles conduites en France à destination d'une jeunesse rencontrant des difficultés à s'intégrer. Si le recours à la méthode comparatiste en droit n'occupera pas l'ensemble des développements, sa mobilisation nous semble opportune, à condition d'éviter un double écueil classique à ce type d'exercice. Le risque d'une telle démarche était de tomber dans une forme de parallélomanie et donc de voir, à tort, dans le maintien à travers les décennies du programme *Job Corps* le modèle des différents programmes occidentaux d'insertion pour la jeunesse. Néanmoins, cette recherche se devait d'éviter pareillement de céder à la parallélophobie (Goltzberg, 2024 : 5-33)⁶ en s'interdisant d'explorer les convergences entre certaines politiques publiques françaises et l'action du président Johnson en faveur de la jeunesse. Or sur certains points, notamment pour retracer la cohérence des évolutions du programme *Job Corps* et l'héritage toujours vivace qu'il représente, une étude comparée franco-américaine est utile. Pour ne prendre qu'un exemple, la place grandissante du monde militaire et de son administration s'éclaire d'un jour nouveau.

⁵ Huret, 2008 ; concernant les rapports eux-mêmes, on peut citer notamment Mallar, Kerachsky, Thornton & Long (1982) ; Schochet, Burghardt & Glazerman (2001).

⁶ Comme le rappelle l'auteur, la parallélomanie est la tendance à surinterpréter certaines ressemblances. On peut distinguer deux cas : la ressemblance est avérée mais sans lien de causalité clairement établi ; la ressemblance n'est pas avérée, du moins les différences sont tellement nombreuses que l'on aurait de bonnes raisons de réévaluer la ressemblance superficielle. À l'inverse, le parallélophobe refuse d'après Goltzberg jusqu'à la possibilité de la comparaison de deux droits, aussi proches soient-ils. La conscience suraiguë des faux amis (termes apparentés mais désignant des réalités différentes) conduit le relativiste à déposer les armes du comparatiste, sous le prétexte que traduire, c'est trahir. Concluons : la comparaison prudente évitera la témérité (parallélomanie) et la lâcheté (parallélophobie).

Une longévité en trompe-l'œil : splendeur et misère de *Job Corps*

L'impulsion souhaitée par le président Johnson est avant tout celle d'un changement de paradigme. Face à une jeunesse dans une impasse sociale, qu'elle soit réelle ou *a minima* perçue comme telle, l'idée d'une solution intégrant tous les aspects de la vie s'est imposée. Ainsi, plutôt que de se cantonner à aider des jeunes à trouver une formation ou à offrir à certains d'entre eux un foyer pour rompre avec un environnement urbain parfois crimino-gène, le programme va opter pour une approche globale.

Il convient déjà, à ce stade, de s'arrêter sur cette particularité du point de vue du droit de l'aide et de l'action sociale ou de la protection sociale. En règle générale, les dispositifs légaux nouveaux se concentrent sur un type d'action sociale ou un risque pour lesquels la protection sociale va désormais apporter une solution. Deuxième élément, la question de l'insertion professionnelle est traditionnellement pensée, tout comme la perte d'emploi, comme des politiques de travail mais sans se soucier du cadre de vie des personnes ciblées. Cela n'exclut pas naturellement des approches géographiques en droit. Il peut s'agir de manière banale de rapprocher physiquement la population ciblée par un service d'accompagnement vers le retour à l'emploi en ouvrant des bureaux locaux sur l'ensemble du territoire. De manière plus ambitieuse, des politiques d'expérimentations territoriales peuvent être menées, ce qui dans une logique d'États fédérés comme aux États-Unis fait davantage sens. Le programme *Medicaid*, autre grande initiative sociale de Johnson, s'articule entre le niveau fédéral et l'implication des États fédérés. Cependant, ce qui est envisagé par *Job Corps* est notable en ce qu'il s'agit véritablement, par le biais des internats, de rompre avec le quotidien souvent difficile des bénéficiaires tout en conjuguant une logique d'implantation sur le territoire américain. Ce cadre, qui les éloigne de leur situation d'échec tant scolaire que professionnel, a rapidement démontré ses avantages pour traiter des problèmes d'insertion. Cependant, l'éloignement géographique et l'immersion dans un nouvel environnement plus propice à l'émancipation n'étaient pas une finalité en soi du point de vue de l'ancien président. La création des centres *Job Corps* poursuivait également un autre objectif,

facilité par l'obtention de conditions de vie plus adéquates, celui d'offrir une formation aux bénéficiaires (Rawlins, 1971).

En effet, le programme se distingue là encore par son pragmatisme en adoptant une logique d'offre de formation variée et ciblée. Pour partir des enjeux d'apprentissage les plus simples et les plus indispensables, *Job Corps* s'avèrera un tournant décisif dans l'alphabétisation (Hauptli & Cohen-Vogel, 2013) pour les adolescents américains. Mais surtout, le programme sera l'occasion d'amener ces bénéficiaires vers une grande variété de métiers, ce qui est sans doute l'une de ses spécificités les plus salutaires. À nouveau en renversant une logique qui aurait pu conduire à conventionner le centre, ou fournir des bourses à des jeunes pour qu'ils rejoignent des structures éducatives déjà existantes dédiées à certains secteurs pourvoyeurs d'emplois, le choix du programme est d'internaliser le parcours d'apprentissage. Ainsi, une grande diversité de métiers manuels est enseignée aux bénéficiaires de *Job Corps*. Or fait remarquable, cette première formation dans un cadre dédié va augmenter le pourcentage de jeunes qui vont à la fin du programme se tourner vers des formations traditionnelles dans leurs parcours de vie (Cahuc & Hervelin, 2023 : 69-98)⁷. De plus, la diversité des métiers – et donc des formations⁸ imaginées pour ces jeunes dont l'âge varie de 16 à 24 ans – permet d'élargir la cible à l'entrée et les chances de maintien dans le programme pour des bénéficiaires qui n'ont pas forcément d'orientation claire ni d'objectifs précis en l'intégrant.

⁷ Les auteurs indiquent ainsi qu'une expérience randomisée réalisée entre 1994 et 1996 auprès de 15 000 jeunes révèle un impact largement positif sur la reprise d'études scolaires, de l'ordre de 40 %, avec un effet encore plus important sur l'obtention d'un diplôme, à hauteur de 80 %. Les *Job Corps* accroissent également l'accès à d'autres formations complémentaires ou qualifiantes et le nombre d'heures de formation : 1 600 heures pour les bénéficiaires contre 850 heures pour les autres. Enfin, les *Job Corps* améliorent le comportement civique avec une réduction du taux d'arrestation de -13,7 %, surtout pour les petits délits.

⁸ Les secteurs proposés par *job corps* pour une formation professionnelle et technique dans dix domaines industriels perçus comme en forte croissance et donc demandeurs d'emploi sont : fabrication industrielle avancée ; automobile et réparation de machines ; construction ; finance et affaires ; santé ; sécurité intérieure ; hôtellerie ; technologies de l'information ; ressources renouvelables, énergie ; transports.

Le choix de coupler un programme d'acquisition de compétences nouvelles et un hébergement a surtout permis d'adosser les moyens nécessaires à la mise en place des centres. Il est en effet difficile d'imaginer un programme qui aurait progressivement conquis des ressources notamment foncières pour articuler formation et lieu de vie. Il y a donc, avec la création du programme *Job Corps* dans l'*Economic Opportunity Act*⁹ de 1964, une clairvoyance dans la transcription juridique des moyens qui étaient nécessaires pour accomplir et surtout faire perdurer l'ambition sociale de Johnson pour cette jeunesse en difficulté.

Comment expliquer la survivance d'un programme social comme *Job Corps* jusqu'à nos jours, malgré un coût par bénéficiaire non négligeable ? Cette dimension aurait pu, sans que cela surprenne, signer son arrêt à brève ou moyenne échéance après la fin du mandat de son promoteur. En ce sens, le président Nixon qui succédera à Johnson effectuera un certain nombre de coupes dans les budgets des programmes sociaux, dont *Job Corps* (Lacroix, 2013 : 453-580). Et pourtant, le scénario d'un désengagement lent au point de voir disparaître *Job Corps* n'est pas advenu. De même, des décennies après, en 2018, l'inspecteur général du Département du travail de l'administration Trump ira jusqu'à intituler son rapport d'audit de manière particulièrement négative : « *Job Corps Could not Demonstrate Beneficial Job Training Outcomes* » (OIG, 2018). À cette occasion, des accusations sur l'inefficacité du programme, y compris sur la fiabilité du contrôle sur l'historique des bénéficiaires, sont proférées. Pourtant, l'audit va se borner à des recommandations sur la supervision de la gestion des centres et des prestataires de services de transition. Le programme survivra.

Les effets bénéfiques, y compris dans une perspective de coût/avantage sont, nous semble-t-il, en grande partie responsables de la survie de ce qui reste l'un des symboles de la politique sociale de Johnson (Schochet, Burghardt & McConnell, 2008 ; Singh, 2015).

En effet, même si le programme s'avère coûteux, plusieurs évaluations au fil des années ont permis de confirmer le bénéfice que les jeunes, et

⁹ *The Economic Opportunity Act of 1964* (Pub. 88-452) 20/08/1964.

plus largement la société, retirent de son maintien¹⁰. Il est donc plutôt légitime que cet héritage soit encore vivace malgré les changements de majorités politiques et les conceptions de l'action sociale des présidents qui ont succédé à Johnson.

Du reste, une autre force du programme est de ne pas limiter ses effets positifs à la question du retour ou de l'insertion dans un emploi. Certaines analyses ont ainsi permis de mettre à jour une diminution de la délinquance chez ceux ayant suivi le programme (Schochet, Burghardt & McConnell, 2008). De ce point de vue également, la contribution des centres à l'avènement d'une *Great Society* est à souligner car conformément à l'intuition de Johnson, se saisir des problèmes de la jeunesse en lui offrant un cadre de vie et une perspective d'emploi permet aussi de faciliter la lutte contre toutes les formes de délinquance juvénile. Or les moyens alloués au fonctionnement des centres *Jobs Corps* ne sont naturellement pas décomptés comme des dépenses pour des budgets de fonctionnement de la justice ou de la sécurité. S'il serait inapproprié de puiser dans ce type de ligne budgétaire pour renforcer le programme, il convient néanmoins de noter que dans l'appréciation coût/avantage, un dollar investi va aussi permettre, sans surcoût pour la justice ou la police, de contribuer indirectement à la poursuite de ces missions d'intérêt public.

Il convient toutefois d'apporter une double nuance à ce tableau, sur l'investissement dans les programmes visant les plus jeunes et sur les effets différenciés sur la tranche d'âge haute de *Job Corps*. En somme, l'âge des jeunes susceptibles de bénéficier du programme favorisant leur éducation et leur insertion professionnelle demeure un critère qui, d'après certains spécialistes, contraint à nuancer ses mérites. Tout d'abord, pour s'en tenir à la jeunesse dans la tranche d'âge effectivement ciblée, il y a un effet des bénéficiaires qui semble supérieur pour les plus âgés, qui sortiront du programme avec davantage de chances de s'insérer ou de poursuivre des études. L'idée de développer le mentorat à destination des plus jeunes bénéficiaires s'est donc imposée dans certains centres comme une piste

¹⁰ *A contrario*, pour une critique liée à l'hétérogénéité dans la distribution des effets bénéfiques du programme en fonction de sous-catégories d'âge et de sexe notamment, voir Eren & Ozbeklik, 2014.

d'amélioration (Carcillo, 2016 : 97-118) du fonctionnement de *Job Corps*. Ce type d'initiative met également en évidence l'importance de la marge de manœuvre et de la logique de gestion administrative, qui prennent le pas sur la simple délivrance d'une prestation.

Le programme n'est donc pas, comme les textes juridiques le conçoivent souvent en matière d'action sociale, un ensemble de services fournis à un bénéficiaire et conditionnés à sa présence sur site. Il se présente véritablement comme un réseau de centres dont l'action en prise avec les jeunes de *Job Corps* va se moduler aussi au gré des attentes et des besoins ressentis. Cette plasticité est sans nul doute un gage de pérennité pour les prochaines décennies du programme et permettra d'en accroître l'efficacité par tentatives successives. Car, pour conclure sur l'expérimentation du mentorat, il y a fort à parier que de nombreux centres s'en saisiront si elle se révèle fructueuse, afin d'harmoniser les effets bénéfiques sur l'ensemble du spectre des bénéficiaires de 16 à 25 ans.

Ensuite, pour certains auteurs, l'âge conduit à nuancer pour l'instant l'apport de *Job Corps* par comparaison à des programmes investissant de manière beaucoup plus précoce. Ainsi, investir au profit d'un enfant de 8 ans présentant par exemple une extraction sociale précaire et des risques de difficultés comparables serait pour un dollar dépensé plus avantageux (Algan *et al.*, 2022)¹¹. Le risque, face à ce type de constat, est qu'une solution s'impose, à coût constant, comme une substitution de *Job Corps*. La différence de nature de ce type de programme destiné à l'enfance et non aux adolescents et jeunes adultes ciblés par *Job Corps* rend les deux approches difficilement mutualisables au sein d'un seul programme social. Il paraît en effet inenvisageable d'étendre *Job Corps* aux 8 à 25 ans. La vie en communauté pensée pour des adolescents et des jeunes adultes ne fonctionne d'évidence pas en y intégrant des enfants. Aussi, dans une approche à budget constant, faute d'obtenir des crédits supplémentaires du Congrès, l'idée pourrait s'imposer un jour de privilégier un programme bénéficiant des ressources humaines et financières de *Job Corps* mais tourné

¹¹ Pour les auteurs ayant mené l'étude, cette intervention précoce a augmenté le revenu annuel moyen d'environ 20 % et réduit les transferts sociaux annuels moyens de près de 40 %. Un dollar investi dans ce programme vers l'âge de 8 ans rapporte environ 11 \$ US de bénéfices à l'âge de 39 ans.

vers l'enfance. Or *Job Corps* ne nous semble pas mériter une fin à brève échéance, notamment par sa capacité à changer pour précisément intégrer des nouvelles populations, à l'image des vétérans.

Un programme à la croisée des enjeux d'insertion des mondes civil et militaire

Bien qu'il ne s'agisse pas nécessairement de l'aspect le plus étudié de l'évolution du programme *Job Corps*, et dans la logique de questionner l'héritage du président Johnson, il semble pertinent de s'arrêter sur un point de changement survenu au fil des années.

À cet égard, des auteurs ont décelé une forme d'inspiration ou de ressemblance entre certaines initiatives françaises (Zaffran, 2019 ; Cahuc & Hervelin, 2023 : 69-98) portées par le ministère des Armées et les centres *Job Corps*. Si la comparaison dans une perspective juridique met en lumière certaines différences de fond, elle permet également de souligner la convergence entre l'action sociale et l'encadrement militaire et fournit une grille de compréhension des évolutions récentes de *Job Corps*.

Ainsi le service militaire volontaire¹² (ci-après SMV) et les établissements pour l'insertion dans l'emploi (ci-après EPIDE), anciennement appelés établissements publics d'insertion de la Défense, ont été présentés comme pouvant se rapprocher de l'initiative voulue par le président Johnson. Dans le premier cas, le SMV relève d'une approche qui semble, à lire les *corpus* juridiques français et américains, trop distante pour y voir une logique d'action publique comparable. En revanche, l'EPIDE, dans ce qu'il offre comme service et au regard de la logique géographique à laquelle il participe sur le territoire français, justifie pleinement une comparaison entre deux politiques publiques d'insertion professionnelle.

Concernant les difficultés à comparer SMV et centres *Job Corps*, elles tiennent à plusieurs raisons qui les discréditent sur le plan juridique. Si de prime à bord, l'objectif affiché est l'insertion pour l'emploi des jeunes (Anne,

¹² Article L. 4132-12 du Code de la défense et article R. 5131-24 du Code du travail prévoyant le non-cumul avec l'allocation versée pour les jeunes bénéficiant d'un contrat d'insertion dans la vie sociale (prévu à l'article L. 5131-6). Ainsi, seules sont perçues les rémunérations au titre des périodes effectuées comme volontaire au sein du SMV.

Chareyron & L'Horty, 2019), le SMV français introduit une nuance importante en proposant à des jeunes de venir réaliser un volontariat expert. Si cette possibilité existe en parallèle du volontariat stagiaire, sa cohabitation altère la nature du dispositif. Ainsi, les volontaires experts ont certes de 18 et 25 ans, mais doivent justifier au minimum d'un niveau de diplôme du type brevet des collèges, d'un CAP ou d'un BEP. La cible cesse donc d'être pour partie du programme des jeunes sans aucune éducation. Or avec seulement sept centres en France pour le SMV, ce qui là encore tranche avec la dissémination des centres *Job Corps* sur le territoire américain, utiliser une partie des capacités d'accueil pour une deuxième catégorie de stagiaires crée une distorsion. De plus, et il s'agit de la principale difficulté pour établir une comparaison à notre sens, les stagiaires experts sont intégrés pour réaliser une première expérience professionnelle dans l'instruction à la conduite, la comptabilité, les ressources humaines, le secrétariat ou en participant à l'encadrement des autres volontaires stagiaires. Or pour ce faire, l'Armée va directement proposer au volontaire expert de signer un contrat d'un an renouvelable quatre fois avec elle, et non avec une entreprise extérieure par exemple. Certes, *Job Corps* envisage aujourd'hui l'intégration au sein des forces armées comme un débouché pour ces bénéficiaires, cependant il s'agit davantage d'une perspective d'insertion professionnelle parmi d'autres que celle recherchée à titre principal. Dans ces circonstances, il paraît donc malaisé d'établir une telle comparaison.

En revanche, une comparaison des centres *Job Corps* avec l'initiative française qui arrive plus tard avec la création des EPIDE par l'ordonnance n° 2005-883 du 2 août 2005 est intéressante¹³. D'une part, la philosophie générale des deux dispositifs lorsqu'ils sont créés est similaire. Les bénéficiaires relèvent de la même tranche d'âge, et dans les deux cas l'idée est clairement d'améliorer l'insertion professionnelle par un hébergement sur site, au sein d'une communauté construite autour de règles de conduite strictes. D'autre part, l'ambition de multiplier les implantations d'EPIDE sur le territoire national depuis la création du dispositif converge également avec l'ambition encore aujourd'hui affichée par *Job Corps*.

¹³ Voir les articles L. 3414-1 à L. 3414-7 du Code de la défense et les articles R. 3414-1 à R. 3414-27 du Code de la défense.

À l'heure de la comparaison, plusieurs éléments ressortent. Tout d'abord, cette formule d'accompagnement des jeunes semble être condamnée à représenter une action sociale plus coûteuse que les bénéficiaires tirés de l'insertion. En maintenir le principe et continuer d'y allouer des ressources suppose donc d'admettre une ambition sociale décorrélée de la recherche d'un équilibre financier. Pour l'heure, c'est la position retenue des deux côtés de l'Atlantique. Il s'agit avant tout pour les gouvernants des deux pays de porter un projet, d'offrir un horizon à une jeunesse confrontée à une impasse en matière d'éducation et de travail. En cela, la volonté dont a fait preuve le président Johnson ne s'est pas démentie et il n'est pas excessif d'estimer que les gouvernements français successifs se sont inscrits dans cette même dynamique. Pour autant, cela ne signifie pas une absence de contrôle des dépenses par les parlementaires des deux pays lorsqu'ils acceptent de reconduire périodiquement ces initiatives. C'est plus sûrement l'illustration d'une forme d'acceptation, ces dernières décennies, d'une approche qui ne serait pas exclusivement comptable.

Ensuite, la comparaison invite également à retourner le miroir car en raison de son rapport au monde militaire, l'initiative française a devancé l'une des évolutions majeures du programme *Job Corps*. Dès la création des EPIDE, ces derniers sont portés par un ensemble de textes réglementaires présent au sein du Code de la défense. Les méthodes, la vie en collectivité et le rythme auxquels sont soumis les bénéficiaires admis dans un EPIDE sont militaires. Mais, ce qui est sans doute le fait le plus marquant, ces établissements français sont placés dès l'origine sous une triple tutelle : le ministère des Armées, celui du Travail et celui de la Cohésion sociale. Par comparaison, *Job Corps* a été et demeure jusqu'à aujourd'hui l'un des programmes phares portés par le Département américain du travail. Pourtant, un élargissement de sa mission l'a conduit, plusieurs années après, à conclure un partenariat avec l'agence en charge des anciens combattants. L'implication de l'administration en charge des questions militaires dans les deux cas semble cohérente, toutefois côté américain elle ne se justifie pas uniquement par une méthodologie d'accompagnement inspirée des instances militaires. Elle répond surtout à un renouvellement du regard porté sur la question de l'insertion et de l'accompagnement social.

Ainsi, alors qu'initialement le programme pouvait envisager les forces armées comme un débouché potentiel pour ses bénéficiaires, la réciproque n'était pas vraie. Conçu pour la jeunesse en difficulté, l'idée était d'offrir un cadre, qui n'est pas sans rappeler un internat militaire ainsi qu'une perspective de changement de vie. Or l'engagement et le retour à la vie civile pour d'anciens combattants ne sont pas, à la création de *Job Corps*, vécus comme répondant à un besoin d'action sociale comparable. Outre le paradoxe qui peut être relevé pour un président si étroitement lié à la guerre du Vietnam, la situation s'explique au demeurant pour des considérations de champs de compétences. Au sein du Département du travail, le Veterans' Employment and Training Service et l'Employment and Training Administration qui ont la charge du pilotage de *Job Corps* répondent à des missions distinctes. L'idée que *Job Corps* puisse participer au passage de la vie militaire vers la vie civile et non l'inverse n'allait donc pas de soi¹⁴.

Pourtant, elle finira par faire son chemin et les deux agences (American Legion, 2010) vont d'abord mettre en place de manière expérimentale sur quelques centres puis de manière plus pérenne, la possibilité d'accueillir d'anciens combattants. Dans le cadre de cette expérimentation lancée à partir de 2010, 100 places en résidence ont été réservées aux anciens combattants, dans chacun des trois sites du programme pilote¹⁵. Une fois acceptée, la formation est gratuite pour eux et le programme couvre le transport, le logement, les repas, les loisirs et la formation académique et technique. Les participants au *Job Corps* sont logés dans des établissements résidentiels avec d'autres étudiants, mais certains centres ont des politiques leur permettant d'accompagner également des participants non résidents.

Cette convergence s'explique et se justifie y compris dans l'esprit de la loi initiale à au moins deux titres. Tout d'abord, nombres des jeunes qui s'engagent de manière précoce dans l'armée, parfois avant leur majorité légale aux États-Unis, font aussi partie de cette jeunesse en difficulté issue de zones urbaines défavorisées qu'espérait aider le président

¹⁴ Les difficultés à insérer les vétérans, notamment les plus jeunes, n'est pourtant pas nouvelle. Voir Loughran, 2014.

¹⁵ *Job Corps Centers* in Edinburgh, Morganfield, Excelsior Springs.

Johnson. Ensuite, si l'armée peut leur permettre dans certaines situations de développer des compétences transférables dans le civil, ce n'est pas toujours le cas (Dexter, 2020). Avoir l'opportunité de découvrir des métiers et de se former dans un contexte dédié pour pouvoir s'insérer est donc une réponse concrète à une problématique qu'ils partagent avec les jeunes bénéficiant du programme. L'élargissement ainsi réalisé à cette nouvelle population cible n'apparaît donc pas comme un dévoiement, mais au contraire comme une forme de continuité. Ensuite, la transition d'un cadre militaire stricte, *a fortiori* en opération à l'étranger dans des camps, à une vie quotidienne civile présente également des difficultés pour certains jeunes. Le fait d'intégrer un centre *Job Corps* permet une transition à l'évidence moins brutale en les basculant d'une communauté structurée à une autre.

Références bibliographiques

- ALGAN Yann, BEASLEY Elizabeth, COTE Sylvana, PARK Jungwee, TREMBLAY Richard E. & VITARO Frank, 2022. « The Impact of Childhood Social Skills and Self-Control Training on Economic and Noneconomic Outcomes. Evidence from a Randomized Experiment Using Administrative Data », *American Economic Review*, 112 (8), p. 2553-2579.
- ANNE Denis, CHAREYRON Sylvain & L'HORTY Yannick, 2019. « Les effets du Service Militaire Volontaire sur l'insertion des jeunes : un bilan complet après deux années d'expérimentation », TEPP Reasarch, Rapport de recherche pour le SGA.
- BLACKETT Joseph E., 2002. « A Legal History of the Job Corps », Digital Commons & Andrews University, <https://digitalcommons.andrews.edu/dissertations/232/>.
- BOLI Claude, 2016. *Mohamed Ali*, Paris, Gallimard, coll. « Folio Biographies ».
- CAHUC Pierre & HERVELIN Jérémy, 2023. *Quelles politiques pour l'emploi des jeunes ?*, Paris, Presses de Sciences Po.
- CARCILLO Stéphane, 2016. *Des compétences pour les jeunes défavorisés. Leçons américaines*, Paris, Presses de Sciences Po.

- COPPOLANI Antoine, 2003. « Hubris et Nemesis ? Politique sociale et émeutes raciales : Watts, 1965 », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 1 (77), p. 19-31, <https://doi.org/10.3917/ving.077.0019>.
- DEXTER John C., 2020. « Human Resources Challenges of Military to Civilian Employment Transitions », *Career Development International*, 25 (5), p. 481-500, <http://dx.doi.org/10.1108/CDI-02-2019-0032>.
- EREN Ozkan & OZBEKLIK Serkan, 2014. « Who Benefits from Job Corps? A Distributional Analysis of an Active Labor Market Program », *Journal of Applied Econometrics*, 29 (4), p. 586-611, <https://doi.org/10.1002/jae.2345>.
- GEARY Daniel, 2015. *Beyond Civil Rights. The Moynihan Report and its Legacy*, Philadelphie, University of Pennsylvania Press.
- GILETTE Michael L., 2010. *Launching the War on Poverty: An Oral History*, Oxford, Oxford University Press.
- GOLTZBERG Stefan, 2024. *Le Droit comparé*, Paris, Puf, « Que sais-je ? ».
- HAUPTLI Meghan V. & COHEN-VOGEL Lora, 2013. « The Federal Role in Adolescent Literacy from Johnson through Obama: A Policy Regimes Analysis », *American Journal of Education*, 119 (3), p. 373-404, <http://dx.doi.org/10.1086/669852>.
- HURET Romain, 2008. *La Fin de la pauvreté ? Les experts sociaux en guerre contre la pauvreté aux États-Unis (1945-1974)*, Paris, Éditions de l'EHESS.
- LACOUETTE FOUGÈRE Clément & LASCOUMES Pierre, 2013. « L'évaluation : un marronnier de l'action gouvernementale ? » *Revue française d'administration publique*, 148 (4), p. 859-875, <https://doi.org/10.3917/rfap.148.0859>.
- LACROIX Jean-Michel, 2013. *Histoire des États-Unis*, Paris, Puf, coll. « Quadrige ».
- LIND Michael, 2003. « George W. Bush : la filière texane », *Le Débat*, 126, p. 90-97, <https://doi.org/10.3917/deba.126.0090>.
- LE DANTEC-LOWRY Hélène, 2010. *De l'esclave au Président. Discours sur les familles noires aux États-Unis*, Paris, CNRS Éditions.
- LOUGHRAN David S., 2014. *Why Is Veteran Unemployment So High?*, RAND Report prepared for the Office of the Secretary of Defense.
- MALLAR Charles, KERACHSKY Stuart, THORNTON Craig & LONG David, 1982. *Evaluation of the Economic Impact of the Job Corps Program. Third Follow-Up Report*, Princeton (N.J.), Mathematica.

- MOYNIHAN Daniel Patrick, 1965. *The Negro Family. The Case for National Action*, United States Department of Labor, Office of Policy Planning and Research.
- O'CONNOR Alice, 2001, *Poverty Knowledge: Social Science, Social Policy, and the Poor in Twentieth-Century US History*, Princeton, Princeton University Press.
- OFFICE OF INSPECTOR GENERAL, Department of Labor, 2018. *Job Corps Could not Demonstrate Beneficial Job Training Outcomes*, <https://www.oig.dol.gov/public/reports/oa/2018/04-18-001-03-370.pdf> (Consulté le 22/07/2024).
- RAWLINS V. Lane, 1971. « Job Corps: The Urban Center as a Training Facility » *The Journal of Human Resources*, 6 (2), p. 221-235.
- SCHOCHET Peter, BURGHARDT John & GLAZERMAN Steven, 2001. *National Job Corps Study: The Impacts of Job Corps on Participants' Employment and Related Outcomes*, Princeton (N.J.), Mathematica.
- SCHOCHET Peter Z., BURGHADT John & McCONNEL Sheena, 2008 « Does Job Corps Work ? Impact Findings from the National Job Corps Study », *American Economic Review*, 98 (5), p. 1864-1886, <https://doi.org/10.1257/aer.98.5.1864>.
- SINGH Dharmendra, 2015. « Alchemy of Transforming Iron into Gold: A Case Study of the U.S. Job Corps Program » *European Academic Research*, 2 (10), p. 13725-13751.
- ZAFFRAN Joël, 2019. « La force de la *forme*. Discipline et socialisation des jeunes sans diplôme en internat d'inspiration militaire », *Formation emploi*, 148, p. 47-67.

TROISIÈME PARTIE

La guerre contre la pauvreté : réflexions

Introduction

La guerre contre la pauvreté : réflexions

Dans le texte de **Taoufik Djebali** intitulé « La Appalachian Regional Commission de Johnson et la lutte contre la pauvreté. Le succès d'un modèle de développement » ce dernier rappelle que Lyndon B. Johnson, souvent éclipsé par la présidence de Kennedy et la guerre du Vietnam, a pourtant laissé un héritage social marquant aux États-Unis, notamment à travers son programme de la Grande Société.

Ce programme, comparable au New Deal de Roosevelt, visait à promouvoir les droits civiques et à lutter contre la pauvreté, avec un impact significatif dans les zones rurales, en particulier grâce à la création de l'Appalachian Regional Commission (ARC). L'ARC a été établie pour revitaliser la région des Appalaches, qui souffrait d'une pauvreté persistante et d'un isolement géographique majeur. Johnson a signé l'*Appalachian Regional Development Act* en 1965, allouant un budget initial de 1,1 milliard de dollars pour améliorer les infrastructures, l'éducation et la santé. Malgré des critiques initiales sur son efficacité, l'ARC a su s'adapter et a gagné un soutien bipartisan, devenant une institution respectée.

Le chapitre souligne que l'ARC a investi massivement dans des projets d'infrastructures, contribuant à l'amélioration des conditions de vie et à la réduction de la pauvreté dans la région. Bien que la commission n'ait pas complètement résolu les problèmes de précarité, elle a établi un modèle de collaboration entre le gouvernement fédéral et les communautés locales, influençant ainsi les politiques de développement dans d'autres régions des États-Unis. Le chapitre s'achève sur une conclusion positive : l'héritage de Johnson perdure à travers l'ARC, qui continue de jouer un rôle vital dans le développement régional. Son approche innovante et sa capacité à mobiliser des ressources ont permis à l'ARC de

survivre et de prospérer, témoignant de l'importance de l'intervention gouvernementale dans la lutte contre la pauvreté.

Pour terminer, le texte de **Benjamin Fiorini** intitulé « *La War on Crime* du président Lyndon B. Johnson. Anatomie d'un virage sécuritaire » est l'occasion de revenir sur l'une des grandes images qu'a laissée l'action du président : sa volonté de lutter contre la délinquance. Lyndon B. Johnson a lancé sa « *War on Crime* » le 8 mars 1965, en réponse à une montée de la criminalité violente aux États-Unis. Ce discours marque un tournant dans sa politique, qui semble en décalage avec sa précédente « *War on Poverty* ». Le texte de Benjamin Fiorini explore les origines de cette guerre, ses manifestations concrètes et ses conséquences durables sur la politique pénale américaine.

Les origines de la « *War on Crime* » sont liées à des événements marquants, notamment l'assassinat d'un jeune Afro-Américain par un policier en 1964, qui a provoqué des émeutes dans plusieurs villes. Ces troubles ont incité Johnson à réagir face à la montée de l'insécurité, surtout en période électorale, où la criminalité était un sujet de campagne majeur pour son rival, Barry Goldwater. Pour contrer cette menace, Johnson a décidé de prioriser la lutte contre le crime tout en continuant à aborder les causes profondes de la criminalité.

Johnson a mis en place plusieurs mesures, dont la création de la President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice et le *Law Enforcement Assistance Act* de 1965, qui a permis de financer les forces de police locales. Ces initiatives visaient à renforcer la capacité d'action des policiers et à améliorer leur professionnalisme.

L'héritage de la « *War on Crime* » a été marqué par une augmentation des arrestations et une politique pénale de plus en plus répressive, contribuant à la surincarcération, en particulier des Afro-Américains. Cette dynamique a perduré sous les présidences suivantes, notamment celle de Nixon et plus tard celle de Clinton, qui ont intensifié les efforts sécuritaires. Benjamin Fiorini conclut que, bien que Johnson ait été un champion de la lutte contre la pauvreté, il a également établi les bases d'une politique sécuritaire qui a largement dominé le paysage politique américain.

La Appalachian Regional Commission de Johnson et la lutte contre la pauvreté

Le succès d'un modèle de développement

Taoufik DJEBALI

La présidence de Lyndon B. Johnson, souvent éclipsée par celle de Kennedy et la guerre du Vietnam, a pourtant marqué l'histoire américaine avec un des bilans sociaux les plus impressionnants. Son programme de la Grande Société (*Great Society*), comparable au New Deal de Roosevelt, visait à promouvoir les droits civiques et à combattre la pauvreté. Bien que souvent associés aux crises urbaines et aux ghettos afro-américains, les programmes de Johnson ont également eu un impact significatif dans les zones rurales, notamment à travers la création de l'Appalachian Regional Commission (ARC). Pour revitaliser les Appalaches, l'ARC a investi massivement dans les infrastructures, l'éducation et la santé, contribuant à une transformation économique et sociale majeure de la région. Malgré les défis initiaux et les critiques, cette commission a survécu aux changements politiques, devenant une institution respectée et soutenue, illustrant la durabilité de l'héritage de Johnson.

MOTS-CLÉS : Lyndon B. Johnson, Grande Société, Appalachian Regional Commission (ARC), lutte contre la pauvreté, développement

La dimension sociale de la présidence de Lyndon B. Johnson a souvent été passée sous silence, reléguée à l'ombre de Kennedy et associée à la désastreuse guerre du Vietnam. Pourtant, le président Johnson a accompli l'un des bilans sociaux les plus impressionnants de l'histoire des États-Unis. Son programme phare, la Grande Société, peut être comparé au New Deal de Franklin D. Roosevelt. Il s'agit d'un programme législatif libéral multidimensionnel, dont les droits civiques (*Civil Rights Act*

de 1964) et la lutte contre la pauvreté (*War on Poverty*) furent les deux principaux axes.

La plupart des études ont tenté d'évaluer l'efficacité ou de définir les limites des programmes de la Grande Société. Peu de recherches ont été réalisées sur l'impact de la politique de Johnson dans le milieu rural. En effet, la plupart des études se sont focalisées sur la guerre contre la pauvreté et son effet sur la crise urbaine et l'exclusion sociale, notamment dans les ghettos. Dans cette optique, la guerre contre la pauvreté a toujours été associée au ghetto et à la minorité afro-américaine. Or il est important de rappeler que les dizaines de programmes sociaux concernaient bien une pléthore de domaines de la vie sociale et économique. Si la guerre contre la pauvreté s'est transformée, dès la présidence de Richard Nixon, en une guerre contre les pauvres et que beaucoup de programmes ont été purement et simplement abandonnés, certains sont devenus partie intégrante du paysage global de la politique publique américaine. Des exemples tels que le *Medicare* et le *Medicaid*, deux programmes qui ont survécu aux opérations de démantèlement menées par les présidents américains successifs depuis Nixon, ne sont pas les seuls. D'autres programmes, moins médiatisés, ont non seulement résisté à l'épreuve du temps mais ont été renforcés. C'est le cas de la Appalachian Regional Commission (ARC), devenue le symbole même de la continuité entre la guerre contre la pauvreté des années 60 et les politiques publiques d'aujourd'hui.

Lutte contre la pauvreté : le cas des Appalaches

Les Appalaches, une région qui comporte 423 comtés dans 13 États, avait toujours été à l'écart de la société américaine. Déjà, à la fin du XIX^e siècle, William Goodell Frost, qui a inventé le terme d'Américain des Appalaches (*Appalachian American*), a écrit sur ces « montagnards » qui vivaient dans des cabanes en rondin, préservant les métiers d'arts américains anciens, et pratiquant la musique et les coutumes populaires (Frost, 1899). Ces Américains étaient pour les uns les garants d'une culture américaine pure et épargnée par la corruption citadine ; pour les autres, ne manifestant que du mépris vis-à-vis des habitants des Appalaches, c'était une région rurale, pauvre, isolée et vivant hors du

temps. Au milieu du XIX^e siècle, le stéréotype du « *hidden mountains of the South* » a émergé parmi les écrivains abolitionnistes qui voulaient mettre en valeur les effets débilissants de l'esclavage. L'idée était surtout de montrer que l'esclavage a abaissé le niveau d'intelligence des Blancs et provoqué leur décadence morale et intellectuelle.

La région a suscité un intérêt grandissant vers la fin du XIX^e siècle. C'est ainsi qu'en 1900, un journaliste de *New York Journal* a défini le « *Hillbilly* » comme « un citoyen blanc libre, et sans entrave, qui vit dans les montagnes, sans moyens substantiels, s'habille comme il peut, parle comme bon lui semble, boit du whisky quand il en a, et tire des coups de revolver selon son bon plaisir » (Hawthorne, 1900). Cependant, pendant très longtemps, les vrais problèmes de la région des Appalaches ont été occultés et n'avaient qu'une existence marginale dans la mémoire collective américaine. Comme l'écrit John Kenneth Galbraith : « Il n'y a pas de fléau dans la vie américaine aussi grand que la pauvreté persistante dans nos grandes villes, et des pauvres encore invisibles dans les régions rurales et montagneuses » (Galbraith, 1958 : XII). Ce fut grâce à Michael Harrington et son ouvrage *The Other America* (1962), à John Kenneth Galbraith ou encore à Harry Caudill que la région a commencé à intéresser le public et les hommes politiques. Dans son livre *Night Comes to the Cumberlands*, Caudill (1964) dépeint une image déplorable de la condition économique de l'est du Kentucky et des Appalaches en général. Il met en lumière la pauvreté abjecte de la région, l'isolement géographique et intellectuel, l'exploitation des classes ouvrières et la destruction sans scrupule des ressources naturelles.

En 1960, les gouverneurs de la région organisent une conférence pour élaborer une stratégie de lobbying auprès du gouvernement fédéral dans le but d'obtenir des subventions. La même année, John Kennedy, sénateur du Massachusetts, en campagne électorale pour briguer la présidence des États-Unis, se rend en Virginie de l'Ouest, une partie défavorisée des Appalaches. Il se dit choqué par l'étendue de

la pauvreté et les scènes apocalyptiques qu'il a observées¹. Dans son discours de Charleston, le 20 avril 1960, il met l'accent sur les difficultés, la pauvreté et le désespoir qui prévalent dans la région. Tout en dénonçant l'inaction et l'indifférence de l'administration républicaine, Kennedy a donc mis en place tout un programme pour venir en aide à la population des Appalaches, laquelle avait toujours vécu à la marge de la société. Devenu président, Kennedy signe le *Area Redevelopment Act* dès 1961. Cette loi permet d'aider financièrement les régions en détresse (*distressed regions*). Cependant, si 76 % des comtés des Appalaches entrent dans cette catégorie (Jaworski & Kitchens, 2019 : 779), il s'est avéré d'emblée que cette promesse n'allait pas se concrétiser. Le budget alloué à ce programme était faible et les exigences de subventions fédérales équivalentes (*matching grants*) rendaient le programme inopérable ou du moins inefficace.

Les gouverneurs de la région continuent à maintenir leur pression sur le président jusqu'à la catastrophe naturelle de mars 1963. Des inondations d'une ampleur rarement connue dévastent la partie ouest des Appalaches, notamment dans les États de l'Alabama, de la Virginie de l'Ouest et de l'Ohio. Kennedy ordonne alors la création du President's Appalachian Regional Commission (PARC), présidé par Franklin D. Roosevelt Jr, qui publie un rapport avec des recommandations pour la mise en place d'un « Programme complet pour le développement économique de la région des Appalaches » (Kennedy, 1963).

Le rapport allait devenir le document de référence en matière d'intervention des pouvoirs publics dans la région. Bien qu'il prônât une politique d'intervention tous azimuts, on retiendra trois domaines qui constituent la base même du développement régional souhaité : le transport, l'enseignement et la santé. Pour la commission, ces trois domaines expliquent le déficit social, culturel et économique de la région des Appalaches.

¹ John Kennedy a accompagné des ouvriers dans une mine des Appalaches. Plus tard, il déclara au Sénat : « *You can't imagine how those people live. I was better off in the war than they are in those coal mines.* » Cité dans Sablik, 2022 : 17.

	Nombre de comtés	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020
États-Unis**	2659	667 (25,1 %)	549 (20,7 %)	255 (9,6 %)	371 (14 %)	284 (10,7 %)	ND	232 (8,7 %)
Les Appalaches	410	223 (54,4 %)	169 (41,2 %)	75 (18,3 %)	121 (29,5 %)	89 (21,7 %)	82 (20 %)	80 (19,5 %)

Tableau 1 – Nombre et pourcentage de comtés défavorisés (*distressed counties*)*

* Le nombre de comtés a changé tout au long de la période 1960-2020.

** Il s'agit des comtés américains en dehors de ceux qui se trouvent dans les Appalaches.

Source : Lawrence E. Wood, *Trends in National and Regional Economic Distress: 1960-2000*, Report for the Appalachian Regional Commission, April 2005, <https://arc.gov/wp-content/uploads/2020/06/TrendsInNationalandRegionalEconomicDistress1960to2000.pdf> ; ARC, « Classifying Economic Distress in Appalachian Counties », 2024, <https://www.arc.gov/classifying-economic-distress-in-appalachian-counties/>.

L'assassinat de Kennedy en novembre 1963 pousse les membres du Congrès à honorer sa mémoire en votant pour la guerre contre la pauvreté et surtout pour l'*Appalachian Regional Development Act* (ARDA), signé par Johnson le 9 mars 1965. La loi stipule la création de l'*Appalachian Regional Commission* (ARC) et fixe son terrain d'action dans 11 États des Appalaches (13 à partir de 1967).

Initialement, ces États vont recevoir une subvention fédérale de 1,1 milliard de dollars, une somme considérable dont la part la plus importante est réservée à l'*Appalachian Development Highway System* (ADHS). En effet, cette agence obtient 840 millions de dollars. Le reste est affecté à l'enseignement, la santé et la formation professionnelle. Jusqu'à 2010, les dépenses de l'ARC auraient dépassé les 34 milliards de dollars, dont 23 milliards ont pu profiter aux projets de construction d'autoroutes (Jaworski & Kitchens, 2019 : 779). Cela n'est pas étonnant. Le président de la *Appalachian Regional Commission* écrit dans son rapport :

L'activité de développement [des Appalaches] ne peut pas progresser tant que l'isolement régional n'a pas été surmonté. Ses villes et villages, ses zones de richesses naturelles et ses zones de loisirs

et de potentiel industriel doivent être pénétrés par un réseau de transport qui offre un accès depuis et vers le reste du pays, et à l'intérieur de la région elle-même. (President's Appalachian Regional Commission, 1964 : 2)

Dans la région des Appalaches, perçue comme une région à l'écart (*region apart*), avec un tiers des familles qui vivent dans la pauvreté (President's Appalachian Regional Commission, 1964 : 3), les revenus dans quelques comtés dépassent à peine les 40 % du revenu moyen des Américains (Hall Blanco, 2014 : 85-86). Le taux de chômage dans les secteurs économiques les plus prometteurs est 139 % plus élevé que le taux de chômage dans les secteurs équivalents dans les autres régions des États-Unis (Hall Blanco, 2014 : 85-86). Par ailleurs, le rapport signale le retard scolaire accusé par les habitants des Appalaches. L'illettrisme atteint des niveaux inquiétants. Selon les endroits, entre 11 % et 22 % des habitants ont une instruction de moins de 5 ans, contre 8 % à l'échelle nationale (President's Appalachian Regional Commission, 1964 : 8). De surcroît, le fossé qui sépare les Appalaches des autres régions américaines est flagrant en ce qui concerne les personnes qui ont terminé leurs études supérieures (4 ans), 5 % contre 8 % respectivement, une différence de 34 % (President's Appalachian Regional Commission, 1964 : 8).

Tous les indicateurs socioéconomiques du début des années 60 attestent d'une région rurale, avec très peu de grandes villes, mais également avec peu d'agriculteurs. La population, touchée par un chômage endémique, et privée de services sociaux élémentaires, dépend très souvent d'une économie souterraine ou d'assistantat public. Bref, la région des Appalaches est une région riche en ressources naturelles mais avec l'une des populations les plus pauvres des États-Unis ; une situation symbolisée et décrite par le documentaire sur la région : *Rich Land, Poor People*² (Willis, 1968) ; un paradoxe frappant auquel la commission régionale avait pour mission de remédier.

² Willis Jack, 1968. *Rich Land, Poor People* (Documentary): National Educational Television, <https://m.youtube.com/watch?v=F1EdS4ZqjSk>. (Consulté le 5 juillet 2024).

L'action multidimensionnelle de l'ARC

La conception de l'ARC est différente de la conception traditionnelle des programmes sociaux qui compose la guerre contre la pauvreté. Dès le début, elle est moins bureaucratique, plus novatrice et s'articule moins autour de l'idée néolibérale de reprocher implicitement aux pauvres leur propre marginalité. Composée de 14 membres (13 gouverneurs et un vice-président nommé par Washington), la commission travaille – c'est toujours le cas –, étroitement à la fois avec le gouvernement fédéral et les conseils locaux, eux-mêmes composés d'élus, d'hommes d'affaires et de représentants de la société civile. En effet, contrairement à d'autres programmes créés dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, le rôle de l'ARC n'est pas uniquement de subventionner les programmes sociaux mais de faire du *lobbying*, de la planification régionale, de la recherche de nouvelles méthodes de travail, etc.

Certes, de l'avis même du directeur de l'ARC, les premières années ont été difficiles. Les projets manquaient de clarté, les missions étaient parfois attribuées aux gouverneurs et la (dé)croissance de l'économie générale rendait toute évaluation aléatoire. Les critiques abondaient de la part de la gauche, qui trouvait que l'ARC s'occupait plus des infrastructures mais pas assez des hommes et des femmes, et de la part des conservateurs, qui critiquaient sa soi-disant inefficacité et son coût exorbitant.

Sur le plan pratique, l'ARC a d'emblée concentré ses efforts sur 125 « centres de développement », identifiés comme des zones d'intervention prioritaire. Ces dernières, correspondant à 12 % du territoire, mais à 80 % de la population des Appalaches, ont englouti 90 % du budget de l'ARC hors dépenses pour les autoroutes (Bradshaw, 1992 : 2). Dans son rapport, Ralph Widner, premier directeur de la commission, admet que les premières années furent une expérience d'apprentissage ; quelques programmes étaient mal conçus, la fiscalité inadaptée et le personnel (administratifs, enseignants, professionnels de la santé) peu qualifié. Par ailleurs, les investissements privés dans la région, encouragés par l'ARC, bénéficiaient à des entreprises en dehors des Appalaches, parfois même à l'étranger (Bradshaw, 1992 : 73).

		1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020
États-Unis	Population en millions	179,3	203,4	226,5	250,1	282,2	309,3	329,5
	Pauvreté en %	22,1	13,7	12,4	13,1	12,4	15,6	11,4
Les Appalaches	Population en millions	17,7	18,6	20,9	21,7	23,6	25,2	26,2
	Pauvreté en %	30,9	18	14	15,3	13,6	17,2	14,7

Tableau 2 – Populations pauvres aux États-Unis et dans les Appalaches (1960-2020)

Source : *Statistical Abstract of the United States*, Washington D.C.: Government Printing Office, années 1962-2022 ; Kevin Pollard, January 2005. « Population Growth and Distribution in Appalachia: New Realities », in *Demographic and Socioeconomic Change in Appalachia*, Washington D.C., Population Reference Bureau and Appalachian Regional Commission.

Malgré ses hésitations et ses approximations, attribuées plus à sa jeunesse qu'à un problème de conception, la commission a consolidé sa place dans l'échiquier sociopolitique américain. Avec le soutien personnel de Johnson³, elle n'a pas connu le même sort que le *Model Cities*, l'Office of Economic Opportunity et bien d'autres programmes.

Avec le temps, l'ARC s'est enracinée dans le paysage socioéconomique de la région. Pour des raisons politiques, il est devenu difficile de s'attaquer à cette institution. Le prix électoral à payer pour sa suppression aurait pu être considérable. De surcroît, grâce à une évaluation somme toute positive, le rayon d'action de la commission s'est élargi et son budget, étoffé. En effet, malgré la réticence de Nixon et son opposition insoupçonnée à la guerre contre la pauvreté⁴, les membres du Congrès ont continué leur

³ Après une tournée dans les Appalaches en avril 1964, Johnson a manifesté un soutien inconditionnel à la région.

⁴ À propos de la guerre contre la pauvreté, Nixon avait dit qu'elle était : « *First in promises, first in politics, first in press releases – and last in performance* ». Cité dans « Poverty: The War within the War », *Time*, 13 mai 1966, <https://time.com/archive/6629320/poverty-the-war-within-the-war/> (Consulté le 5 juillet 2024).

soutien à l'ARC et des amendements ont été adoptés pour consolider son travail. Ainsi, le budget alloué à l'amélioration des infrastructures routières a augmenté, puisque le Congrès a jugé que « les autoroutes étaient la clé pour accélérer le taux de croissance économique dans la région » (Bradshaw, 1992 : 91). De même, le Congrès a renforcé le budget alloué à la santé, élargissant les programmes de prévention, notamment dans les domaines de la nutrition, de l'enfance et des épidémies. La contribution financière de l'ARC dans ces programmes devait passer de 50 % à 75 % en l'espace de trois à cinq ans (Bradshaw, 1992 : 54).

Le Congrès n'a pas simplement renforcé les programmes de logement, de la protection de la nature – *mine restoration* –, mais il a montré une confiance et un engagement sans faille dans le travail de l'ARC. C'est ainsi que le financement des agences locales, c'est-à-dire les Local Development Districts (LDD), a été prolongé au-delà des trois ans prévus initialement. Le Congrès a également réitéré sa confiance en l'ARC en reconduisant sa licence au-delà de 1971, l'année prévue pour la dissolution de la commission. Avec désormais le soutien du président Nixon, convaincu de l'utilité de l'ARC et de son rôle primordial dans le développement économique et social des Appalaches, il était clair que l'héritage de Johnson n'allait pas être occulté par des changements politiques à Washington. En effet, après la nomination de John Waters en 1969 pour coprésider la commission, Nixon nomma Donald Whitehead, un avocat et responsable politique républicain de Boston, mais qui avait ses racines familiales dans les Appalaches de Pennsylvanie. Par la suite, l'engagement de Whitehead en faveur de l'ARC fut salué par beaucoup d'Américains de tous bords.

De fait, le nouveau directeur a demandé et obtenu la division des Appalaches en trois sous-régions distinctes : Appalaches du Nord, du Centre et du Sud. Cette distinction tenait compte des spécificités économiques et sociales de chaque région et permettait un acheminement plus rapide, plus équitable et plus efficace des fonds. Ainsi, en 1975, 20 % du budget consacré au développement économique – hors autoroutes (*non highway*) – de la région, ont été attribués comme suit : 36,9 % pour le Nord (le revenu par habitant était de 1,47 dollar), 23,3 % pour le Centre (5,14 dollars par habitant) et enfin 39,9 % pour le Sud (2,29 dollars par habitant) (Bradshaw, 1992 : 58). La répartition de la dotation budgétaire

a fait l'objet d'un âpre débat au Congrès. La solidarité régionale n'a pas fonctionné dans ce contexte.

Dans le même temps, l'explosion du prix du pétrole, qui a suivi le boycott imposé par les pays arabes en 1973, a redynamisé l'industrie du charbon et provoqué un essor économique notamment dans la région du centre des Appalaches. Pour l'ARC, cette nouvelle situation exigeait un recentrage de son action autour du soutien à l'activité économique. Dans ce contexte, la prorogation de l'ARC en 1975 n'a rencontré aucune difficulté. Le Congrès a exprimé un enthousiasme sans faille à la commission, un sentiment peu exprimé à propos des autres programmes de la guerre contre la pauvreté. Il a reconnu que : « Des progrès substantiels ont été réalisés en vue d'atteindre les objectifs fixés [...] notamment en matière d'infrastructures essentielles, mais il reste encore beaucoup à accomplir, essentiellement dans le domaine des services publics [...] » (United States Congress, 1975). Le Congrès a demandé à la commission de coordonner un plan énergétique dans la région et de se concentrer sur la qualité de vie des habitants des Appalaches en accordant plus de pouvoirs aux LDD et en instaurant une prise de décision plus collective.

En dix ans, l'ARC est devenue un élément central dans la politique de développement économique, financier et social dans les Appalaches. Par la suite, elle s'est émancipée de l'emprise du gouvernement fédéral et est devenue une agence plutôt indépendante qui agissait, et agit toujours pour l'intérêt de la région.

Après une période de doute, d'évolution incertaine, de programmes expérimentaux mais aussi de résistance contre les sceptiques de Washington, l'ARC a acquis un statut d'une agence gouvernementale nécessaire au développement de la région et de lutte contre la pauvreté. Avec des moments d'euphorie et des moments d'incertitude, elle a survécu à toutes les administrations et tous les Congrès depuis 1965. Sa conception innovante, alliant des acteurs fédéraux, étatiques et locaux, lui a donné un pouvoir politique indéniable et un soutien inébranlable auprès des Républicains et des Démocrates. De même, sa contribution au développement de la région a été saluée par la plupart des organismes et des chercheurs indépendants. En effet, dans une étude publiée en 2019, Taylor Jaworski et Carl Kitchens ont évalué la perte pour les États-Unis à 53,7 milliards de dollars, dont

22 milliards pour les Appalaches, si l'ARC n'avait pas existé (Jaworski & Kitchens, 2019 : 777). Cet apport de l'ARC sur l'économie des Appalaches et des États-Unis en général a été rendu possible grâce à ses investissements dans le réseau routier, qui a lié l'activité économique de la région à l'économie nationale et internationale.

D'autres études, notamment celles effectuées par Daniel Grossman et ses collègues, ont montré que l'ARC a fortement contribué à l'assainissement des eaux usées et à l'accès des habitants à l'eau potable. Rien qu'en 1976, l'ARC a dépensé plus de 605 millions de dollars pour des projets en lien avec le traitement des eaux, un chiffre jamais égalé dans l'histoire de l'ARC (Grossman, Humphreys & Ruseski, 2019 : 8). En effet, ces investissements ont contribué à l'amélioration de l'état de santé des habitants et rapproché les indicateurs sociaux des Appalaches de ceux du niveau national.

Conclusion

Une évaluation pertinente et complète de l'impact de l'ARC semble difficile. La région couvre près de 540 000 km² et l'étendue des problèmes socioéconomiques est telle que les investissements de l'ARC paraissent dérisoires. L'ARC a injecté des milliards de dollars dans l'économie de la région. On estime que jusqu'à 2020, elle avait investi 4,5 milliards de dollars dans 28 000 projets et rapporté 10 milliards de plus en provenance d'autres agences gouvernementales (Hall Blanco, 2021). Il demeure cependant difficile d'évaluer la part attribuée à l'ARC et la part qui incombe à la croissance économique et sociale de la région et des États-Unis. On peut se poser la question : comment la région aurait-elle évolué sans l'intervention de l'ARC ? La résurgence de l'industrie minière, notamment dans les années 70, pouvait-elle expliquer l'évolution des indicateurs économiques de la région ? Avec la question environnementale devenant urgente et prioritaire, comment la région va-t-elle s'adapter ? Bien des questions demeurent pour toute recherche sur l'évaluation du travail de l'ARC.

Certes, la mise en place de l'ARC n'a pas apporté une touche révolutionnaire à la politique sociale américaine. Elle s'inscrit dans la droite ligne de la Tennessee Valley Authority de Roosevelt, mais elle était en rupture conceptuelle avec les autres programmes phares de la guerre

contre la pauvreté. Elle n'a pas été pensée en tant que programme d'aide aux pauvres, mais comme un programme d'aide au développement pour une région qui avait souffert pendant longtemps des stigmates de la pauvreté et de l'isolement géographique et culturel. Cette conception lui a permis de survivre et d'évoluer, même dans des périodes où les dépenses de l'État subissaient le regard critique des décideurs. Les progressistes se sont finalement ralliés à sa cause, car ils croient profondément au rôle actif de l'État ; les conservateurs l'ont acceptée, car elle n'est pas gérée directement par Washington, mais par un partenariat entre l'État fédéral, les États et les pouvoirs politiques et économiques locaux, autrement dit entre le public et le privé.

Même si la commission n'a pas atteint l'objectif principal qui lui a été assigné, celui d'accomplir une parité socioéconomique avec les autres régions américaines, elle demeure, comme le dit Patrick Woodie, président du North Carolina Rural Economic Development Center, « le principal jalon pour répondre aux besoins de développement économique, combattre la grande pauvreté et les bas revenus⁵ ».

De façon anecdotique, deux universitaires, chargés par le *think tank* American Enterprise Institute de rédiger un rapport sur l'ARC qui pourrait être utilisé contre la commission, ont conclu que tout compte fait, ce dernier était le programme le plus populaire et le plus pratique, ses points forts étant sa flexibilité, sa réactivité, sa politique de coordination entre les autorités locales et étatiques, ainsi que l'implication directe des citoyens (Bradshaw, 1992 : 91).

À travers l'ARC, l'héritage de Johnson continue de peser sur la politique sociale américaine. Même si la plupart des hommes et des femmes politiques essaient d'occulter l'importance du président, il est clair que son héritage a de forte chance de perdurer. Comme le résume Patrick Andelic : « Lyndon Johnson peut revendiquer avec force le titre du président le plus influent du xx^e siècle... les conséquences de sa Grande Société, aussi ambitieuse que monumentale et aussi imparfaite qu'elle ait été, continuent de façonner les États-Unis » (Andelic, 2017 : 175).

⁵ « Appalachian Spring », 14 mai 2015. *Business North Carolina*, <https://businessnc.com/statewide-western-region-may-2015/> (Consulté le 5 juillet 2024).

L'action de Johnson et le succès, même partiel, de l'ARC, semblent se réinventer à travers la création dans d'autres régions des États-Unis d'un certain nombre de commissions de développement régional, conçus à son image. Parmi les huit commissions créées depuis 1965, on peut citer : Denali Commission (1998) pour le développement de l'Alaska, ou plus récemment encore la Great Lakes Authority (2023). La création de ses commissions est un témoignage de l'efficacité, même relative, de l'ARC, et une reconnaissance indirecte de la pérennité de l'héritage de Johnson.

Références bibliographiques

- ANDELIC Patrick, 2017. « Review of LBJ's Neglected Legacy: How Lyndon Johnson Reshaped Domestic Policy and Government », *History*, 102 (1) (349), p. 173-175.
- APPALACHIAN REGIONAL COMMISSION, 1964. « A Report by the President's Appalachian Regional Commission 1964 », Washington D.C., Government Printing Office.
- APPALACHIAN REGIONAL COMMISSION, 2024. « Classifying Economic Distress in Appalachian Counties », <https://www.arc.gov/classifying-economic-distress-in-appalachian-counties/>. (Consulté le 05/07/2024).
- BRADSHAW Michael, 1992. *The Appalachian Regional Commission: 25 Years of Government Policy*, Lexington, The University Press of Kentucky.
- CAUDILL Garry, 1964. *Night Comes to the Cumberlands: A Biography of a Depressed Area*, Boston, Atlantic Monthly Press.
- FROST William G., 1899. « Our Contemporary Ancestors in the Southern Mountains », *Atlantic Monthly*, 83, p. 311-319.
- GALBRAITH John Kenneth, 1958. *The Affluent Society*, Boston, Houghton Mifflin.
- GROSSMAN Daniel S., HUMPREYS Brad R. & RUSESKEI Jane E., 2019. « Out of the Outhouse: The Impact of Place-Based Policies on Dwelling Characteristics in Appalachia », *Journal of Regional Science*, 25 (5), p. 5-28, <https://doi.org/10.1111/jors.12398>.
- HALL BLANCO Abigail, 2014. « Mountains of Disappointment: The Failure of State-Led Development Aid in Appalachia », *Journal of Private Enterprise*, 29 (2), p. 83-100.

- HALL BLANCO Abigail, October 28, 2021. « Nearly 60 Years after the War in Poverty. Why is Appalachia still Struggling? », *Bellarmino Magazine*.
- HARRINGTON Michael, 1962. *The Other America*, New York, Macmillan.
- HAWTHORNE Julian, 1900. « Mountain Votes Spoil Huntington's Revenge », *New York Journal*, April 23, p. 2.
- JAWORSKI Taylor & KITCHENS Carl T., 2019. « National Policy for Regional Development: Historical Evidence from Appalachian Highways », *Review of Economics and Statistics*, 101 (5), p. 777-790.
- KENNEDY John, April 9 1963. « Remarks at a Meeting to Consider the Economic Problems of the Appalachian Region », *The American Presidency Project*, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-meeting-consider-the-economic-problems-the-appalachian-region>. (Consulté le 05/07/2024).
- SABLIK Tim, 2022. « Connecting a Region Apart », *Economic Focus*, https://www.richmondfed.org/-/media/RichmondFedOrg/publications/research/econ_focus/2022/q2/economic_history.pdf (Consulté le 05/07/2024).
- UNITED STATES CONGRESS, 1975. « Findings and Purposes », (40)14101, *Title 40-Public Buildings, Property, And Works. Subtitle IV-Appalachian Regional Development, Chapter 141-General Provisions*, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2023-title40/pdf/USCODE-2023-title40-subtitleIV-chap141-sec14101.pdf> (Consulté le 05/07/2024).

La *War on Crime* du président Lyndon B. Johnson

Anatomie d'un virage sécuritaire

Benjamin FIORINI

Le 8 mars 1965, le président Lyndon B. Johnson prononce un discours résolu contre la criminalité violente, qui signera le début de sa *War on Crime*. Articulée autour d'un programme répressif, cette guerre contre le crime semble en décalage avec la philosophie de la *War on Poverty* décrétée quelques mois auparavant par le même président. Outre la mise en exergue de ce paradoxe, ce chapitre a pour objet d'établir les origines de la *War on Crime*, de présenter ses manifestations concrètes, et d'identifier ses conséquences à long terme sur la politique pénale conduite aux États-Unis.

MOTS-CLÉS : justice et culture pénale, guerre contre le crime, enjeux sécuritaires, répression

Dans son message au Congrès du 8 mars 1965, le président Lyndon B. Johnson déclare que le crime est un « problème national » qu'il est nécessaire de combattre (Johnson, 8 mars 1965). Un an plus tard, dans une nouvelle adresse au Congrès en date du 9 mars 1966, il utilise pour la première fois l'expression de « guerre contre le crime » (« *War on Crime* »), estimant que celle-ci « monte progressivement en puissance » (Johnson, 9 mars 1966). L'expression fait écho à celle de « guerre inconditionnelle contre la pauvreté » (« *unconditional war on poverty* »), employée quelques mois auparavant par le même président dans son discours sur l'état de l'Union du 8 janvier 1964 (Burch Jr., 2017).

Derrière la continuité de la métaphore guerrière se cache une forme de rupture idéologique dans l'appréhension du phénomène criminel. Pour

certain observateurs, le virage de Johnson, consistant à ériger la lutte contre le crime en priorité fédérale, constituerait l'un de ses héritages le plus durable, aux côtés des programmes de la *Great Society* (Scheingold, 1984 ; Flamm, 2005). Par ce changement de doctrine, Johnson aurait façonné la dialectique du crime et de sa répression telle qu'elle se pratique encore aujourd'hui aux États-Unis. Il serait ainsi à l'origine des nombreux échecs et excès de la politique pénale américaine, et tout particulièrement du phénomène d'incarcération de masse bien connu outre-Atlantique (Thompson, 2010) – même si celui-ci semble ralentir ces dernières années.

De telles affirmations peuvent toutefois susciter une légitime surprise, et ceci pour deux raisons. D'abord, parce qu'il peut sembler excessif de faire peser sur un seul homme les mauvais résultats de soixante années de politique criminelle hyperrépressive. Ensuite, parce que la « guerre contre le crime » est très peu connue et discutée en France, à l'inverse de la « guerre contre la drogue » (« *War on Drugs* ») déclarée par le président Richard Nixon lors de sa conférence de presse du 17 juin 1971¹, à laquelle on associe volontiers l'origine de la politique répressive américaine. Il existe alors un doute sur la nature, la raison d'être et les conséquences réelles de la « guerre contre le crime », que la présente contribution tentera modestement de dissiper.

Pour y parvenir, il s'agira, dans un premier temps, de retracer les événements ayant conduit le président Johnson à désigner la répression du crime comme une cible politique prioritaire. Dans un deuxième temps, il importera de donner chair à la notion de « guerre contre le crime », en présentant la forme qu'elle a prise à travers les réformes impulsées par le président Johnson. Puis, dans un troisième et dernier temps, nous mesurerons l'impact concret de cette approche sécuritaire sur les législations et les pratiques pénales ultérieures. Cette démarche donnera l'occasion de constater que l'influence de la « guerre contre le crime » dans la culture pénale américaine est encore manifeste.

¹ Au cours de cette conférence de presse, le président Nixon n'emploie par l'expression de « guerre contre la drogue », mais celle de « guerre contre l'addiction à l'héroïne » (« *war against heroin addiction* »). L'expression « *War on Drugs* » fut en réalité façonnée par les médias commentant cette prise de parole (Nixon, 17 juin 1971).

Les origines de la *War on Crime*

À l'instar de nombreux tournants répressifs, la « guerre contre le crime » tire son origine d'un fait divers. Celui-ci a lieu en face d'un collègue new-yorkais, le 16 juillet 1964, où un policier blanc, Thomas Gillian, ôte la vie à un étudiant afro-américain de 15 ans, James Powell, après l'avoir transpercé de trois balles. Fortement relayé dans la presse nationale, cet évènement va provoquer d'importantes émeutes dans plusieurs villes du pays. Ces troubles vont s'étaler sur plusieurs semaines, notamment à New York, et surtout dans le quartier d'Harlem où ils sont particulièrement vifs (Flamm, 2019 : 5).

Ces évènements inquiètent sérieusement Lyndon B. Johnson, en campagne pour l'accession à la Maison-Blanche dans un duel qui l'oppose au républicain Barry Goldwater. En effet, la violence et la durée des émeutes apportent du crédit à son adversaire qui, dans son discours d'investiture à la Convention républicaine se déroulant à San Francisco, avait fait de la « criminalité dans les rues » un axe majeur de sa campagne. Dans ce discours, dont le hasard veut qu'il soit prononcé le jour de la mort de James Powell, il soutient que « [l]a sécurité contre la violence domestique, aussi bien que contre l'agression étrangère, est le but le plus élémentaire et fondamental de tout gouvernement », avant d'ajouter qu'« un gouvernement qui ne peut pas remplir ce but ne peut pas longtemps commander la loyauté de ses citoyens » (Goldwater, 16 juillet 1964).

À l'automne 1964, il apparaît que les Républicains sont parvenus à imposer la thématique sécuritaire comme le principal sujet de campagne – sous le fameux slogan « *law and order* »² –, en la conjuguant à la thématique raciale. Ils agitent, avec succès, le risque d'une guerre interraciale fracturant le pays, et voient dans la logique d'intégration voulue par les Démocrates la source des violences urbaines. L'important écho reçu par ce discours dans l'opinion publique américaine préoccupe au plus haut point le président Johnson, qui se serait confié en ces termes à l'un de ses collaborateurs : « Un de mes analystes politiques me dit qu'à chaque fois qu'une émeute se produit, cela me coûte 90 000 voix » (Flamm, 2019 : 144).

Même si Johnson a finalement battu son adversaire républicain aux élections présidentielles de 1964, la poursuite des troubles émeutiers

² Sur la signification de ce slogan, voir Valverde, 2006.

l'incite à réagir pour éviter les procès en laxisme. Afin de ne pas abandonner le terrain de la lutte contre la criminalité à ses rivaux, deux options s'offrent à lui. La première consiste à affirmer qu'à travers la « guerre contre la pauvreté » initiée un an plus tôt, il s'attaque en réalité aux racines profondes de la criminalité, et que les résultats ne tarderont pas à se manifester. Toutefois, cette stratégie ne fut pas jugée pertinente par les conseillers du président Johnson, l'un d'entre eux affirmant que « le président doit accorder une bien plus grande importance à la criminalité et à l'application de la loi s'il veut trouver le bon ton auprès du Congrès et du public » (Weaver, 2007 : 254).

Sensible à ce conseil, le président Johnson retient une seconde option médiane : il fait siennes les préoccupations immédiates tenant à la réaction sociale concrète contre les criminels, sans oublier le combat plus durable contre la racine du crime. C'est la raison pour laquelle il décrète dans son discours fondateur du 8 mars 1965 que « chaque citoyen a le droit de se sentir en sécurité chez lui et dans les rues de sa communauté », tout en rendant hommage à son action antérieure tendant à faire reculer les causes de la criminalité. Cette synthèse apparaît dans ce passage clé de son discours :

Nous devons identifier et éliminer les causes des activités criminelles, qu'elles se trouvent dans l'environnement qui nous entoure ou dans la nature des individus. C'est l'objectif principal de tout ce que nous sommes en train de faire en combattant la pauvreté, et en améliorant l'éducation, la santé, le bien-être, le logement et les loisirs. Tout cela est vital, mais insuffisant. Le crime ne va pas attendre que nous arrachions ses racines. Nous devons stopper et renverser la tendance vers l'anarchie. (Johnson, 8 mars 1965)

En guise de premières mesures pour mener cette guerre à bien, il s'engage non seulement à fournir de nouveaux moyens aux polices locales, mais aussi à réunir rapidement une commission chargée de proposer des solutions innovantes pour résoudre le problème de la criminalité. Sur le plan politique, si un tel programme paraît relativement modeste, il semble que son héritage a été conséquent, puisque les modalités retenues dans la conduite de la « guerre contre le crime » allaient marquer la politique

pénale américaine jusqu'à nos jours. Ce sont précisément ces modalités qui vont désormais retenir notre intérêt.

Les manifestations de la War on Crime

Dans son discours fondateur du 8 mars 1965, le président Johnson annonce plusieurs mesures concrètes pour mener à bien la « guerre contre le crime ». Outre la création susmentionnée d'une commission chargée de réfléchir à de nouveaux instruments de lutte contre le crime (President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice) et l'annonce de certaines orientations générales de politique pénale – renforcement de la lutte contre la criminalité organisée et le trafic de drogues, meilleur contrôle de la circulation des armes à feu, accroissement de la capacité d'action des autorités policières et judiciaires au niveau fédéral – (Johnson, 8 mars 1965), l'une des réformes les plus importantes consiste en l'annonce du *Law Assistance Enforcement Act* de 1965, qui crée l'Office of Law Enforcement Administration (OLEA) (Abrams, 1969 : 887). Sa fonction est essentiellement d'attribuer des subventions aux forces de police étatiques et locales pour mettre en œuvre des programmes expérimentaux, des projets de recherches, ou encore pour offrir aux policiers des formations spécialisées et des équipements modernes – essentiellement de nouvelles armes. Le président Johnson juge effectivement nécessaire de compléter les initiatives prises au niveau national par un soutien renforcé aux autorités étatiques et locales, partant du constat simple qu'« indépendamment des efforts entrepris au plan fédéral, la charge d'appliquer la loi repose principalement sur les gouvernements des États et des localités » (Johnson, 8 mars 1965).

Pour Johnson, il s'agit simultanément d'accroître la capacité d'action des forces de police, tout en renforçant leur professionnalisme. Ce double objectif est à mettre en lien avec sa volonté de souligner l'importance de l'action policière pour préserver la paix sociale, toujours dans l'optique de ne pas abandonner aux conservateurs la thématique sécuritaire. Cette stratégie transparait clairement à travers son discours ultérieur du 9 mars 1966, dans lequel il dépeint le policier de quartier comme « le soldat en première ligne de notre guerre contre le crime » (Johnson, 9 mars 1966). Il n'en reste pas moins que sur le papier comme sur le terrain, le contenu

des mesures mises en œuvre apparaît relativement modeste, tranchant avec la grandiloquence de l'expression « guerre contre le crime ».

Certes, l'annonce et l'amorce d'une telle politique ne font pas l'unanimité. Dans le camp du président Johnson, certains lui reprochent d'avoir accordé du crédit à la menace sécuritaire brandie par les Républicains, donnant ainsi une victoire idéologique au camp adverse. Symétriquement, chez les Républicains, le virage sécuritaire du président Johnson est perçu comme l'appropriation fallacieuse d'un thème de campagne qu'ils entendaient faire leur. Toutefois, peu de critiques sont émises quant aux contenus des mesures matérialisant la « guerre contre le crime ». La prise de conscience, dans l'ensemble de la classe politique, de la montée du sentiment d'insécurité de l'opinion publique face à la hausse supposée de la criminalité, couplée aux ambitions modérées du programme mis en place – des avancées sécuritaires notables, mais jugées non excessives –, invite à une forme de consensus (Flamm, 2019 : 258-288).

Toutefois, dès la fin de l'année 1965, les premières critiques radicales s'élèvent contre le contenu du programme décidé par le président Johnson. Plutôt que des personnalités politiques, ces critiques viennent essentiellement des rangs judiciaires. C'est ainsi que le procureur général Nicholas Katzenbach met en garde le président Johnson contre le caractère irréaliste des ambitions affichées, l'avertissant du risque consistant à nourrir chez le grand public un fantasme sécuritaire impossible à satisfaire. Il expliquera plus tard que la « guerre contre le crime [...] s'est avérée être une erreur terrible », car selon lui, « on est censé gagner les guerres, et la guerre contre le crime était en quelque sorte une guerre ingagnable » (Collins, 2018 : 96).

La suite des événements validera la position du procureur général Katzenbach. En effet, contrairement aux promesses du président Johnson, les statistiques montrent clairement une augmentation de la criminalité violente dans les trois années qui ont suivi la déclaration de la « guerre contre le crime ». Dans plusieurs grandes villes du pays, de nouvelles émeutes éclatèrent, se conjuguant aux manifestations étudiantes parfois violentes sur les campus (Flamm, 2005). L'échec patent de la « guerre contre le crime » donna du grain à moudre aux Républicains, qui avaient beau jeu d'abattre la carte de la surenchère sécuritaire – par

application du principe bien connu du monde politique, selon lequel si un programme a échoué, c'est qu'il n'est pas allé assez loin...

Pour répondre à l'augmentation des faits de violence et ne pas perdre la face devant les électeurs, le président Johnson fait adopter la loi qui donnera l'orientation générale de la politique pénale américaine pour les décennies à venir : l'*Omnibus Crime Control and Safe Streets Act* de 1968. Cette loi a notamment eu pour effet de renforcer les pouvoirs de l'agence de subvention créée en 1965, désormais rebaptisée Law Enforcement Assistance Administration (LEAA). Cette innovation a permis l'allocation d'importantes sommes d'argent fédéral aux forces de polices des États et des localités, donnant de fait au département de la Justice une influence considérable sur la politique criminelle et sociale menée au niveau étatique et local (Gest, 2003 : 17-40).

Cette loi, cumulée aux autres dispositifs adoptés pour la conduite de la « guerre contre le crime », n'empêcha pas la défaite du camp démocrate aux élections présidentielles de 1968, remportées par le candidat républicain Richard Nixon. En revanche, elle donna et donne toujours le ton de la politique pénale américaine, enfermée dans une logique de surenchère sécuritaire dont la déclaration de la « guerre contre le crime » constitue en quelque sorte le point zéro. Ce legs du président Johnson doit désormais être analysé.

Les conséquences de la War on Crime

Si le président Johnson avait promis une « guerre contre le crime », le président Nixon, qui lui succède, certifie de la remporter. Lors de la campagne électorale de 1968, dans son discours d'investiture à la Convention républicaine, il déclare solennellement que « le premier droit civil de tous les Américains [était] d'être à l'abri de la violence domestique » (Schmidt, 2020 : 123). Ce faisant, il paraphrase la fameuse formule selon laquelle « la sécurité est la première des libertés », et relègue aux oubliettes l'idée, non moins fameuse, attribuée à Benjamin Franklin, selon laquelle « ceux qui renonceraient à la liberté essentielle pour acheter un peu de sécurité temporaire, ne méritent ni la liberté ni la sécurité » (1755). Cette exaltation populiste d'un droit à la sécurité – non proclamé tel quel par le président Johnson, mais qui constitue la conséquence somme toute logique

de la « guerre contre le crime » déclarée par lui –, imprima à la politique pénale américaine un pli répressif qui subsiste aujourd'hui dans les lois et les pratiques policières et judiciaires.

Dès l'origine, et plus encore dans les années 70, la « guerre contre le crime » contribue à une flambée du nombre d'arrestations effectuées par la police. En effet, l'octroi des subventions fédérales par l'OLEA, puis par la LEAA, est lié au taux d'arrestation mesuré dans chaque localité. Autrement dit, plus la police arrête, plus elle s'enrichit. Cela incite les forces de police à procéder plus fréquemment à des interpellations, tout spécialement dans les quartiers défavorisés qui avaient été ciblés par les programmes spéciaux visant à restaurer « la loi et l'ordre ». Ici naît une politique du chiffre dangereuse pour les libertés, car incitant les forces de police à procéder à des interpellations non nécessaires (Lerman & Weaver, 2014).

La poursuite de la « guerre contre le crime » sous la présidence Nixon s'est également manifestée par l'adoption de nouvelles lignes directrices en matière de peines. Des lois sont adoptées dans le but de durcir la répression de certaines formes de criminalités. Conjuguées à la multiplication susmentionnée des arrestations et de la surveillance dans les zones jugées prioritaires, ces lois ont pour effet mécanique d'augmenter la probabilité pour les Noirs de purger de longues peines d'emprisonnement (Western, 2007). Les années 70 se sont d'ailleurs traduites par la surincarcération de jeunes hommes afro-américains, avec pour effet dramatique de transformer certains délinquants primaires en criminels endurcis, parfois toxicomanes (National Research Council, 2014 ; Hinton, 2016). Même le président Nixon le reconnut, en rebaptisant les prisons « écoles du crime » (Nixon, 6 décembre 1971).

Finalement confronté au même échec que son prédécesseur sur le terrain sécuritaire, le président Nixon prend à son tour une posture martiale en déclarant une nouvelle guerre en 1971. Il s'agit cette fois de la « guerre contre la drogue », l'abus de produits stupéfiants étant désigné par Nixon comme « l'ennemi public numéro un » (Nixon, 17 juin 1971). La guerre contre la criminalité se prolonge, mais la cible devient plus étroite.

Héritière de la « guerre contre le crime », la « guerre contre la drogue » fut poursuivie et intensifiée par le président Ronald Regan, qui la considérait comme nécessaire à la sécurité nationale. Outre l'instauration d'une politique de « tolérance zéro » vis-à-vis des consommateurs de drogues par

le truchement de l'*Anti-Drugs Abuse Act* de 1986, l'administration Reagan s'illustra notamment par l'adoption de peines planchers pour les crimes fédéraux (Lewandowski & Bungarner, 2020 : 693). En l'espace de cinq ans, tandis que la durée moyenne des peines exécutées dans les prisons fédérales doublait, la part de délinquants bénéficiant d'une peine en milieu ouvert plutôt que d'un emprisonnement ferme était divisée par deux.

Quelques années plus tard, le président Clinton, dans la continuité de Johnson et des présidents qui lui ont succédé, déclara que « la première responsabilité de tout gouvernement est d'assurer la sécurité de ses citoyens » (Clinton, 11 août 1993). Son mandat se caractérisa par l'adoption de l'une des plus grandes lois pénales de l'histoire des États-Unis : le *Violent Crime Control and Law Enforcement Act* de 1994, couramment appelé *Crime Bill*. Cette loi a notamment élargi le nombre de crimes fédéraux passibles de la peine de mort, tout en finançant l'embauche de 100 000 policiers supplémentaires et la construction de nouvelles prisons (Bénédic-Meyer, 2016).

En application de l'effet cliquet bien connu des pénalistes, aucune de ces lois ne fut désavouée par les locataires ultérieurs de la Maison-Blanche. En dépit de discours davantage pacificateurs, les présidents démocrates Barack Obama et Joe Biden n'ont aucunement pris l'initiative de défaire le pli sécuritaire né de la « guerre contre le crime » décidée par le président Johnson. À cet égard, le bilan de ce dernier apparaît paradoxal : fer de lance de la « guerre contre la pauvreté », il fut simultanément l'instigateur de la dynamique sécuritaire qui, depuis plus d'un demi-siècle, a largement éclipsé ses promesses sociales. Pour conclure en faisant écho à la scène politique française contemporaine : telles sont les apories du *en même temps*...

Références bibliographiques

- ABRAMS Norman, 1969. « Federal Aid to State and Local Enforcement: Implications of a New National Grand Program », *Notre Dame Law Review*, 43, <https://scholarship.law.nd.edu/ndlr/vol43/iss6/7> (Consulté le 24/09/2025).
- BÉNÉDIC-MEYER Diane, 2016. « L'ascension des conservateurs et le traitement de la délinquance aux États-Unis : le cas du *Violent Crime Control and Law Enforcement Act* (1994) », *Crime, Histoire et Société*, 20 (2), <https://doi.org/10.4000/chs.1674>.

- BURCH JR. John R., 2017. *The Great Society and the War on Poverty: An Economic Legacy in Essays and Documents*, Westport, Greenwood.
- CLINTON Bill, 11 août 1993. *Remarks Announcing the Anticrime Initiative and Exchange With Reporters*, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-announcing-the-anticrime-initiative-and-exchange-with-reporters> (Consulté le 24/09/2025).
- COLLINS Ann V., 2018. *The Dawn Broke Hot and Somber: U.S. Race Riots of 1964*, Westport, Praeger.
- FLAMM Michael W., 2005. *Law and Order: Street Crime, Civil Unrest, and the Crisis of Liberalism in the 1960s*, New York, Columbia University Press.
- FLAMM Michael W., 2019. *In the Heat of the Summer: The New York Riots of 1964 and the War on Crime*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press.
- GEST Ted, 2003. *Crime & Politics: Big Government's Erratic Campaign for Law and Order*, Oxford, Oxford University Press.
- GOLDWATER Barry, 16 juillet 1964. « Address Accepting the Presidential Nomination at the Republican National Convention in San Francisco », <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-accepting-the-presidential-nomination-the-republican-national-convention-san> (Consulté le 24/09/2025).
- HINTON Elizabeth, 2016. *From the War on Poverty to the War on Crime: The Making of Mass Incarceration in America*, Cambridge, Harvard University Press.
- JOHNSON Lyndon B., 8 mars 1965, « Special Message to the Congress on Law Enforcement and the Administration of Justice », Public Papers of the Presidents, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/special-message-the-congress-law-enforcement-and-the-administration-justice> (Consulté le 24/09/2025).
- JOHNSON Lyndon B., 9 mars 1966. « Special Message to the Congress on Crime and Law Enforcement », Public Papers of the Presidents, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/special-message-the-congress-crime-and-law-enforcement> (Consulté le 24 septembre 2025).
- LERMAN Amy E. & WEAVER Vesla M., 2014. *Arresting Citizenship: The Democratic Consequences of American Crime Control*, Chicago, University of Chicago Press.
- LEWANDOWSKI Clara & BUNGARNER Jeff, 2020. *Criminal Justice in America: The Encyclopedia of Crime, Law Enforcement, Courts, and Corrections*, Santa Barbara, ABC-CLIO.

- NATIONAL RESEARCH COUNCIL, 2014. *The Growth of Incarceration in the United States*, Washington, DC, National Academies Press.
- NIXON Richard, 17 juin 1971. « Remarks About an Intensified Program for Drug Abuse Prevention and Control », Public Papers of the Presidents, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-about-intensified-program-for-drug-abuse-prevention-and-control> (Consulté le 24 septembre 2025).
- NIXON Richard, 6 décembre 1971. « Remarks to the National Conference on Corrections », Public Papers of the Presidents, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-national-conference-corrections-williamsburg-virginia> (Consulté le 24/09/2025).
- SCHEINGOLD Stuart, 1984. *The Politics of Law and Order: Street Crime and Public Policy*, New York, Longman.
- SCHMIDT Christopher V., 2020. *Civil Right in America: A History*, Cambridge, Cambridge University Press.
- THOMPSON Heather A., 2010. « Why Mass Incarceration Matters: Rethinking Crisis, Decline, and Transformation in Postwar American History », *Journal of American History*, 97 (3), p. 702-734, <https://doi.org/10.1093/jahist/97.3.703>.
- VALVERDE Marina, 2006. *Law and Order: Images, Meanings, Myths*, New Brunswick, Rutgers University Press.
- WEAVER Velsa M., 2007. Frontlash: Race and the Development of Punitive Crime Policy », *Studies in American Political Development*, 21, p. 230-265, <https://veslaweaver.com/wp-content/uploads/2011/10/weaver2007.pdf> (Consulté le 24/09/2025).
- WESTERN Bruce, 2007. *Punishment and Inequality in America*, New York, Russell Sage Publications.

Auteur-es

BOUDET-BRUGAL, Alexandra

Département des langues, Institut d'études culturelles internationales, Université de Versailles-Saint-Quentin / Paris-Saclay, Centre d'histoire culturelle des sociétés contemporaines, Université de Versailles-Saint-Quentin PRCE anglais, docteur en études anglophones – civilisation américaine

Thèmes de recherche : Guerre du Vietnam, genre et guerre, mise en mémoire, politique étrangère des États-Unis

Publications récentes : Alexandra Boudet-Brugal, « Mapping the Memory and the Memorialization of the Vietnam War at the Wall », *Revue française d'études américaines*, 168 (3), 2021, p. 76-96, <https://doi.org/10.3917/rfea.168.0076> ; Alexandra Boudet-Brugal, « The USA, Australia and the Vietnam War: "All the Way" with the USA? Cooperation, Tensions and Reciprocal Influence in the 1960s and Beyond », *Cultures of the Commonwealth*, 23, 2020, p. 85-95, <https://search.informit.org/doi/10.3316/informit.215508964198793> (Consulté le 15/09/2025)

alexandra.boudet-brugal@uvsq.fr

BOUDON, Julien

Université Paris-Saclay, Faculté de droit, économie et management Jean Monnet, Institut d'études en droit public (IEDP)

Professeur de droit public, agrégé des Facultés de droit

Thèmes de recherche : Droit constitutionnel, droit comparé, histoire du droit et de la doctrine juridique

Publications récentes : Julien Boudon, *Manuel de droit constitutionnel – Théorie générale, Histoire, Régimes étrangers*, Paris, PUF, coll. Droit fondamental, 5e éd., 2025 ; Julien Boudon, *Manuel de droit constitutionnel – La Ve République*, Paris, PUF, coll. Droit fondamental, 6e éd., 2025 ; Julien Boudon, « Remarques interstitielles sur les élections américaines de 2024 », *Revue des juristes de Science Po*, 27, 2025 ; Julien Boudon, « Le fabuleux destin du Dobbs américain », *Questions constitutionnelles*, 24 novembre 2024, <https://questions-constitutionnelles.fr/le-fabuleux-destin-du-dobbs-americain/> (Consulté le 24/09/2025) ; Julien Boudon, « La réforme du mode de désignation du président des États-Unis d'Amérique », *Confluences des droits*, juillet 2022, <https://confluencedesdroits-larevue.com/?p=2000> (Consulté le 24/09/2025)

julien.boudon@universite-paris-saclay.fr

CROISY, Sophie

Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, France

Professor of North American studies

Research topics: American studies and international relations

Recent publication: Alexandra Boudet-Brugal, Sophie Croisy, Sandrine Ferré-Rode, Frédéric Leriche & Dalila Messaoudi (eds), 2022. *Imaginaires et pratiques touristiques aux États-Unis : enjeux économiques et enjeux territoriaux (Mondes du Tourisme)*, Angers, France, Association Mondes du tourisme, <https://doi.org/10.4000/tourisme.4352>

sophie.croisy@uvsq.fr

DJEBALI, Taoufik

Université de Caen

Maître de conférences en civilisation américaine

Thèmes de recherche : Politiques sociales aux États-Unis

Publications récentes : Taoufik Djebali, « Immigration, Identity, and Power: The Far-Right Challenge to Western Democracies », in F. Bourmeche & S. Damek (dir.), *Minorities and Democracies*, Sfax (Tunisie), LAD, 2025, p. 9-24 ; Taoufik Djebali « La politique d'immigration sous la présidence Biden : de l'exigence humanitaire au calcul politique », *Recherches internationales*, 130, automne 2024, p. 101-121 ; Taoufik Djebali, « The Flow of Immigrants and the Debate about National Identity in the USA », in A. Bahroun (ed.), *Proceedings of Flows*, Tunis, Latrach-Edition, 2023, p. 145-163 ; Taoufik Djebali, « "I have a Dream" de Martin Luther King : illusion et réalité », in E. Durot-Boucé (dir.), *Curios*, Rennes, TIR, 2021, p. 235-261 ; Taoufik Djebali, « Donald Trump face à l'héritage social d'Obama », *Recherches internationales*, 120, avril-juin 2021, p. 127-143

taoufik.djebali@unicaen.fr

FIORINI, Benjamin

Centre de recherches juridiques de Paris 8 (CRJP8), Université Paris 8 Vincennes - Saint-Denis

Maître de conférences en droit privé et sciences criminelles, directeur de l'Institut d'études judiciaires, Université Paris 8

Thèmes de recherche : Droit pénal comparé, droit pénal international, procédure pénale

Publications récentes : Benjamin Fiorini (dir.), *Quel avenir pour le jury criminel ?*, Paris, Dalloz, coll. Thèmes & commentaires, 2025 ; Benjamin Fiorini, « La doctrine militante », *Les Cahiers de la justice*, 4, 2024, p. 613 ; Benjamin Fiorini,

« L'adaptation des juridictions pénales américaines », in R. Maurel (dir.), *L'Adaptation des procédures contentieuses en temps de pandémie*, Bruxelles, Bruylant, 2022

benjamin.fiorini@univ-paris8.fr

LAWRENCE, Mark Atwood

University of Texas at Austin, USA

Professor of history

Research topics: American and international history

Recent publication: Mark Atwood Lawrence, 2021. *The End of Ambition: The United States and the Third World in the Vietnam Era*, Princeton, NJ, Princeton University Press

malawrence@austin.utexas.edu

LOPEZ, Benoît

Faculté de droit et sciences politiques, Université de Versailles-Saint-Quentin / Paris-Saclay, détaché au centre de recherche de l'École de l'air et de l'espace (ministère de la Défense) ; DANTE, Université de Versailles-Saint-Quentin, co-directeur de l'axe **Organisation et Gouvernance des entreprises**

Maître de conférences en droit privé

Thèmes de recherche : Entreprises et défense, droit de la sécurité internationale (relations internationales, conflits armés), droit, sciences et technologies (cybersécurité, infrastructures télécom)

Publications récentes : Benoît Lopez & Franck Monnier (dir.), *Travail des gens de théâtre*, Paris, Classiques Garnier, coll. Rencontres, 2024 ; Benoît Lopez, *Les Clauses sociales. Contribution à l'étude des rapports entre le droit du travail et le droit international économique*, Paris, LGDJ, coll. Bibliothèque de droit social, t. 83, 2022, Lauréat du prix Francis Blanchard de l'Association française pour l'OIT

benoit.lopez@ecole-air.fr

RICHOMME, Olivier

University of Lyon, France

Professor of American history

Research topics: American history

Recent publication: Olivier Richomme, 2019. *Race and Partisanship in California Redistricting: From the 1965 Voting Rights Act to present*, Lanham, MD, Rowan and Littlefield

olivier.richomme@univ-lyon2.fr

STARR, David B.

Tauber Institute for the Study of European Jewry, Brandeis University, USA
Research Associate

Research topics: History and religion

Recent publication: David B. Starr & Yohanan Petrovsky-Shtern, 2018.
“Solomon Schechter’s Art of Hasidism: Tradition, Parody, and Transmission,”
The Jewish Quarterly Review, 108, pp. 449–88

thedavidstarr@gmail.com

WHITFIELD, Stephen

Brandeis University, USA

Professor of American studies (Emeritus)

Research topics: American political, intellectual, and cultural history of the
20th century

Recent publication: Stephen Whitfield, 2020. *Learning on the Left: Political
Profiles of Brandeis University*, Waltham, MA, Brandeis University Press

swhitfie@brandeis.edu

Crédit de l'image en couverture :

Le portrait original est une extraction du fichier Crop1 : Lyndon B. Johnson, to Joaquin de Alba. Dec. 1967.

Graphisme et illustration : Thierry Cayatte / MSH Paris-Saclay

Relecture et préparation de copie des textes en français : Caroline Bee

Relecture et préparation de copie des textes en anglais : Ben Skuse

Édition et mise en page : Flavie Lavallée

LYNDON B. JOHNSON : ENTRE CONTINUITÉS ET RUPTURES

2025 marque une série d'anniversaires liés à la présidence de Lyndon B. Johnson. En matière de politique étrangère, 1965 voit le lancement de l'opération *Rolling Thunder*, tandis que 1975 est marquée par la déclaration du président Ford proclamant la fin la guerre du Vietnam. Sur le plan intérieur, 1965 est aussi l'année du vote par le Congrès du *Voting Rights Act* et du *Social Security Act*, instaurant Medicare et Medicaid.

L'énigme de la présidence Johnson – législateur aguerri, président impérial, puis président déchu – continue d'interroger. Cet ouvrage explore les multiples arcs narratifs de sa présidence, mettant en lumière l'articulation entre la personnalité de l'homme et les contextes politique et géopolitique d'alors. Car si Johnson a su tirer parti d'un climat social et politique favorable pour insuffler une impulsion législative hors du commun, le contraste est immense avec son bilan désastreux en matière de politique étrangère, résultante de la guerre du Vietnam.

Structuré en trois parties, l'ouvrage s'ouvre sur un regard général porté sur le président et son mandat, se poursuit avec une analyse de la question des droits citoyens et sociaux, et se conclut par une réflexion sur la guerre contre la pauvreté, pilier de sa « Grande Société ». Les contributions réunies ici mettent en lumière l'ampleur du travail accompli par Johnson et son administration, ses limites, et ses résonances dans l'Amérique d'aujourd'hui. La présidence Johnson apparaît alors comme une période de profondes mutations, révélant une société clivée, dont les fractures ne cesseront de s'amplifier.

Juristes, historiens et spécialistes de la civilisation américaine croisent ici leurs approches comparées pour éclairer la complexité d'une présidence dont l'héritage résonne encore dans les débats contemporains.