
(Re)Mettre sur le métier : la genèse d'une politique partenariale pour l'emploi des jeunes aux États- Unis dans les années 1930

Maxime Andre*¹

¹Triangle (UMR CNRS 5206) – Sciences Po Lyon - Science Politique – France

Résumé

ANDRE Maxime - Science Politique, Sciences Po Lyon, Triangle (UMR CNRS 5206)
Entre 1935 et 1943, l'État fédéral américain met en œuvre une politique publique inédite d'accès à l'emploi et à l'éducation à destination des jeunes. Pensée pour lutter contre le chômage de masse provoqué par le krach boursier de 1929, cette politique s'inscrit pleinement dans le New Deal (1933-1948) de Franklin D. Roosevelt. Elle est composée de deux programmes – l'un tourné vers l'employabilité des jeunes, l'autre axé sur leur éducation – ciblant en priorité la jeunesse populaire. Cette politique constitue la première intervention fédérale américaine explicitement centrée sur la " jeunesse " – définie dans ce cadre comme l'ensemble des citoyen.es américain.es de 16 à 25 ans –, qui s'en trouve ainsi érigée en catégorie d'action publique. La seconde particularité de cette politique concerne son dispositif d'action publique. A l'instar de nombreuses autres politiques du New Deal, son pilotage est assuré par une administration fédérale créée ad hoc, la National Youth Administration (N.Y.A.) ou Administration Nationale pour la Jeunesse. En revanche, la majeure partie de sa mise en œuvre est assurée par des acteurs privés. Parmi eux figurent des citoyens bénévoles, mais également des associations non-lucratives dont l'action en faveur de l'emploi et de l'éducation des jeunes remonte au milieu du XIX^{ème} siècle, à l'image de la Young Men's Christian Association (YMCA). C'est précisément cette singularité que nous proposons d'interroger dans cette communication. En effet, dans les années 1930, l'existence de partenariats entre administrations publiques et organisations privées n'est pas nouvelle, comme l'ont montré les travaux de Theda Skocpol (1995) et de Brian Balogh (2015). En revanche, jamais auparavant un rôle aussi central et structurant dans la mise en œuvre d'une politique publique n'avait été octroyé à des associations privées. Ce dispositif partenarial est d'autant plus surprenant qu'il tranche, en apparence du moins, avec la dynamique interventionniste d'un État fédéral dont l'ambition semble être d'élargir tant sa capacité d'action que son influence sur la société civile (Skowronek 1982).

Compte tenu des singularités que nous venons de relever, il nous paraît opportun d'interroger la genèse de cette politique de " jeunesse ", à l'aune des questions qui suivent. Dans le cadre de l'intervention fédérale du New Deal, pourquoi l'État fédéral se saisit-il spécifiquement de cette nouvelle catégorie d'action publique qu'est la jeunesse ? Quelles-ont été les conditions de possibilité de cette intervention publique fédérale dans un domaine qui lui était encore inconnu et qui était jusqu'ici acquit au secteur privé ? Pour quelles raisons cette politique est-elle pensée d'emblée en partenariat avec les organisations privées ? Pourquoi l'État fédéral ne cherche-t-il pas à prendre seul le contrôle des politiques pour la jeunesse

*Intervenant

? Comment se nouent, dès la phase de design de la politique, de tels partenariats avec des acteurs implantés dans le secteur de la jeunesse depuis des décennies ?

Pour répondre à ces questions, nous mobilisons les résultats d'une recherche doctorale de science politique en cours, débutée en octobre 2018 et menée aux États-Unis, plus spécifiquement dans l'État du Massachusetts. Les matériaux mobilisés sont pour l'essentiel des archives de la National Youth Administration, de sa branche déconcentrée du Massachusetts, et de la Y.M.C.A. du Grand Boston. Ces sources de première main sont complétées par de nombreux rapports indépendants portant sur les activités de cette administration, ainsi que par les travaux historiques qui ont exploré la genèse et la mise en œuvre de cette politique.

Suivant les fondements de la socio-histoire de l'action publique, nous interrogeons ces matériaux historiques à l'aide de questionnements sociologiques, et proposons d'analyser par le biais de cette démarche l'évolution des modes d'action et des formes administratives de l'État américain au siècle dernier (Payre & Pollet 2013). Cette étude s'inspire de l'analyse du fonctionnement de la Tennessee Valley Authority réalisée par Philip Selznick (1949) – dont elle reprend par ailleurs l'entrée par les organisations : il s'agit d'interroger, dans une perspective pluraliste de l'action publique, les conditions de possibilité et les modalités de constitution d'un partenariat entre une administration fédérale et des acteurs privés locaux. Nos travaux s'appuient également sur les apports de l'American political development, courant de recherche initié par Stephen Skowronek dans les années 1980. Dans la lignée des recherches menées par les auteurs qui s'y sont rattachés (Theda Skocpol ou Brian Balogh, déjà cités, en particulier), nous analysons les transformations des dispositifs de mise en œuvre des politiques publiques à l'aune de celles des rapports entre l'État et la société civile. En adoptant le prisme des relations entretenues par l'État avec le secteur privé, nous considérerons donc, dans cette communication, la pluralité des sources du pouvoir étatique en resituant notre propos dans l'histoire du développement de la capacité d'action fédérale.

Cette communication montrera que la National Youth Administration est le fruit de la conjugaison d'un interventionnisme fédéral stimulé par la crise économique de 1929 et du contexte idéologique international de l'avant Seconde Guerre mondiale. Elle mettra en exergue l'influence de cette conjoncture économique et sociale sur l'émergence de la " jeunesse " comme un enjeu central, pour le gouvernement Roosevelt, de la lutte contre la diffusion des idéologies nationalistes et communistes parmi les jeunes (1). Nous montrerons ensuite la manière dont la pénurie de ressources de natures diverses engendrée par la crise a conduit à la création d'un dispositif d'action publique sans précédent. Ce dispositif, alliant dès sa phase d'élaboration une administration fédérale ambitionnant de mailler l'ensemble du territoire, et quelques organisations spécialisées dans l'emploi et l'éducation de la jeunesse depuis plusieurs générations, visait en effet à pallier plusieurs insuffisances. Celle d'associations certes très expérimentées et bien implantées localement, mais ayant vu leur nombre d'adhérents – et par conséquent leurs ressources matérielles – drastiquement diminuer à la toute fin des années 1920, d'une part ; celle d'un État fédéral volontaire mais dépourvu du savoir-faire et des forces vives nécessaires pour agir auprès de la jeunesse, d'autre part (2).

Bibliographie :

Balogh, Brian, *The Associational State : American Governance in the Twentieth Century*, University of Pennsylvania Press, Philadelphie, 2015.

Dahl, Robert A., *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, 1973.
Harvey, Oswald L., Johnson, Palmer O, *The National Youth Administration*, United States Government Printing Office, 1938.

Heskel, Julia, *Celebrating 150 years: the YMCA of Greater Boston, 1851- 2001*, Boston YMCA, 2001.

Lindley, Betty & Lindley, Ernest, *A New Deal for Youth : the story of the National Youth Administration*, The Viking Press, New York, 1938.

ORREN, Karen et SKOWRONEK, Stephen, *The Search for American Political Development*, Cambridge University Press, 2004.

Payre, Renaud et Pollet, Gilles, *Socio-histoire de l'action publique*, La Découverte, 2013.

Rose, Kenneth D., *American Women and the Repeal of Prohibition*, New York et Londres: New York University Press, 1996.

Reiman, Richard A., *The New Deal and American Youth : ideas and ideals in a depression decade*, Univeristy of Georgia Press, Athens, 1992.

Selznick, Philip, *TVA and the Grass Roots; A Study in the Sociology of Formal Organization*, Berkley et Los Angeles: University of California Press, 1949.

Skocpol, Theda, *Protecting soldiers and mothers. The political origins of social policy in the United States*, Cambridge et Londres: Harvard University Press, 1995.

SKOWRONEK, Stephen, *Building a New American State. The Expansion of national administrative capacity, 1877-1920*, Cambridge et New York, Cambridge University Press, 1982.