

January 2018
1st edition

SciencesPo

REVUE D'AFFAIRES — — PUBLIQUES

REVIEW OF PUBLIC AFFAIRS

A E A P

SciencesPo
ÉCOLE D'AFFAIRES PUBLIQUES

Enfin !

Ce premier numéro de la *Revue d'Affaires Publiques de Sciences Po* constitue un bel événement, depuis longtemps attendu, qui témoigne de la créativité et de la soif d'apprendre et d'entreprendre des étudiants de Sciences Po.

La *Revue d'Affaires Publiques* va permettre à notre École d'affaires publiques de mettre en valeur les travaux des étudiantes et des étudiants qui la composent et de leur offrir un public plus large que leurs groupes de conférence ou leurs enseignants. L'apparition de cette revue est une excellente nouvelle : elle va permettre à des étudiantes et des étudiants n'ayant pas suivi les mêmes cours, inscrits dans différentes Écoles, ou dans différentes années de cursus, de disposer d'un aperçu plus étendu de la richesse des domaines explorés dans notre institution. Chacun va ainsi pouvoir découvrir avec bonheur le meilleur de vos productions, Chères étudiantes, Chers étudiants, et assouvir sa curiosité en découvrant des domaines trop peu ou pas du tout étudiés.

Je suis convaincu que cette initiative va également avoir une externalité positive extrêmement précieuse : elle va stimuler votre inventivité et votre ardeur au travail. En offrant un public plus large au meilleur de vos productions, elle devra vous conduire à donner, plus encore que d'habitude, le meilleur de vous-mêmes dans tous travaux écrits, dissertations, essais, études de cas et dans tous les autres exercices auxquels vous soumettent l'imagination et le goût de l'innovation de nos enseignants.

Si la reconnaissance de vos pairs ne suffisait pas, la qualité du Comité Scientifique qui a été constitué pour la réalisation de cette revue devrait constituer une motivation supplémentaire. Dirigé par Marcel Morabito et composé de Yann Algan, Ghazala Azmat, Julia Cagé, Coralie Chevallier, Jean-Paul Faugère, Mirna Safi et Bernard Stirn, ce Comité prestigieux confère dès ces débuts une solide crédibilité scientifique à la *Revue d'affaires publiques de Sciences Po*. Je veux remercier très chaleureusement tous ses membres d'avoir accepté de prendre part à cette enthousiasmante aventure. Pour ce premier numéro, le comité a sélectionné douze travaux parmi les trente-sept présélectionnés par le comité éditorial, sur environ quatre-vingt reçus.

Cette revue étudiante bilingue ressemble à Sciences Po : elle est pluridisciplinaire, sélective, ouverte aux débats, ambitieuse et profondément internationale. Je forme le vœu qu'elle vous plaise autant que Sciences Po vous plaît et qu'elle accompagne Sciences Po durant de longues années en se transmettant de générations en générations d'étudiantes et d'étudiants comme un trésor partagé entre tous.

Bonne lecture !

Finally!

This first edition of the *Sciences Po Review of Public Affairs* is a beautiful and long-awaited event, a testament to the creativity and the thirst for learning and action of Sciences Po's students.

The *Review of Public Affairs* will enable our School of Public Affairs to showcase the works of the students who compose it, and to offer them a wider readership than their tutorial groups or their instructors. The arrival of this review is excellent news: it will allow our students, enrolled in different schools, courses, and years of study, a fuller glimpse into the richness of the domains explored within our institution. All may now discover with delight the best of your works, dear students, and satisfy their curiosity in discovering fields studied too little, or not at all.

I have no doubt that this initiative will also give rise to an extremely precious positive externality: it will stimulate your inventiveness and your commitment to rigor in your work. In offering a larger platform to the best of your productions, it will push you to give every written assignment your very best effort, even more so than usual; every dissertation, every essay, every case study, every other exercise for which you harness the imagination and the taste for innovation of our instructors.

Were the recognition of your peers not enough, the quality of the Scientific Committee convened for the purposes of this review should provide additional motivation. Directed by Marcel Morabito and composed of Yann Algan, Ghazala Azmat, Julia Cagé, Coralie Chevallier, Jean-Paul Faugère, Mirna Safi and Bernard Stirn, this illustrious committee confers from these earliest of days a solid scientific credibility to the *Sciences Po Review of Public Affairs*. I wish to convey my warm thanks to all of its members for having agreed to take part in this exciting adventure. For this first edition, the committee selected twelve works from amongst the thirty-seven pre-selected by the editorial committee, out of about ninety received.

This bilingual student review is created in the image of Sciences Po: it is multidisciplinary, selective, open to debates, ambitious, and profoundly international. It is my hope that it pleases you as much as Sciences Po does, and that it accompanies Sciences Po for many years, transmitted between generation after generation of students, a treasure shared between all.

Happy reading!

Frédéric Mion
Directeur de Sciences Po

La *Revue d'Affaires Publiques de Sciences Po* est une initiative de l'Association des étudiants de l'École d'Affaires Publiques de Sciences Po. Ce beau projet a tout particulièrement été porté par l'un d'entre eux, qui présida l'Association l'an dernier, Galaad Defontaine. Le premier numéro de la Revue doit beaucoup à son engagement, à sa détermination et à sa capacité mobilisatrice. Il livre au public une sélection d'articles opérée dans un premier temps par un comité éditorial étudiant, puis dans un second par un comité scientifique auquel ont participé, outre Galaad Defontaine qui a assuré le lien entre les deux comités, des universitaires – Yann Algan, Ghazala Azmat, Julia Cagé, Coralie Chevallier, Mirna Safi et moi-même – et deux personnalités qui nous ont fait le grand honneur d'accepter de se joindre à nous, Jean-Paul Faugère et Bernard Stirn. Que tous soient vivement remerciés.

Nos lectures nous ont amenés à retenir douze contributions dont la constante, a priori paradoxale, réside dans leur diversité. Diversité tout d'abord disciplinaire, dont chacun sait combien elle est chère à Sciences Po où convergent, dans la construction du savoir, droit, économie, histoire, philosophie, science politique, sociologie. Mais aussi diversité de format, les productions allant de la dissertation au mémoire de recherche, se présentant parfois sous forme de papers ou de fiches techniques. Diversité de thèmes enfin, les articles, rédigés tantôt en français, tantôt en anglais, couvrant un large éventail de champs d'investigation – culture, égalité des chances, environnement, immigration, jeunesse, médias, pauvreté... – comme de territoires explorés, à l'échelle européenne ou plus largement internationale.

L'ensemble reflète à n'en pas douter l'ouverture internationale dont Sciences Po a fait, depuis désormais vingt ans, un axe majeur de son développement. Il exprime tout aussi fidèlement la qualité de ses étudiants dont la production écrite est souvent remarquable, non seulement par la rigueur de sa forme, mais aussi par la force de conviction qui la nourrit. Elle méritait bien une reconnaissance autre que scolaire. C'est un objectif atteint grâce à ce premier numéro de la *Revue d'Affaires Publiques de Sciences Po*. Mais ce n'est évidemment pas là la vocation exclusive de cette initiative. Au-delà de ce cadre, la Revue devra témoigner à l'extérieur de la vitalité de la réflexion menée par les étudiants de Sciences Po sur les différentes politiques publiques, de leurs préoccupations, plus encore de leurs propositions. L'École d'Affaires Publiques a accepté de les soutenir pour la publication ce premier numéro. Augurons que d'autres Écoles de Sciences Po viendront la rejoindre.

The *Sciences Po Review of Public Affairs* is an initiative of the students' association of the School of Public Affairs. This great project has been propelled by one of them in particular, Galaad Defontaine, who served as the Association's president last year. The first issue of the Review owes much to his engagement, his determination, and his ability to mobilize others. He delivers to the public a selection of articles nominated first by a student editorial committee, and then by a scientific committee composed of academics – Yann Algan, Ghazala Azmat, Julia Cagé, Coralie Chevallier, Mirna Safi and myself – and two personalities who gave us the great honor of agreeing to join us, Jean-Paul Faugère and Bernard Stirn. May we extend to all of them our sincerest thanks.

Our readings led us to keep twelve contributions whose only constant, paradoxically enough, is their diversity. Firstly, diversity in academic disciplines, each immensely valuable to Sciences Po, where law, economics, history, philosophy, political science, and sociology converge in the formation of knowledge. But also in the diversity of formats, with productions ranging from the *dissertation* to the research thesis, presented sometimes in the form of papers or factsheets. Finally, diversity of themes: the articles, written sometimes in French and other times in English, covering a large range of fields of inquiry – culture, equality of opportunity, environment, immigration, youth, media, poverty... – as well as a large range of geographical territories, at the European level and beyond.

The ensemble reflects an undeniably international perspective which, for 20 years, Sciences Po has made a major focus of its development. It expresses just as faithfully the quality of its students whose written production is often remarkable, not just in the rigor of its form, but in the powerful convictions that underpin it. This writing deserved recognition outside of the classroom. Thanks to this first edition of the *Sciences Po Review of Public Affairs*, we have achieved this objective. But recognition is certainly not the exclusive vocation of this initiative. Beyond this remit, the Review must bear witness outside Sciences Po to the dynamism of thought by the students within on various public policies, of their passions, and yet more of their proposals. The School of Public Affairs agreed to support them for the publication of this first edition. We predict that the other Schools of Sciences Po will soon join them.

Marcel Morabito

Professeur des Universités à Sciences Po

J'ai le plaisir d'introduire ce premier numéro de la *Revue d'Affaires Publiques de Sciences Po*. Il me faut donc en présenter l'objet et les ambitions.

Nous entendons rassembler dans cette revue un panel de travaux ayant trait aux affaires publiques, réalisés par des étudiants de Sciences Po. Il s'agit de proposer un aperçu de la richesse des matières, des formats et des sujets sur lesquels nous travaillons pendant nos deux, trois ou cinq années passées rue Saint-Guillaume. Notre revue se veut donc multidisciplinaire et résolument bilingue, deux caractéristiques inhérentes à notre école. Le premier numéro vous permettra ainsi de découvrir une très grande variété de supports et thèmes : un mémoire de master, une dissertation, des mini-mémoires de recherche, des essais, un compte-rendu d'entretien, une biographie, une lecture critique ou encore une proposition de politique publique, soit douze travaux au total, portant sur l'économie, la régulation, les politiques culturelles, les politiques sociales, ...

Cette revue se veut également défendre une certaine conception des affaires publiques, par opposition à celle qui veut les réduire au « management » ou à une gestion purement comptable. Nous avons la chance d'étudier dans une école qui enseigne ces éléments techniques tout en allant au-delà. Il ne s'agit pas d'en nier l'utilité mais de revendiquer une conception plus complète : les affaires publiques comme ensemble pluriel et critique dont l'étude constitue le socle pour bâtir des politiques destinées à servir l'intérêt général. J'espère sincèrement que les articles que nous publierons pourront contribuer aux débats et aux réflexions pour promouvoir la connexion entre la finalité et les moyens de l'action publique. Cette étude simultanée est essentielle tant la confusion semble parfois s'opérer entre objectifs, moyens et fins : faut-il considérer le respect d'une règle budgétaire, la croissance d'un indicateur ou même un régime politique comme une fin en soi ou simplement comme un moyen ? Adhérer docilement à ce que l'on présente comme « le plus rationnel », ce qui « maximise l'utilité » ?

Sans réflexion sur les fins, les moyens sont condamnés à être mal choisis, mal compris ou mal acceptés. Si nous n'étions réduits qu'à étudier les moyens, la gestion, le « management », les « trucs et astuces pour gouverner » sans mener de réflexions sur le pourquoi, la raison profonde - ou « finale » - de leur usage, l'étude des affaires publiques ne pourrait à terme que s'éloigner de l'ambition de servir l'intérêt général. De même, si ceux qui réfléchissent sur les fins sont exclus ou participent à la marge à la réflexion sur les moyens, ils perdent la prise

au réel essentielle à toute velléité de le transformer. Par conséquent, les affaires publiques ne peuvent s'entendre que comme le lieu où sont étudiés ensemble, et parce qu'essentiellement et nécessairement liés, moyens et fins de l'action publique. C'est cette conception à mon sens fondamentale que j'espère voir défendue et illustrée dans les pages qui suivent.

Cette revue a bien un point de départ, l'École d'Affaires Publiques, mais elle entend aller au-delà. Nous voulons, et ce dès le prochain numéro, publier des travaux de tous les étudiants de Sciences Po, pour peu qu'ils concernent les affaires publiques. Nos camarades de l'École des Affaires Internationales, de l'École doctorale, de l'École de Droit, de l'École urbaine ou de l'École de journalisme sont donc invités à nous transmettre leurs travaux. Nous serons ravis de les publier. Les affaires publiques ne peuvent être pensées que dans leur diversité disciplinaire, linguistique, et leur caractère dynamique et évolutif. C'est ce que Sciences Po entend transmettre et ce dont nous voulons témoigner.

Il me faut conclure l'éditorial de ce premier numéro par des remerciements. Ils vont d'abord aux équipes de l'AEAP : celle de l'année passée avec laquelle j'ai eu la chance de lancer ce projet, et celle actuelle qui a maintenu et poursuivi nos efforts. Outre les auteurs des articles, beaucoup de personnes se sont investies pour que cette revue puisse voir le jour. Il faut évidemment citer les membres du comité éditorial, Thurston Smalley, Bérénice Arnaud, Vasudha Rajkumar, Raphaëlle Sananès, Wael Abdallah, Sandrine Elmi, et Ludovic Julia, sans lesquels ce projet n'aurait pu aboutir.

Notre ambition étant de proposer un contenu de qualité, il nous fallait aussi un comité de relecture capable de juger des travaux sur le fond, afin d'extraire ceux qui présentaient un intérêt à être publiés. Monsieur Marcel Morabito a accepté de diriger ce Comité Scientifique et s'est beaucoup impliqué dès le début pour que le projet prenne corps. Je le remercie particulièrement, ainsi que tous les membres de ce comité qui ont donné de leur temps pour sélectionner les publications, Madame Julia Cagé, Madame Ghazala Azmat, Madame Coralie Chevallier, Madame Mirna Safi, Monsieur Yann Algan, Monsieur Jean-Paul Faugère, et Monsieur Bernard Stirn. Je remercie enfin l'administration pour son soutien, et notamment Monsieur Yann Algan, Doyen de l'École d'Affaires Publiques, et monsieur Frédéric Mion, Directeur de Sciences Po.

Il ne me reste qu'à vous souhaiter une agréable lecture !

Galaad Defontaine

Rédacteur en Chef et Responsable du Comité Éditorial

I have the distinct pleasure of introducing the *Sciences Po Review of Public Affairs*. Here, I outline its objectives and ambitions.

We seek to assemble in this review a sampling of works concerning public affairs, produced by students of Sciences Po. We wish to give a glimpse into the richness of the courses, formats, and disciplines we study over the course of our two, three, or five years spent on the Rue Saint-Guillaume. In this spirit, our review is conceived as multidisciplinary and resolutely bilingual, two traits inherent to our School. The first edition will pique your curiosity with a great variety of themes and formats: a Master's thesis, a dissertation, short research papers, essays, a report on an interview, a biography, a critical reading, and even a public policy proposal, together totaling 12 works pertaining to economics, regulation, cultural and social policy, and more.

This review also champions a particular conception of public affairs, one which stands in opposition to that which seeks to reduce public affairs simply to “management” or to pure technocracy. We have the great fortune to study at a school which teaches these technical elements while also endeavoring to transcend them. This is not a question of denying such technical skills’ usefulness, but a matter of promoting a fuller conception: public affairs as a plural, critical ensemble, whose study should form the foundations of the construction of any policies intended to serve the public interest. I sincerely hope that the articles published here will spur discussions and personal reflections on the connection between the ends and the means of public action. This simultaneous study is imperative, as confusion between the objectives, means, and ends of public policy occurs with regularity: should one consider the adherence to a budgetary rule, the increase in an economic indicator, or even a particular political regime as ends in themselves, or simply as means? Must one obediently follow what is presented as “the most rational”, just to “maximize utility”?

Without consideration of the ends, the means are doomed to be poorly chosen, misunderstood, or popularly rejected. If we were constrained to studying but the means, the “management”, the “tips and tricks of government” without engaging in reflection on the “why”, the genuine reason for employing given means, the study of public affairs would in time become only more distant from the original ambition of serving the general interest. As such, if those who reflect on the ends are excluded or participate only at the margins in reflections on the means, they lose their grounding in the ‘real’ – and one must be anchored to the ‘real’ if one entertains even the vaguest of hopes to transform it. As a consequence, public affairs can be

understood only as the space where the means and ends of public action, essentially and necessarily coupled, are studied together. It is this conception, fundamental in my view, that I hope to see defended and illustrated in the pages that follow.

This review indeed has a point of departure, the School of Public Affairs, but it aspires to go beyond as well. From this edition onwards, we wish to publish works by all students of Sciences Po, provided only that they concern public affairs. Our colleagues from the School of International Affairs, the Doctoral School, the Law School, the Urban School and the School of Journalism are therefore cordially invited to submit their works to us: we would be delighted to publish them. Public affairs can be understood only in their multidisciplinary, linguistic, dynamic, and continuously evolving diversity. Sciences Po has made the transmission of this ideal its objective, and we hope the pages of this review attest to its success.

I conclude the editorial of this first edition with thanks. I first address my gratitude to the teams of the AEAP: that of last year with whom I had the chance to launch this project, and the current team who have sustained and keenly pursued our efforts. As well as the authors of the published articles, many people expended considerable effort so that this review might see the light of day. I must obviously cite the members of the editorial committee, Thurston Smalley, Bérénice Arnaud, Vasudha Rajkumar, Raphaëlle Sananès, Wael Abdallah, Sandrine Elmi, and Ludovic Julia, without whom this project could not have succeeded.

In light of our ambition to provide readers with works of quality, we also required the services of a review committee capable of evaluating the works on their substance, in order to identify those most deserving of publication. Monsieur Marcel Morabito, in his role directing the Scientific Committee, was greatly implicated from the very beginning in the successful completion of this project. I would like to thank him in particular for giving his time to select works, as did the other members of the committee: Madame Julia Cagé, Madame Ghazala Azmat, Madame Coralie Chevallier, Madame Mirna Safi, Monsieur Yann Algan, Monsieur Jean-Paul Faugère, and Monsieur Bernard Stirn.

Finally, I thank the administration for their support, notably Monsieur Yann Algan, Dean of the School of Public Affairs, and Monsieur Frédéric Mion, Director of Sciences Po.

All that remains is for me to wish you pleasant reading!

Galaad Defontaine

Editor in Chief and Director of the Editorial Committee

Comité Scientifique

Marcel MORABITO

Président du comité scientifique / President of the Scientific Committee, Professeur des Universités en droit à Sciences Po

Yann ALGAN

Professeur des universités en économie à Sciences Po, Doyen de l'école d'affaires publiques / Dean of the School of Public Affairs

Ghazala AZMAT

Professeure d'économie à Sciences Po / Professor of Economics at Sciences Po

Julia CAGÉ

Professeure d'économie à Sciences Po / Professor of Economics at Sciences Po

Coralie CHEVALLIER

Chercheuse à l'INSERM, École Normale Supérieure / Researcher at the INSERM, École Normale Supérieure

Jean-Paul FAUGÈRE

Conseiller d'État, président du Conseil d'administration de CNP Assurances / Councillor of State, President of the Board of Directors of CNP Insurance

Mirna SAFI

Chercheuse en sociologie, OSC Sciences Po / Researcher in sociology, OSC Sciences Po

Bernard STIRN

Président de la Section du Contentieux du Conseil d'Etat / President of the Litigation Division of the Council of State

Comité Éditorial

Galaad DEFONTAINE

Rédacteur en Chef, Responsable du Comité Éditorial / Editor in Chief, Director of the Editorial Committee

Bérénice ARNAUD

Responsable partenariats / Partnership Manager

Thurston SMALLEY

Responsable de la maquette / Managing Editor

Vasudha RAJKUMAR

Responsable de la maquette / Managing Editor

Waël ABDALLAH

Responsable du site internet / Web Manager

Raphaëlle SANANÈS

Responsable corrections et relecture / Copy Editor

Ludovic JULIA

Responsable graphique (logo, couverture) / Graphic Editor (logo, cover page)

Sandrine ELMI

Liens avec l'AEAP / AEAP Relations Manager

Table des matières / Contents

La mixité au collège : les cas du Collège Nicolas Vauquelin à Toulouse et du Collège Las Cazes à Montpellier <i>Doriane FOIX</i>	9
Challenging Contradictions: Education and Integration in a Refugee Camp Setting <i>Alex FUSCO</i>	19
What is your Definition of Culture? <i>M. BACHA, M. BALLY, B. BOUTY, C. SPILIOPOULOS, S. VOGEL</i>	43
The Regulatory Environment for News Media in India <i>Prateek SIBAL</i>	49
Remettre la jeunesse au cœur des politiques publiques : Proposition de réforme, la Dotation Tremplin <i>L. BASSE, S. CAILLAUD, C. LEBCEUF, J-S. LÉCRIVAIN, F. TAYSSE</i>	57
Le musée comme nouvelle industrie culturelle <i>A. BRIOIST, L. LE BELLEC</i>	62
Economic Vulnerability and Underestimation of Risks: The Need for Reforms in Modell Deutschland <i>Jaya JAIN</i>	69
Sergey Kiriyyenko: a Biography <i>Gabriel VÎRTOP</i>	75
L'expérience du siècle <i>Charles FOURMAUX</i>	80
L'exposition comme lieu d'innovation : compte rendu d'entretien avec Nicolas Liucci-Goutnikov <i>F. FESTA, E. FONGIONE, A. RUPP-DAHLEM</i>	87
Lecture critique : <i>Repenser la pauvreté</i> <i>Aleth VENNIN</i>	92
'Normative Power Europe' through the lens of environmental policy <i>Manuela LATCHOUMAYA</i>	97



Pont Neuf, Toulouse
Image: Christof Tof

La mixité sociale au collège :

Les cas du Collège Nicolas Vauquelin à Toulouse et du Collège Las Cazes à Montpellier

Doriane Foix

Master Politiques Publiques – Culture

L'égalité des chances entre les élèves est un combat au moins aussi ancien que l'école républicaine en France. Dans cette optique, continuer de parler, encore aujourd'hui, de "mixité sociale" dans les collèges revient à faire une référence explicite au mythe d'une école républicaine intégratrice et rassemblant en son sein un groupe d'enfants homogène, qui jouissent des mêmes droits d'accès à l'éducation. Derrière ce principe d'égalité se cachent tant une exigence de justice sociale qu'une exigence d'efficacité du système éducatif et des politiques publiques mises en place dans ce domaine.

Face à ces principes si puissamment ancrés dans l'histoire de notre pays, il est aisément compréhensible que l'opinion s'offusque et réagisse au cri d'alarme lancé par exemple par le directeur d'études à l'EHESS, Thomas Piketty, qui le 6 septembre 2016 affirmait dans *Le Monde*: "La ségrégation sociale dans les collèges atteint des sommets inacceptables". Ce dernier avait en outre mis en doute la capacité de l'État de prendre ce problème au sérieux et d'enfin trouver des solutions viables lorsqu'il se questionnait, toujours dans une *Tribune du Monde* : "Le gouvernement souhaite-t-il vraiment la mixité sociale ?".

La France souffre en effet de la réputation d'être la championne des inégalités, surtout en termes de scolarisation, et le pays est également accusé d'attentisme voire d'immobilisme face à cette situation connue de tous depuis de nombreuses années. Néanmoins, garantir la mixité sociale en milieu scolaire va-t-il de soi ? Rien n'est moins sûr, et les interventions de Thomas Piketty dans le débat public ne sont qu'une preuve supplémentaire que le sujet prête à de multiples controverses. Avant de se demander comment garantir la mixité sociale dans les collèges, il faudrait au préalable régler la question de savoir si elle est souhaitable et profitable pour tous, en d'autres termes si l'on doit en faire un objectif de politique publique et l'imposer à tous ou si l'on considère que le choix du collège où l'on place ses enfants relève de la sphère privée et individuelle.

Le fil conducteur de ce mémoire sera donc le suivant : la

mixité sociale au collège est-elle souhaitable, raisonnable et réellement réalisable ? Après avoir brossé un constat factuel sur la question de la mixité sociale dans les collèges en exposant les fondements sociologiques et théoriques du débat ainsi que son émergence dans l'agenda politique de la ministre de l'Éducation nationale Najat Vallaud-Belkacem, deux cas pratiques viendront étayer notre étude. Nous avons choisi les collèges Nicolas Vauquelin à Toulouse et le collège Las Cazes de Montpellier car ces deux villes font partie du dernier programme d'expérimentation en faveur de la mixité sociale dans les collèges, lancé par le Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche en 2015. L'enjeu de cette étude sera de mesurer si cet énième dispositif d'expérimentation apporte des résultats probants pour enfin parvenir à garantir la mixité sociale dans tous les

collèges de France. Si l'on prend pour acquis que la mixité scolaire est souhaitable compte tenu du constat sans appel d'une éducation à deux vitesses (l'une pour les ghettos, l'autre pour les plus favorisés), il faut dès lors s'assurer que les mesures testées fonctionnent et peuvent effectivement être transformées en politiques publiques. Nous essaierons

donc de proposer une évaluation des expérimentations menées tant à Toulouse et à Montpellier, en notant les avantages et points positifs qui s'en dégagent, mais aussi les limites et difficultés que ces dispositifs posent.

I. Éléments de cadrage et ancrage empirique du sujet

A. Un problème sociologique

Tout d'abord, il faut noter que les inégalités en milieu scolaire font partie des sujets les plus étudiés en sociologie, preuve que le débat est vif en la matière. Les références "antiques" et incontournables de ce débat sur les inégalités scolaires sont bien sûr Raymond Bourdon¹ et Pierre Bourdieu² qui ont tous deux fait le constat de

¹ Bourdon, R. (1973) *L'inégalité des chances, La mobilité sociale dans les sociétés industrielles*, Paris, Armand Colin, 237 pages.

² Bourdieu, P. et Passeron, J-C (1970) *La Reproduction*, Paris, Éditions de minuit.

l'échec méritocratique républicain selon lequel n'importe quel enfant de la République française devrait avoir *a priori* les mêmes chances de réussite, et ce indépendamment des inégalités de classes sociales. Bourdieu a plus particulièrement constaté le cercle vicieux dans lequel se trouvaient les élèves, l'école ayant tendance à "reproduire" les inégalités sociales à l'infini puisque la réussite scolaire est elle-même un point déterminant pour l'accès aux futures positions sociales.

Pour notre étude sur la mixité sociale dans les collèges, il peut être plus particulièrement intéressant de se baser sur les études de Marie Duru-Bellat qui a fait partie, aux côtés d'économistes, d'historiens ou encore de professeurs, des multiples consultations scientifiques organisées par le gouvernement afin de trouver les meilleures solutions pour parer aux inégalités scolaires. Nous nous basons notamment sur un article majeur datant de 2004,³ déjà ancien, mais qui nous montre que la question et le débat stagnent depuis plus de dix ans sans trouver de solutions viables. Pour elle, il existe un lien mécanique, via le processus de sectorisation, entre des espaces urbains ségrégués et des espaces scolaires également ségrégués.

Deuxième constat, qui se rapproche de ce que notait déjà Pierre Bourdieu dans les années 1970 : non seulement l'école subit la ségrégation urbaine mais en plus, elle en fabrique. À quels niveaux se joue donc la ségrégation en milieu scolaire ? D'abord au niveau de la stratégie résidentielle et scolaire des familles, ensuite dans le découpage de la carte scolaire, puis dans la gestion des dérogations, dans la politique de l'établissement en matière d'offre d'options, de langues rares, et, en dernier ressort, dans la constitution des classes. La stratégie d'évitement est l'un des facteurs majeurs de la ségrégation puisque déjà en 2004, une famille sur dix demandait une dérogation vers un collège public hors secteur, et deux sur dix allaient dans le privé.

Le problème du choix des options est également prégnant car même dans le cas d'un collège défavorisé qui propose des options ou langues rares pour garder des élèves favorisés dans ses rangs, cela ne fabriquerait que davantage de ségrégation, cette fois entre les classes, car ces options sont de fait réservées aux meilleurs élèves, souvent socialement favorisés, et ne génèrent donc aucune mixité. De plus, Marie Duru-Bellat montre que les différences se retrouvent aussi en termes de qualité de l'enseignement reçu. L'enseignement le plus stimulant serait ainsi réservé aux élèves favorisés. La sociologue évoque aussi les différences en termes "d'expérience scolaire" : l'ambition du point de vue de l'orientation et l'aspiration des élèves à accéder à de hautes fonctions sont

beaucoup plus faibles dans les milieux défavorisés. Ces élèves ont le sentiment d'être relégués dans des établissements de moins bonne qualité, dits "ghettos", et donc de ne pas avoir les mêmes chances que les autres dès le départ, ce qui peut fortement décourager. En matière de ségrégation à l'école, il faut en outre noter l'importance du cercle d'amis, des loisirs, des goûts ou des opinions que peuvent ou non partager les élèves issus de milieux sociaux différents. Pour les sociologues, on peut ainsi considérer que "le vivre ensemble" fait partie des choses que l'on doit enseigner à l'école et que cela ne peut se faire sans mixité sociale. Cela relèverait d'un "principe citoyen" que d'apprendre à vivre au quotidien avec des élèves d'origines sociales différentes.

B. De multiples rapports publics sur les inégalités sociales en milieu scolaire

Le constat sociologique, que fait Marie Duru-Bellat par exemple, est complété par de multiples rapports sur la question des inégalités sociales en milieu scolaire, parmi lesquels on peut citer ceux de l'économiste Thomas Piketty mais surtout ceux du Conseil National d'Évaluation du Système Scolaire (CNESCO) dont le dernier date de septembre 2016.⁴ Aux yeux de ces spécialistes, ce sont les politiques scolaires menées depuis une trentaine d'années qui sont les responsables de la

ségrégation en milieu scolaire. Le rapport du CNESCO avait en effet été demandé pour comprendre les raisons de l'amplification du phénomène inégalitaire dans l'école française de 2000 à 2012. Or, il est surprenant d'apprendre que non seulement la France est une très mauvaise élève de la mixité dans les milieux scolaires, mais que c'est de surcroît son système scolaire

qui génère en grande partie ces inégalités ou en tout cas les confirme, comme l'avait déjà noté Pierre Bourdieu en parlant de "reproduction".

En lisant le rapport du CNESCO, on constate par exemple, non sans inquiétude, que "l'école donne moins à ceux qui ont moins" ou encore que l'enseignement est "de moins bonne qualité" dans les collèges ghettos. Le rapport liste en réalité une véritable "chaîne des inégalités" où plus on avance dans la chaîne, plus le phénomène inégalitaire s'amplifie, en partant des inégalités sociales jusqu'aux "inégalités d'orientation" ou "de diplomation", puis "d'insertion". Ne craignant pas d'aborder des sujets tabous, le CNESCO relève même des inégalités "ethno-culturelles", donc discriminant les élèves immigrés, qui viennent s'ajouter aux inégalités strictement économiques entre les familles des élèves scolarisés.

³ Duru-Bellat, M. "La ségrégation sociale à l'école: faits et effets", 2004

⁴ "Inégalités sociales et migratoires : comment l'école amplifie-t-elle les inégalités ?", Conseil national d'évaluation du système scolaire (Cnesco), septembre 2016.

Finalement, le CNESCO préconise “une clarification de la vision de la justice à l’école” et un renfort de la mixité sociale dans les cent collèges les plus ségrégués de France. L’exemple des politiques scolaires menées ailleurs en Europe ne fait qu’invalider l’exemple français et souligner l’insuffisance des mesures prises.

C. Émergence, dans l’agenda ministériel de Najat Vallaud-Belkacem, de la question de la mixité sociale dans les collèges

Nous avons vu que cette question des inégalités scolaires était abordée par de multiples gouvernements, mais que peu s’en étaient réellement saisis ou alors que leurs réflexions n’avaient donné lieu qu’à des expérimentations jamais suivies de réformes nationales, bien que la réforme de la carte scolaire ait été préconisée à de nombreuses reprises. Concernant le gouvernement actuel, il faut noter que la mixité sociale dans les collèges a émergé dans l’agenda de Najat Vallaud-Belkacem suite aux attentats qui ont touché

Paris en 2015. Un lien logique a rapidement été vu entre la radicalisation de certains jeunes et l’existence de collèges “ghettos” regroupant tous les élèves défavorisés et immigrés dans un même établissement, sans mixité donc. La ministre avait alors annoncé qu’un état des lieux sur la mixité sociale dans les collèges devait être réalisé pour l’année 2015-2016.

Elle indiquait en outre que “c’est en nous appuyant sur les territoires volontaires - et ils ont été vingt-cinq, de droite comme de gauche - que nous avons engagé une vraie démarche en faveur de la mixité sociale, pour enfin remédier à ce qui gangrène depuis trop longtemps notre système scolaire.” Quelle est cette démarche ? Il s’agit de vingt-cinq territoires pilotes parmi lesquels on compte le département de Haute-Garonne et celui de l’Hérault que nous étudierons dans un second temps. Le but est de tester des mesures en faveur de la mixité sur ces territoires pilotes, en collaboration avec des acteurs de terrain, aux côtés des collectivités et de les déployer ensuite sur tout le territoire, à l’échelle nationale, si l’on constate que les mesures ont fait leurs preuves.

Plus récemment encore, la polémique entre Thomas Piketty et la ministre Najat Vallaud-Belkacem a remis cette question à l’ordre du jour. Le constat de Piketty est basé sur le cas de Paris et sur les travaux récents de Julien Grenet, chercheur au CNRS et directeur adjoint de l’École d’Économie de Paris, qui s’inscrivent dans le cadre d’une consultation en cours sur les dispositifs multi-collèges. Que note-t-il ? En 2015 à Paris, il y avait plus de 85000 élèves inscrits dans 175 collèges (60 privés et

115 publics) et le pourcentage d’élèves défavorisés (dont les parents sont ouvriers, chômeurs ou inactifs) était de 16%. Or, la preuve d’un niveau de ségrégation extrême dans les collèges est que certains accueillent 60% d’élèves défavorisés alors que certains autres n’en accueillent que 1%. Si l’on s’intéresse maintenant strictement au privé, aucun établissement n’accueille une forte proportion d’élèves défavorisés. Partant de là, Thomas Piketty propose de “s’attaquer au privé” en lui imposant des quotas, mais ce constat n’est pas partagé par tous. Najat Vallaud-Belkacem a par exemple vivement réagi en répondant aux affirmations de Thomas Piketty dans un entretien au journal Le Monde. Pour elle, “on ne peut pas imposer autoritairement la mixité sociale au collège.”⁵

D’autres pistes et propositions concrètes pour garantir la mixité sociale dans les collèges sont envisagées, comme la suppression de la carte scolaire ou encore la création de zones multi-secteurs regroupant plusieurs collèges dans une même zone et où la priorité serait donnée dans la mesure du possible aux vœux des familles résidant dans cette zone. Le cas échéant, une affectation mécanique en faveur de la mixité sociale est privilégiée (dispositif qui a fait ses preuves à Boston). On peut encore noter la solution de la sollicitation des parents d’élèves,

Le but est de tester des mesures en faveur de la mixité sur ces territoires pilotes, en collaboration avec des acteurs de terrain, aux côtés des collectivités et de les déployer ensuite sur tout le territoire, à l’échelle nationale, si l’on constate que les mesures ont fait leurs preuves.

pour distribuer des tracts notamment, et ainsi redorer la réputation de certains collèges “ghettos”, que certains élèves favorisés dépendant de cette zone fuient (dispositif qui donne des résultats aux Pays-Bas). Une autre mesure pour garantir la mixité sociale au collège consiste en la création d’algorithmes qui se substituent aux choix des familles en matière

d’affectation dans les établissements. Dans ce dernier cas, le processus d’affectation serait entièrement automatisé en vue d’une mixité certes enfin garantie, mais de façon quelque peu arbitraire puisque la répartition se ferait en fonction du “rang” socio-économique de l’élève. On peut aussi ajouter à la liste des mesures testées le “busing”, idée qui nous vient des États-Unis et qui revient à transférer, via un bus scolaire, un élève d’un quartier favorisé ou au contraire très défavorisé, vers une zone d’éducation mixte socialement.

En un mot, on peut voir que la mixité sociale dans les collèges est une question qui alimente le débat depuis de nombreuses années et prend des proportions inédites depuis 2015 où, à la suite des attentats, on relie volontiers le problème des collèges “ghettos” aux phénomènes de radicalisation. La discussion est vive comme le montre par exemple la polémique entre Thomas Piketty et Najat Vallaud-Belkacem, car cette question relève de l’éthique et excède la simple logistique d’affectation dans les collèges. Comme le souligne la ministre, on voit qu’il est déontologiquement délicat d’imposer aux parents des stratégies d’orientation. Cette phrase de la ministre résume à elle seule le problème et explique en partie les lenteurs de mise

⁵ Le Monde, article du 7 septembre 2016, “Il faut rompre avec le mythe français du grand soir politico-technocratique”

en pratique de mesures : “Sur le principe, tout le monde est pour la mixité, mais quand il s’agit de vos enfants, c’est plus compliqué”. Il faut ainsi maintenant voir si les mesures testées débouchent sur des solutions concrètes ou si le débat et les postures strictement théoriques sur la mixité scolaire dans les collèges se poursuivent en vain, comme depuis de nombreuses années.

II. Étude de cas : Toulouse, collège Nicolas Vauquelin, quartier du Mirail

A. Cadrage de la situation géographique et socio-économique du collège toulousain

Le collège Nicolas Vauquelin est situé dans la zone du Mirail, regroupant les quartiers prioritaires du sud-ouest de Toulouse, à l’extérieur du périphérique, que sont Mirail-Université, La Reynerie et Bellefontaine. 67 % des logements de ces quartiers sont des logements sociaux. On note un taux de chômage avoisinant les 33% et un revenu médian par unité de consommation qui s’élève à 8100 euros, c’est-à-dire le plus bas de toute l’agglomération toulousaine.

Ce collège est classé en REP (Réseau d’éducation prioritaire) mais la carte scolaire indique qu’il ne devrait normalement pas admettre seulement des élèves du Mirail, mais aussi des élèves du quartier de Saint-Simon et des Pradettes, nettement plus favorisés. Or la réalité est tout autre, les stratégies de dérogations sont nombreuses et c’est pour cette raison que le collège fait partie de ceux choisis pour tester les mesures en faveur de la mixité sociale en 2015-2016.

Selon le Conseil départemental de la Haute-Garonne, les collèges sont majoritairement équilibrés du point de vue de la mixité dans le département. Mais à Toulouse la situation serait particulièrement déséquilibrée. Les neuf collèges classés en REP en Haute-Garonne se trouvent en effet à Toulouse, parmi lesquels on compte le collège Nicolas Vauquelin. Ce sont les fameux “collèges ghettos” qui ont les taux d’élèves défavorisés les plus importants. Ceux-ci recrutent dans le secteur de proximité, c’est-à-dire le Mirail dans le cas du collège Vauquelin, là où le taux de familles défavorisées est déjà très élevé. De plus, le collège souffre d’une très mauvaise réputation, du fait des comportements très violents qu’ont pu avoir certains élèves dans son enceinte et qui ne font que s’ajouter aux violences déjà connues dans les quartiers du Mirail. Le quartier avait par exemple connu des émeutes en 2005. De plus, à la suite d’attentats qu’a connue la France en 2015 et aux nombreux cas de radicalisation qui ont pu être identifiés, un des élèves du Collège Vauquelin avait été reconnu par ses camarades de 6e dans une vidéo d’exécution d’un otage israélien. Instrumentalisé par le fanatisme religieux pour devenir en quelque temps un tueur du djihad, cet élève de 12 ans avait semé l’effroi, tant auprès des parents, qui craignaient sa mauvaise influence envers ses anciens camarades, qu’auprès des

élèves traumatisés, qui se demandaient un peu naïvement “pourquoi il n’a[vait] pas tué les méchants” en Syrie, et s’il reviendrait à Toulouse pour semer la terreur comme l’avait déjà fait Mohamed Merah lors des tueries de 2012.

Le Conseil départemental de la Haute-Garonne a en outre tenté de quantifier la stratégie d’évitement et a estimé qu’il y avait à Toulouse seulement 51% de respect de la carte scolaire contre 81% de respect de la carte dans le reste du département. Face à ce constat, le Conseil départemental a estimé que la meilleure solution pour remédier à ce manque de mixité dans les collèges toulousains serait le regroupement des collèges dans un même secteur. Le dispositif associerait deux collèges en binôme : l’un recrutant des élèves très favorisés, l’autre des élèves très défavorisés. Cette méthode, innovante en France, permettrait aux familles défavorisées d’être affectées dans le collège dont elles dépendent d’après la carte scolaire ou bien de changer et de faire un vœu pour le collège le plus favorisé du binôme, devenant ainsi prioritaire sur d’autres demandes. Cette proposition permettrait de rééquilibrer le taux d’élèves favorisés et défavorisés au sein d’un même collège et d’y garantir une mixité sociale. Pour atteindre les objectifs souhaités, le Conseil départemental sollicite également l’aide de la ville de Toulouse et de la métropole, la ségrégation étant en effet urbaine avant d’être scolaire.

B. Mesure testée par le ministère de l’Éducation nationale, de l’Enseignement Supérieur et de la Recherche et son impact sur la mixité sociale au collège Nicolas Vauquelin

Comme nous l’avons vu, le département de la Haute-Garonne a été sélectionné par le ministère pour tester localement des mesures garantissant la mixité sociale dans les collèges, et l’accent a été mis sur Toulouse, compte tenu de la situation précédemment décrite. Au collège Nicolas Vauquelin, le principal axe étudié pour mettre effectivement en œuvre cette mixité est l’incitation. Un bonus est en effet accordé à ceux qui respectent la carte scolaire. Sur recommandation du CNESCO, il a donc été décidé que des places dans les meilleurs lycées de Toulouse seraient réservées à ceux qui auraient respecté la carte scolaire dans le secondaire. En cinq ans, ce qui montre que le collège n’a pas attendu la nouvelle campagne d’expérimentation lancée par le ministère en 2015, on est passé de 56% d’élèves contournant le collège dont ils dépendent normalement à 25%. Auparavant, sur 44 élèves de l’école primaire Paul Bert située dans le quartier favorisé de Saint-Simon (dont les familles sont majoritairement composées de cadres et de cadres supérieurs), c’est-à-dire dans le secteur du collège Nicolas Vauquelin d’après la carte scolaire, 23 demandaient un autre collège.

Malheureusement, aucun chiffre n’a pu être communiqué sur l’impact réel des mesures prises depuis la nouvelle expérimentation de 2015, mais l’on peut penser que la tendance de diminution du taux de contournement

de la carte scolaire se poursuit. Un recueil de témoignages peut néanmoins faire office de premier bilan, tout en nuances et à utiliser avec prudence. Pour le Principal du collège, Fabrice Pinteau, la mixité sociale au collège est un objectif à poursuivre car elle est un gage de réussite pour les élèves. Les plus fragiles ont ainsi le sentiment d'appartenir à l'école de la République de la même façon que les autres. L'égalité des chances est garantie et il n'y a plus autant de décrochages. Pour les autres, les plus favorisés et donc les plus difficiles à convaincre car ce sont eux qui demandent des dérogations vers d'autres collèges publics ou vont directement dans le privé pour éviter le collège Vauquelin, le Principal avance l'argument de l'enrichissement de l'expérience scolaire sur le plan du "vivre-ensemble", indispensable selon lui à tout futur citoyen. Les professeurs, quant à eux, reconnaissent que la qualité de l'enseignement dispensé à Vauquelin n'est sûrement pas strictement équivalente à celle de l'enseignement reçu dans d'autres établissements, tout simplement car le niveau de concentration est moins élevé et qu'il est difficile de réaliser à la fois un travail spécifique pour des élèves sur le point de décrocher et de proposer en même temps un enseignement de bon niveau pour les meilleurs. Le grand écart est souvent à l'œuvre et de nouvelles ségrégations peuvent ainsi se créer au sein de la classe.

Pour les parents d'élèves, une citation montre bien les réticences que peuvent éprouver certains à l'idée de placer leurs enfants au collège Nicolas Vauquelin. Sur un site de classement des collèges toulousains, on peut en effet lire ce commentaire: "Un exemple de collège avec une mixité sociale réussie si l'on en croit les responsables d'établissement et académiques. Si l'on juge par les résultats au brevet, on a plutôt le constat d'un échec année après année avec des scores faibles et qui régressent (...) Vous l'aurez compris, les gens qui vous expliquent que vos enfants doivent aller à Vauquelin n'y mettront bien sûr jamais leurs enfants. Les élèves les plus doués peuvent finir par s'en sortir par la suite, mais les autres sont inévitablement tirés vers le bas. Et comme dans tous les collèges toulousains en ZEP, harcèlements réguliers, surtout contre les courageux issus des classes sociales défavorisées qui veulent s'en sortir, incivilités sur les accès au collège et drogue." Cet avis nous montre donc que la mauvaise réputation du collège joue un rôle fondamental dans la stratégie de choix d'un établissement pour son enfant.

Pour les élèves en revanche, les avis sont un peu plus nuancés quant à cette expérience de mixité. Pour certains, il est indispensable d'être mêlés aux autres, surtout pour les plus défavorisés vivant au Mirail. Cela leur permet d'enrichir leur "expérience scolaire" comme l'indique la sociologue Marie Duru-Bellat, notamment en leur

donnant davantage d'ambition et d'espoir de réussite que s'ils vivaient en permanence dans une sorte de "huis-clos" défavorisé, avec les autres enfants du quartier. Pour les plus favorisés, l'expérience de mixité n'est concluante que si et seulement si le niveau scolaire reste globalement bon, et qu'ils peuvent se sentir en sécurité au collège.

C. Rôle des associations et des activités extrascolaires pour créer plus durablement et non arbitrairement, de la mixité sociale dans les collèges

Après la gouvernance ministérielle, les autorités locales avec le Conseil départemental de Haute-Garonne mais aussi la ville de Toulouse, l'administration du collège, il faut enfin prendre en considération l'échelon individuel avec les parents et les élèves, le rôle des associations de proximité dans ce processus. Celles-ci ont en effet tout leur rôle à jouer pour créer de la mixité

sociale durablement, et plus seulement du fait du brassage presque automatique des origines sociales et ethniques des élèves. À Toulouse par exemple, le rugby, sport très populaire dans cette région, agit comme un vecteur de mixité en dehors du collège. Tel est en tout cas l'objectif du projet «À Vauquelin, je veux devenir collégien», né du constat que les parents du quartier de Saint-Simon notamment appréhendent le passage de leur enfant de CM2 en 6e au collège Vauquelin. Nous l'avons vu, le collège souffre d'une très mauvaise réputation et c'est l'une des motivations principales de dérogations, ce dont a conscience le principal

du collège. En collaboration avec le CLAE de Saint-Simon, ce projet vise donc à remédier aux stratégies d'évitement ainsi qu'à renforcer la mixité sociale, voire même à la provoquer. Comment ? En proposant une activité rugby avec placage à tous les enfants de la zone de recrutement de Vauquelin. Sur le terrain, la mixité s'avère spontanée, sans appréhension, avec un respect exigé et uniforme, et cela crée des amitiés entre les futurs collégiens venant d'origines sociales certes différentes mais qui seront amenés à se côtoyer dans leur futur établissement pour quatre ans. Cette action est menée par l'association "Rebonds" qui voit le rugby comme un moyen d'insertion des personnes en difficulté dans les quartiers, et ce en collaboration avec le principal du collège.

Autre initiative significative en termes de mixité, le journal du collège Nicolas Vauquelin, et notamment son action remarquée après les attentats de 2015 à Paris. Tous les acteurs du collège, que ce soient les professeurs,

« Vous l'aurez compris, les gens qui vous expliquent que vos enfants doivent aller au Vauquelin n'y mettront bien sûr jamais leurs enfants. Les élèves les plus doués peuvent finir par s'en sortir par la suite, mais les autres sont inévitablement tirés vers le bas. Et comme dans tous les collèges toulousains en ZEP, harcèlements réguliers, surtout contre les courageux issus des classes sociales défavorisées qui veulent s'en sortir, incivilités sur les accès au collège et drogue. »

– *Commentaire de parent*

les parents ou encore les élèves, ont formé des groupes hétérogènes. La semaine a été banalisée et les classes défaites afin de générer une situation de mixité inédite, bien que temporaire. Le but était de réfléchir aux valeurs et thèmes républicains tels que la liberté d'expression, l'engagement citoyen mais aussi la valeur du sport ou des sciences dans notre société. Soulignons que cette expérience a retenu l'attention de la Fédération Française Pour l'UNESCO (FFPU) lors de la journée mondiale de la liberté de la presse. À cette occasion, le journal a été primé dans trois catégories sur cinq et les élèves ont pu rencontrer de nombreuses personnalités politiques, des journalistes, des sportifs ou des personnes engagées dans des associations, ce qui s'est révélé stimulant et inspirant. En résumé, cette expérience a été très enrichissante pour tous et a permis de fédérer toute la communauté éducative autour d'un projet commun, où le temps d'une semaine, la mixité était réelle au collège, et parfaitement bien vécue par ailleurs. Une vidéo intitulée "Vauqu'osmopolitanie" a aussi été créée. Le nom est inventé à partir de la contraction du nom du collège (Vauquelin) et de l'adjectif "cosmopolite", ce qui illustre parfaitement cette thématique de la mixité sociale au collège.

L'enjeu est donc bien de combiner les mesures effectives prises "d'en haut" (approche Top-Down) avec des initiatives locales qui permettent de réellement incarner ce concept parfois trop théorique de mixité sociale.

III. Étude de cas, en comparaison : Montpellier, collège Las Cazes, quartier du Petit Bard

A. Une situation de fortes inégalités dans cette zone

Le collège Las Cazes se situe dans le quartier du Petit Bard, à l'ouest de Montpellier, composé d'une grande "barre" d'immeuble de 860 logements. Ce quartier a été classé en zone urbaine sensible depuis 1996 et il connaît un certain nombre d'actes de délinquance au quotidien. À cela s'ajoute une situation socio-économique très délicate pour les habitants. En effet, même si le quartier est assez bien relié au centre de Montpellier (seulement quelques arrêts de tramway), le creuset économique est flagrant. Ce quartier de 5 000 habitants présente un taux de chômage avoisinant les 60 % de la population tandis que l'on serait à 14 % pour le centre de Montpellier. Une redynamisation urbaine a par ailleurs été engagée pour une partie du quartier depuis 2005, à la faveur d'une convention de rénovation urbaine signée avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), mais qui serait encore en cours.

Concernant le collège à proprement parler, celui-ci

présente une situation comparable à celle du collège Nicolas Vauquelin à Toulouse : aucune mixité ni "ethnique" ni socio-professionnelle, des violences répétées, une réputation déplorable, bref, un véritable collège "ghetto" qui récupère, en outre, toutes les difficultés déjà présentes dans la zone urbaine concernée. Comme le dit le CPE du collège : "Chômage, logement, isolement, les familles cumulent les difficultés sociales." Un autre problème mentionné est le fait que tous les élèves du collège, souvent issus du même quartier, se suivent de la maternelle au lycée. Cela encourage le communautarisme, l'entre-soi et, par voie de conséquence, le manque d'ambition et la

peur de tout ce qui est hors du quartier. De ce fait, il n'y a bien sûr pas de mélange avec les élèves hors du quartier du Petit Bard (95 % des élèves sont d'origine marocaine), pas d'ouverture, pas de vivre-ensemble.

C'est donc un constat de manque total de mixité (qu'elle soit socio-économique et/ou ethnique) qui est à l'œuvre

au collège Las Cazes, dans le quartier du Petit Bard à Montpellier. Les parents qui s'interrogent sur le bon apprentissage du français dans l'établissement ne sont ainsi pas rares, sachant que dans cet établissement il n'y a "que des Arabes qui vivent dans la barre d'à côté" (témoignage d'un parent d'élève). Mais ce manque de mixité ethnique ne doit pas cacher un manque flagrant de mixité socio-économique. Pour beaucoup, cette zone est un véritable "ghetto social" comme le montrent le nombre d'élèves boursiers scolarisés à Las Cazes (83 % d'élèves boursiers en 2013 pour une moyenne française de 27,6 %) et le nombre d'élèves vivant dans une zone urbaine sensible (cela représente les trois quarts des élèves pour Las Cazes, comparé à 7 % d'élèves à l'échelle de la France).

Cette situation de fortes inégalités a constitué une raison suffisante pour sélectionner ce territoire dans le protocole d'expérimentations de mesures lancées par le gouvernement. Mais cela a en outre été appuyé par une médiatisation sans précédent de cette zone et une campagne menée à partir d'avril 2015 par un comité d'une dizaine de mères d'élèves du collège Las Cazes. Dans plusieurs journaux et au cours de différentes manifestations, elles ont par exemple déclaré : "On veut des petits blonds", signe que la mixité manquait cruellement dans l'établissement où étudient leurs enfants. En squattant des écoles et en cherchant à rencontrer des membres de l'administration aux différents échelons que sont la ville de Montpellier, mais aussi le département ou le rectorat, elles ont tenté d'attirer l'attention des pouvoirs publics à l'aide de tracts et banderoles qui indiquent "Enfants de la République" ou encore "Égalité pour tous". Toutes vivent dans ce quartier défavorisé de l'Ouest de Montpellier et toutes sont marocaines ou algériennes, ce qui montre qu'elles souffrent probablement déjà du manque de mixité dans leur propre vie et ne souhaitent pas la même chose pour leurs enfants. Par ailleurs, l'équipe éducative est forcée de constater que le communautarisme se voit aussi au niveau des relations entre garçons et filles où

Dans plusieurs journaux et au cours de différentes manifestations, elles [un comité d'un dizaine de mères] ont par exemple déclaré : « on veut des petits blonds », signe que la mixité manquait cruellement dans l'établissement où étudient leurs enfants.

une fois encore, la mixité est quasiment absente. Du point de vue des pratiques culturelles, nombreux sont les collégiens de Las Cazes qui font le ramadan ou désertent le collège pour la fête de l'Aïd et cela tendrait à s'accroître du fait de la pression sociale du quartier. Un élève ou une famille seraient ainsi mal vus s'ils ne respectaient pas ces pratiques religieuses.

Du fait de cette absence totale de mixité et des comportements fortement communautaristes à l'œuvre dans cette zone de Montpellier, ce territoire a donc été choisi à bon escient pour tester les mesures réfléchies par le ministère de l'Éducation, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, au niveau national.

B. Les mesures testées pour instaurer de la mixité sociale au collège Las Cazes

Contrairement au collège Nicolas Vauquelin à Toulouse, le pari n'est pas ici celui de l'incitation à respecter la carte scolaire en promettant des places dans de prestigieux lycées. La solution retenue et testée à Montpellier, au collège Las Cazes, est plutôt celle d'une diversification de l'offre pédagogique, notamment pour améliorer la réputation déplorable de l'établissement et renforcer son attractivité. Il s'agit de donner aux futurs élèves et à leurs parents l'envie de venir étudier dans ce collège jusqu'alors "ghetto", mais qui proposera désormais une plus-value pédagogique telle qu'il deviendra intéressant et avantageux d'étudier dans l'établissement pour des élèves n'habitant pas le quartier. L'ambition est de transformer le collège en 3^e collège numérique de l'Hérault.

La rectrice de l'Académie de Montpellier, Armande Le Pellec, précise le choix de cet établissement pour tester cette mesure : "L'idée, c'était de cibler l'établissement où les parents cumulent des difficultés sociales, culturelles et économiques. Nous avons souhaité attirer dans ce collège des élèves hors secteur. Et nous y sommes parvenus en créant une section internationale, pour laquelle les enfants sont sélectionnés sur dossier. Nous avons également monté une section rugby, ainsi qu'une filière "arts de la scène".

Sur le fondement des travaux de la sociologue Marie Duru-Bellat, il semble possible d'exprimer quelques réserves quant à cette initiative. Celle-ci permet certes d'amener dans l'établissement des élèves extérieurs au quartier du Petit-Bard et plus favorisés socio-économiquement. Mais cela créera aussi de nouvelles ségrégations, cette fois entre les classes, puisque nul doute par exemple que ce ne sont pas en majorité des enfants du Petit-Bard qui iront spontanément s'engager dans un parcours d'excellence en classe internationale. Les options de ce type seront bien sûr réservées aux nouveaux arrivants, les plus favorisés, et la mixité sera peut-être relativement effective à l'échelle

de l'établissement, mais certainement pas à l'échelle des classes.

Malgré tout, cette mesure de diversification de l'offre pédagogique peut s'avérer une bonne alternative à une refonte de la carte scolaire. Car ce n'est pas en l'espèce la carte scolaire qui pose problème, la zone de recrutement est déjà mixte. Le collège n'est pas en effet censé recruter seulement dans la zone du quartier du Petit Bard en théorie, mais il subit dans les faits une puissante stratégie d'évitement du fait de la très mauvaise image qu'il dégage. Il est donc indispensable de s'attacher à lui redonner de l'attractivité.

Par ailleurs, il faut aussi remédier au problème de l'autocensure dans les stratégies d'orientation, réalité qu'avait par exemple mise en évidence le rapport du CNESE. Pour donner aux élèves défavorisés l'envie d'entreprendre des études ambitieuses, la solution imaginée à Montpellier, au collège Las Cazes, a été de multiplier les partenariats entre le collège et l'enseignement supérieur (Université de Montpellier, SupAgro ou Sup de Co). La principale adjointe du collège affirme par exemple que les élèves "n'ont aucune idée de ce qu'ils veulent faire plus tard. Inconsciemment, ils s'autocensurent pour ne pas dépasser le chef de famille, ne pas être plus fort, plus instruit que lui, même si celui-ci est au chômage." On peut penser que ces partenariats renforceront la confiance de ces élèves en eux, en leurs possibilités, et les encourageront à nourrir des projets ambitieux.

C. Évaluation de ces mesures : le manque d'une politique globale et d'une gouvernance multi-niveaux

Quel est véritablement l'impact de ces mesures testées au Collège Las Cazes où nous avons vu que la mixité était totalement absente ? Le problème soulevé par les familles

Le problème soulevé par les familles et notamment les mères qui réclamaient des « petits blonds » à Las Cazes est encore le même : ces parents d'élèves sont tous d'accord avec les expérimentations, mais s'exaspèrent de cette accumulation de mesures testées et jamais transformées en véritable politique scolaire.

et notamment les mères qui réclamaient des "petits blonds" à Las Cazes est encore le même : ces parents d'élèves sont tous d'accord avec les expérimentations, mais s'exaspèrent de cette accumulation de mesures testées et jamais transformées en véritable politique scolaire. Ce n'est ainsi pas la première fois qu'une expérimentation de cette sorte est suivie d'un rapport d'évaluation pour mesurer l'efficacité du

dispositif en termes de mixité scolaire. Malheureusement, cela n'est pas encore suivi de politique concrète, au niveau local et encore moins au niveau national.

Les familles du Petit Bard continuent donc leur mobilisation afin que la mixité soit visible à la ville comme dans les écoles, et pas seulement au collège mais aussi dès la maternelle. La conscience que la politique scolaire ne peut pas être menée seule, indépendamment de la politique de la ville gagne de plus en plus les

esprits. C'est en ce sens qu'Isabelle Marsala, adjointe au maire de Montpellier et déléguée à la réussite éducative a pu dire que " L'école ne peut pas résoudre tout le problème de la mixité. Cela relève aussi de la politique de la ville, du logement. ».

En parallèle, d'autres mesures sont proposées pour remédier au manque de mixité dans cette zone de Montpellier comme le "busing" qui consiste à transporter des élèves hors du quartier, dans une autre zone mixte créée ex nihilo. Mais il faut prendre en compte le coût des transports et l'envie des parents de faire sortir leurs enfants du quartier alors qu'ils sont habitués à ne vivre que dans une zone de proximité et à ne fréquenter que leurs voisins d'immeuble.

Conclusion

La mixité sociale au collège n'est certainement pas le seul fait du collège, elle doit commencer bien avant, dans les plus petites classes mais aussi dans l'espace urbain de manière plus générale. Nos deux études de cas nous montrent en effet que les mesures testées dans les collèges, si elles sont prises isolément et restent déconnectées des autres politiques de la ville, ne servent à rien. De plus, il faut que les rapports d'évaluation de ces expérimentations débouchent enfin, comme promis par la ministre Najat Vallaud-Belkacem, sur la mise en œuvre d'une politique scolaire concrète, que ce soit à l'échelon local ou national. Dans ce cas, les solutions seront envisagées au cas par cas, en prenant en compte les spécificités locales.

Le défi lancé par cette question de la mixité sociale au collège est précisément celui d'une gouvernance

multi-niveaux, qui coordonne les actions des acteurs locaux tels que les parents d'élèves, les professeurs, les principaux de collège, le Conseil départemental, la métropole ou encore les associations... Face à l'échec, depuis les années 1980 au moins, d'une politique scolaire nationale de destruction des collèges "ghettos" au profit de collèges enfin mixtes, il faudrait donc changer de paradigme. Les politiques scolaires imposées par le haut (approche Top-Down) mais qui ne tiennent pas compte de la réalité du terrain ne sont aujourd'hui plus acceptables et il semble que l'on doive désormais s'orienter vers des approches Bottom-Up (en

partant du local). Dialoguer avec les associations comme le fait le Collège Nicolas Vauquelin à Toulouse ne semble ainsi pas une mauvaise idée pour instaurer un mixité sociale durable, non arbitraire, où l'on considère que les algorithmes à eux seuls ne garantissent pas la mixité.

Derrière ces problèmes logistiques, il y a en effet de vrais individus, des familles à qui l'on ne peut pas imposer de placer leurs enfants dans des collèges "ghettos", en se contentant d'invoquer le principe républicain de la mixité. Déontologiquement, il est très délicat de modifier aussi arbitrairement les stratégies toutes personnelles des familles en matière de mixité. Pour autant, la mixité sociale, au collège comme à la ville, est souhaitable pour un meilleur "vivre-ensemble" et pour en finir avec ces phénomènes de ghettoïsation qui génèrent tant de frustrations pour les défavorisés. Mais peut-être que la solution à ce très ancien problème se trouve un peu moins dans les effets observables que dans les causes. Il faudrait ainsi remonter plus haut dans le processus de fabrication de la ségrégation sociale pour y remédier.

Bibliographie :

"Améliorer la mixité sociale dans les collèges", dossier de presse du Conseil départemental de la Haute-Garonne, 29 juin 2016

Bourdon, R. (1973) L'inégalité des chances, La mobilité sociale dans les sociétés industrielles, Paris, Armand Colin, 237 pages.

Bourdieu, P. et Passeron, J-C (1970) La Reproduction, Paris, Éditions de minuit.

CNESCO (septembre 2016) « Inégalités sociales et migratoires : comment l'école amplifie-t-elle les inégalités ? », Conseil national d'évaluation du système scolaire (Cnesco).

Duru-Bellat, Marie (2004) "La ségrégation sociale à l'école: faits et effets", revue CAIRN 2004

Finger, Sarah (18 octobre 2015) "A Montpellier, comment un collège mixte est devenu ghetto." Libération.

Grenet, Julien (22 juin 2016) " Renforcer la mixité sociale dans les collèges parisiens".

Le Monde (7 septembre 2016), "Il faut rompre avec le mythe français du grand soir politico-technocratique".

Najat Vallaud-Belkacem (septembre 2016), "Renforcer la mixité sociale dans les collèges".

Trouvelot, Sandrine (9 octobre 2015) "Collège : la priorité c'est casser les ghettos... et vite !" Capital.fr.



Avenue Peyrou, Montpellier
Image: Marc Meynadier



Challenging Contradictions: Education and Integration in a Refugee Camp Setting

Alex Fusco

Euromasters Program

Abstract

This study draws together three distinct strands of academic study; refugees, camps and education, presenting a case study based on field-research undertaken between January and April 2017 in Doliana refugee camp in Northern Greece.

The appearance of camps within the borders of the European Union marks a new chapter in global migration governance. The vast majority of academic research on refugee camps (before 2015) has been conducted in the Global South; policy initiatives and best practice of international institutions were formulated and implemented in this context. The situation in Greece problematized some of the assumptions that underpinned these approaches.

Education provision posed several problems. Some of these contradictions are endemic to all camps; the spatial segregation and uncertainty which undermine education and integration projects are not unique to Greece. But the specific set of temporal constraints, the heterogeneity of the new arrivals, the role of the Greek state and the dynamic between Western and non-Western value systems were specific to this particular context.

The contradictions inherent in providing education and fostering integration in a refugee camp are manifold and difficult to resolve. Attempts to do so inevitably run up against the fundamental, irreconcilable contradiction of the camp as a space of exclusion. Providing schooling in such an environment entails negotiating practical concerns such as language of instruction or degree of integration in state schools. But it is also necessary to identify and interrogate the wider contradictions inherent in education and integration projects that take place in spaces fundamentally structured by exclusion, and analyse the disconnect between principles and practice. This study attempts to engage with the contradictions on each conceptual plane, based on the premise that specific interventions and narrow constraints can only be understood by grappling with the wider set of power-relations that produce them.

Contents

Part 1: State of the Art	20	Part 3: Analysis	31
1.1 Producing refugees	20	3.1 Integration	31
1.2 Building camps	22	3.2 Language	32
1.3 Conceiving Education	24	3.3 Education	34
		3.4 Values and the camp	34
Part 2: Case Study – Doliana	28	Part 4: Conclusion	38
2.1 Methodology	28		
2.2 Portrait	30	Bibliography	39
2.3 Education Timeline	30		

Part 1: State of the Art

1.1: Producing Refugees

Scholarship that falls within the domain of refugee studies almost invariably begins with some form of quantitative assessment of the current state of play, some attempt to define the parameters of a global, regional or local ‘refugee crisis’. However, as Malkki points out, ‘refugees do not constitute a naturally self-delimiting domain of anthropological knowledge or object of study’ (1995: 497). Therefore, instead of simply reproducing a set of statistics that are ‘approximate and constantly challenged’ (Agier 2011:19), it is worth attempting to understand the context in which the social category of ‘the refugee’ (to which these statistics pertain) came into being, and how this category has developed over the last seventy years.

The figure of ‘the refugee’ emerged in post-World War II Europe. Malkki acknowledges the ‘danger of Eurocentrism’ (1995: 497) in this assessment, and accepts that the displacement of peoples is hardly a modern phenomenon, but nevertheless maintains that ‘the refugee as a specific social category and legal problem of global dimensions did not exist’ (ibid.) before this period. Various scholars concur, affirming that refugees are a ‘peculiarly modern phenomenon’ (Bessel & Haake 2009: 3) that have only become ‘an important problem of international politics’ (Marrus 1985: 5) and thus ‘a meaningful category’ (Marfleet 2007:139) in the mid-twentieth century.

The founding of the United Nations High Commissioner for Refugees in 1950 marks a pivotal step in the development of the refugee as a ‘specific social category.’ The UNHCR was founded with the express aim of resettling the ‘final one million’ refugees in Europe, who were considered ‘stateless’ after the Second World War. (Walters & Leblanc 2005:133). Less than a year later, the following definition was agreed upon at the UN Convention in Geneva:

[A refugee is an individual whom] owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country’ (UNHCR 2010).

Over the course of the decade that followed, the Cold War came to define international relations, and led to a reframing of the refugee issue; the West viewed the arrival of small numbers of political refugees from Communist countries as an ideological coup (Chimni 1998: 350)

and strove to present itself as a ‘land of asylum for good victims of communism’ (Brauman 2000: 49).

By the 1960s and 70s however, the refugee issue had migrated to the Global South (Loescher 2014: 216). The UNHCR became directly involved in co-ordinating relief efforts in countries such as Thailand, India, Hong Kong, Malaysia, Tanzania, and Zambia - all neighbouring conflict areas that millions have been forced to flee (Walters & Leblanc 2005:133). These states lacked either the economic capacity or political will to manage the refugee crises that had befallen them – which at this point meant the creation and maintenance of refugee camps. The UNHCR stepped into the breach, and began operating as a ‘pseudo-state’ (ibid: 132), with subjects but without sovereignty, in camps across the Global South. The refugee discourse and the refugee regime that it informed and underpinned were therefore developed in this context. Malkki was able to write in 1995 that ‘it is now taken as axiomatic in much of the sociologically and anthropologically oriented refugee literature that refugees are first and foremost a “Third World problem” or a problem of “developing countries”’ (1995: 503).

Instead of simply reproducing a set of statistics that are ‘approximate and constantly challenged’ (Agier 2011: 19), it is worth attempting to understand the context in which the social category of ‘the refugee’ (to which these statistics pertain) came into being, and how this category has developed over the last seventy years.

Meanwhile in Europe, the situation changed significantly. The ‘rich countries in the West started to defend themselves against immigration’ (Nobel 1998: 19). Fears about increasing numbers of foreigners, and the issues of multiculturalism and integration it begot, as well as stiffer competition in the labour market pushed European countries to wind down guest worker programs in the 1980s and tighten immigration legislation (Gibney 2004: 3). Increased numbers of asylum claims, which were an unintended consequence of the tightening of migration legislation (Noiriel, as cited in Agier 2011:34) led to a subsequent tightening of asylum procedure/legislation, with ‘tough and indiscriminate new entry restrictions coming into force’ (Gibney 2004: 3) in what Nobel has described an ‘escalation of unilateral measures against refugees’ (Nobel 1998: 29-30). Through the 1980s and 1990s, as the securitisation of immigration discourse (Buonfino 2004)) continued apace, the asylum process came to be based on the provision of evidence of trauma (Fassin & Rechtman 2009) and characterised by the ‘logic of suspicion’ (Verdirame & Harrell-Bond 2005). Thus while ostensibly upholding the sacred principal of asylum, European member states slowly hollowed it out from within. Between 1987 and 2007, the asylum applications success rate in France decreased from 80% to just 10% (as cited in Agier 2011: 22) – at which point it becomes legitimate to claim that the Convention of 1951 is being challenged by facts on the ground.

We can thus identify two broad areas of ‘refugee’ discourse. On the one hand, a body of knowledge based

around humanitarian intervention, weak or ambivalent states, camps and mass movements of people, built predominantly on experiences in Africa, Asia and Latin America. On the other, a body of knowledge built around the principle of asylum, the processes involved in asylum application, and the integration of refugees into host societies of the Global North¹. These concentric epistemological spheres help map the academic discipline of refugee studies, but also provide an insight into global refugee governance, uncovering a paradox at the heart of Europe's 'schizophrenic' (Gibney 2004: 2) approach to asylum seekers and refugees. Refugees in the Global South are ignored (Chimni 1998) or 'managed' from a distance under the rubric of humanitarian intervention, financed in the most part by institutions or governments of the Global North. Meanwhile, the Global North zealously protects its own borders, acutely aware that the arrival of a large number of refugees from the Global South would force its hand; either it would have to reject the sacred principal of asylum and non-refoulement it has tried to establish as a global norm (McAdam 2014:205), or uphold the principal and watch the asylum framework, and possibly the social fabric of its liberal democracies, collapse under a pressure they were never intended to bear. As Gibney has it, while 'great importance is attached to the principle of asylum...enormous efforts are made to ensure that refugees never reach the territory of the state where they could receive its protection' (2004: 2).

The asylum mechanism of the Global North can thus be broken down into two seemingly contradictory components; the first severely restricts access to territory, while the second extends the right to claim asylum to all who reach said territory. Recent events in Greece offer a case study into what happens when the first part of this mechanism breaks down. Between 2014 and 2016, over 1.5 million people arrived on the Greek Islands off the coast of Turkey (UNHCR, n.d.). Pushed by conflicts in Syria, Afghanistan and Iraq, as well as instability in Pakistan and Libya, and aided by developments in transportation and communication 'that lessened the distance' (Gibney 2004: 4) between the global North and South, a huge number of people arrived on the shores of Europe. Aided by an ambivalent Turkish state and an under-resourced Greek coast guard, the sea border quickly became porous. In October 2015, at the peak of the crisis, over 220,000 people arrived in a single month (UNHCR n.d.).

Europe thus found itself caught in the very predicament it had always striven to avoid. 'The system of dykes before, at, and after the EU external border – to prevent certain migrants from ever reaching European

soil' had been 'overwhelmed' (Guiraudon 2017: 3). Europe thus found itself in the position of having to consider the asylum claims of over one and a half million new arrivals from the Global South. Unsurprisingly, the European asylum framework, predicated upon the reception of a limited number of asylum seekers, rather than a mass influx of people, was unable to cope.

The first stage of the 'crisis' was characterised by the swift erosion of solidarity and trust between EU member states. According to the Dublin Agreement (1990, subsequently redrafted in 2003 and 2013) ostensibly designed to prevent 'asylum shopping', the logistical burden of assessing asylum claims and granting asylum fell on the country of first arrival (Greece, in this case). This legislation had been used as a final buffer for Northern European member states (Kasperek 2016), a means by which they could legally 'deport' asylum seekers to the country of first arrival, i.e the European border states. By 2011, however, due to the 'failure of the Greek state to establish a functioning asylum system' (Bank 2014: 694) this practice was outlawed; both the European Court of Human Rights in Strasbourg and the European Court of Justice in Luxembourg considered deportation to Greece a breach of fundamental human rights (Lavenex, 2015).

Under the terms of the Dublin Agreement, Greece was legally obliged to process the claims of all asylum seekers arriving on its territory; when the relative trickle of new arrivals in 2011 swelled to a tide in 2014, the Dublin system proved completely unworkable (Kasperek 2016). Most new arrivals did not want to claim asylum in Greece; very few spoke Greek, and the lamentable state of the country's economy meant opportunities to fulfil a

dignified life were scarcely better than those in Turkey. For its part, the Greek state lacked the funds, state infrastructure and logistical support, as well as the political will, to adequately process these claims (Antonakaki, Kasperek & Maniatis 2016). Consequently, most would-be asylum seekers headed North along the Balkan route (stretching from Northern Greece to Austria via Hungary or Croatia), encouraged by Merkel's open borders, and aided by the absence of internal borders between Schengen countries. During the first chapter of the 'crisis' Greece was a transit country, to be passed through as quickly as possible in order to reach the promised land of Northern Europe.

It became increasingly clear that the mass movement of people across national borders could not continue indefinitely. The second chapter of the 'crisis' began with the closure of Greece's northern borders and the Balkan route in March 2016, followed by the E.U.-Turkey statement facilitating the return of new arrivals. In total,

Refugees in the Global South are ignored (Chimni 1998) or 'managed' from a distance under the rubric of humanitarian intervention, financed in the most part by institutions or governments of the Global North. Meanwhile, the Global North zealously protects its own borders, acutely aware that the arrival of a large number of refugees would force its hand [...]

¹ I am aware of studies conducted on the integration of refugees in various countries of the Global South. I refer here to the majority of Anglophone and Francophone studies that form the basis of Refugee Studies as an academic discipline. For a comprehensive account of the development of Refugee Studies as a discipline, see Elie, J. *Histories of Refugee and Forced Migration Studies* in *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*.

around 60,000 refugees were trapped in Greece, either on the mainland or on the islands. Greece's Minister of Migration Ioannis Mouzalas decided to pursue a strategy of scattering small camps all over the country. It came to be known as the 'refugee archipelago' – some 46 separate facilities, ranging from disused army barracks and industrial sites to remote villages in the mountains (Howden 2016). The nature of the crisis, and Greece's role within it, changed significantly. Greece was no longer a transit country to be passed through in a matter of days; the new camps bore testimony to a more 'permanent temporality' or 'frozen transience' (Bauman, as cited in Diken 2006). One such camp, located in Northern Greece, will be the focus of this study.

These camps, located inside the borders of Europe for only the second time since the end of the Second World War² and constructed as an integral part of European asylum policy, embody the convergence of the two bodies of knowledge outlined above. They are a response to a mass displacement of people from the Global South, and sites of humanitarian intervention conducted by NGOs and INGOs, but at the same time function as holding zones and spaces of triage rendered necessary by Europe's stringent asylum legislation. They are neither temporary nor permanent; their residents are neither granted asylum nor refoulés. In essence, the camps embody a strategy of deferral, Europe's abject non-solution, to the aforementioned paradox at the heart of the global refugee regime.

1.2: Building Camps

In the same way that the term 'refugee' does not refer to 'a naturally self-delineating object of study' the camps in which many are forced to reside cannot be approached as a monolithic entity. Fundamentally, the camp is the physical manifestation of what Bauman (citing Levi-Strauss) calls an 'anthropoemic strategy to cope with the otherness of others'. This strategy consists of 'vomiting', spitting out the others seen as incurably strange and alien: barring physical contact, dialogue, social intercourse and all varieties of commercium, commensality or connubium.' (Bauman 2000: 103) The upgraded, 'refined' (modernized) forms of the 'emic' strategy are spatial separation, urban ghettos, selective access to spaces and selective barring from using them.

Greece was no longer a transit country to be passed through in a matter of days; the new camps bore testimony to a more 'permanent temporality' or 'frozen transience' [...] One such camp, located in northern Greece, will be the focus of this study.

[The camps] are neither temporary nor permanent; their residents are neither granted asylum nor refoulés. In essence, the camps embody a strategy of deferral, Europe's abject non-solution, to the aforementioned paradox at the heart of the global refugee regime.

This spatial segregation is the principal and defining feature of the camp.

The second major feature is that of temporality. 'Camps exist between the temporary and the permanent. From the outset, camps are understood as having a limited, although sometimes indeterminate, duration (Hailey 2009: 4). In practice, however, this temporality may be called into question as the camps become quasi-permanent – the Palestinian cases offer the most notable example. However, even in such cases, the uncertainty and precariousness that are the main symptoms of temporality remain intact. 'Neither those in charge of establishing the camps nor those who inhabit them know how long the camp will remain or for how long the individual refugee will stay in the camp' (Turner 2015: 142).

Beyond the spatial and temporal dimensions, the object of study commonly referred to in academia as 'the camp' holds a plurality of meanings. Camps vary enormously in size, location, organisational structure and function – theoretical assumptions that ignore these particularities must be apprehended with a degree of caution; there is no single camp, or camp experience, that can stand in for all others.

In this vein, Agier acknowledges the plurality of 'the camp/s', and provides a brief 'typology' (though he rejects the term) of the various forms of encampment he encountered in Africa in the late 1990s/early 2000s;

'Self-organised refuges (cross-border points, informal camp grounds, jungles, ghettos, grey zones, squats....Sorting centres (transit centres, way stations, holding centres, camps for foreigners, waiting zones)...Spaces of confinement (refugee camps UNHCR rural settlements)...Unprotected reserves (camps for IDPs)' (Agier 2011: 32).

Some of these spaces described above are equally applicable to the European context, as places to contain/detain a section of the population identified as 'undesirables' (Agier 2011) for an unspecified period of time. In addition, we can add to this list Welcome Centres, Reception Centres and the euphemistically termed 'hotspots' – a term that conjures images of wireless internet connections or popular evening venues rather than the sordid reality of squalid conditions and wire fences.

² Bakewell points out that since the closure of refugee camps in the aftermath of the Second World War, they have appeared only once – in Yugoslavia during the Balkan conflicts of the 1990s. See Bakewell, O. Encampment and Self-Settlement, in Fiddin-Qasimiyeh, Loescher, Long and Sigona *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies* Oxford University Press, Oxford, pp. 128. The camp at Calais is the exception, but its location speaks of a slightly different context.

Significantly, evidence from the field supports the assertion that ‘the camp’ is a space that is situated temporally – changes in policy/ events on the ground entail a change in the function/structure/running of the camp space. The camps that are part of the ‘refugee archipelago’ only came into being after the closure of the border; any analysis of Greek camps undertaken before March 2016 necessarily focus on the areas of first arrival or holding zones (such as Moria) on the islands, or on the transitory places of rest established along the Balkan Route – where conditions were very poor, but mitigated to an extent by the exceedingly brief respite taken by those passing through.

Similarly, ‘the camp’ is also situated geographically; the differences between camps in different continents and countries has already been discussed, but even within Greece vast discrepancies can be observed in conditions/organisational structures between sites. For instance, the differences between Elliniko in Athens and Konitsa in the Northern Epirus region, or Lavrio (a Kurdish camp unofficially run by the PKK) and Patras on the West coast are substantial. ‘The camp’ must be approached as a site embedded within a specific set of social, temporal and geographic conditions, rather than a generic term that refers indiscriminately to one and all camps, thereby collapsing all difference.

Despite these specificities and variations, various eminent scholars have drawn together common elements that pervade most encampments in an attempt to ‘theorise the camp’. The most notable of these is Giorgio Agamben. Drawing on the work of Foucault and Arendt, Agamben interrogates notions of ‘state of exception’ ‘sovereignty’ and ‘bare life’ (Agamben, 1998). His strand of thought has significantly influenced academic debate regarding refugee camps over the last two decades. In essence, Agamben affirms that the camp is both the embodiment and the product of the state of exception (state of emergency);

‘The camp is the space that is opened when the state of exception begins to become the rule. In the camp, the state of exception, which was essentially a temporary suspension of the rule of law on the basis of a factual state of danger, is now given a permanent spatial arrangement, which as such nevertheless remains outside the normal order.’ (Agamben, 1998: 95)

While Agamben provides an interesting insight into the concept of the camp, his study is of a philosophical nature; it provides a way of thinking or conceptualising the camp, not an empirical description of the reality. Various scholars (Peteet 2005, Fresia & Van Kanel 2015,

Turner 2015, Sigona 2015, Nyers 2006, Owens 2010, Humphreys 2011) critique the framework laid out by Agamben, and are quick to point out that it is necessary to go beyond his abstract theory and ground it empirically to see the nuances in different types of ‘included exclusion’ and ‘explore other ways of being simultaneously inside and outside a state’ (Peteet 2005: 28). Levy argues that Agamben ultimately ‘overly dramatizes the camp and, by doing so, is of little use in understanding the varieties of camps present’ (2010: 100). Fresia & Von Kanel point out that ‘the camp device may not be as monolithic as is often assumed’ and that it is an ‘over-simplification and homogenization of the camp bureaucracy [to reduce it] to one single rationality- one of bare life (2015: 254). Agier argues that Agamben’s reduction of camps to a mere space of death ‘contradicts all studies on the ground in camps today’ (2014: 184). In the same vein, Ramadan points out that ‘studies of real-world refugee camps cannot be reduced to a formulaic reading of spaces of exception filled with silenced, disempowered homines sacri’ (2013:68).

Instead of approaching the camp from a purely philosophical perspective, it is perhaps more useful to interrogate the camp space from a sociological point of view in an attempt to comprehend the purpose, function and the power structures that inform the construction of daily life in the camp (though they are not singular or monolithic, and will differ depending on the camp in question). Here it is essential to refer to the work of Michel Foucault. Sigona outlines two elements of Foucault’s thinking that help inform understanding of the refugee camp.

‘First, social relations are necessarily spatial as individuals do not live in a void, but are inserted into a set of social relations that delineates sites which are neither reducible to, nor superimposable on, one another. Second, power operates spatially, or through the management of spaces.’ (2015: 4)

The first point highlights the fact that the camp cannot be reduced to a space of exception defined by the logic of bare life; instead it is a complex site of social interaction between a range of actors – refugees and various state and non-state authorities who operate within the camp under divergent and sometimes contradictory rationalities. To simplify this network of interaction to a straightforward narrative of absolute exclusion is to ignore the social reality of the camps.

That being said, the space itself is not the ‘innocent’ and ‘depoliticised’ context of social interactions (Soja 1989) but instead reflects, reproduces, structures and sustains the social interactions that take place within it. In the context of the camps, exclusion, isolation, and control

[T]he space itself is not the ‘innocent’ and ‘depoliticised’ context of social interactions (Soja 1989) but instead reflects, reproduces, structures and sustains the social interactions that take place within it. In the context of the camps, exclusion, isolation, and control structure all social interactions that take place within them, and play a key role in producing and reproducing power-relations and identities of camp residents.

structure all social interactions that take place within them, and play a key role in producing and reproducing power-relations and identities of camp residents. The control aspect is of particular relevance here. Agier points out that the management of the camp is characterised by 'a function of control' that accompan[ies] that of protection, and very often dominate[s] it (2011: 11). The camp therefore fulfils a dual function; it protects refugees (from hostile citizens) and allows for a greater efficiency in the provision of assistance (medical and legal) and the distribution of basic items (clothing, food) while simultaneously protecting the host state (from the burden on public services incurred by a large influx of people, and the security concerns, both real and imagined) and allowing for the 'control' of a mass of displaced people.³ Whatever one's opinions on the extent to which these respective logics inform the management of the camp, it is apparent that in fulfilling the second function, the camp is a technology of power – or, in Foucauldian terms, of biopower, that 'establishes a binary categorization between 'us' and 'them', or between the 'normal' (e.g., legitimate citizens) and the 'abnormal' (e.g., illegal immigrants, un-qualified refugees or bogus asylum seekers)' (Zembylas 2010: 35). Foucault originally analysed how this mechanism of establishing a binary distinction operated in the production of docile bodies in prisons, schools and mental asylums, but the same mechanism can be clearly identified in the refugee camp. Beyond biopower, and returning to Agamben's reading of Foucault, the camp can also be read as site of biopolitics, in which the principal concern is the regulation of life of populations, 'not society, nor the individual, but a new body' (1976:245). Biopolitics

'embraces all the specific strategies and contestations over problematizations of collective human vitality, morbidity and mortality; over the forms of knowledge, regimes of authority and practices of intervention that are desirable, legitimate and efficacious' (Rabinow and Rose 2006: 203).

It characteristically entails a relation between 'letting

Beyond biopower, and returning to Agamben's reading of Foucault, the camp can also be read as a site of biopolitics, in which the principal concern is the regulation of life populations, 'not society, nor the individual, but a new body' (1976: 245).

Education is notoriously difficult to define, and it would be somewhat futile to attempt a precise yet comprehensive definition [...] Evidently, acknowledging the category of 'formal education' implies the existence of 'informal' or 'non-formal' education – that is, education that takes place outside of the context defined above.

die' (*laissez mourir*) and 'letting live' (*faire vivre*) – hence Agamben's preoccupation with camps as sites defined by the logic of bare life.

What emerges then is a complicated picture. Camps embody a whole range of contradictions – between states, between temporary and permanent, between absolute exclusion and qualified inclusion. The realms of academic literature on the subject typically either adopt a philosophical approach, drawing on Foucault, Agamben and Arendt among others, in which 'the camp' is analysed as a singular theoretical concept, and therefore discussed in relation to bare life, sovereignty and citizenship, or deliver a more practical assessment based on a case study of one or several existing camps, analysing a specific domain within said camp; economic activity (Werker 2007), identity politics (Hart 2008), child marriage (De Smedt 1998) or psychological trauma (Rasmussen and Annan 2010). This study aims to follow a 'middle road' approach, exemplified by Fresia & Von Kanel (2015), Agier (2011) and Sigona (2015) that engages with and applies the analytical frameworks of the former but retains as its primary focus the practical concerns and lived experiences of the latter.

1.3: Conceiving Education

Education is notoriously difficult to define, and it would be somewhat futile to attempt a precise yet comprehensive definition. Education is typically used to refer to formal education (schooling), a process that begins in early childhood, in which children, adolescents and young adults are taught a curriculum that includes literacy, numeracy and some combination of various other subjects – science, history, geography, foreign languages etc. in formal settings such as school or universities. Though this definition is problematic⁴ it informs the most common understanding of 'education' as a concept.

Evidently, acknowledging the category of 'formal education' implies the existence of 'informal' or 'non-formal' education – that is, education that takes place outside of the context defined above. There exists a degree of confusion about how these terms are used, but for the purpose of this thesis,

³ For a more detailed analysis of the control function of humanitarianism, see Fassin and Pandolfi, *Contemporary States of Emergency; The Politics of Military and Humanitarian Interventions* (2010).

⁴ Several scholars, most notably Paolo Freire (*Pedagogy of the Oppressed*, 1970) take issue with the concept of education as a process in which students are passive recipients of knowledge. Freire describes this as the 'banking model' of education that maintains, rather than challenges, hegemonic power-knowledge structures. Freire instead identifies the student as an active subject, and comprehends teaching-learning as a dual-process for both teacher and student who both participate in a dialogical exchange.

informal education shall refer to ‘the lifelong process by which every person acquires and accumulates knowledge, skills, attitudes and insights from daily experiences and exposure to the environment’ (Combs and Ahmed, as cited in LaBelle 1982), where non-formal shall refer to ‘any organised, systematic, educational activity carried on outside the framework of the formal system’ (ibid.).

Structured in such a manner, the school is no longer apprehended as the primary site of education per se, but as the principal setting for formal education. Rather than being synonymous with education, schooling is in fact one facet, one column of a wider process in which a society transmits its values, ideas, skills and cultural-historical sense of self to its members. To an extent, education overlaps with socialisation – that is, the ability to or the many different ways and processes by which children come to be able to function as members of their social community (Biesta, G 2007: 3). The purpose here is not to delineate where socialisation ends and education begins⁵ but to understand that education cannot be confounded with or reduced to ‘formal education’ – it must be understood as a holistic process that is inextricably tied to societal values, codes of behaviour, and structures of power and knowledge.

Indeed, even formal education doesn’t exist in a vacuum – though often centralised and administered by the State, it is informed and structured by all of the above.

In the modern era, formal education (defined in academic terms as ‘institutionalized, chronologically graded and hierarchically structured educational system, spanning lower primary school and the upper reaches of the university’ [Combs and Ahmed, as cited in LaBelle 1982]) is intricately linked to the nation-state. Public education (mass-schooling) is key to the operation of the modern state (understood as an ‘imagined political community’) as it creates a ‘common understanding of identity in terms of what is imagined as legitimate expressions of nationalism, patriotism, and economic activity’ (Walters & Leblanc 2005: 129). Mass education can thus be read as a form of preparation for citizenship, designed and administered by the state with the express aim of producing citizens who are able to contribute (economically, politically, socially) to society. In essence, ‘the nation and its schools define the “we” that is the citizenship of a modern state’ (ibid). Mass education involves the development of key skills (such as literacy and numeracy) that allow individuals to better negotiate their everyday lives. These skills are also the building blocks of a functioning, democratic state. Beyond (and even

within) these key skills, curriculum choices are essentially political, and reflect to varying degrees, the needs of the state and the conditions of society – the extent and content of subjects such as science, religious education, history, politics, philosophy, art etc. typically align with the former and/or are rooted in the latter.

A second major role of mass education is more closely linked with socialisation – the inculcation of norms, values, and accepted behavioural codes. This process of socialisation can take both implicit and explicit forms – teaching children to work together, to tell the truth, to listen to others, to put as much effort as possible into their work are stated and oft-repeated objectives, reinforcing values seen to underpin most liberal societies. More implicit forms include what can be referred to as the ‘hidden curriculum’ which refers to ‘academic, social, and cultural messages that are communicated to students while they are in school, though these messages remain, by definition, obscured or unacknowledged’ (Glossary of Education Reform 2015). The ‘hidden curriculum’ functions in a similar manner to informal education; it is based on every day experience and observation, and operates through a set of power-knowledge relations that

structure society, often reifying certain hierarchies and their inbuilt assumptions and prejudices. Examples include perceptions of race, gender and sexuality, but, in a formal education setting, can also refer to how critical thought is rewarded or punished, or the manner in which certain topics (such as evolution or the ‘discovery’ of the New World) are presented.

Mass education varies enormously both within and between states, but the basic functions remain the same.

The education systems of the UK and Saudi Arabia, for example are markedly different, but both, in their own way, fulfil the two core functions outlined above. However, it is the role of education outside the nation state that is the main focus of this thesis – education in a refugee camp setting. In such a context, the functions outlined above are either problematic or simply not applicable. The concept of education as a kind of preparation for citizenship is somewhat complicated by the fact that refugees are by definition not citizens of the nation-state in which they find themselves.⁶ The UN declaration of Human Rights enshrines the right to a free education for all, but does not specify who will bear the cost of providing it (implicit is the idea that nation-states will pay for their own citizens’ education, and although the same convention states that signatories ‘shall accord to refugees the same treatment as is accorded to nationals

Rather than being synonymous with education, schooling is in fact one facet, a column of a wider process in which a society transmits its values, ideas, skills and cultural-historical sense of self to its members. To an extent, education overlaps with socialisation – that is, the ability to or the different ways and processes by which children come to be able to function as members of the social community (Biesta, G 2007: 3).

⁵ See Biesta, G (2007) *The Education-Socialization Conundrum, or who is afraid of education?* *Utbildning and Demokrati*, (16) 3 25-36.

⁶ Two pillars of scholarship that structure the debate surrounding the relationship between citizenship and the right to have rights are provided by Hannah Arendt and Jacques Ranciere. For a detailed reading, see Schapp (2011) ‘Enacting the right to have rights: Jacques Ranciere’s critique of Hannah Arendt’ *European Journal of Political Theory* (10) 1, 22–45

with respect to elementary education' [UNHCR 2010] non-citizens are regularly excluded⁷). Indeed, even the teaching of values and norms is problematic, as many new arrivals are already (to a varying extent) inscribed with the cultural values of their homeland – they are, at least initially, citizens of an elsewhere rather than incipient citizens of the host country. In the Greek context, an additional layer of complexity becomes apparent – many refugees are effectively between three states, past, present and future, country of origin, country of (temporary) residence, and final destination (where many hope to be resettled or reunited with family members). Given this context, the long-term project of forming citizens is stillborn. This situation also problematizes choices regarding language of instruction, curriculum content and the degree of integration attempted – all of which will be discussed in greater detail in the case study below.

In the context of camps, education is particularly problematic. The vast majority of the literature on education provision in a camp setting falls into the first aforementioned epistemological sphere, based on experiences in camps in the Global South where the host state was/is either unwilling or unable to manage or maintain camp facilities. The United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organisation (UNESCO) initially took responsibility for refugee education, but UNCHR 'took on the mandate for refugee education in an ad hoc manner and then in a more formal way with the signing of a memorandum of understanding with UNESCO in 1967' (UNESCO & UNHCR 1984). Thus, virtually since the beginning of its involvement in the Global South, the UNHCR has been mandated to provide education as well as food and shelter for refugees, operating as a kind of 'pseudo-state' (Walters & Leblanc 2005:132). However, lacking as it does the absolute sovereignty over a territory, it has had to work together with host countries, education ministries, and various (I)NGOs operating in the same domain. The typical nation-state mass-education model of one-to-one (one state working with one relatively homogenous population) thus becomes many-to-many (many organisations working with people from a huge range of backgrounds, with different native tongues and different cultural expectations). Thus 'issues taken for granted in "normal" societies such as language choice, history, gender, and

religion become a focus for contention' (Walters & Leblanc 2005: 130) between the key actors outlined above.

Until the mid-1980s, education provision was not a priority for the international humanitarian regime; the UNHCR focused predominantly on post-primary education by providing 'scholarships for an elite few' (Dryden-Peterson 2016: 477) in line with post-colonial attempts to cultivate an educated governing elite in developing countries. In what Dryden-Peterson has identified as the second phase of global education development (between 1985 and 2011), the Education for All Movement (explored in greater detail below) led to reframing of education as a basic Human Right, and UNHCR led projects to expand access to education, still working almost exclusively in the refugee camps of the Global South. UNHCR policies aligned refugee education as closely as possible to the

country of origin, specifically in terms of curriculum and language, with the purpose of facilitating a swift return and enabling future participation in said country of origin (UNHCR 2003). The content of schooling 'should follow the principle of education for voluntary repatriation, with refugee teachers providing a familiar type of education, using familiar languages of instruction' (UNHCR as cited in Walters & Leblanc 2005). Such an educational program would 'contribute to the durable solution of "voluntary repatriation," through giving children the knowledge, skills and emotional stability to successfully re-enter the education system in their home country' (ibid.). In the event of delayed repatriation 'discussion between refugee and host government educationists, regarding the possible introduction of a mixed curriculum which faces both ways' (ibid.) were to be conducted.

As it became increasingly apparent that most refugees were in a protracted situation (Milner 2014: 160) and would not be returning to their country of origin, the UNHCR issued a new Global Education Strategy (2012) stipulating that the new focus was to be on integration within the host country, thus initiating a third phase of global refugee education policy (Dryden-Peterson 2016). However, this new policy of integration was, and indeed is, regularly challenged by events on the ground; 'school experiences were frequently in conflict with this policy-level inclusion' as challenges were 'spatial, as in camps or separate shifts, but also curricular and relational, often connected to highly politicized tensions between refugees and citizens'

The typical nation-state mass-education model of one-to-one (one state working with one relatively homogeneous population) thus becomes many-to-many (many organisations working with people from a huge range of backgrounds, with different native tongues and different cultural expectations).

As it became increasingly apparent that most refugees were in a protracted situation (Milner 2014: 160) and would not be returning to their country of origin, the UNHCR issued a new Global Education Strategy (2012) stipulating that the new focus was to be on integration within the host country, this initiating a third phase of global refugee education policy (Dryden-Peterson 2016).

⁷ Refugee access to primary education in 2014, for example was less than half the global average [Dryden-Peterson 2016: 475].

(ibid.).

We thus encounter the major contradictions between education provision and the camp space. As we have seen, camps are both temporally and spatially defined; the provision of education complicates both of these aspects. Camps are characterised by a sense of uncertainty – education projects are a symptom of the transience being frozen, the temporary period of residency being extended indefinitely. Unlike other forms of humanitarian intervention, such as food distribution or emergency medical care (that are instantaneous and transactional) education involves a strong social-temporal component, through the formation of meaningful bonds over time between teachers and students. The spatial aspect of segregation is complicated, indeed contradicted, by education projects that are motivated to a lesser or greater extent by a desire to foster integration. Indeed, on a sociological plane, educational programs operating within the camp (or for camp residents) offer an insightful ethnographic site to observe mechanisms of inclusion and exclusion. As inherently social spaces, camp schools or classrooms provide a window to ‘inquire into the multiple logics of governance that characterize the camp’ (Fresia & Von Kanel 2015: 251) bringing into focus how ‘logics of exception articulate with logics of normalization and how socio-political exclusion and confinement of refugees go hand in hand with projects of social transformation and political participation’. Read in this way, education projects and/or camp schools can be said to function as a ‘laboratory of citizenship-making’ that attempt to reincorporate [camp residents] in a ‘normal’ order of things (in the sense of reintegrating them in a national order as well as in a school order) and seek to transform them into ideal participating subjects’ – despite the fact that the camps themselves function as a ‘device of exclusion from the political community of citizens’ (ibid.).

Epstein recognises ‘the shifting and sometimes contradictory discourses about human rights and humanitarian aid, children and childhood, and war and displacement’ that shape international refugee education policy, and notes that they are ‘re-contextualized in the camp’ as they ‘become embedded within regulating frameworks around encampment which have at their moral centers an attendant sedentarism, institutional logic, bureaucratic rationality, rights regimes, and neoliberal political economy’ (2012: 210). Read in this manner, regardless of the humanitarian logic that underpins such interventions, within the camp education is part of a mechanism of biopower that seeks to contain, discipline, and normalize refugees (Epstein 2012; Foucault, 1979; Malkki, 1995; Chimni, 1999)

A third reading of education provision involves the Human Rights discourse referred to above. According to the UN Declaration of Human Rights;

‘Everyone has the right to education. Education shall be free, at least in the elementary and fundamental stages. Elementary education shall be compulsory.’ (UN General Assembly, 1948)

The right to education is one of a set of human rights, conceptualized as rules for normative behaviour and enshrined in the Universal Declaration of Human Rights and the Convention on the Rights of the Child (1989). The Education for All movement, leading up to the first World Conference on Education for All in 1990, was built around the practicalities of realising this right, and marked the beginnings of a consensus among nation-states about educational priorities and targets and an unprecedented commitment to coordination among actors to achieve this goal (Mundy 2006: 29). Thus, child victims of war, displaced children and children in camps became new target populations in the race to universalize access to schooling. As a result, ‘in camps children [were] not only healed and fed, but also educated and sensitized in primary and sometimes secondary schools funded, coordinated and formalized’ by the UNHCR and partner agencies (Fresia & Von Kanel 2015: 251). Education came to be recognised not only as a fundamental right in itself, but as a valuable tool to promote peace and stability and as an ‘enabler’ of sorts that allows individuals to understand and ‘act on the rights that they have within the societies in which they exist’ (Lee 2013: 8). Thus, schools are seen as a conduit through which children learn the ‘universal values’ of human rights, acquire the skills to mitigate conflict, and sow the seeds of peace and democracy (Sinclair 2002).

It is therefore evident that education provision in a camp setting cannot simply be reduced to a generic, unproblematic intervention ‘governed by a single humanitarian logic’ (Fresia & Von Kanel 2015: 251). Instead, it is in fact defined by a ‘polyhierarchical administrative structure, within which state and non-state authorities coexist and overlap with sometimes divergent rationalities’ (ibid.). It should also be apparent that the entire academic discourse regarding education in refugee camps belongs to the aforementioned first epistemological sphere, based as it is on experiences in the Global South. This in itself is unsurprising; as has already been discussed, mid-to-long term refugee camps (not deportation centres, holding zones or ‘welcome centres’) situated in the global North are a relatively recent phenomenon, with Calais being the obvious exception. Indeed, the intervention of the UNHCR in Greece marked the first time that the organisation had intervened within the borders of the European Union (Howden, 2017). It would become increasingly clear that, regarding education, the framework devised and developed by the UNHCR and its partner agencies over the course its operations in the Global South was particularly unsuited

Education came to be recognised not only as a fundamental right in itself, but as a valuable tool to promote peace and stability and as an ‘enabler’ of sorts that allows individuals to understand and ‘act on the rights that they have within the societies in which they exist’ (Lee 2013: 8).

to the specificities of the Greek context.

The three distinct strands that inform this study (refugees, camps and education) must now be drawn together. The relationship between refugees and camps is self-evident; the latter are spaces explicitly designed to contain the former. The presence of camps within the borders of the European Union, established under the logic of its migration policy, marks a departure from the established norm of the past half century. Europe's 'schizophrenic' approach to refugees becomes explicit, its inherent contradictions impossible to ignore. Education in such circumstances, both in terms of school curricula and the wider transmission of values and behavioural norms, becomes inherently problematic.

In order to effectively analyse how these three aforementioned strands come together in practice, and thus how the refugee camp education model functions, it was necessary to undertake a period of field research in a refugee camp. Although a single case study offers limited scope for critique of a national/supranational policy, it can nonetheless offer an invaluable insight into the effect of such policies on the ground, thus ensuring analysis is rooted in lived experience, rather than mere conjecture. The case study and analysis that follow will identify some of the contradictions outlined above, and explore how the fundamental opposition between education/integration projects and the refugee camp are negotiated, obfuscated or simply ignored.

Part 2: Case Study – Doliana

2.1: Methodology

An ethnographic study was undertaken over a period of four months from January to April 2017 in order to gain a holistic understanding of education in a single camp. Given the non-generalizable nature of the camps (already discussed at length) and temporal and financial constraints, the case study was of an 'intrinsic' nature – that is, undertaken to develop a deep understanding of an individual case (Stake 8: 1995). Preliminary online research (GreeceVol) indicated a large number of education projects based in Greece. Enquiries were made with several projects, and a decision was taken based on a range of logistical factors including access to the camp itself, educational needs of camp residents, provision/cost of accommodation, proposed length of stay and the 'culture' of the NGO/project⁸. After much consideration, Doliana was eventually selected as the site for the ethnographic study.

Ethnography literally refers to the act of 'writing a culture'. Ethnographers 'look for patterns, describe local relationships (formal and informal), understandings and meanings (tacit and explicit) and try to make sense of a place and a case in relation to the entire social setting and all social relationships' (Parthasarathy 2008: 15). In practice, this typically entails a study conducted 'over a prolonged period of time by collecting, primarily observational and interview data' (Creswell 2013:12).

This study involved observation and note-taking, as well as informal semi-structured interviews and discussion. I was able to gain access to the camps as an independent English teacher with Doliana Solidarity

Project (DSP), and worked with both children and adults on a daily basis in their respective 'home' environments. A strong rapport was quickly established with most families, which gradually developed into a close relationship; I was regularly invited to family 'homes' for meals or to drink tea. This allowed for insightful observations to complement those gained during lessons and in conversation with camp residents. Notes were taken on a daily basis in the form of a diary. At the end of each week, I sketched a brief summary, condensing my key findings and outlining possible lines of inquiry and identifying prospective interviewees. This practice helped structure the project and allow the research question to develop naturally, in line with qualitative findings rather than preceding, and thus limiting, them. A key feature of ethnographic research is the flexibility and reflexivity of the research process which typically evolves contextually in response to the lived realities encountered in the

Ethnographers 'look for patterns, describe local relationships (formal and informal), understandings and meanings (tacit and explicit) and try to make sense of a place and a case in relation to the entire social setting and all social relationships' (Parthasarathy 2008: 15). In practice, this typically entails a study 'over a prolonged period of time by collecting primarily observational and interview data' (Creswell 2013: 12).

field setting (LeCompte & Schensul 1999). Thus, instead of relying upon pre-conceptions and implicit assumptions to structure research from the outset, and subsequently forcing findings to adhere to these false parameters, it was necessary to sketch the contours of the topic then let the 'lived realities' dictate the path of inquiry. For example, some specific assumptions that did not correspond to the reality of Doliana include the preconception that Afghan women would be less well educated than their male compatriots or that Afghan children would be less well educated than Syrian children. Whilst these assumptions may be borne out by general trends, in the particular context of Doliana, both proved erroneous.

Interviews were conducted with a multitude of key

⁸ For a more detailed look at NGOs/project cultures, see Papataxiarchis, E., (2016) *Being 'there': At the front line of the 'European refugee crisis'* (Part 1 and Part 2), *Anthropology Today*, (32) 2.

actors, including representatives from INGOs responsible for co-ordinating non-formal education across Greece, Greek teachers delivering 'reception lessons', academics responsible for co-ordinating local refugee education projects, independent volunteers and refugee children. All interviews were recorded, and participants signed a short statement declaring that they understood the nature of the research project and were happy to take part. All interviews were conducted in English.

Ethical considerations were taken into account whilst conducting research, particularly in regards to interviews with minors. Only three were selected for interview; I spent several months working with these young people, developing a strong teacher-student bond, before asking them if they wished to take part. All three spoke English proficiently. Procedures and practice discussed by Berman et al (2016) were followed, including obtaining oral permission from parents, explaining the nature of the research project (in translation), repeatedly affirming that participation was entirely voluntary, ensuring participants were comfortable and in no way distressed by the topics being discussed, and considering the wider effects (social/psychological) of participation on those taking part. On a broader plane, research conducted in a humanitarian setting must be informed by a desire to improve the lives of those caught up in the 'humanitarian emergency' – in this case, the residents of the camp. Thus a degree of advocacy is inherent; though a single case can be a dubious basis for stimulating policy change, it can a) pressure key actors (states, EU, NGOs) to re-assess their conduct, roles and procedures and b) help identify underlying logics or assumptions that are not limited to a single case. As Parthasarathy explains, it is the duty of the ethnographer to 'place these [observed] meanings in wider contexts such as the wider economy [and] government policies' (2008: 17). It is therefore this wider context that is of particular importance; though each camp is unique, wider policies and procedures and the logics that underpin them can be identified on a national and sometimes even global level. As Agier points out;

'It is a specific property of the camps that they exist not identically but according to the same underlying principles in many parts of the planet at the same time. Each camp is a born as a local or national solution, but is part of a global mechanism.' (2011:16)

A detailed analysis of a single 'cog' may therefore have repercussions for the entire 'global mechanism' even though such an analysis harbours no claims of universality, and offers no global solution. Instead, in line with the logic that underpins this study, the desired approach is one that responds to the particularities of each case, while at the same time acknowledges that such cases can only be comprehended as nodes in a network.

When conducting ethnographic research, it is essential to possess and develop a degree of self-awareness. It is impossible to dissolve the perspective of the researcher, and futile to attempt to deny the power dynamics that structure all social interactions. The web of factors that inform my own identity (gender, ethnicity, age, education, social background, profession) interact with the same factors that inform the identities of camp residents, resulting in a set of outcomes specific to each social interaction. Thus, I cannot make any claims of objectivity or neutrality – even the most reticent and unobtrusive observer is more than just an impartial pair of eyes (Laue 1989). On several occasions, it was clear that my status as a male allowed access to certain conversations (between other males) that a female researcher would almost certainly have been excluded from – discussions regarding marital practices and dating habits in the Western world. By the same token, it would have been considered improper for me to form close relationships either with single women or female adolescents, and even if I had done so, I would not have been privy to similar conversations among women. My status as a 'young' man allowed for an easier and closer relationship with male

On a broader plane, research conducted in a humanitarian setting must be informed by a desire to improve the lives of those caught up in the 'humanitarian emergency' – in this case, the residents of the camp.

adolescents and young adults – had I been twenty years older, I may well have been perceived as a 'real adult' and excluded from similar conversations. On several occasions, my status as a non-Muslim outsider led to the censorship of younger males by elder sisters or cousins – a male teenager complaining about the

difference in expectation regarding marriage in Western and non-Western societies, and the perceived restrictions of his religion, was swiftly shut down – presumably as it was not considered acceptable to voice one's discontent with such matters in the company of an 'outsider'. The purpose here is to demonstrate an awareness of the 'biases' that stem from constitutive elements of my identity that shape and structure my research, allowing access to certain pathways and people while rendering others off-limits. Given the inherent impossibility of eliminating such biases, the focus must be on acknowledging their existence, reflecting on how and to what extent they might influence results and attempting to minimise their impact through 'triangulation' (speaking to several key actors rather than relying on a single perspective). In this sense, Geertz' comparison of 'doing ethnography' to reading a text that is 'foreign, faded, full of ellipses [and] incoherencies' (Geertz 1973:10) seems particularly relevant – the silences, omissions and absences must be analysed with the same vigour as that which is overtly present. Self-reflection and awareness of one's own position within the constellation of social relations are closely tied to this reading of silences; both in effect, probe the motivations behind social interaction, rather than simply accepting them at face value.

In practical terms, my role as an English teacher may have impelled interviewees or camp residents to expound the benefits of learning English while expressing negative

views about learning Greek; if I were Greek, such views may have been tempered or omitted altogether. As a teacher I was treated with a degree of respect by most camp residents— I was regularly addressed as ‘Teacher’ (a direct translation from Farsi/Arabic ‘Mua’llim’ commonly used to address teachers in both Syria and Afghanistan) and treated as ‘a guest of honour’. My status as a Westerner afforded me certain privileges that were not extended to all ‘outsiders’ - when playing a football match (organised weekly by the Syrians in the camp) I was again treated as a guest of honour, asked which position I wanted to play, and given a starting role. By contrast, two Afghan men who also wanted to play were told to play in goal and soon substituted. I have already mentioned how my status as a Westerner/non-Muslim also functioned as an exclusion mechanism, particularly when conversation turned to religion or included criticism of certain religious or cultural mores. It should also be noted that the role of language teacher soon became indistinguishable from that of cultural mediator, in the sense that I was the first port of call for information about Europe and European culture; camp residents would regularly ask me about life in my country, about food, football, language, marriage, school, work, average salaries etc.

The language barrier proved an obstacle of sorts, but not one of an insurmountable nature. Basic Arabic/English allowed for communication, and family members (particularly children) were often able to translate more challenging concepts. It is however necessary to acknowledge that interactions took place on a fairly uneven linguistic plane, and that translations were mediated by family dynamics and English proficiency. Though more nuanced studies of kinship, gender roles and identity would certainly require greater proficiency in Arabic or Farsi, exploring educational experiences and the role of education is in many ways a more straightforward project, and was therefore not significantly affected by linguistic shortcomings.

2.2: Portrait

Doliana is a small village in the Epirus region of Northern Greece, around 25km from the Albanian border and 35km from the nearest city (Ioannina). The village used to be a local capital of sorts, but is now partially abandoned – the population is currently around 300 people, and many houses stand empty.

The camp is located on the edge of the village, in a disused school on a plot of wasteland beneath a Greek state secondary school. The camp houses between 100 and 150 people (a small camp by Greek standards) and is ethnically mixed; around 80% Syrian-Kurdish,

10% Syrian and 10% Afghan. Greek, English, Turkish, Kurdish, Arabic and Farsi are spoken. The majority of camp residents are families; there are also several single men, but no unaccompanied minors (UAM). There are between 40 and 50 children of school age.

The camp residents arrived in Greece in March 2016, just before the cut-off date (marked by the EU-Turkey deal). They disembarked either on Chios and Lesbos, and spent between one and two weeks on the islands,

before being relocated directly to the Doliana camp as part of the ‘refugee archipelago’ scheme. All are waiting for a decision from UNHCR regarding their future; some qualify for resettlement (to any of a number of EU member states) and some for family reunification (many have fathers or brothers in Germany). The Afghans are the exception – they are ineligible for resettlement to a third country (European Commission, 2016) and are therefore applying for asylum in Greece.

The camp itself is guarded by a small crew of Greek military personnel. Refugees are free to enter and leave as they please, but, somewhat ironically, everyone else must show ID to get in. Each family occupies a converted classroom. Smaller families, couples and single men sleep in converted offices, cloakrooms or cupboards. All families have access to basic cooking facilities, but very few of the ‘houses’ have running water. The camp has two communal toilet/shower blocks that are not segregated by gender.

2.3: Education Timeline

Between March and June 2016, the children had no access to education at all. In June 2016, a pilot project co-ordinated by the University of Ioannina (with the support of the Greek Ministry for Education) was undertaken, with the aim of improving understanding of the challenges of educating refugees and informing future policy. A team of academics and student volunteers visited the camp three days per week, with the dual aim of undertaking research and providing activities for school-age children (Interview with academic, March 2017). This project came to a close at the end of June, and children were again left without access to education. In August 2016, two independent volunteers who had been working in a nearby camp saw the conditions in Doliana (particularly the isolation and lack of NGO intervention) and decided to relocate. After consultation with camp residents, it became apparent that education (particularly English lessons) and activities for children were the main priority. They set up Doliana Solidarity Project and began teaching English on an ad hoc basis within the

As a teacher I was treated with a degree of respect by most camp residents – I was regularly addressed as ‘Teacher’ (a direct translation from Farsi/Arabic ‘Mua’llim’ commonly used to address teachers in both Syria and Afghanistan) and treated as ‘a guest of honour’. My status as a Westerner afforded me certain privileges that were not extended to all ‘outsiders’ [...] I have already mentioned how my status as a Westerner/non-Muslim also functioned as an exclusion mechanism [...]

camp. By October, they had managed to rent two suitable 'classrooms' in the village and recruit several volunteer teachers (Interview with volunteer, March 2017).

In mid-November, in line with Greek government policy, afternoon lessons (known as 'reception classes') for refugee children began. Children were taught in Greek state schools, between 14:00 and 17:00, by teachers appointed on a temporary, part-time basis. Children from the camp between the ages of 6 and 14 were bussed to a school in Kalpaki (a twenty minute bus journey from the camp) every afternoon from Monday to Friday. They were divided into two classes, and taught Greek language, Art, Mathematics and Physical Education (Interview with teachers, March 2017). Though promised from the outset, English lessons did not begin until February 2017 due to recruitment difficulties (*ibid.*).

Doliana Solidarity Project continued to operate, teaching English in the mornings to younger children and working with adolescents aged 15 and above (who were not invited to attend reception classes) and adults in the afternoons. Due to adverse weather conditions, the classrooms closed in mid-December. In mid-January, DSP resumed teaching but changed strategy, instead working with small groups and individuals in their 'homes' inside the camp. In early February, students aged 15 and above were invited to attend segregated classes in the secondary school neighbouring the camp, but interest was minimal and attendance poor.

As classes were held in the camp residents' homes, it

was necessary to cluster students from the same family or friendship group. Students were divided roughly according to English proficiency, but kinship ties and age were also considered. Thus, siblings and cousins were taught together if their English level permitted this, as were married couples and friends. I worked with adults, adolescents and children, including an adolescent male and his sister-in-law, a Kurdish couple, their sister and their brother-in-law, two Afghan sisters, two Afghan brothers, two older Kurdish women, an Afghan couple, and a Palestinian man with his Syrian friend. Lessons typically lasted around one hour. Camp residents who

had received confirmation that they would be reunified with family living in Germany received German lessons from native German speakers working with DSP.

From early 2017, NGO presence in the camp gradually increased. Terre des Hommes (who together with Save the Children and the Norwegian Refugee Council were awarded \$22.7m for programs across Greece that included educational elements [Howden

2017]) began co-ordinating activities (not lessons) with children on an ad hoc and sporadic basis in late autumn 2016. The Flying Seagull Project (a troupe of British clowns) started running weekly activities for younger children from January 2017. Thus, although activities for children were organised more frequently, structured and regular education remained the domain of the Greek state and Doliana Solidarity Project.

Austerity measures have dominated the EU's agenda since 2010 (Tobin et al., 2016). With the rolling back of public spending, the durability of environmental legislation is currently being questioned. Indicators that the environment no longer seems to be a priority for the EU since the beginning of the Eurozone crisis are numerous.

Part 3: Analysis

3.1: Integration

From 2012, integration with host communities became the main pillar of UNHCR refugee education policy. Up until this point, integration has largely been discussed in reference to education policy rather than as a concept in its own right. Though it might appear reasonably self-explanatory, 'there is no single generally accepted definition, theory or model of immigrant and refugee integration' (Castles et al, 2001: 12). Although it remains a common 'stated policy goal and as a targeted outcome for projects working with refugees' (Ager & Strang 2008), integration is 'individualized, contested and contextual' (Robinson 1998: 118). Despite its centrality to such projects, different stakeholders use the term in very different ways. Rather than attempting to draw together these disparate definitions, it is perhaps more fruitful

to consider integration in its widest possible sense, as a process which has as its objective long-term co-existence and co-operation between peoples. Questions regarding the sharing of language, values, ways of life, rights, citizenship, equality and multiculturalism naturally arise, each with their own intricacies and sub-sections, but they nevertheless remain within this basic framework.⁹

In Doliana, integration was rendered problematic by two factors; the spatial segregation of the camp and the various temporal constraints that delineate the camps existence. The spatial dimension, as we have seen, is common to all camps. In Doliana, camp residents experienced a triple marginalisation in spatial terms – living in a camp, on the far edge of a village, located deep in the Greek countryside, 45 minutes by bus from the nearest city. They were forced to inhabit the periphery, physically excluded from the centre on three distinct planes.

As we have seen, this spatial segregation is justified on

⁹ For an in-depth analysis of integration as a concept, and a detailed rendering of the framework proposed here, see Ager & Strang (2008).

two levels. On the first, the camp facilitates registration, distribution (of basic items) and communication, while on the second, it prevents a sudden influx of new arrivals in host communities, and the pressure on public goods that this entails. On closer inspection, both of these concerns reveal themselves as temporal (the need for immediate humanitarian intervention and the need to prevent a sudden influx of new arrivals in a host community). A third temporal constraint is the fact that many of the camp residents qualified for family reunification or resettlement (European Parliament, 2017), and therefore would not be staying in Greece. If integration is understood as a mid- to long-term project, then it is abundantly clear that the camps on the Greek mainland, including Doliana, embody the very temporality that renders this kind of integration impossible. They are neither short-term solutions that mitigate the complete absence of education/integration projects by their transience (as they were before the border closed), nor long-term solutions that can feasibly hope to develop sufficient education projects and foster integration with the host community over a period of years.

Many key actors (Greek state, INGOs) appear unwilling or unable to admit that integration projects in these circumstances are essentially futile. That is not to say that they should not be attempted (the alternative, complete exclusion, being far worse) but it should be acknowledged that the reality of the situation prohibits integration as previously defined. Instead, many key actors either redefine the term or rely upon an alternative definition; integration becomes completely divorced from the crucial temporal aspect, and is replaced by ad hoc, short-term doing occasional activities together. Such projects are eminently marketable; they demonstrate a degree of solidarity, they speak the language of diversity and multiculturalism, and they offer (photographic) evidence that the major actors are doing 'something' (thus helping to elicit more funding from donors). But, crucially, they do not challenge the segregation and marginalisation that define the lives of camp residents. In the absence of any temporal structure, such projects are merely isolated moments of interaction. They cannot 'stand in' for real community integration. As beneficial as they may be in other respects, an integrated community will not be the outcome.

A typical response of the key actors (UNHCR and its partner agencies) here is that they cannot shape the conditions that they find themselves working in; the

transient nature of refugees entails a set of temporal constraints. Like the camps themselves, these projects are presented as an attempt to make the best of a difficult situation, as the only viable solution to a complex problem. Yet this stance exonerates or ignores the wider social, political and economic forces that have shaped the conditions that necessitate camps, and place such temporal constraints on their residents. These forces are not forces of nature; neither do they exist in a vacuum.

Many key actors (Greek state, INGOs) appear unwilling or unable to admit that integration projects in these circumstances are essentially futile. That is not to say that they should not be attempted (the alternative, complete exclusion, being far worse) but it should be acknowledged that the reality of the situation prohibits integration as previously defined.

They are affected, perhaps controlled, by the most powerful (state) actors, and can thus be challenged and changed. In practice, a more efficient, Europe-wide asylum process could significantly decrease the 'waiting period' for new arrivals, and turn camps into short-term processing centres. A competent and comprehensive humanitarian visa scheme based in refugee-producing countries or their neighbours could even remove the need

for registration and application upon arrival (European Parliament 2016). Both of these interventions would remove the constraints that limit current education/integration projects. Evidently, outlining the full range of viable alternatives is beyond the scope of this paper. It is sufficient to point out that the camps, and the faux-integration projects that take place within and around them, are only the most viable solutions if one continues doggedly along the current path. Other paths exist, and on them, alternative solutions.

3.2: Language

A second contradiction can be located in the language of instruction. As we have seen, in the past decade, it became increasingly clear that most refugees were in

It is sufficient to point out that the camps, and the faux-integration projects that take place within and around them, are only the most viable solutions if one continues doggedly along the current path. Other paths exist, and on them, alternative solutions.

a protracted situation, and global refugee education policy shifted toward a model that focussed on acquisition of the language of the host country to allow 'smooth integration of refugee learners into national systems' (GES 2012: 28). That is not to say native language teaching was discontinued with immediate effect. Rather, it was explicitly acknowledged

that attempts would have to be made to balance the two competing claims (of native and host country language acquisition) in the form of a 'mixed curriculum that faces both ways' (UNHCR cited in Walters & Leblanc). Proponents of native-tongue language acquisition point to the importance of continuity with the past in an otherwise precarious and uncertain situation, cultivating an individual and ethno-linguistic/national identity

(Joseph 2004), the importance of psychosocial wellbeing (linked to the ability to express oneself) and the practical benefits of literacy in a native tongue for foreign language acquisition (Bialystock 2001). Learning the language of the host country is typically conceived as a key first step on the path to long-term integration, and a means to facilitate everyday transactions in the short-term – but this relies upon a mutual desire of both the host state and the refugee to teach/learn the stated language.

In the Greek context, the notion of a ‘mixed curriculum that faces both ways’ was rendered impossible by the plurality of countries of origin and the possibility (probability) of reunification or resettlement. Indeed, even following the updated GES guidelines that prioritise learning the language of the host country proved inherently problematic. A curriculum conceived along these lines would have to face up to four ways at once, and would be specific to each child; thus a Syrian child heading to Germany would study Arabic, Greek, German and English, while an Afghan child would focus on Farsi, Greek and English. Given the complications in organising such an intricate program (time restrictions, recruitment difficulties, logistical organisation), it soon became clear that compromises would have to be made.

The Greek government insisted that Greek language lessons form an integral part of the curriculum from the outset, ostensibly as a means to facilitate smooth integration of refugees into its national ‘order of things’ (Malkki 1995). However, a contradiction quickly becomes apparent; while learning the language may help negotiate day-to-day life, most children would not be staying in Greece, and therefore would not integrate into the Greek ‘national order of things’ i.e. the Greek education system or Greek society. As a result, many expressed a limited desire to study Greek (Interview with teachers, March 2017; Interview with students March 2017). While basic Greek (speaking and reading) undoubtedly helped with daily communication, learning Greek was viewed as a difficult and unnecessary chore that sometimes translated into a reason not to attend school (Interview with students, March 2017; Interview with teachers, March 2017). It should be noted that Afghans typically proved the exception, aware of the fact that they were more likely to stay in Greece on a mid- to long-term basis (Interview with student, March 2017). Significantly, these responses suggest a degree of agency rarely attributed to children or to refugees; instead of fulfilling their ‘assigned’ role of passive receptors of pre-selected knowledge strands, the children made active decisions about what they wanted to learn.

A second obstacle involved the uncertainty of refugees regarding their future. Until the latter stages of the resettlement process, camp residents were unaware of their destination country, foreclosing any attempt to teach the language of the country where they would eventually be granted asylum. In light of this uncertainty

(and no doubt due in part to the cultural dominance of the US) many children expressed a desire to learn English, the lingua franca of Europe, perceived by many as a key to a better future (Interview with students, March 2017; interview with student March 2017). The Greek state appeared unwilling to recognise this, and failed to accept that in such circumstances, Greek should have perhaps taken a less central role, and should not have automatically been chosen as the language of instruction. In a move reminiscent of countless humanitarian interventions, the Greek government gave refugees what it wanted to give, rather than what the refugees themselves wanted to receive. Employing Greek teachers reduced unemployment, and retaining control over education provision (rather than ceding it to INGOs) can be interpreted as an assertion of sovereignty; unlike the governments of the Global South, the Greek state wanted to be seen as a key actor in the crisis unfolding on their territory, rather than a passive host reliant on foreign intervention. NGO representatives spoke of a power-struggle between the Greek government and UNHCR, with the former wishing to retain control but failing to acknowledge the economic restrictions that severely hampered its ability to perform such a task (Interview with NGO Representative, April 2017a).

That it fell to a small independently funded project to provide a service supposedly of great importance is indicative of the failure of the INGOs operating on the ground to translate their own rhetoric into coherent policy implemented on a national scale.

The major INGOs (Save the Children and Unicef) responsible for co-ordinating education projects on a national scale emphasised the importance of native tongue teaching alongside Greek and English, and established schools in Athens that employed Arabic and

Farsi speakers (in partnership with local NGOs Elix and Apostoli). However, such projects were not attempted in more remote areas such as Doliana. Admittedly, logistical and recruitment difficulties are more pronounced in these areas, but attempts to employ and train camp residents as interim teachers could, and should have been undertaken. Various NGOs operating in the area employed camp residents as translators or cultural mediators, and it is difficult to understand why the same could not have been attempted with teachers. Doliana Solidarity Project initially tried to support native-tongue lessons, informally ‘recruiting’ two camp residents who were highly literate in their native tongue and had some prior experience teaching, but the lessons only continued for about one month due to discipline issues, exacerbated by the fact that the teachers were working on a voluntary basis (Interview with volunteer, March 2017). That it fell to a small independently funded project to provide support beyond its remit and attempt to provide a service supposedly of great importance is indicative of the failure of the INGOs operating on the ground to translate their own rhetoric into coherent policy implemented on a national scale.

Still within the realm of language, a second contradiction that is inextricable from the integration paradox explored in the previous section becomes apparent. The principal motivation for teaching Greek – to

facilitate communication with Greek people, theoretically beginning a process of integration – was completely undermined by restricting interaction with the Greek population, both by containing refugees in camps and by teaching refugee children separate from Greek children. If the Greek state were serious about teaching Greek and facilitating integration, one would expect significant efforts to expose refugees to the Greek language by encouraging, rather than limiting, interaction with Greek people. Instead, learning Greek became part of a charade in which most children were unwilling participants, pawns in a power struggle between the Greek government and UNHCR/partner INGOs.

Evidence gathered over the course of field research (observations and interviews with refugees and key actors) suggests that the Greek language should have occupied a less central role in the curriculum, and more effort should have been made to teach native languages (at least basic literacy) and English, as these would be of greater practical use to most (not all) refugees in the future. The use of Greek as a language of instruction should also have been discussed, in order to ascertain whether it was in the children's best interests or those of the Greek state. As previously mentioned, several INGO-funded schools in Athens employed Arabic or Farsi speakers as teachers, translators or classroom assistants to help communicate with students and interact with parents. Such an approach would have required careful organisation (to avoid marginalisation of minorities) and external funding (the Greek state should not be required to use its severely limited state budget for such projects) but might have helped create a more inclusive school environment for refugee children.

3.3: Education

A previous section explored how integration is redefined by the key actors in the global refugee regime and stripped of its crucial temporal component. 'Education' is utilised in a similar fashion; the elasticity of the term allows for all manner of interventions to take place. Education in a crisis situation is even more nebulous – providing safe spaces for children, offering opportunities to play and child-friendly activities are all bracketed under the banner of 'education'. While it is certainly true that play is a key part of a child's development, and offering a space that is 'safe' has huge psychological benefits for a traumatised or uprooted child, it is nevertheless slightly misleading to equate them with education and/or schooling. The point here is not to critique the grouping together of distinct domains on the part of INGOs, but to demonstrate how the broad, vague concept of education is periodically invoked when practitioners are confronted with the impossible reality of school provision. For example, when asked about the debilitating time constraints, the absence

of a curriculum, the absence of a common language, the constant movement of people (before the border closed) and the general impossibility of conducting a coherent, engaging, useful lesson in this context, the INGO response was to point out that at least the children were in a safe space, if only for a few hours (Interview with NGO Representative, April 2017a). At least they were talking and listening, thereby developing social skills. If they were moving, at least they were developing their motor skills. If they are writing, at least they were improving their cognitive skills. When the complications of delivering non-formal education prove overwhelming, practitioners can fall back on an expanded definition to demonstrate they are still doing something, that 'education' is still being provided.

The above exchange is indicative of a paradox at the heart of education provision as humanitarian intervention. In some respects, it is absurd to try to provide formal/non-formal education in a refugee camp

In some respects, it is absurd to try to provide formal/non-formal education in a refugee camp setting; the uncertainty and absence of a state, coupled with the conditions outlined above, create an environment that is virtually incompatible with regular, structured learning.

setting; the uncertainty and absence of a state, coupled with the conditions outlined above, create an environment that is virtually incompatible with regular, structured learning. UNHCR/INGOs, while fully aware of this contradiction, claim powerlessness over the wider situation, and instead endeavour to redefine 'education' to fit the narrow

confines of the camp. Thus, education provision is focussed on cognitive development and safe spaces, on child protection and psychosocial support. Though of utmost importance, they cannot stand in for 'education' – either in its narrow form (schooling) or in its broader sense (the transmission of values, ideas, behavioural codes and a cultural-historical sense of self).

Having examined the contradictions of schooling with the camp, it is necessary to examine education conceived in its broader sense. If education is not merely limited to schooling but also incorporates 'informal' aspects (such as daily experience and exposure to the surrounding environment), what is the effect of the camp? What is the pedagogic message in the arbitrary containment of certain 'non-native' sectors of the population? One cannot help but wonder how children in camps can be expected to absorb values such as inclusivity, tolerance and respect for other cultures when their day-to-day lives are conducted in an environment shaped and structured by segregation and division.

3.4: Values and the Camp

The concepts of norms and values provide an overarching structure, a spine that runs through the following observations and analyses. It is futile to dwell on the finer points of the debate regarding these values – various scholars (Habermas 1992; Mouffe 2012; Ferry 2006; Castiglione 2009; Lacroix 2008) have contributed articles and book-length treaties on this very subject.

Instead we will take a working definition of such values as an unfixed and constantly reworked framework of beliefs that structure social interaction in a given society. In Europe, and in the Western world as a whole, these values are commonly understood as respect for human rights, democracy and the rule of law, rooted in secularism, rationality and humanistic thinking. This skeletal set of values can be fleshed out with notions of tolerance, respect for others, freedom of expression, freedom of association etc. Cultural norms, though often interlinked with the aforementioned values, can be defined as a set of behaviours and attitudes considered typical of a given group that share a common identity. Values and norms have a symbiotic relationship. They inform and shape one another; what is deemed acceptable behaviour is rooted in a system of values, but such values are often established through habitual behaviour and produced through a complex web of power-relations.

The following section of analysis will examine what happens when different value systems and different cultural norms interact. This is of particular relevance in relation to education projects in refugee camps. In such settings, children often find themselves at the forefront of intercultural interactions; they are typically far less resistant to new ideas, concepts, values or behaviours than their adult counterparts, and quickly become living sites of cultural hybridity and change due to the different cultural influences they are exposed to from a young age. They thus experience the interaction of different value systems in a very real sense, and learn to negotiate this interaction on an almost daily basis. Epstein notes that the value systems of their home countries 'are [often] deemed incompatible with international [read Western] values, and in some cases framed as the root causes of war and poverty, and so refugee children in particular are disciplined through education to be agents of change' (Epstein 2012, *italics added*). This notion of 'education as reorientation' is of particular relevance given the dynamic of a refugee camp.

As has been amply discussed, the camp is an (enforced) coming together of people from different cultural backgrounds. Differences in expectation, perspective, language, culinary tastes and preferences, religion and gender norms are regularly negotiated, between camp residents, international staff, local residents and Greek workers. Though such interactions occur within these categories, the principle dynamic is between camp residents, recently arrived

from Afghanistan or Syria, and Europeans living in the village or working in the camp. These interactions are often characterised as a 'clash of values' between the Muslim-Arab world (often confounded through ignorance or indifference) and Europe, a frontier of the West, a loosely aligned collection of liberal-democratic regimes predicated upon the aforementioned set of norms and values (such as commitment to uphold the rule of law, respect for human rights).

Values and norms have a symbiotic relationship. They inform and shape one another; what is deemed acceptable behaviour is rooted in a system of values, but such values are often established through a complex web of power-relations.

The idea of a 'clash' of values recalls Huntington's seminal work 'The Clash Of Civilizations?' (1993) in which he contended that the temporary conflict between ideologies had been replaced by the ancient conflict between civilizations, and predicted that cultural and religious identities would become the primary source of conflict.

Huntington's work rests on the notion of irrevocable differences between fixed and sealed entities. The 'clash' he describes is violent, aggressive and absolute; it is not merely a moment of coming together but a profound and infinite intolerance and incompatibility. Such an approach ignores the reality of cultural interaction in practice however, in which cultural differences are negotiated, exchanges occur, and all cultures develop in relation to all others they come into contact with (Said 2001).

That being said, cultural differences will not be overcome by denying their very existence. Attempts to focus on common values do not mean that other, more contentious values will cease to be an issue and simply fade away into the background. This wishful thinking only serves to complicate the issue further, as instead of debate, discussion and compromise, cultural differences are merely hidden from view or stripped of their ubiquity and dissected into component parts (rather than cultural differences, contentious issues reside on a regional, family or individual level). Additionally, Westerners are particularly prone to diagnosing their own value systems as universal, ignoring the specific set of social-historical conditions that gave birth to them. Though they may be well-intentioned, attempts to spread or universalise such values recall colonial notions of bringing 'civilization' to savage peoples.

The camp is a laboratory for cultural interactions; for many new arrivals, their first prolonged face-to-face contact with Europeans occurs within the camp environment. Typically, all actors inevitably arrive at a series of intersections in which these cultural differences must be negotiated, and a compromise found. One such

[C]ultural differences will not be overcome by denying their very existence. Attempts to focus on common values do not mean that other, more contentious values will cease to be an issue and simply fade into the background. This wishful thinking only serves to complicate the issue further, as instead of debate, discussion and compromise, cultural differences are merely hidden from view or stripped of their ubiquity and dissected into component parts

intersection is that of gender segregated teaching. After consultation, it emerged that most (adult) camp residents wanted boys and girls to be taught separately (Interview with volunteer, March 2017). The various actors were forced to make a choice between teaching in gender-segregated classrooms (in deference to the various cultures of origin) and teaching together (arguing that in Europe, this was a norm rooted in the value of gender equality, and being in Europe entailed respecting such cultural norms). DSP, various other INGOs, the Greek state (and several other education-based projects in the same predicament elsewhere) opted for the latter; in the vast majority of cases,¹⁰ the refugees soon relented, and classes proceeded with minimal interruption. The desire to see their children receive some form of education quickly triumphed over established cultural norms in their respective countries of origin. A similar situation arose regarding different ethnic groups. Initially, most refugees requested separate lessons for Syrian and Afghan students. Once again, the same crew of key actors decided to ignore this request, partly on logistical grounds and partly because it was argued that multiculturalism, the presence and acceptance of people from a range of different backgrounds, was a key European value, and must be respected. As one teacher observed, 'in Germany or Sweden, they won't be taught in separate groups but together, alongside German or Swedish children' (Interview with teachers, March 2017). Though well-intentioned, this statement ignores the fact that in Greece, although Syrian and Afghan children were taught together, they were not taught alongside Greek children, rendering the whole notion of multiculturalism somewhat hollow. Teaching two different marginalised minority ethnic groups together but separately from the mainstream only reifies the sense of exclusion. Unsurprisingly, at Kalpaki school, fighting between Afghan and Syrian students was a daily occurrence (Interview with teachers, March 2017), and by late February, two Afghan children stopped attending school altogether due to persistent low-level violence (Interview with student, March 2017).

After consultation, it emerged that most (adult) camp residents wanted boys and girls to be taught separately [...] in the vast majority of cases, the refugees soon relented, and classes proceeded with minimal interruption. The desire to see their children receive some form of education quickly triumphed over established cultural norms in their respective countries of origin.

[I]n Greece, although Syrian and Afghan children were taught together, they were not taught alongside Greek children, rendering the whole notion of multiculturalism somewhat hollow. Teaching two different marginalised minority ethnic groups together but separately from the mainstream only reifies the sense of exclusion.

To their credit, most participants involved in teaching advocated teaching refugee children together with Greek children. One teacher, who had experience working with Roma children, advocated teaching subjects that do not require advanced knowledge of Greek, such as music, sport and art together. The same teacher also observed that on the few occasions when children were taught together, the behaviour of the refugee children improved significantly (Interview with teachers, March 2017). The

main obstacle to this inclusive approach seemed to emanate from Greek parents; several teachers reported speaking to parents, some of whom were openly racist, and others who appeared to sympathise with the refugees' plight but were afraid of the refugee children, and believed them to be dirty, poorly behaved and disease-ridden. While this explicit racism must be dismissed, it is nonetheless obvious that the sudden arrival of large numbers of non-Greek speaking children in a single class would have a significant impact on the learning experience of Greek children. This could have been negotiated either by introducing small numbers of refugees to each class (as was the case in Ambelokipi in central Athens [Howden 2017]) or employing translators or cultural mediators as classroom assistants (as has been previously mentioned) to enhance communication and reduce tension.¹¹

These above examples demonstrate differences in norms that are context-dependent, and thus susceptible to change. Harder to resolve are differences in values, deeply ingrained attitudes, mentalities or approaches that are not so susceptible to external (f)actors. One example is the attitude toward using violence as a means of disciplining children. Parents physically punishing children is common almost to the point of being ubiquitous in the Greek camps – this observation was confirmed by various interviewees, including with teachers, social workers and representatives from the INGOs co-ordinating refugee education across the country. Violence in the home environment inflicted principally but not exclusively by the father reflects a broader set of values that are deeply entrenched in both Syrian and

¹⁰ While working in a different camp in the same region, the interviewee faced the same predicament, and took a similar course of action. In response, certain minority ethnic groups refused to send their children, beginning a 'school strike' that lasted several weeks (Interview with volunteer, April 2017).

¹¹ The Greek state appear to have recognised that segregated 'reception' classes only served to strengthen the sense of exclusion, and, as of May 2017, has taken a more inclusive approach, allowing refugee children to attend school at the same time as Greek children.

Afghan societies. Obedience to the patriarchal head of the family is absolute. Any perceived challenge to his authority or lack of respect from his children is liable to be punished by force (Parallels can be drawn between family dynamics and the wider political culture of the state). Given this wider context, asking parents to stop hitting their children (under the pretext that it contravenes European cultural norms, or even certain Human Rights) is utterly futile. Indeed, in both countries, the use of violence as a tool to discipline is not limited to a domestic setting. According to various sources, corporal punishment in school is widely practiced in both Syria and Afghanistan. A representative from an INGO recounted how parents would ask her ‘Why the teachers weren’t hitting [her] children?’ (2017a). In effect, it would appear that children are taught from a young age that violence delineates the boundary between acceptable and unacceptable behaviour. At school in Greece, where violence is never used as punishment, these children found that the boundary had shifted; indeed, that the boundary enforced by violence no longer existed. Consequently, (as well as various other contributing factors) behaviour during the first few months was often poor as children negotiated this new terrain (Interview with teachers, March 2017).

The response to violence toward children in the camps traces a familiar path. UNHCR and their partner agencies express a degree of outrage at the use of violence against children. Certain INGOs attempt to negate the notion of cultural difference, and locate the problem within individual families, opening more case reports and the like (Interview with NGO Representative, April 2017a). As previously mentioned, obscuring, rather than acknowledging cultural differences is not a step toward their resolution. The fact that such violence is virtually endemic, and deeply rooted in the social fabric of various countries of origin, is conveniently overlooked. The social conditions in the camp (lack of privacy, extreme boredom, restriction of interaction with those outside) that only exacerbate the use of violence are ignored. While it is acknowledged that simply telling parents to stop hitting their children will not work, only minimal attempts are made to address how attitudes and cultural norms can be influenced – namely through exposure to, and integration with, European society over a significant period of time. Once again, the temporal constraints of the camp foreclose any attempts to facilitate integration and alleviate these tensions.

Having analysed three circumstances in which different value systems interact, it is necessary to take a closer look at the role of behavioural norms. Both the ‘hidden curriculum’ and informal education in general teach a set of behavioural norms designed to provide children with the skills to negotiate the world around them. In a Western (read European) context,

such norms include arriving on time, listening to one another, discussion and debate rather than aggression and violence and respect for one’s environment. The refugee camp provides an example of a setting in which such norms and values do not correspond, or are actively in conflict with, the external environment. In the camp, violence is reasonably commonplace, the strongest/most cunning regularly gain greater access to resources, there is a complete absence of routine or structure, no possibility of appeal to a higher authority to settle disputes and ambivalence toward one’s surroundings. In such circumstances, there is a clear disconnect between the norms and values which are supposed to structure one’s life-world, and those that actually do. Evidently, teaching cannot and should not simply reflect this reality and teach the merits of enforcing one’s will by force or treating one’s surroundings with disdain. Instead, teaching follows the trajectory of the camp itself; rather than addressing the dismal reality of the present, education focusses on a deferred future, located outside the camp, to which all hope is pinned. These norms are still transmitted (either

The social conditions in the camp (lack of privacy, extreme boredom, restriction of interaction with those outside) that only exacerbate the use of violence are ignored. While it is acknowledged that simply telling parents to stop hitting their children will not work, only minimal attempts are made to address how attitudes and cultural norms can be influenced – namely through exposure to, and integration with, European society over a significant period of time.

implicitly or explicitly) but children quickly develop a keen awareness of two distinct behavioural codes; one that applies to life inside the camp, and one that applies or will apply to life outside it (though the latter can be temporarily brought into the camp by NGO workers). This distinction was highlighted by the story of a camp social worker, describing her experience working with children and stray puppies that lived on the wasteland outside the camp.

‘When I am [in the camp], I see the children hugging and feeding the dogs, playing with the “cute puppies”. One day, I left, and then I came back because I [had] forgot[ten] something. The children didn’t see me. All the children, the same children, were hitting the same dogs with sticks.’ (Interview with Social Worker, March 2017)

This was not an isolated incident. Between January and April, three dogs were killed by children in the camp. Yet while NGO workers were in attendance, the children behaved in manner consistent with the framework of rules that apply outside the camp, petting and playing with the dogs. It was only when NGO workers departed and the children were left to their own devices that camp rules kicked in – in the absence of any kind of authority, violence and cruelty toward animals suddenly became acceptable.

A final contradiction that often remains unexamined relates back to the realisation that values are contingent upon wider society, and are neither universal nor ahistorical, regardless of their benign or indeed beneficial effects. Indeed, the very concept of ‘universal values’

negates the specificity of the individual, and presupposes a singular base experience of humanity, thereby ignoring the complex web of power relations that structure human interaction, producing and maintaining strictly differentiated experiences and perspectives. In the context of the camp, 'much of the former life-worlds of refugees are deemed incompatible with "international values"' – thus 'educational policy and practice is oriented around the recalibration of their social and cultural norms rather than congruent with them' (Epstein 2012: 112). Part of this 'recalibration' involves the inculcation of the aforementioned international (universal) values, severed from both their historical roots and the wider society in which they hold meaning. Notions such as the importance of the rule of law, of Human Rights, of democracy, of tolerance and respect for other cultures are inscribed upon

individuals who find themselves outside the parameters of this cosy 'universality', and whose very existence serves as a reminder that such notions are in fact limited or restricted to certain societies, or citizens of certain states. One cannot help but identify a blatant contradiction in a society that teaches, transmits or imparts values such as tolerance, diversity and respect for other cultures while at the same time endeavours to keep people claiming asylum in camps. 'Liberal Europe' is a reassuring and comforting idea to those occupying a privileged position within it, but an absolute fiction to those who find themselves on its margins, experiencing, first hand, the camps, segregation, bureaucratic delays, police harassment, violence and abuse emblematic of the current European approach to migration and asylum.

Part 4: Conclusion

This study draws together three distinct strands of academic study; refugees, camps and education. In order to examine the role of education within a refugee camp, it is first necessary to understand the wider context of migration and asylum. Beginning with the birth of the refugee as a 'social category' in Europe in the immediate aftermath of the Second World War, one can trace the development of a discourse, a body of knowledge that shapes contemporary understanding of the 'refugee issue'. The bifurcation of this discourse prefigured by the migration of this issue to the Global South marks a key point in this development, and provides an analytical frame for reading the current European refugee 'crisis'. The arrival of over 1.5million people from the Global South on the shores of Europe broke the mould, transgressing the established frontier between the universality of asylum and the reality of what that universality might actually entail.

The camps that were established within the borders of the European Union were the consequence of this transgression. Characterised by segregation and uncertainty, these camps are a common feature of the refugee regime of the Global South. Their appearance on mainland Europe marks a new chapter in global migration governance. Virtually all previous research conducted on refugee camps (before 2015) took place in the Global South; policy initiatives and best practice of international institutions were formulated and implemented in this context. The situation in Greece problematized some of the assumptions that underpinned these approaches.

Education provision posed several problems. Some of these contradictions are endemic to all camps; the spatial segregation and uncertainty which undermine education and integration projects are not unique to Greece. But the specific set of temporal constraints, the heterogeneity of the new arrivals, the role of the Greek state and the dynamic between Western and non-Western value systems were specific to this particular context.

Great care has been taken to examine education in both the narrow, conventional sense of schooling and the wider understanding of transmitting a package of values, norms and ways of behaving. Education cannot

be reduced to a mere curriculum, nor extricated from the social structures in which it takes place. Providing schooling in such an environment entails negotiating these practical concerns such as language of instruction or degree of integration in state schools. But it is also necessary to identify and interrogate the wider contradictions inherent in education and integration projects that take place in spaces fundamentally structured by exclusion, and analyse the disconnect between principles and practice. The purpose is to engage with the contradictions present on each plane, as opposed to focussing either on the practical concerns without taking into account the bigger picture, or dismissing all practical concerns as irrelevant in light of the profound societal contradictions. The specific interventions and narrow constraints can only be understood by grappling with the wider set of power-relations that produce them.

In Doliana, the possibility of long-term integration with the host community was foreclosed by the temporal constraints imposed upon camp residents, yet the Greek state, UNHCR and its partner agencies continued to try to foster it. Schooling was to play a key role in this endeavour, yet refugee children were taught separately from their Greek counterparts. Greek was the language of instruction, but interaction with Greeks restricted, both inside and outside the classroom. European norms and values such as gender equality and respect for other cultures were insisted upon; quite how this respect for others permitted their containment in camps conveniently overlooked.

The contradictions inherent in providing education and fostering integration in a refugee camp are manifold and difficult to resolve. Attempts to do so inevitably run up against the fundamental, irreconcilable contradiction of the camp as a space of exclusion. While working to ameliorate the schooling experience of refugee children in refugee camps by analysing and critiquing current practice and policy, it is necessary to retain as a primary objective the elimination of such camps, and in particular, the curtailment of their proliferation within the borders of Europe.

References

- Agamben, G. (1998) *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Ager, A. and Strang, A. (2008) Understanding Integration: A Conceptual Framework, *Journal of Refugee Studies* (21), 2: 166–191.
- Agier, M. (2011) *Managing the Undesirables*, Cambridge: Polity Press.
- Amnesty International, (2017) 'TURKEY 2016/2017' [online] Available at: <https://www.amnesty.org/en/countries/europe-and-central-asia/turkey/report-turkey/> [Accessed 08/08/2017].
- Antonakaki, M., Kasperek, B. and Maniatis, G. (2016) Counting Channelling and Detaining: The Hotspot Vialin Chios, Greece [online] Available at: <http://societyandspace.org/2016/11/29/counting-channeling-and-detaining-the-hotspot-center-vial-in-chios-greece/> [Accessed 28/07/2017].
- Bank, R. (2014) *Forced Migration in Europe* in Fiddin-Qasimiyeh, E., Loescher, G., Long, K., and Sigona, N., *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies* Oxford University Press, Oxford, pp. 693–702
- Bauman, Z. (2000) *Liquid Modernity*, Cambridge: Polity Press.
- Berman, G., Hart, J., O'Mathúna, D., Mattellone, E., Potts, A., O'Kane, C., Shusterman, J., and Tanner, T. (2016) What We Know About Ethical Research Involving Children in Humanitarian Settings: An overview of principles, the literature and case studies, Innocenti Working Paper No. 2016-18, UNICEF Office of Research, Florence.
- Bessel, R and Haake, C. B eds (2009) *Removing Peoples: Forced Removal in the Modern World*. Oxford: Oxford University Press.
- Bialystok, E. (2001) *Bilingualism in development: language, literacy, and cognition*. New York: Cambridge University Press.
- Biesta, G. (2007) The Education-Socialization Conundrum, or who is afraid of education? *Utbildning and Demokrati*, (16) 3 25–36.
- Brauman, R. (2000) *L'Action Humanitaire*, Paris: Flammarion.
- Buonfino, A. (2004) Between unity and plurality: the politicization and securitization of the discourse of immigration in Europe. *New Political Science*, (26)1, pp. 23–49.
- Castiglione, D. (2009) Political identity in a community of strangers », in J. Checkel and P. Katzenstein (eds.), *European Identity*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 29–51.
- Castles, S., Korac M., Vasta, E. and Vertovec S. (2001) 'Integration: Mapping the Field.', Report of a project carried out by the Centre for Migration and Policy Research and Refugee Studies Centre, University of Oxford. Available at <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110218135832/http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/rdsolr2803.doc> [Accessed 19/08/17]
- Chimni, B.S. (1998) The Geopolitics of Refugee Studies: A View From The South. *Journal of Refugee Studies* (11) 4: 350–374.
- Creswell, J. W. (2013) *Qualitative inquiry & research design: Choosing among five approaches*. Los Angeles: SAGE Publications.
- De Smedt, J. (1998) Child marriages in Rwandan refugee camps, Africa, (68) 2.
- Diken, B. (2004) From refugee camps to gated communities: biopolitics and the end of the city. *Citizenship Studies*, (8) 1, pp. 83–106.
- Dryden-Peterson, S. (2016) Refugee Education: The Crossroads of Globalization. *Educational Researcher*, (45) 9, pp. 473–482.
- Epstein, A.I. (2012) 'Maps of Desire: Refugee Children, Schooling, and Contemporary Dinka Pastoralism in South Sudan' University of Wisconsin-Madison, Doctor of Philosophy (Educational Policy Studies).
- European Commission (2016) *European Solidarity: a Refugee Relocation System*, Available http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_solidarity_a_refugee_relocation_system_en.pdf [Accessed 17/07/17].
- European Parliament (2017) Available at [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/589859/EPRS_BRI\(2016\)589859_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/589859/EPRS_BRI(2016)589859_EN.pdf) Accessed [20/08/17]
- European Parliament (2016) Available at <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-eu-resettlement-framework> Accessed [20/08/17]
- Fassin, D., and Rechtman, R. (2009) *The Empire of Trauma: An Inquiry into the Condition of Victimhood*. Princeton: Princeton University Press.
- Ferry J. M. (2006) *Du politique au-delà des nations. Politique européenne* (19) pp. 5–20.
- Foucault, M. (1979) *History of Sexuality Volume 1: An Introduction*. Allen Lane London.
- Foucault, M. [1976] (2003) Lecture 11, 17 March 1976, 239–264 in *Society Must Be Defended: Lectures at the College de France*. Picador Press.
- Fresia, M., and Van Kanel, A. (2015) Beyond Space of Exception? Reflections on the Camp through the Prism of Refugee Schools. *Journal of Refugee Studies*, (29) pp. 250–272.
- Geertz, C. (1973) *The Interpretation of Cultures*, Basic Books, Inc., Publishers, New York.
- Gibney, M. J. (2004) *The Ethics and Politics of Asylum – Liberal Democracy and the Response to Refugees*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Global Education Strategy (2012) UNHCR Available at: <https://cms.emergency.unhcr.org/documents/11982/53527/UNHCR+Refugee+Education+Strategy+2012+-+2016/8561f5dc-0406-43b9-b476-983bcab709bd> [Accessed 15/07/17].

- Guiraudon, V. (2017) 'The 2015 refugee crisis was not a turning point: explaining policy inertia in EU border control' *European Political Science* pp 1-10.
- Habermas, J. (1992) *Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe*, Praxis International (12) pp.1-19.
- Hailey, C. (2009) *Camps—Guide to 21st-Century Space*. Cambridge MA: MIT Press.
- Hart, J. (2008) *Dislocated Masculinity: Adolescence and the Palestinian Nation-in-exile*. *Journal of Refugee Studies* (21) 1, pp. 64-81.
- Howden, D. (2016) *The Refugee Archipelago: The Inside Story of What Went Wrong in Greece* [online] Refugees Deeply. Available at: <https://www.newsdeeply.com/refugees/articles/2017/03/06/the-refugee-archipelago-the-inside-story-of-what-went-wrong-in-greece> [Accessed 21/07/17].
- Howden, D. (2017) *Between Deterrence and Integration* [online] Refugees Deeply. Available at: <http://issues.newsdeeply.com/greece-between-deterrence-and-integration> [Accessed 20/07/17].
- Humphreys, P. (2011) *Legalizing Lawlessness: On Giorgio Agamben's State of Exception*. *The European Journal of International Law*, (17) 3, pp. 677-687.
- Huntington, S. P. (1993) *The Clash Of Civilizations?* *Foreign Affairs* 72 (3), pp. 22-49
- Joseph, J. (2004) *Language and identity*. London: Palgrave
- Kasperek, B. (2016) *Complementing Schengen: The Dublin System and the European Border and Migration Regime*. In: Bauder H and Matheis C (eds), *Migration policy and practice: Interventions and solutions*, New York: Palgrave Macmillan US, pp. 59-78.
- La Belle, J. (1982) *Formal, Nonformal and informal education: a holistic perspective on lifelong learning*. *Formal, Nonformal and Informal Structures of Learning*, (28) 2, pp. 159-175.
- Lacroix, J. (2008) *Europe des valeurs ou Europe des droits ?* in S. Besson, F. Cheneval et N. Levrat, *Des valeurs pour l'Europe ?*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, pp.27-39.
- Laue, J. H. (1989) *Sociology as Advocacy: There are No Neutrals* *Sociological Practice* 7 (15) pp.12
- Lavenex, S. (2015) *Justice and Home Affairs: Institutional Change and Policy Continuity* in H. Wallace, M. Pollack and A. Young (eds) *Policy-Making in the European Union*, seventh edition, Oxford, Oxford University Press, pp. 367-387.
- Le Compte M. D., and Schensul, J. J. (1999) *Analysing and Interpreting Ethnographic Data*, Book Five of *The Ethnographer's Toolkit* Le Compte M, D and Schensul, J. J. Eds, Walnut Creek, CA, Sage Publications.
- Lee, S. (2013) *Education as a Human Right in the 21st Century*, *Democracy & Education*, (21) 1, pp.1-9.
- Levy, C. (2010) "Refugees, Europe, Camps/State of Exception: 'Into the Zone', the European Union and Extraterritorial Processing of Migrants, Refugees and Asylum-Seekers (Theories and Practice)." *Refugee Survey Quarterly* (29) 1, pp. 92-119.
- Loescher, G. (2014) *UNHCR and Forced Migration in Fiddin-Qasimye*, E., Loescher, G., Long, K., and Sigona, N., *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies* Oxford University Press, Oxford, pp. 215-227
- McAdam, J. (2014) *Human Rights and Forced Migration in Fiddin-Qasimye*, E., Loescher, G., Long, K., and Sigona, N., *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies* Oxford University Press, Oxford, pp. 203-215
- Malkki, L. (1995) *Refugees and Exile: From "Refugee Studies" to the National Order of Things*. *Annual Review of Anthropology*, 24, pp. 495-523.
- Marfleet, P. (2007) *Refugees and History: Why We Must Address the Past*. *Refugee Survey Quarterly* 26 (3), pp.136-148.
- Marrus, M. (1985) *The Unwanted: European Refugees from the First World War through the Cold War*. Oxford, Oxford University Press.
- Milner, J. (2014) *Protracted Refugee Situations in Fiddin-Qasimye*, E., Loescher, G., Long, K., and Sigona, N., *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies* Oxford University Press, Oxford, pp. 151- 165
- Mouffe, C. (2012) *An Agnostic Approach to the Future of Europe*. *New Literary History*, (43) 4, pp. 629-640
- Mundy, K. (2006) *Education for all and the new development compact*. *International Review of Education/Internationale Zeitschrift fur Erziehungswissenschaft*, (52) 1-2, pp. 23-48.
- Nobel, P. (1998) *Refugees and Other Migrants Viewed with a Legal Eye – or how to Fight Confusion in Displaced Persons* eds Kirsten Holst Peterson and Anna Rutherford, Coventry and Sydney: Dangaroo Press.
- Nyers, P. (2006) *Rethinking Refugees: Beyond States of Emergency*. New York: Routledge.
- Owens, P. (2010) *Reclaiming 'Bare Life'?: Against Agamben on Refugees* *International Relations* 23(4), pp. 567-582.
- Parthasarathy, B. (2008) *The ethnographic case study approach*, *Global Impact Study*, Available at: <http://www.globalimpactstudy.org/2008/07/the-ethnographic-case-study-approach/> [Accessed 29/06/17].
- Peteet, J. (2005) *Landscape of Hope and Despair: Palestinian Refugee Camps*. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press.
- Rabinow, P and Rose, N. (2006) *Biopower Today* *Biosciences* 1(2) pp.195-210.
- Ramadan, A. (2013) *Spatialising the refugee camp*. *Transactions of the Institute of British Geographers* 38(1), pp. 65-77.
- Rasmussen, A, and Annan, J. (2010) *Predicting Stress Related to Basic Needs and Safety in Darfur Refugee Camps: A Structural and Social Ecological Analysis*. *Journal of Refugee Studies* 23(1), pp. 23-40.
- Sigona, N. (2015) 'Campzenship: Reimagining the Camp as a Social and Political Space'. *Citizenship Studies* 19(1), pp.1-15.
- Sinclair, M. (2002) *Planning education in and after emergencies*. Paris: UNESCO, International Institute for Educational Planning.

- Soja, E. (1989) *Postmodern Geographies: The Reassertion of Space in Critical Social Theory*. London: Verso.
- Stake, R.E. (1995) *The Art of Case Study Research*. SAGE Publications.
- The Glossary of Education Reform (2015) Hidden Curriculum [Online] Available at: <http://edglossary.org/hidden-curriculum/> [Accessed 03/07/17].
- Turner, S. (2015) What Is a Refugee Camp? Explorations of the Limits and Effects of the Camp, *Journal of Refugee Studies* 29 (2), pp. 139-148.
- UN General Assembly. (1948) "Universal declaration of human rights" (217 [III] A). Paris. Available at :<http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/> [Accessed 12/07/17]
- United Nations High Commissioner for Refugees (2003) Education field guidelines. Geneva Switzerland. Available at: <http://www.unhcr.org/40586bd34.pdf> [Accessed online 10/07/17).
- United Nations High Commissioner for Refugees (2010) Convention and protocol relating to the status of refugees. Geneva, Switzerland.
- United Nations High Commissioner for Refugees (n.d.) Available at: <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean> [online] UNHCR [Accessed 01/08/2017].
- United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organisation & United Nations High Commissioner for Refugees. (1984) Memorandum of understanding between UNESCO and UNHCR on education for refugees. Paris, France.
- Robinson, V. (1998) Defining and Measuring Successful Refugee Integration, *Proceedings of ECRE International Conference on Integration of Refugees in Europe*, Antwerp, November 1998 , 1998 Brussels ECRE.
- Said, E. (2001) Clash of Ignorance [online] *The Nation*. Available at: <https://www.thenation.com/article/clash-ignorance/> [Accessed 10/07/17]
- Verdirame, G., and Harrell-Bond. B.E., (2005) *Rights in exile: Janus-faced humanitarianism*. Oxford: Berghahn Books.
- Waters, T. and Leblanc, K. (2005) Refugees and education: Mass public schooling without a nation-state. *Comparative Education Review*, 49(2), pp.129–147.
- Werker, E. (2007) Refugee Camp Economies *Journal of Refugee Studies*. 20 (3), pp. 461-480.
- Zembylas, M. (2010) Agamben's Theory of Biopower and Immigrants/Refugees/Asylum Seekers Discourses of Citizenship and the Implications For Curriculum Theorizing *Journal of Curriculum Theorizing* (26) 2, pp.31-45.



The House of the Temple's library,
Washington, D.C.
Image: J B

What is your definition of culture?

Magda Bacha, Marion Bally, Bérénice Bouty, Cassandre Spiliopoulos & Suzanne Vogel

School of Public Affairs, Sciences Po, Paris

Culture is, by nature, an ambiguous and polyvalent term which invites us to list what is and is not culture, or what it should be, rather than thinking about it in itself. What is culture? On what conditions can we talk about “culture”? “Culture” is, firstly, classically opposed to “nature” conceived as something innate, spontaneous, and can thus be considered as somehow artificial. But, it can also take a positive meaning, associated with what we call a “cultivated” person, a perfect product of social norms. In materialistic terms, but nonetheless, in an essential way, culture is a heritage, a set of works of arts that one needs to protect, diffuse, and which serve as a landmark in a collective history. Finally, in a more anthropologic and broader sense, we can understand culture as a whole system of references – behaviors, languages, ideologies, myths – which influences the way one perceives the world in a society at some point in time.

In the course of this work, we would like to give a personal insight of what culture means for us, without trying to exhaust the topic, as it would be, of course, impossible and perhaps even harmful to do so. Culture is and must remain intrinsically plural as it is a way of life, a personal and collective way to apprehend time and space, a particular way of inhabiting the world through the use of mind and senses. As a consequence, beyond the embodiment of a collective experience normalized through institutions (I), we try to show how, knitted by social interactions, culture is dynamic and polymorphic (II), and how, through a personal re-appropriation of a collective imaginary, culture becomes a powerful liberating vital force (III).

I. The collective dimension of culture

First of all, culture is a collective experience, because it questions our relationship with the rest of the world and the Other. If we have to describe the origin of culture, we would rather talk of “astonishment”. As the Greek philosopher Aristotle has written at the beginning of his *Metaphysics*, the astonishment is the origin of the understanding of the world by humans, which is provoked by the discovery of something new and never thought of. Culture, as a collective experience, has its roots in this intellectual and anthropological process, which drives people to discover Otherness.

In line with this idea, culture arises constantly as part

of a particular community, and refers to a scattering of ideas and thinking patterns, as a fruit of a specific history, which has shaped people’s minds. Therefore, inside each community, it is necessary that some people are in charge of protecting the continuity of this heritage. From this point of view, culture could certainly not be considered as “culture”, if it would not have been embodied by institutions, like schools, museums and galleries, philanthropic foundations, and, of course, public head departments. Culture is thus a collective experience, which is kept unspoiled by institutions: it becomes the norm for this group, which can define and recognize its identity as the foundation of the community. For example, the creation of UNESCO in 1945, at the end of the Second World War, has clearly demonstrated the unanimous will to build peace through culture, defined as a collective experience structured by a world heritage.

II. Culture as a critical and ever-changing way to relate to society

The foundation of such international cultural institutions, resulting from the political will to ensure a pacific cohabitation, also entails a growing consciousness of an emerging global market, reinforcing the need to curb cultural imperialism and standardization. One can question, however, the very role of these institutions. Does globalization go along with a global culture? Nothing is less certain.

Nowadays, despite an overwhelming economic and political power of America, one cannot argue that we are coming towards an Americanized culture. On the contrary, a subtle cultural interbreeding occurs and counters the homogenizing process of globalization. In his famous book, *Modernity at large, Cultural Dimensions of Globalization*, Arjun Appadurai illustrates how the spontaneous process of indigenizing alien cultural forms at the individual level has been a key element in resisting the colonizer, and remains an important issue to nuance the pessimistic vision of a “cultural shock” due to globalization. Cultures are not monolithic blocks of practices inherent to a place or a people and promoted by its power structure. They are rather complex conglomerates of individual ways of life, penetrated by many foreign influences. Even these influences do not go one way: the alien cultural elements are not imported as such but are adapted to suit and melt in a former set of

[C]ulture arises constantly as part of a particular community, and refers to a scattering of ideas and thinking patterns, as a fruit of a specific theory, which has shaped people’s minds.

beliefs and values, they are re-shaped by an intense “work of the imagination”. Thus, although Appadurai underlines the political dimension of culture, conceived as a tool to achieve domination at an institutional level, he shows how culture eventually goes beyond these oppressive aims and becomes a liberating force at the individual level. The very failure of the British colonizers trying to rule the Indians by numbers is a telling example: these European techniques of *savoir-pouvoir* backfired on them when they became, in the hands of the colonized, a means of democratic awareness and political self-consciousness. Culture is not and cannot be a one-sided “civilizing” (homogenizing) force. When we take a closer look at imperialistic and delusional discourses of institutional domination, it is, rather, a differentiating force which allows many ever-changing civilizations to emerge.

Thus, even if we definitely have to protect cultures from imperialistic ambitions that operate through institutions, we have to bear in mind that there is no “natural” or pure culture since its plasticity makes it hypersensitive to different influences that inevitably broaden its scope and change its meaning. How, then, can international institutions decide what is worth preserving? What stage of the cultural process is to be considered as “cultural heritage”? There is a tenuous – although fundamental – difference between protection and protectionism, conservation and conservatism. Institutions must be careful neither to enact vain barriers in a field that has none, nor to promote a fake neutral liberal ideology, which negates the political and polemical nature of culture. In its 2005 convention, UNESCO tried to tackle this delicate issue, promoting the vision of a multicultural world, enriched by the encounter of different horizons. Indeed, by acknowledging the need to protect traditional cultures, this convention nonetheless emphasized “the vital role of cultural interaction and creativity which nurture and renew cultural expressions”. In the Internet era, allowing more than ever an individualized relation to a profuse cultural material, this statement proves that institutions have taken into account that culture is, to a certain extent, beyond their reach. Intrusive political actions undertaken in the cultural field are always and often quite rightly suspicious. Culture escapes every attempt of planning so that the role of cultural institutions is only to secure the conditions in which culture can freely develop itself in order to reach its utmost potential.

Indeed, culture does not only consist of receiving and assimilating a set of customs and references, but rather of acting upon them, of leaving a personal mark and meaning on what is given for us to think and live. It is not only a mean of expression, but more essentially, it is the true nature of humankind: culture is to humans what instincts

[T]he spontaneous process of indigenizing alien cultural forms at the individual level has been a key element in resisting the colonizer, and remains an important issue to nuance the pessimistic vision of a “cultural shock” due to globalization.

Culture is to humans what instincts are to animals – an intermediary space that ensures the correlation between life experiences, given meanings and personal modes of individuation.

are to animals – an intermediary space that ensures the correlation between life experiences, given meanings and personal modes of individuation. Culture calls for an activity, for a personal transformation that could establish a new transaction in the social group. It is neither taken for granted, nor a treasure from the passing time to protect, nor a set of values to stand up for. According to Michel de Certeau in *La culture au pluriel* (1974), it is rather « a work to undertake during the whole stretch of social life ». Culture takes shape within cultural operations, demonstrations and productions, always underpinned by a form of social production and transformation. Culture is both a key for understanding and a mean of action. It enables us to play with social rules, to create free and singular paths within constrained spaces. In this sense, culture can be considered as an opening of possibilities, as a source of new fields for the mind and the collective existence.

Michel de Certeau writes at a time when ‘mass culture’ is beginning to thrive. He tries to think the way in which culture can remain something creative and free within this ever-growing standardization. According to him, a monolithic culture is a hindrance for the creative activities. Therefore, it is an emergency call to understand how social and cultural diversity can remain alive nowadays. This question is one of the main challenges facing our societies in a transitive era. Both in *La culture au pluriel* and in *L'invention du quotidien* (1980), de Certeau explores ordinary processes of active cultural appropriation. He focuses on the individual interiority of each human being. As culture is for him an intimate way to be free, to oppose oppression and to produce something that goes beyond what is expected from you. He brings into focus diffused and often invisible forms of creative operations. He draws a metaphor, that he calls « cultural poaching ».

On the one hand, landowners are associated to the institutional producers of meaning and culture who promulgate the meaning of the cultural goods to the consumers, through the definition of their access and uses. On the other hand, he compares the consumers to poachers on these lands who manage through the re-appropriation of the established system, to rebuild their own everyday life. The ordinary man, the consumer of the institutionalized culture, always introduces his own tactics of resistance, not from the outside but from the inside, from the very cornerstone of the system. He gives two very telling examples. The first one is about the activity of reading, that could serve as a model for the activity of receiving and producing culture. When a reader steals part of the work from its author, it modifies it through his own interpretation, by producing singular concretions within the given text. From *L'invention du quotidien*, in a chapter called « Walkings in the city », de

Certeau takes the example of the city of New York, that has been thought and built in an effective and consistent manner by planners and architects, on the one hand. At the same time, New Yorkers see their city through a more personal, singular and moving way, on another hand: each of them creating his own place within these spaces. What is interesting is that both views – the overarching and static view, as well as the plural and living one – exist together, and that none could boast about being the exclusive truth. The city refers to both an objective reality that appears on a map as a unified, disciplined and stable entity, and to a subjective, physical and intimate relation a walker has with it, composed of unexpected events and daily surprises that shape his daily city's experience.

Therefore, culture is above all a flexible and dynamic activity, whose movement always escape to planification, to calculation, and to a utilitarian dimension. M. de Certeau defines it as a “soft” region, that is continuously exploited by the political and the institutional, namely the “hard region”. Culture is the area that contains this polymorphic struggle between the “soft” and the “hard”. Inherently, it oscillates between two shapes: one of permanency and another of disruption. Indeed, on the one hand, phenomena and their crystallization are piling up in the thickness of mentalities, becoming social rituals, a blurry substance where the millennium blends with the present. On the other hand, upsurges, deviances, and inventions, enable culture to expand so that it draws “the hope of another day”, the hope of future generations. Indeed, if culture can be a mean to dominate and subject the masses, it is also the only way through which individuals can achieve freedom, through their everyday involvement, through the singularity of their practices, of their unconventional customs. Our traditional cultural heritage is challenged by disruptive and transgressive practices that reconsider the normalized opposition between production and consumption.

Cultural consumption becomes a way to produce meaning and cultural practices, in a way that escapes the mainstream logic of production. According to de Certeau, « to a rationalized, expansionist production as well as a centralized, noisy and spectacular one, corresponds another type of production, called ‘consumption’. This one is sly, dispersed, but it penetrates itself everywhere, quiet and almost invisible since it does not distinguish itself through its own products but through ways to use the products set by a dominating economic order ». Users inject unpredictable elements into the dominant cultural system, thereby making their cracks and rifts visible.

[W]e cannot live in a common order without the possibility of transgressing it, as much as transgression would be impossible without an order to transgress. This endless movement is what makes culture such a complex and infinite human matter – in both senses of the word.

Culture is this way of bypassing the system from inside, this way of playing with its flaws, this way of inventing leeways within constraints, to achieve at the end a form of cultural freedom and singularity. Therefore, what is often called « popular culture » should not be categorically opposed to « high-culture », and should not necessarily be assimilated to a « counter-culture ». On the contrary, it stems from this reflection, that it is rather a culture

within the culture, even maybe a culture that makes the culture its own, that questions its norms and established certitudes by playing with them, making them more pliable and porous. With time, the innovations coming from the popular culture will be recovered by the high culture, forming parts of the system, leaving spaces for new cultural ways of doing and living to

emerge. Therefore, the opposition between conformism and non-conformism seems less hermetic than what is usually thought. They are interdependent: we cannot live in a common order without the possibility of transgressing it, as much as transgression would be impossible without an order to transgress. This endless movement is what makes culture such a complex and infinite human matter – in both senses of the word. As an act, culture must be ephemeral not to become institutional, it must open the possibilities rather than unifying them, for it to become a power of resistance. Culture is made of precise but unpredictable movements, that distort, challenge and gradually change the balance of the social constellations. Thus, it is something that stems from habits and daily life, something that is also deeply personal and intimate.

III. The imaginary dimension of culture: a liberating vital force

In this personal apprehension of culture lies our relationship with collective imaginary. One's culture is woven of the imaginary; therefore, on the one hand, it becomes a source of establishment of power relations and an incredibly liberating vital force, on the other hand. According to Pascal, imagination has an ambivalent power. First of all, it puts in tension the relations between distinct sovereign collective imaginaries, which can be either belligerent or benevolent. Moreover, it obscures the personal relationship that an individual has with the collective imaginary of the community to which he belongs. Our analysis will be based mainly on postcolonial studies.

According to Benedict Anderson in *Imagined Communities*: “Nations are imagined political

One's culture is woven of the imaginary; therefore, on the one hand, it becomes a source of establishment of power relations, and an incredibly liberating vital force on the other hand [...] Moreover, it obscures the personal relationship that an individual has with the collective imaginary of the community to which he belongs.

communities". A nation is imagined as limited, as a community, and as sovereign, based on the production of cultural artifacts, gathering symbols, myths, common destiny. Once these cultural artifacts have been created, they became modular, capable of being transplanted, with varying degrees of self-consciousness, to a great variety of social terrains, to merge and be merged with correspondingly wide variety of political and ideological constellations. Consequently, each individual is tied to a collective imaginary, that situates him within a global system of power relations between imagined communities. As a result, it conditions his social interactions with the Other and the self-definition of his own identity. Yet, Pascal defines the "imagination" as an ambivalent power. First of all, it is primarily "a mistress of error and falsity", because it is an enemy of reason and does not refer to the actual truth but rather to a fictional one. On the other hand, the imagination is seen as an imaginative faculty, capable of producing truth, of creating imaginary, and thus of establishing respect, influence, power. It implies that each individual's imagined self-projections are based on deceitful and false beliefs, that have been mythicized, and have in turn been internalized by the individual to the extent that it affects the reality in which he operates.

For example, Edward Said studied and interpreted the relationship between the colonial system and the European representations of the Other non-European. It is through the creation of a system of dichotomous representations that Orientalism has produced stereotypical images thus making the difference between Europeans and the Orientals. The West builds an image of this Eastern culture by presenting it as inferior and reducing its developed civilizational image. Orientalist discourse has produced a sensual East, not yet developed, ignorant, irrational, in opposition to a democratic, modern, rational and moral West. According to Edward Said, Orientalism has worked and continues to serve the hegemony of the West on the East. More precisely, the author explains how the Western domination is based on (distorted) representations of "the Orient" through childish, dangerous, barbarous and static images. Indeed, Said highlights the three meanings of the act of representing. First, it shows the nexus between knowledge and power. In Foucault's sense, this interdependence leads to the production of "the Orient" influenced by the colonizer/colonized relationship. Second, through its symbolism, representing resonates in the imaginary of the Western consciousness, consistently to a certain style of thought. Therefore, it reveals more what is the West than what is the Orient. Third, it establishes a specific mode of discourse woven by myths and fantasies that finally is internalized by the oppressed, who finally believes in its truthfulness. Thus, the liberation of the former colonies depends on their ability to undo these representational mechanisms, which racialize all cultures and mythicize differences of (non-white, non-European) identities, so that it belittles a psychological domination and builds a machinery of social oppression, seeking to "provincialize

A nation is imagined as limited, as a community, and as sovereign, based on the production of cultural artifacts, gathering symbols, myths, and common destiny.

Europe". In other words, it is necessary to deconstruct the mechanism according to which, apprehending any historical reality is necessarily tied to its historical development, where the historical temporality is seen as a measure of the cultural distance between the West and the rest of the world.

Entangled in a collective imaginary, made of myths and truths, the individual struggles to think and to live his own culture. He does so, not in view of preserving and revitalizing his traditions, but rather, more in a creative process that would breathe a combative force and would liberate his consciousness in the present moment. First, that is why, at the level of the individual's consciousness, a psychological emancipation is necessary. For example, Léopold Sédar Senghor thinks of African Art as a language of an "African ontology", as "an ontology of vital force". It is based on the experience of the African art, at the limits of the African Being, that will, in turn, allow a psychological liberation. Liberation is derived here from an experience of limits. In other words, it is derived from the transmutation of the fear of seeing unity lost in African art (eg. - the discontinuity in the lines of the African masks) into the surprise of sensing an energy that would allow the re-appropriation of the self. As an example, in the 70's, under the Nigerian dictatorial regime of Colonel Obasanjo, Fela Kuti invented a new music genre, the Afro-beat.

The multiplicity of rhythm contrasts and condemns the binary logic of the military march of the regime. Each part of the dancer's body follows a beat to the point he feels an internal dislocation of himself, of his arms and legs. The climax of a song like *Zombie* is not a break, but rather a sort of going into a trance. At that moment, the dancer takes his body over again, and he takes possession of his physical embodiment, in order to resist the robotic mechanic of a non-livable political authority. Second, that is also why, at the national level, a political liberation is necessary. Frantz Fanon defends the authenticity of a national culture. By freeing itself from any backward-looking view of culture and by working toward the unification of a common culture to the elites and the people, it would refuse the compliance with the European cultural domination.

* * *

To conclude, each culture echoes to a specific collective imaginary that influences the-being-to-the-world of the individual and his way of seeing the rest of the world within a web of power relations. At the same time, once it has been re-appropriated by the individual, culture becomes what provides company in our spaces of solitude, using a collective imaginary as a powerful force of personal emancipation psychologically and politically.

References

- Appadurai, A. (1996), *Modernity At Large: Cultural Dimensions of Globalization*.
- Chakrabarty, D. (2008). *Provincializing Europe*.
- (de) Certeau, M. (1974), *La culture au pluriel*
- (de) Certeau, M., (1980), « *L'invention du quotidien Tome I* », *Arts de Faire*.
- Diagne, S., B., (2011), *African art as Philosophy*.
- Pascal, B., *Les Pensées*.
- Said, E., (1978) *Orientalism*.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation (UNESCO), *The 2005 Convention on the protection and promotion of the diversity of cultural expressions*



FINANCIAL
Chronicle

THE FINANCIAL WORLD

Business Standard

Didi decides to dump UPA Lending rate cut

DECCAN HERALD

Bhupathi
lashes out
at AITA

Mamata pulls out of UPA

Right, Left to

mint

सच कहूँ

हरिभूमि

आवाम-ए-हिन्द

देहाबन्धु

ममता ने छोड़ा यूपीए का साथ

बया इंडिया

बिज़नेस स्टैंडर्ड

தினமணி

கிணகான்

മാതൃഭൂമി

நெடு

தேனாட்டி

প্রবাসের

সকালবেলা

HAMARA SAMAJ

دہلی

The Regulatory Environment for News Media in India

Prateek Sibal

Master of Public Policy – Economics and Public Policy

“Freedom of the press is a precious privilege no country can forego.”

– Mahatma Gandhi

India is the largest democracy in the world with a population of 1.2 billion people and 814 million eligible voters (Chouhan, 2014). The news media, often called the fourth pillar of democracy, plays a seminal role in informing the citizens and holding governments accountable (European Commission 2009).

This paper identifies regulations that aim to strengthen press freedom and encourage plurality of views - conditions that are necessary for informed debate to take place in a democracy. The paper is divided into four sections; Section I gives an overview of the economic trends in Indian news media. It looks at print media circulation and readership numbers, the share of newspapers in different languages, advertising revenues and prospects of future growth with the rise of digital media.

Section II explores some of the challenges faced by the Indian news media. Death threats and physical harm to journalists, and defamation cases aimed at financially crippling the media are being used to silence dissenting voices. Further, the spurt in political and corporate ownership of media houses raises serious questions about how free and fearless Indian media can be in their scrutiny of businesses and stock markets.

While outside forces pose challenges to the media, a great deal of inward reflection is required on the question of media ethics. Practices like paid news, financial treaties with advertisers and a recently unearthed lobbying scandal involving politicians, corporates, and senior journalists have cast doubt on the credibility of news media.

Section III discusses the current regulations and how inadequate the current statutory and self-regulatory institutions are in ensuring compliance with news media regulations. It outlines the laws pertaining to defamation and protection of sources and examines media ownership

with its impact on the plurality of views. It highlights how the current anti-trust framework under the Competition Act fails to factor in the threat to the plurality of views due to mergers and acquisitions in the news media industry.

Section IV discusses the norms required for regulating media ownership with a close look at several shareholdings and ownership models that could help preserve the plurality of views. It talks about using the Herfindahl Hirshman Index to study market concentration and proposes amendments in existing statutes to prevent the misuse of defamation laws. Finally, it looks at strengthening media regulators with the aim of encouraging plurality of views and responsible reporting.

I. Economics of Media in India

Print journalism in India is thriving and defying the trend of decline seen in Europe and the United States (*The Economist*, 2010).

Indian print media witnessed a growth of 7.6 percent in the year 2015 and revenues from circulation grew at CAGR of 7.1 percent between 2010-15. While revenues from print advertising have shown a decline for newspapers in Germany, France, and the United States (Cagé and Goldhammer, 2016), revenue from advertising

that accounts for 66 percent of the total revenues, grew at a cumulative average growth rate of 8.5 percent between 2010-15 in India (KPMG-FICCI, 2016).

The print media market in India is segmented into several languages with Hindi and vernacular publications accounting for 40 percent and 47 percent of the total registered print publications (KPMG-FICCI, 2016). English news media is mostly restricted to metro cities and takes a larger share of advertising revenues as compared to Hindi and vernacular. However, with the GDP expected to grow around 7.5 percent in the coming

INR billion	2011	2012	2013	2014	2015	Growth in 2015	2016P	2017P	2018P	2019P	2020P	CAGR (2015-2020P)
Total advertising	139	150	163	176	189	7.3%	204	222	242	263	286	8.6%
Total circulation	69	75	81	87	94	8.2%	101	108	114	121	127	6.1%
Total print market	209	224	243	263	283	7.6%	305	330	356	384	412	7.8%
Newspaper revenue	197	211	230	249	269	8.0%	291	316	343	371	399	8.2%
Magazine revenue	12	13	14	14	14	1.6%	14	13	13	13	13	-1.8%
Total print market	209	224	243	263	283	7.6%	305	330	356	384	412	7.8%

Figure 1: Print media financials and growth prospects (KPMG-FICCI 2016)

years (International Monetary Fund, 2016), demand for goods and services in smaller towns and cities is expected to increase. This has led to the launch of local editions of newspapers in these cities. In 2015, Dainik Bhaskar, the third largest Hindi daily in the country expanded its reach to smaller towns with newer editions, in a move that is designed to provide targeted reach to advertisers (*The Economic Times*, 2015).

The transition to digital platforms is underway but it is slow and print will continue to be the dominant medium for some time (KPMG-FICCI, 2016). The internet penetration is still around 27 percent as compared to 87 percent in the US and 46 percent in China which means that transition to digital media will take time as telecom infrastructure is added (KPMG –IAMAI, 2015). Recent investments by Telecom companies in 4G technology and a significant decline in the cost of Internet services is seen as a driving force for the expansion of digital media. Even though digital news may have reduced readership by one or two people per household but newspaper circulation continues to grow (KPMG-FICCI, 2016).

II. Challenges faced by Indian news media

1. Safety of Journalists

In 2016, India ranked 133 out of 180 countries in press freedom as per Reporters Without Borders (Reporters Without Borders, 2016). The Press Council of India report on 'Safety of Journalists' states that 80 journalists have been killed in India since 1990, with conviction in only one case so far. The Press Council has termed this 'alarming' (Press Council of India, 2015).

2. Criminal Defamation – a tool to silence the press

Criminal defamation defined under Section 499 of the Indian Penal Code permits any person who has suffered damage in reputation due to the action of others to sue for defamation (Indian Penal Code, 1860). In 2015, around ten defamation cases were filed against media organizations by corporates and politicians alike (Jha, 2015). The Essar Group, a multi-business conglomerate filed a defamation suit of USD 40 million against The Caravan, a magazine known for its investigative journalism when it published a 14,000-word article that exposed corrupt practices followed by the company to gain favors from officials (Ramanathan, 2015). While The Caravan has decided to contest the case in courts, such threats may discourage other media organizations to investigate stories about wrongdoing by big companies or individuals.

These lawsuits are an attempt to scuttle voice of the press and cripple them financially in the same way as Gawker in the US (Yuhas, 2016). Politicians are not far behind; Tamil Nadu Chief Minister filed 213 defamation cases against her opponents and media outlets for using 'derogatory' remarks against her in the past five years. Anything ranging from writing about her health or vacations has been termed 'derogatory' and used as a pretext to harass political opponents and the press (Sinha, 2016).

Essar sues The Caravan for Rs 250 crore for its latest cover story and it's got even more people to read it

The corporate group alleges the story is against public interest.

By Anindya Choudhury | 14/01/2015 | 4 comments



Image 1: Caravan Magazine sued by a corporate house. Source: NewsLaundry.com

3. Tycoons and Politicians in Media

For India's industrialists and business tycoons, news media is a means to access power and control public discourse (Gupta, 2013). Reliance Industries Limited (RIL), India's biggest privately owned company also owns Network 18, India's largest media organization (Thakurta, 2014). It is not surprising that authors of the book, 'Gas Wars: Crony Capitalism and the

Ambanis' that investigated into Reliance's oil interests were served with defamation notices and news coverage around the book was virtually blacked out by the Indian media (Thakurta, The Ambanis step up pressure, 2014).

Ownership of news media by politicians, both print, and television along with control of cable and satellite TV operations in several states has meant that the newspapers and TV news channels have become mouthpieces for their political masters (Parthasarathy, 2013). In Tamil Nadu, all major political parties own television channels that routinely broadcast news showing their owners in a positive light, thus biasing public opinion. Almost all major Indian media outlets have some form of political or corporate influence (News Laundry, 2014).

4. Media Ethics – Paid News, Corporate Treaties & Lobbying

However, it is not only the corporates and politicians who can be accused of throttling media freedom, the press is equally to blame for its shady dealings in the form of 'paid news' and 'corporate treatise'. Paid news is defined as "any news or analysis appearing in any media (Print & Electronic) for a price in cash or kind as consideration" (Press Council of India, 2010).

The Parliamentary Standing Committee on Information Technology, in its 47th report expressed deep concern over the fact that "certain sections of the media have started receiving monetary or other benefits for publishing or broadcasting in favour of individuals/organisations/corporate entities" and noted that paid news is "unduly influencing the financial/stock/real estate market, health, industry and influencing public opinion in election process." Their investigation revealed

[I]t is not only the corporates and politicians who can be accused of throttling media freedom; the press is equally to blame for its shady dealings in the form of 'paid news' and 'corporate treatise'.

that paid news is “not limited to the corruption of individual journalists, and instead has become complex and ‘organized’ involving multiple players like journalists, managers/owners of media companies, corporations, public relations firms/advertising agencies and some sections of the political class.” (Parliament of India, Standing Committee on Information Technology, 2013).

The Securities and Exchange Board of India (SEBI) expressed concern over “many media groups entering into agreements, called “Private Treaties” with companies which are listed or coming out with a public offer for a stake in the company and in return providing media coverage through advertisements, news reports, editorials etc.” These treaties give company shares to media outlets in return for brand building and advertisement through print and broadcast media (Telecom Regulatory Authority of India 2014).

At a lecture titled “Pay-to-print”: How Media Corruption Undermines Indian Democracy, delivered at University of California, Berkeley, P Sainath highlighted that, “the media are no longer a bunch of pro-corporate newspapers. They are the corporates. They are the big business. [...] The media-houses have a structural compulsion to lie” (Sainath, 2011).

However, the final nail in the coffin for news media credibility came when the nexus between the media, corporates, and journalists was exposed with the appearance of phone recordings of senior editors, acting as intermediaries between industrialists and politicians to fix ministerial positions in the government (Outlook Magazine 2010). The scandal was a call for introspection for Indian media lest it loses all credibility in the eyes of the public (Jebaraj, 2011).

The following section examines as to how and why the existing architecture of media regulation in India has failed in preventing the challenges discussed above.

III. Current Status of Media Regulation in India

1. Press Council of India

The Press Council of India was established in 1966 as a statutory body with quasi-judicial powers to act as a watchdog for print media (Press Council of India, n.d.). The central idea in India’s media regulation is that self-regulation works best, however, the commercialization of news media has meant that objectivity in reporting has suffered significantly (Telecom Regulatory Authority of India, 2014). In such a scenario, the Press Council is at best, a toothless tiger. The Press Council Act of 1978 only empowers the Council to “warn, admonish or censure the newspaper, the news agency, the editor or the journalist, as the case may be” for any violation of journalistic ethics (Press Council Act, 1978). The lack of punitive power means that the Press Council “cannot

levy fines or order the withdrawal of advertisements by government agencies, leave alone place errant journalists behind bars”, which is a serious limitation to its ability to regulate the media, according to a former member of the Press Council (Telecom Regulatory Authority of India, 2014).

2. News Broadcasting Standards Authority

In the case of television news, the News Broadcasting Standards Authority (NBSA) looks into violation of the code of ethics laid out by the News Broadcasters Association (NBA). However, the problem with this self-regulatory body is that its membership is voluntary

and ‘out of 135 news channels in the country, only 28 news broadcasters owning 57 news channels are members of the NBA’ (Telecom Regulatory Authority of India, 2014). In comparison to the Press Council of India the News Broadcasting Standards Authority (NBSA), can ‘warn, admonish, censure, express disapproval and fine the

broadcaster a sum up to Rs. 1 lakh for violation of the Code’ (PRS Legislative Research, 2011). However, a large number of television news channels continue to be beyond the ambit of any regulation by virtue of not being part of NBA.

3. Indian Penal Code – Criminal Defamation Laws

The defamation law was enacted in 1860 and has witnessed few changes since. Tathagata Satpathy, a Member of Parliament has been leading a campaign to make the defamation laws more progressive. He argued that “It is a lack of clarity that often leads to the misuse of defamation laws by using them as a harassment tool. The ultimate result is that this restricts speech” (Satpathy, 2016). After months of public consultations, he has authored a Private Member Bill that will be introduced in Parliament to change the law. However, Private Member Bills are only symbolic in nature as they rarely get passed (*The Times of India*, 2015).

4. Protection of Sources

The protection of the identities of sources used by the journalists is an important element in how journalists bring out the truth before the people. However, in India, there are no statutory rights accorded to journalists to protect their sources (Mitta, 2012). In fact, in a court of law, a journalist may be held in contempt of Court for not disclosing her sources. This issue has been examined by the Law Commission report on ‘Disclosure Of Sources of Information By Mass Media’ and the commission favours a law under which, “the court before which protection is claimed may be given the discretion to uphold or reject the request for protection (the decision to be arrived at in each individual case)” in contrast to an absolute privilege against disclosure being granted. The Law Commission suggests that the courts must “balance the need to protect

“[T]he media are no longer a bunch of pro-corporate newspapers. They are the corporates. They are the big business. [...] The media-houses have a structural compulsion to lie.”

– P. Sainath

confidentiality of the source of the information (or the information itself, if so decided) against--(i) the interest of justice and (ii) the demands of national security, prevention of disorder and crime" (Law Commission of India, 1983).

5. Media Ownership and Free Markets

News media ownership is a contentious issue that has been examined by the Telecom Regulatory Authority of India from the angle of press plurality. At present there are no regulations that impose limits on i) cross-media ownership, ii) investment in news media by non-media organizations or iii) news media organizations diversifying into non-media businesses. In fact, the Competition Commission of India that regulates markets to ensure that they remain competitive is blind to need for 'plurality of views' in the news media industry while ratifying mergers. It is argued "that the media cannot, and should not, be bracketed with general commodities and services. The market for ideas is very different from that for, say, shoes or biscuits." (Telecom Regulatory Authority of India, 2014)

However, proponents of free markets continue to argue that government should not interfere in the market and let the media self-regulate. This principle derives from Justice Holmes J.'s dissent in *Abrams v. United States* in 1919, which laid the foundation of the marketplace of ideas theory. In his dissent note, he upheld that "the best test of truth is the power of the thought to get itself accepted in the competition of the market" (*Abrams v. United States*, 1919). However, it can be argued that marketplace of ideas can also suffer from market failure as it has in the case of the news media by failing to provide unbiased news (Brietzke, 1997). In the interest of democracy, it is essential that the exchange of ideas take place in an uninhibited manner where all citizens can access information free of bias and prejudice. This consideration should be above and beyond the considerations of free markets because, a jaundiced press nibbles at the foundation of democracy (Singh and Gupta, 2014).

The following section presents a regulatory framework for news media in India.

IV. Regulatory Framework: Recommendations and Conclusions

This section defines the term ownership, a criterion for cross-media ownership and the process of calculation of market share in print and broadcast media. Then it discusses the use of Herfindahl Index (HHI) for calculating market concentration and fix thresholds values for the index. In the interest of transparency, self-disclosure norms for the news media have been detailed. The section concludes with proposals to strengthen the existing regulators, reform defamation laws and suggest the enactment of a law for the protection of journalistic sources.

Ownership – Definition

The Telecom Regulatory Authority of India (TRAI) has proposed that an "entity (E1) is said to 'Control' another entity (E2) and the business decisions thereby taken, if E1, directly or indirectly through associate companies, subsidiaries and/or relatives: (a) owns at least twenty percent of total share capital of E2. (b) Exercises de jure control by means of: (i) having not less than fifty per cent of voting rights in E2; or (ii) appointing more than fifty per cent of the members of the board of directors in E2; or (iii) controlling the management of E2 and appointment of key managerial personnel (iv) Provided that if E1 advances a loan to E2 that constitutes not less than - [51%] of the book value of the total assets of E2, E1 will be deemed to 'control' E2 " (Telecom Regulatory Authority of India 2014).

Cross-Media Ownership and Relevant Markets

Print and television are two segments through which news is disseminated (private radio channels are not allowed to broadcast news). Given that states are organized along linguistic lines, it is recommended that for the purpose of cross-media ownership relevant markets should be defined as per the language which is spoken by the majority of the people in the state. For instance, in the case of West Bengal where Bengali is the main language, the same entity should not be allowed to enter both print and television in the interest of the plurality of views, as discussed before. However, a Bengali newspaper owner could be allowed to operate an Oriya TV channel in the state of Odisha (Telecom Regulatory Authority of India, 2014).

"It is a lack of clarity that often leads to the misuse of defamation laws by using them as a harassment tool. The ultimate result is that this restricts speech"

– Tathagata Satpathy

Computation of Market Share

It is suggested that a new metric for calculation of market share be developed for the print as well as the television news media as the existing rules under the Competition Act have been found to be inadequate for the media sector.

For television, a combination of reach and volume of consumption could be used to compute market shares. In the case of print, it is suggested to use the reach of the newspaper as a metric to determine market share. (Telecom Regulatory Authority of India 2014)

For Television:

Market share of the channel =

$$\frac{GRP^* \text{ of the Channel}}{\sum GRP \text{ of all channels in the relevant market}}$$

Market share of an entity = $\sum$ Market share of all channels controlled by it

GRP* - Gross Rating Point (Business Dictionary 2016)

For Newspapers:

Market share of a newspaper =

$$\frac{\text{Circulation of the newspaper}}{\sum \text{Circulation of all newspapers in the relevant market}}$$

Market share of an entity = $\sum$ Market share of all newspapers controlled by it

Determining Market Concentration

The Herfindahl Hirschman Index (HHI) should be used for calculation of market concentration in relevant markets. The Telecom Regulatory Authority of India recommends a rule that states “if the television, as well as newspaper markets, are concentrated (HHI > 1800 in each), then, an entity contributing more than 1000 to the HHI of the television market, cannot contribute more than 1000 towards HHI in the newspaper market as well, and vice-versa. If it does so, it will have to dilute its control” (Telecom Regulatory Authority of India, 2014).

Annual Disclosures – A move towards transparency

At present, the ownership and investment structure of media entities is governed by the Companies Act and does not meet the higher transparency standards required for the news media sector. Hence media companies should publicly disclose: “(i) Interests of entities, direct and indirect, having shareholding beyond 5% in the media entity under consideration, in other media entities/companies (ii) Shareholders Agreements, Loan Agreements and any other contract/agreement (iii) Details of key executives and Board of Directors of the entity. (iv) Details of loans made by and to the entity”. This information will allow the public to gauge if the news organization is unbiased or not.

Ownership Restrictions

While public disclosure of ownership structure in news media organisations provides information to the people regarding the fairness of the organization and the possible biases that may creep in its reporting at the behest of its owners, this may be insufficient as corporate ownership can be structured in complex manners through subsidiary and front companies that may be hard for the people to link to the owners. Thus government should consider setting up threshold limits to ownership of news media by non-media entities (Telecom Regulatory Authority of India, 2014).

Regulatory Bodies

The Competition Commission of India should be empowered to include the market share calculation as discussed above to decide on market concentration in news media sector while approving mergers and acquisitions. This will require amendment of the Competition Act.

The Press Council of India and the News Broadcasters association should be merged and a single news media

regulator, independent of government control should be established. This regulator should be given a quasi-judicial status with enhanced punitive powers to regulate breach of code of media ethics (Press Council of India, 2010)

Amendments to Defamation Laws and Enactment of Sources Protection Rules

As discussed before, criminal defamation laws are being misused in India to scuttle journalistic independence. The Speech Bill, to be introduced by Member of Parliament, Mr. Tathagata Satpathy is a step in the right direction and it should be discussed by Parliament to amend archaic and draconian defamation laws of the Indian Penal Code. (Satpathy, 2016). The government should enact the law commission recommendation to provide for the protection of sources to protect journalists from harassment by law enforcement agencies.

This paper has touched upon a section of issues that hinder press freedom in India, discussed the failures of existing regulatory mechanisms and has proposed a regulatory framework for strengthening press freedom.

Note: This is paper has not considered the issue of media subsidies for several considerations that include i) the strong circulation and advertising revenues for papers in India that allow them to be financially independent (generally speaking) ii) considerations of brevity as an analysis of media subsidies in India, which varies from state to state will be a complete paper on its own. The paper is not positioned from the view of a regulator because multiple regulators (CCI, PCI, NBSA, Parliament) exist in India. However, an overall regulatory architecture is proposed.

References

- Bhatia, Rahul. *The Network Effect*. December 1, 2013. <http://www.caravanmagazine.in/reportage/network-effect> (accessed November 2016).
- Brietzke, Paul H. "How and Why the Marketplace of Ideas Fails." *Valparaiso University Law Review* 31, no. 3 (1997): 951-969.
- Business Dictionary. Gross Rating Point. 2016. <http://www.businessdictionary.com/definition/gross-rating-point-GRP.html> (accessed November 2016).
- Cagé, Julia, and Arthur Goldhammer. "The End of Illusions." In *Saving the Media: Capitalism, Crowdfunding, and Democracy*, by Julia Cagé and Arthur Goldhammer, 41-64. Cambridge, MA: Belknap of Harvard UP, 2016.
- Cathcart, Brian. *The Independent ceasing to print would be the death of a medium, not of a message* Brian Cathcart. February 11, 2016. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/feb/11/independent-ceasing-print-death-medium-not-message> (accessed November 2016).
- Chouhan, Shashank. *Facts and figures for India's 2014 general election*. April 3, 2014. <http://blogs.reuters.com/india/2014/04/03/facts-and-figures-for-the-2014-general-election/> (accessed November 2016).
- Economic Times, The. *Dainik Bhaskar launches Bhagalpur edition, its 39th*. July 2015. http://articles.economictimes.indiatimes.com/2015-07-27/news/64918896_1_dainik-bhaskar-bhagalpur-db-corp (accessed November 2016).
- Economist, The. *Where print makes profits*. September 2010. <http://www.economist.com/node/17106285> (accessed November 2016).
- European Commission. *European Charter on Freedom of the Press*. June 9, 2009. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-891_en.htm?locale=en (accessed November 2016).
- Gupta, Shekhar. *National Interest: Mere paas media hai*. April 13, 2013. <http://archive.indianexpress.com/news/national-interest-mere-paas-media-hai/1108319/0> (accessed November 2016).
- House of Lords Select Committee on Communication. *The ownership of the news*. London: UK House of Lords, 2008.
- Indian Penal Code. Section 499 in *The Indian Penal Code*. 1860. <https://indiankanoon.org/doc/1041742/> (accessed November 2016).
- International Monetary Fund. *World Economic Outlook*. Washington, DC: IMF, 2016.
- Jebaraj, Priscillia. *The spotlight is on the media now*. August 28, 2011. <http://www.thehindu.com/opinion/lead/the-spotlight-is-on-the-media-now/article907823.ece> (accessed November 2016).
- Jha, Nandita. *Defamation cases multiply*. August 2015. <http://www.thehoot.org/free-speech/defamation/defamation-cases-multiply-8882> (accessed November 2016).
- KPMG-FICCI. *Indian Media and Entertainment Industry Report 2016*. Delhi: KPMG-FICCI, 2016, 55-87.
- KPMG – IAMAI. "India on the Go: Mobile Internet Vision 2017." 2015.
- Law Commission of India. *Disclosure Of Sources Of Information By Mass Media*. September 9, 1983. <https://indiankanoon.org/doc/170334612/> (accessed November 2016).
- Mitta, Manoj. *No legal cover for journalists refusing to divulge source*. April 2, 2012. <http://timesofindia.indiatimes.com/india/No-legal-cover-for-journalists-refusing-to-divulge-source/articleshow/12499518.cms> (accessed November 2016).
- News Laundry. *Who owns your media?* February 5, 2014. <https://www.newslaundry.com/2014/02/05/who-owns-your-media-4> (accessed November 2016).
- Outlook Magazine. *All Lines Are Busy*. November 29, 2010. <http://www.outlookindia.com/magazine/story/all-lines-are-busy/268071> (accessed November 2016).
- Parliament of India, Standing Committee on Information Technology. *ISSUES RELATED TO PAID NEWS*. Delhi: Parliament of India, 2013.
- Parthasarathy, Suhrith. *The Broken Estate*. December 1, 2013. <http://www.caravanmagazine.in/perspectives/broken-estate> (accessed November 2016).
- Press Council Act. Press Council of India. 1978. <http://presscouncil.nic.in/OldWebsite/act.htm> (accessed November 2016).
- Press Council of India. *Code of Ethics*. 2010. <http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/3.%20Press%20Council%20of%20India%20Norms%20of%20Journalistic%20Conduct.pdf> (accessed November 2016).

- Press Council of India. Report on Paid News. Delhi: Press Council of India, 2010.
- Press Council of India. Safety of Journalists. Delhi: Press Council of India, 2015.
- Press Council of India. <http://presscouncil.nic.in/OldWebsite/history.htm> (accessed November 2016).
- PRS Legislative Research. *Regulation of media in India – A brief overview*. November 16, 2011. <http://www.prsindia.org/theprsblog/?p=1204> (accessed November 2016).
- Ramanathan, S. *Essar goes after The Caravan with lawsuit for damning article, magazine gives it right back*. August 25, 2015. <http://www.thenewsminute.com/article/essar-goes-after-caravan-lawsuit-damning-article-magazine-gives-it-right-back-33667> (accessed November 2016).
- Reporters Without Borders. *Government indifference to threats against journalists*. 2016. <https://rsf.org/en/india> (accessed November 2016).
- Sainath, P. “Pay-to-print”: *How Media Corruption Undermines Indian Democracy*. April 11, 2011. https://www.youtube.com/watch?v=AbjsQ_dYuJQ (accessed November 2016).
- Satpathy, Tathagata. *Speech Bill, Decriminalise Defamation & Strengthen Freedom of Speech in India*. 2016. <https://speechbill.in> (accessed November 2016).
- Singh, Shashank, and Aishwarya Gupta. “Rationalising architectural censorship: examining TRAI’s recommendations on cross ownership of media .” *NUJS Law Review*, 2014: 173-204.
- Sinha, Bhadra. *TN govt filed over 200 defamation cases for ‘derogatory remarks’ against CM Jaya*. August 22, 2016. <http://www.hindustantimes.com/india-news/tn-govt-filed-over-200-defamation-cases-for-derogatory-remarks-against-cm-jaya/story-b2vgfBs3Hwo98QRSrQdwYO.html> (accessed November 2016).
- Telecom Regulatory Authority of India. *Recommendations on Issues Relating to Media Ownership*. Delhi: Telecom Regulatory Authority of India, 2014.
- Thakurta, Paranjy Guha. “What Future for the Media in India?” *Economic and Political Weekly* 49, no. 24 (June 2014).-- *The Ambanis step up pressure*. April 28, 2014. <http://www.thehoot.org/media-watch/media-practice/the-ambanis-step-up-pressure-7459> (accessed November 2016).
- Times of India, The. *Just 14 private member’s bills passed by Parliament till date; the last was in 1970*. April 25, 2015. <http://timesofindia.indiatimes.com/India/Just-14-private-members-bills-passed-by-Parliament-till-date-the-last-was-in-1970/articleshow/47046338.cms> (accessed November 2016).
- US Supreme Court. *Abrams v. United States*. 1919. <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/250/616> (accessed 2016).
- Yuhas, Alan. *Peter Thiel justifies suit bankrupting Gawker, claiming to defend journalism*. August 15, 2016. <https://www.theguardian.com/technology/2016/aug/15/peter-thiel-gawker-bankruptcy-law-suit-hulk-hogan-sextape> (accessed November 2016).



Lyon
Image: Baptiste Vignasse

Remettre la jeunesse au cœur des politiques publiques :

Proposition de réforme, la Dotation Tremplin

Lucile Basse

Master Politiques Publiques – Economics and Public Policy

Camille Lebœuf

Master Politiques Publiques – Administration Publique

Florian Taysse

Master Politiques Publiques – Administration Publique

Sophie Caillaud

Master Politiques Publiques – Administration Publique

Jean-Samuel Lécivain

Master Affaires Publiques

Selon un rapport de janvier 2017 élaboré par France Stratégie en concertation avec les syndicats et la Dares,¹ les 15-24 ans sont les plus en difficulté en matière d'emploi. Ils subissent un "surchômage" persistant qui les suit après leur entrée dans la vie active. En outre, leur insertion professionnelle en France paraît plus problématique que chez certains voisins européens : avec un taux de chômage des jeunes multiplié par 3,5 ces quarante dernières années, leur taux d'activité est inférieur de 4,5 points à la moyenne européenne, et les NEET² représentent 15% des jeunes en France, un chiffre plus élevé qu'en Allemagne (7,7%³) ou qu'au Luxembourg (6,6%⁴).

Pour autant, et en dépit de la crise conjoncturelle mondiale, les deux derniers quinquennats n'ont été marqués par aucune mesure d'ampleur en direction de la jeunesse et de son insertion professionnelle. Aussi, le sentiment d'être "sacrifié" se diffuse parmi la jeunesse, alors même que l'évolution de la structure démographique de la population contribue à alourdir la dépense publique pour d'autres classes d'âge.⁵ Un tel constat ressort avec force de l'étude menée par Anne Muxel,⁶ directrice de recherches au Cevipof.

Parmi les jeunes Européens de 18 à 34 ans interrogés, 73% estiment que "la crise économique aura un impact sur leur avenir" et 53% que leur avenir "sera plutôt pire comparé à la vie qu'auront menée leurs parents".

Lors de la consultation des moins de 30 ans réalisée en partenariat avec BlueNove, Facebook, Les Échos Start et Make.org dans le cadre du projet #Inventons2017 porté par le Policy Lab de l'École d'Affaires Publiques de Sciences

Parmi les jeunes Européens de 18 à 34 ans interrogés, 73% estiment que « la crise économique aura un impact sur leur avenir » et 53% que leur avenir « sera plutôt pire comparé à la vie qu'auront menée leurs parents ».

Po, les jeunes ont pu émettre des propositions de politiques publiques pour les élections présidentielles de 2017. Parmi les 400 propositions formulées via la plateforme participative, la majorité portait sur des thématiques liées à l'insertion professionnelle ou au revenu universel, envisagé comme un palliatif au manque d'emploi et aux difficultés économiques qui en découlent.

Notre groupe, constitué de cinq étudiants de Sciences Po en master 1 et master 2 au sein de l'École d'Affaires Publiques, a été chargé de traiter ces propositions et de les synthétiser en une proposition économique en faveur des jeunes à présenter aux candidats à l'élection présidentielle de 2017. Après la consultation de nombreux économistes, sociologues,

¹ France Stratégie, *L'insertion professionnelle des jeunes*, janvier 2017

² "Not in Education, Employment or Training" ; (jeunes sans emploi, ni en études, ni en formation)

³ Solène Hazouard, « Emploi : les jeunes Allemands sont bien insérés », *Regards sur l'économie allemande*, 2014/4 (n° 115), p. 35-35.

⁴ Eurofound, *NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2012.

⁵ Alors que le taux de pauvreté des moins de 25 ans est 3 fois supérieur à celui des plus de 60 ans (Données OCDE 2013), la part consacrée aux 18-25 ans sur l'ensemble des dépenses publiques a baissé de 1,7% sur les 15 dernières années, tandis qu'elle a augmenté de 22% pour les plus de 65 ans.

⁶ Anne Muxel, *Generation WHAT? Une consultation de grande ampleur de la jeunesse française*, 2016

philosophes, hommes politiques et membres de l'administration, et après discussion avec lesdits "jeunes de moins de 30 ans" sur une plateforme interactive, le groupe a choisi de s'orienter vers une **proposition de dotation en capital, sous la forme d'un droit de tirage de 5 000 €, fléchée et mise à disposition à partir du compte personnel d'activité**.⁷

Cet article expose les raisons d'être d'une telle mesure envisagée pour favoriser l'insertion des jeunes dans la vie active et détaille comment ce dispositif, intitulé **"Dotation Tremplin" (DoT)**, s'articule.

Alors que le taux de chômage des jeunes progresse, l'insertion dans la vie active paraît de plus en plus difficile et discriminée par la détention d'un capital, qu'il soit culturel ou économique.

Entre 1975 et 2015, le taux de chômage des 20-24 ans a quadruplé. En 2016, avec un taux de chômage des jeunes (15-24 ans) à 24,6%, la France se classe parmi les nations de l'OCDE les moins performantes, loin derrière le Royaume-Uni (13%) ou l'Allemagne (7%).⁸ Si ce taux a progressé pour l'ensemble de la population après la crise financière de 2008, l'augmentation a particulièrement touché les plus jeunes, de l'ordre de cinq points pour les 20-24 ans, contre trois points pour les 25-49 ans et deux points pour les 50-54 ans.⁹

Ce constat reflète les témoignages que nous avons collectés sur la plateforme interactive Bluenove. Il fait écho aux conclusions du rapport sur l'Insertion professionnelle des jeunes¹⁰ remis en janvier 2017 à Madame El Khomri, ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social : entrer dans la vie active est une épreuve de plus en plus difficile pour les moins de trente ans, et cela n'est pas sans répercussions pour trouver un logement, construire un projet de vie ou même s'établir en couple.

A cela s'ajoute une reproduction concrète des inégalités sociales à l'école. Ainsi, à la fin de leur formation initiale, les enfants de cadres sont deux fois plus nombreux à posséder un diplôme de l'enseignement supérieur que les enfants d'ouvriers.¹¹ Si cette reproduction peut s'expliquer par une différence de l'héritage culturel transmis aux enfants selon leur catégorie sociale d'origine,¹² les possibilités financières familiales déterminent également dans un nombre non négligeable de cas les choix de

formation, notamment la poursuite d'études après le baccalauréat. Par ailleurs, la transmission d'un capital économique des parents à leurs enfants influe de façon significative sur l'entrée dans la vie active de ces derniers, notamment dans le cadre de professions indépendantes qui nécessitent une mise initiale.¹³

Dès lors, la création d'un **dispositif d'aide à l'insertion professionnelle**, pensé pour corriger une partie des inégalités économiques sociales, nous apparaissait pertinente à étudier.

La consultation citoyenne a fait émerger les principaux freins à l'insertion professionnelle.

À l'issue de la consultation citoyenne, les principaux freins et contraintes financières faisant entrave à l'insertion professionnelle ont pu être identifiés. La mobilité, la formation et l'entrepreneuriat ont été les secteurs plébiscités et jugés par la suite comme les plus cohérents par les experts et membres du corps académique que nous avons rencontrés.

Une dotation universelle pour la jeunesse, symbole d'un pays qui investit dans son avenir

En dépit des discours appelant à faire de la jeunesse un enjeu ou une priorité politique, celle-ci n'a pas fait l'objet d'une politique dédiée au cours des derniers quinquennats, la part de la dépense publique qui lui est consacrée étant même en nette diminution. En ce sens, le choix a été fait de privilégier une **dotation de nature**

universelle. Outre sa dimension symbolique forte, l'universalité présente des avantages en matière de simplicité de gestion et évite le risque de non-recours, estimé par exemple à 68% pour le RSA activité en 2010.¹⁴ Les potentiels effets anti-redistributifs peuvent être corrigés par le financement de la mesure. À l'heure où les politiques publiques d'insertion professionnelle ou d'intégration sociale sont critiquées pour leur segmentation et leur manque de lisibilité, il nous paraît primordial de revenir à un volontarisme politique qui renoue avec la tradition républicaine égalitariste française.

Ancienne,¹⁵ l'idée d'une dotation universelle vise à améliorer la cohésion sociale du pays. Elle marque un repère pour tous les individus d'une même classe d'âge et instaure, à un moment clé de la vie, un lien visible entre chaque jeune adulte et sa nation au moment de sa majorité.

Alors que le taux de chômage des jeunes progresse, l'insertion dans la vie active paraît de plus en plus difficile et discriminée par la détention d'un capital, qu'il soit culturel ou économique.

⁷ créé par l'article 39 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels

⁸ Données OCDE 2016

⁹ L'Observatoire des inégalités, 2014

¹⁰ Ibid

¹¹ Ministère de l'Éducation Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, "L'État de l'École. Coûts. Activités. Résultats." Octobre 2015.

¹² Pierre Bourdieu et Jean-Claude Passeron, Les Héritiers. Les étudiants et la culture, Paris, Minuit, coll. « Le sens commun », 1964.

¹³ Julie Landour. S'engager en parentalité et créer son activité. : L'entreprise paradoxale des Mompreneurs en France (2008-2014). Sociologie. EHESS - Paris, 2015.

¹⁴ Enquête sur le RSA, phase téléphonique, Dares, 2011 ; données administratives de décembre 2010 (Cnaf et CCMSA).

¹⁵ Thomas Paine, dans La justice agraire (1797), se prononce en faveur d'une dotation universelle à l'âge de vingt-et-un ans à la fin du XVIIIe siècle dans ce court manifeste adressé au Directoire

La DoT doit permettre de favoriser l'autonomie de tous, selon des besoins et des publics différents.

Le principe de la Dotation Tremplin est de lever les contraintes de financement initiales qui pèsent sur les jeunes au moment de leur insertion dans la vie active et emportent des conséquences déterminantes pour leur avenir. À dix-huit ans, les écarts et diversités de situations entre les individus sont déjà importants. La DoT, puisque versée à tous, doit s'adapter à tous les profils pour permettre l'autonomisation individuelle en donnant à chacun la possibilité de choisir son parcours en fonction de ses besoins. Il s'agit donc bien de favoriser l'épanouissement individuel et d'encourager toutes les singularités. Chaque jeune doit pouvoir accéder à l'ambition de construire un parcours qui lui ressemble, sans être contraint par l'appartenance familiale ou territoriale.

En somme, la Dotation Tremplin entend changer la manière dont les bénéficiaires envisagent leur avenir et les inciter à réaliser des investissements de long terme. Comme le note l'un des premiers promoteurs de la logique d'une protection sociale fondée sur des actifs, l'américain Michael Sherraden, « *les prestations remplissent l'estomac des gens, les dotations changent leur état d'esprit*¹⁶ ». La DoT est donc conçue comme un moyen d'aider les jeunes à se réapproprier leur avenir, en complétant l'égalité des droits à la naissance par une égalité des opportunités à la majorité.

Réussir son entrée dans la vie active avec la DoT – Principes de la réforme

La Dotation Tremplin apporterait une **réponse opérationnelle** aux enjeux posés par l'émancipation de la jeunesse et la garantie d'une égalité réelle dans l'insertion professionnelle. D'un montant de **5000 euros, fléchée vers trois domaines** indispensables pour l'insertion dans la vie active, et **intégrée au Compte personnel d'activité** sous la forme de droits de tirage, elle permettrait de favoriser l'égalité des opportunités.

Une dotation centrée sur trois dimensions clés de l'entrée dans la vie active

La DoT doit servir de **véritable tremplin à l'intégration des jeunes dans la vie active**. Pour s'assurer qu'elle soit utilisée en adéquation avec cet objectif, son utilisation sera orientée vers les trois dimensions entravant la capacité des jeunes à s'émanciper et à s'intégrer pleinement sur le marché du travail : **la mobilité, la formation, et l'entrepreneuriat**.

Tout d'abord, la DoT pourra être utilisée pour **faciliter la mobilité des jeunes**. Disposer d'un moyen de locomotion individuel est souvent nécessaire pour accéder à certains emplois. L'absence de permis

de conduire est un véritable frein qui contraint à ne pas postuler à certains postes trop éloignés géographiquement, notamment pour les jeunes habitant en zone rurale ou dans les périphéries urbaines mal reliées. Ainsi, 19% des Français ont déjà renoncé à un entretien et 23% à une formation ou à un emploi pour cette raison.¹⁷ Ce constat s'élève à près de 50% pour les jeunes. Alors que son coût moyen reste élevé, le permis de conduire est donc aujourd'hui une étape indispensable dans une dynamique d'accès à l'emploi et à l'autonomie. Selon le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse : « Le permis de conduire induit un triple dividende sur l'aptitude à la mobilité des jeunes, leur accès à l'emploi et leur intégration sociale ».¹⁸ Ainsi, permettre à chaque jeune de passer son permis de conduire en le finançant entièrement sera un moyen d'encourager l'émancipation des jeunes en leur offrant la possibilité d'accepter un poste auquel ils n'auraient pas pu prétendre auparavant à cause d'une contrainte d'éloignement géographique.

Il serait également possible d'utiliser la DoT pour investir dans la **formation**, qu'elle soit initiale ou continue. La formation est en effet le meilleur moyen d'obtenir par la suite un emploi, ce qui en fait un levier primordial pour l'insertion dans la vie active. Or,

Il serait également possible d'utiliser la DoT pour investir dans la formation, qu'elle soit initiale ou continue. La formation est en effet le meilleur moyen d'obtenir par la suite en emploi, ce qui en fait un levier primordial pour l'insertion dans la vie active.

aujourd'hui, une grande partie de la population renonce à effectuer des études pour des raisons financières. En 2009, les enfants d'indépendants, cadres et professions intermédiaires étaient près de deux fois plus diplômés de l'enseignement supérieur que les enfants d'ouvriers et d'employés (chiffres INSEE). En donnant la possibilité à chacun d'utiliser

sa DoT pour financer ses études, la formation ne serait plus un avantage réservé à certains, mais deviendrait une perspective offerte par l'Etat à chaque citoyen. L'utilisation pour le volet formation comprendrait donc les **frais de scolarité** en premier lieu, mais également l'ensemble des frais liés au suivi d'une formation, comme le **paiement des frais de sécurité sociale/mutuelle étudiante**. La DoT étant utilisable tout au long de la vie (voir infra), elle pourrait également compléter les droits ouverts au titre du Compte personnel de formation et ainsi financer la formation continue pour assurer à chacun la possibilité de se réorienter professionnellement en cours de carrière.

Enfin, la DoT serait un outil privilégié pour les jeunes souhaitant **entreprendre** et créer leur propre activité. Il n'est pas évident de faire le pari de se lancer dans la vie active en montant sa propre entreprise. Non seulement cela représente un risque non négligeable, mais surtout il est nécessaire de bénéficier d'un capital de départ à investir dans la création d'une activité. Ce n'est pas le cas de beaucoup de jeunes qui, quand bien même en auraient l'envie, n'ont pas accès au marché du crédit faute de

¹⁶ Michael Sherraden, *Assets and the Poor. A New American Welfare Policy*, New York, Sharpe, 1990

¹⁷ Enquête "Mobilité et accès à l'emploi", sondage Elabe pour le Laboratoire de la mobilité inclusive, décembre 2016.

¹⁸ (Rapport sur le permis et l'emploi novembre 2012)

ressources et se retrouvent dans l'obligation de renoncer à leur projet d'entrepreneuriat. En levant les contraintes de liquidité pesant sur les jeunes, la DoT encouragerait la créativité et l'innovation en donnant la possibilité à chacun de décider de son parcours professionnel. Outre la possibilité de suivre des formations à l'entrepreneuriat, la DoT permettrait donc de bénéficier d'un capital de départ pour chaque jeune souhaitant créer son auto-entreprise. L'investissement de base pour monter une société en France s'élève en moyenne à 5 000 euros et à 2 000 euros pour une auto-entreprise ; la DoT donnerait donc à chaque Français doté de la fibre de l'entrepreneuriat la possibilité de concrétiser son projet quelles que soient ses ressources – qui sont le plus souvent héritées de la famille – et assurerait ainsi une égalité réelle dans le lancement d'une activité.

La DoT se présenterait sous la forme d'un droit de tirage intégré au Compte personnel d'activité.

Une fois la majorité atteinte, chaque Français verrait son Compte personnel d'activité (CPA) crédité de 5 000 euros qu'il pourrait utiliser sous forme de droits de tirage pour l'un des ciblage présentés ci-dessus. Le CPA est un outil très récent, opérationnel depuis janvier 2017, qui permet aux citoyens de construire leur propre parcours. Y intégrer la DoT permettrait à chaque personne de se connecter sur son espace personnel pour suivre le montant de sa DoT qu'il lui reste à utiliser – dans le cas où la totalité des fonds n'aurait pas été débloquée en une seule fois – mais également l'ensemble des procédures à accomplir et des acteurs à contacter pour l'utiliser. Au fur et à mesure de la mise en place de la DoT, le CPA pourrait être complété par des informations qualitatives relatives aux différentes utilisations possibles, avec par exemple une évaluation des partenaires impliqués dans l'utilisation, au regard de critères de qualité fixés par l'État et les régions.

La mise en place de la Dotation Tremplin emporterait des effets positifs pour l'économie française à court et à long terme.

À court terme, en levant les contraintes de liquidité existantes la DoT devrait avoir des effets sur le nombre de jeunes en formation, sur la mobilité des jeunes issus de milieu les plus modestes et sur le nombre de création d'entreprises. De tels effets dépendent du taux de recours au dispositif et devraient faire l'objet d'un suivi attentif afin d'évaluer l'efficacité du dispositif.

À plus long terme, le dispositif devrait avoir des effets sur l'emploi et la croissance. En augmentant le capital humain des primo-arrivants sur le marché de l'emploi, elle contribuerait à renforcer leur employabilité et donc à sécuriser leurs parcours professionnels. En outre, en leur conférant une plus grande mobilité géographique elle permettrait un meilleur appariement de l'offre et de la demande sur le marché du travail et donc une réduction du chômage. Enfin, elle devrait avoir un double dividende sur le stock d'entreprises, en levant certaines des contraintes liées à leur création, mais aussi de par l'élévation du capital humain des entrepreneurs – notamment par le biais de formation à l'entrepreneuriat –

en diminuant le nombre de défaillances.

L'efficacité et le coût réel du dispositif dépendent de la vitesse de sa montée en puissance.

Le coût théorique d'une dotation de 5 000 euros accordée à tous les jeunes arrivant à l'âge adulte dépend de la taille des cohortes. Selon l'INSEE, la taille de ces cohortes est comprise approximativement entre 820 000 et 860 000 individus selon les années. Ainsi, 864 195 jeunes atteindront l'âge de la majorité en 2018, ce qui représente un **coût théorique de 4,3 milliards d'euros**. Néanmoins, l'intégralité de la dotation ne serait pas entièrement consommée par les jeunes dès la première année et tous les jeunes n'auront pas recours au dispositif. En ce sens, la vitesse de la montée en charge du dispositif est fonction du taux de recours – matérialisant le nombre de jeunes ayant effectivement recours au dispositif – et de l'intensité du recours – traduisant la vitesse de consommation de la DoT par les jeunes.

Si l'intensité du recours doit être laissée à l'appréciation des jeunes dans une démarche d'autonomisation et d'adéquation aux besoins de chacun, le taux de recours doit faire l'objet d'une attention particulière de la part des pouvoirs publics. Afin d'éviter de voir la DoT renforcer les inégalités qu'elle cherche à réduire, des dispositifs de communication et d'information devront être mis en place avec le Ministère de l'Éducation Nationale dès l'entrée au collège. Ces derniers auront pour objectif de sensibiliser les jeunes à l'existence de ce droit et aux modalités de son utilisation.

Mise en oeuvre de la réforme : une mesure régionalisée au financement redistributif

Un financement en partie redistributif assis sur l'impôt sur le revenu, à compléter par diverses mesures budgétaires et fiscales

La Dotation étant accordée sans conditions de ressources à tous les jeunes de 18 ans, la coupler à une mesure de **financement redistributif** permettrait de favoriser son acceptabilité. Réintégrer progressivement – pour limiter les effets de seuil – la Dotation dans le revenu fiscal de référence (RFR) des parents représenterait un coût nul pour les foyers les plus modestes et porterait essentiellement sur les foyers les plus aisés, pour un rendement proche de 600 millions d'euros (sur la base d'un taux marginal moyen d'IR de 15% pour les parents, considérant que de par leur âge moyen ils sont dans une situation de "pic de revenu"). La 1^{ère} année, 1000€ seraient réintégrés dans le RFR des parents des bénéficiaires de l'année N (soit un gain espéré de 120 millions), la 2^e année, à nouveau 1000€ pour les bénéficiaires de l'année N, et 1000€ pour les bénéficiaires de l'année N+1 (soit un gain espéré de 240 millions), et ainsi de suite, pour un état stationnaire à partir de N+4. Pour le jeune détaché du RFR des parents, la Dotation serait intégrée à son propre RFR. Le niveau de revenu supplémentaire par an – 1000€ – intégré au RFR n'apparaît pas de nature à modifier les comportements fiscaux sur ce point.

En complément de ce financement socle, différentes options peuvent être envisagées pour

neutraliser le coût budgétaire d'une telle mesure.

Plusieurs dépenses fiscales pourraient également être supprimées pour venir abonder le financement de la mesure. Concernant principalement les jeunes ou leurs parents, ces mesures dérogatoires octroient aux ménages un avantage croissant avec leur niveau de revenu, dès lors leur suppression emporte des effets redistributifs, notamment la réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur représentant 175M€ ou l'exonération d'impôt sur le revenu des salaires perçus par les jeunes au titre d'une activité exercée pendant leurs études secondaires ou supérieures ou leurs congés scolaires ou universitaires représentant 290M€.

Un redéploiement des allocations familiales versées aux familles des jeunes ayant atteint la majorité pourrait être envisagé. En effet le bénéfice des allocations familiales est conservé par les familles jusqu'à l'âge de 20 ans. Voir ces sommes abonder la Dotation Tremplin serait cohérent avec la volonté de cibler plus directement cette population. Une telle mesure représenterait la somme de 2 milliards d'euros par an.

Le financement de la mesure pourrait être complété par des mesures d'économies en dépense. Les ressources destinées à financer la formation professionnelle pourraient venir abonder la Dotation Tremplin. La France consacre annuellement près de 32 milliards d'euros à la formation professionnelle, une manne qui profite principalement aux salariés diplômés – 68% des cadres y ont recours contre 37% des ouvriers – travaillant dans des grandes entreprises – 65% des salariés dans les entreprises de plus de 250 salariés contre 34% dans les entreprises de moins de 250 salariés. Un redéploiement de 3,6 milliards d'euros vers le financement de la Dotation Tremplin pourrait ainsi être justifié par la volonté de rendre plus accessible la formation professionnelle.

Une mise en oeuvre régionalisée : faire de la Région un acteur clé de l'insertion professionnelle des jeunes

La mise en oeuvre de la DoT reposerait sur la région, qui s'appuierait sur des opérateurs qu'elle aurait agréés. Ce choix repose sur trois considérations : la région est un échelon pertinent, à la fois large et proche des citoyens et des opérateurs ; elle dispose d'une compétence sur la formation et le développement économique ; elle a de ce fait une bonne connaissance de son tissu économique, ce qui permet notamment d'orienter au mieux pour le volet formation en fonction des débouchés sur le territoire.

Pour le permis de conduire, la région conclurait avec des auto-écoles un agrément sous réserve d'un prix proposé inférieur à la moyenne du territoire. L'agrément permet de maîtriser les prix et prestations.

Pour activer le volet formation, des instituts de formation feraient également l'objet d'un agrément avec les régions. Le décret de 2016 sur la qualité de la formation continue crée déjà une plateforme, "Datadock", permettant aux financeurs de vérifier la conformité des organismes avec 6 critères. La DoT s'appuierait sur ce décret et le compléterait dans le sens d'une plus grande transparence sur les débouchés proposés par les instituts avec des éléments sur l'employabilité, les débouchés à court et moyen terme, le taux de placement, le niveau

de salaire, et les coordonnées des personnes pour pouvoir le cas échéant contrôler. En outre, un système de notation (satisfaction) pourrait être mis en place. Cette transparence favoriserait un cercle vertueux ; les organismes qui n'ont pas de bons scores ne sont pas agréés. Pour le devenir, ils doivent faire des efforts, améliorer l'adéquation de leur offre de formation aux besoins de compétences des entreprises, donc se rapprocher d'elles pour construire leur offre, prendre en compte les besoins des bénéficiaires. Ils sont donc encouragés à organiser des portes d'entrée pour les potentiels intéressés, pour ne pas diriger inutilement des gens dans des voies sans issue ou qu'ils n'aiment pas. Cela encourage également la région, qui a une compétence sur le développement économique, à participer à cette évolution, pour améliorer ses propres résultats. Elle-même, par sa connaissance du tissu économique local, peut participer à une meilleure connaissance des potentialités économiques, pour guider le bénéficiaire.

Le financement des frais de scolarité, des frais de santé et des frais de transport en commun peut s'imaginer sous deux hypothèses. D'une part, une facturation de l'institution - choisie librement par le jeune - à l'Agence de Services et de paiement. D'autre part, une facturation de l'institution au jeune, qui fait débloquer les fonds par l'Agence. Dans les deux cas, ce mécanisme s'appuie sur le Compte Personnel d'Activité, soit pour que l'Agence connaisse l'état de la Dotation du jeune, soit pour que le jeune puisse insérer les factures sur le CPA dans l'attente d'une validation. La 1ère hypothèse apparaît plus simple et moins sujette aux fraudes, en ce que l'argent ne transite qu'entre l'institution et l'Etat, et évite que le jeune doive avancer les frais.

Concernant l'aide à l'entrepreneuriat, l'idée serait de s'appuyer sur le réseau d'agences existant au niveau local, notamment à travers l'Agence France Entrepreneur, qui collabore déjà avec la majorité des régions. Elle dispose d'une part d'une très bonne connaissance des quartiers populaires, et exerce déjà un rôle d'orientation en redirigeant les entrepreneurs vers les acteurs locaux les plus pertinents (CCI, BGE, etc.).

Deux méthodes alternatives pourraient permettre de débloquer le financement : soit le jeune bénéficie de l'accompagnement d'un opérateur, et, une fois son projet constitué, il s'adresse à la région pour débloquer les sommes nécessaires ; soit l'opérateur agréé transmet lui même le projet. Le montant serait dès lors versé directement sur le compte de l'auto-entreprise en cas d'apport en capital ou pour financer l'achat d'un bien professionnel, ou à l'organisme de formation en cas de financement d'une formation à l'entrepreneuriat.

* * *

Il est temps que la jeunesse (re)devienne une priorité des politiques publiques. Pour ce faire, la DoT permettrait de faciliter l'insertion dans la vie active. Mesure égalitaire, innovante et opérationnelle, elle concrétiserait la confiance de la Nation en sa jeunesse.



Le musée comme nouvelle industrie culturelle

Ariane Brioist

Master Politiques Publiques – Culture

Depuis les années 1980, le constat d'un développement des industries culturelles est sans appel, et les musées tendent aujourd'hui à s'insérer dans ce vaste champ protéiforme. L'oxymore sémantique que constitue le terme d'industrie culturelle, utilisé pour la première fois de manière critique par Adorno et Horkheimer dans leur ouvrage *La dialectique de la raison*, fait coexister deux notions a priori antagonistes dans leur philosophie. En effet, alors que l'industrie évoque plutôt l'économie, la stratégie, et l'intérêt, la notion de culture suggère au contraire l'autonomie, la création, la liberté et le désintéressement. Néanmoins, cette notion s'est imposée du fait de la mutation sociétale engagée dans la seconde moitié du XX^{ème} siècle, celle de l'hégémonie économique. Les institutions muséales semblent aujourd'hui ne plus résister à ce mouvement. Pourtant, la définition établie

Lucas Le Bellec

Master Politiques Publiques – Culture

par le Conseil International des Musées (ICOM) en 2007 caractérise le musée comme « une institution permanente sans but lucratif au service de la société et de son développement, ouverte au public, qui acquiert, conserve, étudie, expose et transmet le patrimoine matériel et immatériel de l'humanité et de son environnement à des fins d'études, d'éducation et de délectation ». Le décalage entre cette conception et celle de l'Union européenne, présentée notamment dans le livre vert « Libérer le potentiel des industries culturelles et créatives » de 2010, interroge. L'enjeu pour les pouvoirs publics n'est aujourd'hui plus tant de transmettre que d'exploiter la culture à des fins économiques. La caractérisation comme outil de développement économique des musées n'est certes pas nouvelle puisqu'elle est visible dès le XIX^{ème} siècle¹, mais ce rôle n'a cessé de s'accroître pour finalement occuper une place centrale dans les années 1980, ce qui

n'a pas été sans effet sur l'identité de ces institutions. Dès 1990, Jacques Rigaud évoquait déjà cette tendance : « De façon empirique et quelque peu désordonnée, la culture est donc, de nos jours, soumise à un système d'économie mixte qui mêle, dans des proportions variables selon les secteurs, les normes et les principes du service public et les pratiques et les critères du marché. Le secteur des musées n'échappe pas à cette tendance »². La souplesse de statut offerte par l'Etat à ses musées n'a d'autres finalités que de renforcer ce mouvement. Il convient à ce titre de noter que la Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées est aujourd'hui un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC). Ainsi, les notions d'industrie et de commerce semblent aujourd'hui pleinement assumées par les pouvoirs publics. Dès lors, comment l'identité muséale s'est-elle trouvée renouvelée tant dans sa forme que dans ses finalités ? Nous développerons en premier lieu l'application de la normativité industrielle dans le champ des musées avant d'interroger les effets d'une telle transformation identitaire sur les finalités muséales traditionnelles.

I. Problématiques et gestion des musées modernes : une application de la normativité industrielle

La multiplication des publications en sociologie des organisations portant sur les transformations à l'œuvre dans l'univers muséal est le stigmate d'une prise de conscience : celle d'une mutation identitaire des musées à l'ère moderne. Cette redéfinition s'inscrit, en France, dans un mouvement faisant communiquer deux logiques concomitantes et d'influences mutuelles : une logique de marché d'une part et une logique de désengagement de la puissance étatique affectant la gestion institutionnelle d'autre part. Il est difficile de discerner le facteur déterminant de cette dialectique : la logique de marché contribue-t-elle au désengagement de l'Etat ou bien serait-ce plutôt le désengagement de la puissance publique qui serait à l'origine de cette mutation structurelle et de cette réorientation des institutions ? Toujours est-il qu'il résulte de ce mouvement une tendance toujours

plus forte au désencastrement de l'institution muséale de son cadre et de sa philosophie d'utilité publique. C'est en effet la normativité industrielle qui, de plus en plus, tend à régir la sphère culturelle au sens large, et les musées n'échappent pas à cette trajectoire générale. La souplesse des formes administratives développées dans la seconde moitié du XX^e siècle est également venue contribuer ou permettre le plein déploiement de ce mouvement. Nous explorerons donc ici successivement les deux volets, économique et administratif.

A. Les musées : une organisation « en prise avec le marché »³ ?

Comme le relevait de manière critique Robert R. Janes dans un ouvrage publié en 2009,⁴ les différentes pratiques actuelles au sein des institutions muséales (conservation, médiation, mécénat, etc.) concentrent leurs efforts sur un modèle de croissance. En France, la contrainte financière, dans un contexte de désengagement étatique, en est l'un des éléments explicatifs. Cette dernière pèse particulièrement sur les petits musées, lesquels sont quasi exclusivement soutenus financièrement par les collectivités locales, dont les dotations globales de fonctionnement (DGF) subissent des baisses régulières. Mais les grandes institutions elles-mêmes ne sont pas épargnées. Ainsi, le musée du Louvre avait vu ses subventions baisser de 2 millions d'euros en 2015. C'est par conséquent une véritable course au développement des ressources propres qui s'est engagée depuis quelques années, permettant de porter ces dernières de 25% à 35%

L'oxymore sémantique que constitue le terme d'industrie culturelle, utilisé pour la première fois de manière critique par Adorno et Horkheimer dans leur ouvrage *La dialectique de la raison*, fait coexister deux notions a priori antagonistes dans leur philosophie. En effet, alors que l'industrie évoque plutôt l'économie, la stratégie, et l'intérêt, la notion de culture suggère au contraire l'autonomie, la création, la liberté et le désintéressement.

voire 40% aujourd'hui, et ce en seulement quinze ans. Cette préoccupation reste aujourd'hui très forte dans le secteur : « Avec le président du Louvre, nous faisons le même constat : ces établissements avaient fait face à la forte diminution des subventions publiques - moins 25 % pour la RMN Grand Palais de 2012 à 2014 - en compensant par la hausse des ressources propres. Ce n'est plus possible, il faut remettre à plat les subventions », expliquait ainsi Jean-Paul Cluzel.⁵ Les problématiques s'articulent donc aujourd'hui

autour d'une vision quantitative qui met en avant des objectifs stratégiques relatifs à l'augmentation de la fréquentation, aux revenus et aux acquisitions. Le nombre s'érige en dogme, comme en atteste l'importance, dans

¹ Mairesse, F., *Le Musée hybride*, Paris, La Documentation française, 2010.

² Rigaud, Jacques, *Libre Culture*, Gallimard, coll. Le débat, 1990, p. 553

³ Tobelem, Jean-Michel. « Le nouvel âge des musées ». Bulletin des bibliothèques de France (BBF), 2005, n° 6, p. 140.

⁴ Janes, Robert R. *Museums in a Troubled World: Renewal, Irrelevance or Collapse?*, Routledge, 2001, p. 244

⁵ Robert, Martine, Les budgets des musées sous tension, 28/09/2016, Les échos [en ligne], Disponible sur https://www.lesechos.fr/28/09/2016/LesEchos/22286-100-ECH_les-budgets-des-musees-sous-tension.htm

les bilans annuels des différentes institutions, du taux de fréquentation. Or, ce nouveau credo a conduit à modifier les stratégies des acteurs évoluant dans cette sphère.

Les problématiques de marché, et notamment de demande, sont aujourd'hui essentielles pour saisir les logiques des institutions muséales. La stimulation de la demande est un besoin d'autant plus fort que le phénomène général de multiplication, de rénovation et de développement des musées a contribué à un renforcement de la concurrence dans ce secteur. En effet, « depuis l'an 2000, il s'est créé 7 200 musées, centres d'art et fondations d'art contemporain dans le monde, soit plus qu'au cours des 200 dernières années », expliquait le président d'Artprice, Thierry Ehrmann, dans un entretien à l'AFP en 2012. L'émergence d'expositions internationales centrées sur un artiste constituent une preuve supplémentaire, s'il en fallait une, de cette nécessité de mobiliser et d'accroître l'influence dans un contexte toujours plus concurrentiel. « L'enjeu pour les sites d'art contemporain, comme pour les autres musées, n'est plus seulement de répondre à l'attente d'un public spécialisé mais bien d'attirer le grand public », notait Sofianne Le Bourhis, directrice déléguée de la communication et du développement du Palais de Tokyo, en 2012. Le Palais de Tokyo est d'ailleurs un exemple saisissant et précoce de cette tendance au marketing muséal. Ce dernier s'est en effet positionné, dès sa création en 2002, comme une marque avec ses valeurs propres d'accessibilité, de médiation et de transdisciplinarité. Il s'agit donc premièrement de parvenir à mobiliser un public, mais également de le fidéliser. Le développement dynamique des directions des publics relève de cette ambition. Une problématique se dégage néanmoins de cette volonté toujours accrue de stimulation d'une demande très réceptive. En effet, si les derniers chiffres d'institutions - telles que ceux du musée du Louvre ou du musée d'Orsay - ont enregistré des baisses de fréquentation sur la période 2015-2016, respectivement -15% et -13%, du fait principalement des attentats, la tendance globale sur les dernières décennies reste celle d'une forte hausse. Cette tendance n'est pas nouvelle. Ainsi, le taux de croissance de la fréquentation globale pour les seuls musées nationaux avait déjà évolué de 73% entre 1980 et 1993. C'est aujourd'hui la problématique de la capacité d'accueil qui constitue l'un des principaux enjeux, notamment pour les institutions parisiennes, dont les monuments n'avaient pas été pensés pour accueillir un si grand nombre de visiteurs. Entre problématique de demande et problématique d'offre, les institutions muséales se trouvent aujourd'hui soumises elles-aussi aux principes d'une administration par les chiffres.

Par conséquent, on observe un mouvement de remise en question des modes de gestions traditionnels des musées. En effet, ces nouvelles problématiques économiques, analogues à celles des grandes et moyennes entreprises, ont pour effet un report de l'analogie sur le mode de gestion lui-même. Une nouvelle culture de la gestion muséale apparaît donc aujourd'hui, en correspondance avec cette logique du nombre.

B. D'une gestion administrative à une administration managériale

Si le nombre domine les stratégies muséales, c'est désormais et logiquement le terme de performance qui s'impose comme le maître mot en matière de gestion dans ces domaines. La nouvelle culture muséale a émergé en France avec le Centre Pompidou, lequel a, dès son origine, été pensé comme un Établissement Public, formule administrative particulièrement souple, et s'appuyait sur des

On observe un mouvement de remise en question des modes de gestion traditionnels des musées. En effet, ces nouvelles problématiques économiques, analogues à celles des grandes et moyennes entreprises, ont pour effet un report de l'analogie sur le mode de gestion lui-même. Une nouvelle culture de la gestion muséale apparaît donc aujourd'hui, en correspondance avec cette logique du nombre.

profils d'un type nouveau de gestionnaires « formés à l'école de marketing ».⁶ L'époque de la construction de Beaubourg et du projet du Grand Louvre a en effet initié le tournant commercial de l'ère muséale et des pratiques de gestion qui lui sont propres. De nos jours, les directeurs de musées sont de moins en moins issus de la conservation. La raison économique dicte une éthique de rationalité des pratiques. Comme le note Zolberg, ceux qu'ils nomment les bureaucratiques managers orientent les musées

vers un mode de fonctionnement de plus en plus proche de celui des entreprises modernes.⁷ Les musées d'art ont donc progressivement substitué des managers aux conservateurs, provoquant des tensions croissantes entre les différents acteurs (managers, conservateurs et administration). L'éclatement de la profession socle des musées « traditionnels », à savoir celle de conservateur, écartelée entre une fidélité à l'héritage historique, mettant en avant la gestion des collections et des institutions, et une mutation des missions avec la prise en compte d'impératifs de gestion, de diffusion, de commercialisation et d'éducation, alimente ces tensions. Néanmoins, malgré le fait que l'Etat ait favorisé ce tournant commercial par l'abaissement régulier des subventions et la contribution à un désencastrement des institutions muséales par une volonté d'autonomisation des structures, l'autorité publique reste en France un acteur important dans le développement des projets du secteur culturel lorsque ces derniers peuvent se faire l'auxiliaire du politique comme en atteste l'implication du Quai d'Orsay et de l'Élysée dans le projet du Louvre Abou Dhabi. Aussi, si

⁶ Mollard, C., L'Enjeu du Centre Georges-Pompidou, Paris, Union générale d'Édition, coll. « 10/18 », 1976.

⁷ V.L. Zolberg, « Le musée d'art américain : des optiques contradictoires », Sociologie du Travail, n° 4, 1983, 446-458.

une différence demeure entre les institutions publiques et les organisations privées, les premières répondant à une logique d'efficacité et les secondes à une logique de rentabilité, toujours est-il que les institutions muséales, poussées par des problématiques d'ordre quantitatif, tendent dans leur ensemble à s'insérer de manière progressive dans le champ des industries culturelles et créatives. Comme le note Emmanuel Coblence : « développement économique, gestion et performance apparaissent (...) comme des maîtres mots dans l'administration du secteur muséal, et la tendance ne semble pas sur le point de s'inverser ». Il convient alors de s'interroger sur l'impact de ce mouvement sur la vocation muséale et le rapport de l'individu au musée et à l'œuvre.

II. Du spectateur au consommateur culturel, vers un anéantissement des missions traditionnelles muséales ?

Face au retrait progressif de l'Etat du champ muséal, orchestré en première instance par la baisse des subventions pour des objectifs de performance toujours à la hausse, les musées n'ont d'autre choix que de se réinventer pour subsister. Si cela passe d'abord par une réorganisation formelle, il semble néanmoins que ceux-ci se doivent de joindre le geste à la parole en proposant des formats davantage attractifs, favorisant par là même des contenus plus ludiques et séduisants.

Cette autonomisation favorise-t-elle la mission de transmission traditionnellement portée par les musées ou concourt-elle à une réactualisation des finalités muséales ?

A. Expositions attractives et produits dérivés

Depuis quelques années de nombreuses places fortes de l'art visuel s'adonnent à un genre nouvellement consacré, celui des expositions internationales. Le flou sémantique que recouvre l'acception retenue de « grande manifestation internationale » laisse souvent place à une déperdition sémantique des contenus.

En effet, ce concept est rarement entendu sur le plan de la novation de la part des administrateurs. Comme le révèle Laurier Lacroix⁸ il est bien souvent, en premier lieu, question du nombre de visiteurs potentiels qu'une telle manifestation conviera. Ainsi les critères comme « la pertinence de l'exposition, ses buts esthétiques et didactiques, le nombre et la qualité des prêteurs, la contribution de l'exposition à la connaissance de l'œuvre d'un artiste, d'un style, d'une période historique » sont bien souvent reportés au second plan. Ce sont les missions fondamentales d'une telle institution qui sont ainsi remises en cause. Depuis les contrats de performance

imposés par le ministère de la Culture comme condition d'obtention des subventions, le nombre de visiteurs par exposition n'est pas loin de devenir le critère essentiel, faisant fi de la qualité des propositions.

A titre d'exemple l'exposition monographique itinérante de reproductions *The Complete Frida Kahlo. Her Paintings. Her Life. Her Story* fut le plus gros succès de l'année 2015 en terme de fréquentation aux Etats-Unis. Ce succès est-il stigmate de sa qualité ou seulement de son temps ?

Premier symptôme visible de cette mutation profonde, la construction programmatique s'oriente désormais vers des formats monographiques dont on connaît la capacité attractive. Nous pouvons ainsi citer en la matière le renouvellement de la programmation du Grand Palais qui, depuis quelques années désormais, n'axe celle-ci qu'autour d'expositions monumentales (Monet, Warhol, Hopper pour exemples) dont les seuils de fréquentation dépassent l'entendement.⁹ Les autres grandes institutions culturelles ne sont pas absentes de ces stratégies de positionnement international. A titre d'exemple si l'on reprend le palmarès 2016 des expositions parisiennes les plus visitées, 8 des 10 premières admettaient pour thématiques des monographies d'artistes majeurs. (Magritte au centre Pompidou, le Douanier Rousseau au musée d'Orsay, Picasso au Grand Palais...). Ces monographies sont par ailleurs vouées à l'exportation, enrôlant là une fraction budgétaire non négligeable que constitue le rachat de l'exposition. L'exposition devient un produit de seconde main, manufacturable à l'envie.

Seconde conséquence de la baisse des subventions, les sources de financement se multiplient. Le privé s'invite au musée et avec lui son lot d'obligations. Cette douce épopée poursuit ainsi sa course jusqu'à la valorisation des acheteurs et collectionneurs. Faute de pouvoir obtenir les fonds de renouvellement des collections de la part de l'état, les collectionneurs deviennent les acteurs privilégiés de l'approvisionnement des collections permanentes.

A considérer les muséographies modifiées et revisitées de plusieurs lieux parisiens, celles-ci tendent de plus en plus vers des constructions par collectionneurs. Depuis le début de l'année 2017, le Centre Pompidou a ainsi revu une partie de sa muséographie permanente. Celle-ci ne répond plus à une logique thématique ou historique mais est régie en fonction d'une répartition par collectionneurs. Il en est de même du musée de l'Orangerie qui célèbre désormais non plus seulement le talent artistique de ses résidents mais aussi le talent acheteur des marchands d'art Jean Walter et Paul Guillaume.

S'il est sans conteste que cette approche possède de nombreux points d'intérêt (compréhension d'un contexte historique, d'une émulation artistique) il demeure néanmoins que celle-ci se fait pour l'heure majoritairement au détriment des œuvres et de leur réception. L'organisation ainsi orchestrée est finalement anarchique et en vient à desservir la cohérence du propos muséal en favorisant une déperdition au niveau de l'appropriation.

Si l'œuvre d'art est depuis toujours marchandise, il n'en a pas toujours été ainsi de son image. La sur-mar-

⁸ L. Lacroix, « Le musée, une industrie ? », Montréal, *Continuité*, n°28, Janvier 1985

⁹ Observatoire économique du tourisme parisien, *Enquête de fréquentation des sites culturels parisiens 2016*, Paris, 2017

chandisation de son image désaxe sa vertu : celle-ci n'est plus tant une œuvre d'exception que le témoignage d'une consommation touristique. Devant la Joconde, il n'existe pour ainsi dire plus beaucoup de spectateurs mais des consommateurs d'image qui, en la photographiant, témoignent d'une consommation : celle d'être allé à Paris, au Louvre, et devant la Joconde. La Parisienne la plus connue est ainsi le tampon sur le passport, certificat du voyage effectif. Le musée était pourtant jusqu'à encore récemment absent de ces considérations. Il est désormais lentement en train de suivre ce chemin en labellisant sa production et son identité. Fleurissent ainsi depuis quelques années les dernières salles d'exposition (quand elles ne sont pas partie prenante de l'exposition, comme au Museum d'Histoire Naturelle de New York où les goodies côtoient les mammifères taxidermisés au sein même du parcours), les boutiques muséographiées. Elles constituent aujourd'hui, en moyenne, pas loin de 30% des recettes propres des lieux, avec une hausse effective chaque année.

Cette évolution substantielle contribue à modifier la réception que le public a désormais des musées et de leur vocation - une étude portant sur la perception du Louvre par le public révélait que celui-ci est considéré pour beaucoup comme un objet de développement - mais aussi et surtout à altérer les raisons de visite de ceux-ci.

B. Pour une appropriation passive qui modifie la vocation muséale

Si le rapport d'interdépendance mutuelle entre le réceptif - le spectateur - et l'émetteur - l'œuvre - est désormais une théorie affirmée et validée par les tenants des administrations culturelles, il semble pourtant que les objets qu'ils manipulent - les musées (premier intermédiaire de la relation) - s'éloignent peu à peu de cette vocation en favorisant des formes passives d'appropriation des contenus culturels.

Ainsi, si l'on reprend la pensée de Bergson, « le goût est la faculté de juger d'un objet ou d'un mode de représentation, sans aucun intérêt, par une satisfaction ou une insatisfaction. On appelle beau l'objet d'une telle satisfaction »¹⁰ il semble que les nouvelles muséographies et scénographies s'éloignent de cette conception puisqu'elles consacrent une certaine forme de passivité, n'invitant plus le visiteur à réflexion ou introspection - par mise en abyme de l'œuvre et dans son rapport d'ambivalence avec les autres œuvres par exemple - mais en le conviant à une forme d'attestation de présence. Les commissaires d'exposition et scénographes tombent ainsi souvent sous le coup d'obligations visuelles qui garantiront la visibilité sur les réseaux de pièces scénographiques fortes et par là même serviront le rayonnement du lieu.

On ne peut parler de divertissement quand il est question d'art, que ce soit comme loisir, séquence agréable dans le déroulé de notre existence ou comme étourdissement jouissif selon une acception pascalienne. Si le divertissement peut-être l'un de ses médias privilégiés,

il ne doit pour autant pas pervertir le propos d'un lieu d'exposition. Si Les précieuses ridicules est à bien des égards une comédie grinçante, qui nous dérobe quelques rires, il n'en demeure pas moins que ce sont bien la préciosité et la bourgeoisie qui s'y trouvent abîmées. Le danger n'est donc pas tant dans l'utilisation de nouvelles formes ludiques de monstration que dans l'instauration d'une illusion d'interaction que celles-ci entretiennent avec les œuvres. Nul besoin donc de blâmer des pédagogies muséales innovantes mais de s'interroger sur les finalités poursuivies par celles-ci.

Depuis l'amorce du virage de rentabilité, les musées, longtemps réticents, n'hésitent guère plus à consacrer des formes somme toute très ludiques et festives, transformant pour part le musée en musée-loisir. Le musée comme objet de consommation - et ainsi expression de passivité - produits des objets non plus pertinents mais répondant à une supposée satisfaction de « besoins » ou tout du moins une atteinte d'objectifs ciblés. Le propos s'efface progressivement au profit des objectifs de fréquentation et de rayonnement du lieu.

Le numérique, une opportunité ?

Le constat est celui d'un désengagement progressif de l'Etat, tant dans le champ structurel que prospectif. Le musée, face à ces difficultés nouvelles, se trouve dans l'obligation de s'adapter à la normativité imposée par son entrée dans le champ des industries culturelles. Si cette imposition s'est d'abord exprimée dans le cadre très formel de l'administration elle n'a eu de cesse depuis d'infuser la sphère créative en détournant le rôle d'intermédiation des musées.

En allant vers des formats bancables qui favorisent une réception passive et qui rompent avec la vocation de transmission qui était celle traditionnellement détenue par les musées, ceux-ci perdent chaque jour de leur essence au profit d'un gain de visiteurs.

Or, les acteurs de la culture sont peut-être en mesure de pérenniser la vocation muséale sans rompre avec ces nouveaux objectifs. Par le biais d'un outil favorisant la réception par l'usage de dispositifs participatifs tout en garantissant aux institutions le respect des obligations nouvellement assignées - gain financier, temporel et visuel - ils semblent en mesure de conjuguer fiabilité et performativité.

Le numérique présente ici - dans une utilisation conjointe à l'objectif de transmission - une opportunité incroyable de reconsidérer cette dynamique en inversant le sens de l'acception culturelle non plus en tant que protection qui pourrait contraindre la diffusion des savoirs mais en allant vers une diffusion massive et une appropriation tangible de ceux-ci, dans le respect des droits et devoirs attachés aux œuvres.

* * *

¹⁰ H. Bergson, *La pensée et le mouvant*, Paris, Presses universitaires de France, 2003.

Voir également :

Baujard, Corinne. « Modernisation de l'action publique et performativité : les directeurs des musées confrontés aux enjeux du management stratégique. 14ème Conférence International de Management Stratégique, AIMS, Paris, 2015

Chicoineau, Laurent. « Le Web est-il en train de réinventer la médiation culturelle ? », *Nectart*, vol. 3, no. 2, 2016, pp. 134-142.

Coblence, Emmanuel. « Musée modeste, musée moderne ? », *Annales des Mines - Gérer et comprendre*, vol. 101, no. 3, 2010, pp. 95-96.

Deltour, François. « Corinne Baujard (2012), Du musée conservateur au musée virtuel. Editions Hermes Sciences, Lavoisier, ISBN 978-2-7462-4502-0, 69€ », *Systèmes d'information & management*, vol. volume 18, no. 4, 2013, pp. 124-125.

Khenniche, Samia, et Xavier Pierre. « Les perceptions du « Choc de simplification » par les acteurs impliqués dans cette démarche », *Revue française d'administration publique*, vol. 157, no. 1, 2016, pp. 23-32.

Notebaert, Jean-François, et al. « Quelles stratégies pour les musées sur Internet ? Entre « click and mortar » et « mortar and click » », *Management & Avenir*, vol. 44, no. 4, 2011, pp. 147-164.

Rouet, François. *Les tarifs de la culture*. Ministère de la Culture - DEPS, 2002

Sandri, Éva. « Les ajustements des professionnels de la médiation au musée face aux enjeux de la culture numérique », *Études de communication*, vol. 46, no. 1, 2016, pp. 71-86.



The Frankfurt skyline.
Image: Nicholas Scheuer

Economic Vulnerability and Underestimation of Risks:

The need for reforms in Modell Deutschland

Jaya Jain

Master of Public Policy – Economics and Public Policy

Even amidst the prominence of German elections, the German economy did not fail to dominate the headlines as soon as the data on the nation's economy was released in November. Bloomberg stated that the German Economy is heading for its best year since 2011 (Skolimowski, 2017) and it is "Seen Coasting Even as Coalition Talks Crumble" (Look, 2017). With the quarter not only experiencing a 0.8% rise in the seasonally adjusted gross domestic product (GDP) but also beating the 0.6% median forecast with PMI figures for November predicting a 0.9% growth in the fourth quarter, there is evidently a preponderance of accolades.

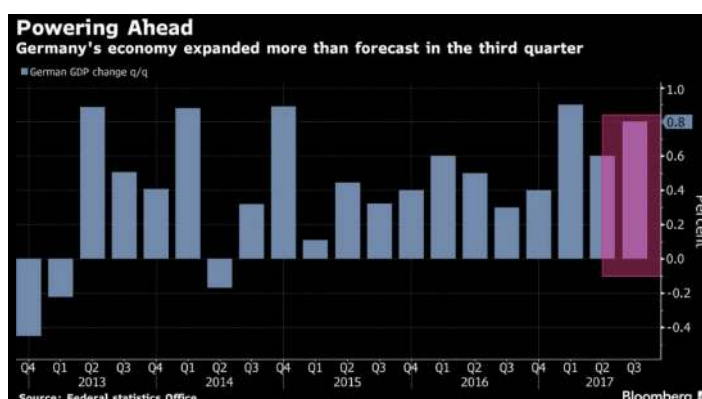
This recognition is undoubtedly justifiable but also contains the threat of overshadowing parallel headlines such as, "German economy faces risks of overheating, experts warn" (Jones & Chazan, 2017) and "German economy facing bigger risks than investors may think: Bundesbank" where the

German Central Bank itself has cited deep worries about investors and households underestimating the financial risks existing in the country due to the eight-year growth run comprising of low interest rates and high value investments. This has actually increased the economy's

vulnerability (Reuters, German economy facing bigger risks than investors may think: Bundesbank, 2017). When an economy characterized by its prolonged period of economic boom is warned by its own Central Bank of impending fiscal and monetary instability, there develops a need for its economic model to be reviewed. But is there a certain German economic model? Yes, the Modell Deutschland or the German Economic Model has represented an economy that has been held up as a remedy for its European neighbours for the fallout of the 1970s economic crisis (Back, Klobes, & Scherrer, Introduction, 2005) but has also been called the Sick Man of Europe and then subsequently Europe's Economic Superstar (Dustmann, Fitzenberger, Schönberg, & Spitz-Oener, Winter 2014). The model has emerged as a winner with its fundamental elements being seeming impossibly

antithetical to outsiders: muscular unions and corporate efficiency; high-cost workers who can compete in global manufacturing; generous unemployment benefits and low levels of unemployment; and a fragmented base of independent small and medium manufacturers—the Mittelstand—being able to compete on the highest levels of productivity and efficiency (Phillips, 2015). But even with the model producing glorious figures (as evidenced in Figure 1), it is in dire need of reforms, especially in the contemporary world scenario. The *Financial Times* accurately stated this need for reform in their article titled, "Germany's economic model needs an upgrade" (November 17, 2015) – "Since the crisis, however, despite the shifts in the economic landscape, its model has barely changed." This paper will henceforth attempt to explore the reasons why the German economic model needs to reform. The following section of the paper will elucidate the characteristics of the German Economic

Model, and the third section will seek to analyse the reasons for reform of the Model. Previous literature on this subject complemented with quantitative analysis, primarily in the form of own graphs with values retrieved from the World Bank, Deutsche Bundesbank, and the Statistisches Bundesamt (Destatis), has been employed to evidence this study.



I. What is the German Economic Model?

An embodiment of the term, "social market economy" (Petersen & Esche), the Modell Deutschland has been described as a "successful marriage between international competitiveness and social consensus" (Back, Klobes, & Scherrer, Introduction, 2005). Unlike the Anglo-Saxon and French models in which, to a certain extent, economic performance is in conflict with social protection – it is one thing or another – the German economic model aims, in a false kind of paradox, not only to reconcile, but beyond that – to create a dynamic balance between competitiveness and the need for social protection (Fabre, 2012).

At the micro level, the organization of German firms and the institutional environment in which they operate

is important, especially in manufacturing. Many German firms have excellent capacities for making incremental improvements to their products and production processes, partly because works councils, backed by relatively strong trade unions, give the workforce some measure of job security and a voice in management decisions that makes it easier for firms to enlist their cooperation. Therefore, many German producers have a reputation for high quality, which allows firms to compete on quality as well as price in markets for goods. The result is a form of stakeholder capitalism in which firms are responsive to the concerns of their employees and other firms as well as shareholders, and hence more resistant than their British or American counterparts to an exclusive focus on the price of the company's shares.

At the macro level, parallel sets of institutions and policies enhance the operation of these institutions at the micro level. Although weaker than they once were, in tandem with work councils, industry-wide trade unions are capable of coordinating with strong employer's associations on wage levels that encourage skill formation and restrain increases in unit labor costs.

However, effective wage discipline also depends on supportive macroeconomic policies; and, in keeping with this, German governments have generally been reluctant to implement expansionary fiscal policies, lest they encourage higher wage settlements. For many years, the Bundesbank also policed this system by threatening to impose restrictive monetary policies in response to inflationary wage. Efforts to hold down the external value of the currency have also been central to promotion of the export sector, initially under Bretton Woods and then the European Monetary System.

The combination of these institutions and policies at the micro and macro levels of the German political economy have given rise to distinctive patterns of economic performance, marked by a large manufacturing sector and levels that comprise nearly half of the German GDP (Hall, 2015).

II. Why does the German Economic Model need to reform?

Marcel Fratzscher, president of the German Institute for Economic Research, asked the following question: "Can you guess the country to which the following facts apply? Economic growth and wage growth have been below

average over the past 20 years. More than one in five people have only temporary, low-wage or marginal jobs. Wealth inequality is among the highest of Western countries, and the government is depleting its public wealth by investing too little in infrastructure and education." He then went to unabashedly answer, "Germany" (Fratzscher, 2017). This brutal portrayal of one of the world's biggest economies demonstrates its major flaws. Even though the *Financial Times* on November 17, 2015, published an article stating that the German economic model needed an upgrade, the Modell Deutschland had started losing its position as a showcase of capitalist achievements by the beginning of the 1990s, which saw the competition between the capitalist and the socialist societal systems end and that between the different capitalist systems such as the US increase (Back, Klobes, & Scherrer, Conclusion, 2005).

This leading member of the Eurozone, in spite of having maintained stable economic growth and development, faces some critical challenges which call for an immediate reform in its model.

1. Aging Society

In the coming decades, Germany's total population is set to decrease. Depending on how many people immigrate, it will fall from 81.5 million to between 72 and 76 million by 2050. As the population declines, it will also, on average, get older. Currently, 21 percent of the German population is at least 65 years of age, making Germany's population one of the world's oldest, ranking third behind Japan and Monaco.

2. Declining Investment

For some time, investment has been a weak point in Germany's economic development. Net investment, meaning the

difference between annual gross investment and annual depreciation, is critical to increasing production capacity. In the early 1990s, nominal net investment in Germany was about €160 billion a year. However, between 2012 and 2014 net investment decreased to roughly €40 billion.

3. Dependence

High dependence on exports has its drawbacks; an exceptionally strong downturn in the global economy would lead to below-average slumps in production.

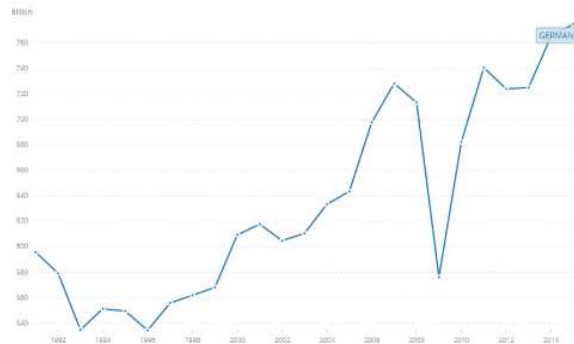


Figure 1: YoY Manufacturing, value added (constant 2010 US\$). Germany 1991-2015. Source: Retrieved from World Bank. Manufacturing refers to industries belonging to ISIC divisions 15-37. Value added is the net output of a sector after adding up all outputs and subtracting intermediate inputs.

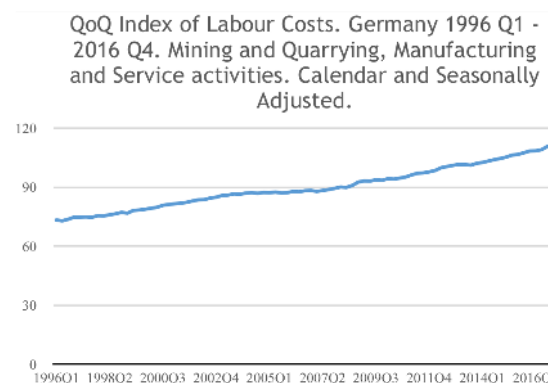


Figure 2: Source: Own graph. Values retrieved from Deutsche Bundesbank. The labour cost index measures developments in labour costs per man-hour worked.

This became particularly clear in 2008, when the global economy crashed (Petersen & Esche). Europe's southern nations have tamed their current account deficits but German surplus was set to hit a record 8.4 per cent of gross domestic product in 2015 (View, 2015).

In addition to the aforementioned troubles are wages monitored to preserve competitiveness, domestic savings parked abroad as debt, and ignorance of bureaucratic hurdles, shortages of skilled labour and crumbling infrastructure. Also, Angela Merkel's commitment to fiscal prudence may be hard to shake. That does not, however, preclude change in the private sector. Germany could start its reform with boosting domestic investment. It has an abundance of savings; the government should do more to employ these funds at home. A fresh look at banking may be the key to this. Liberalising the services industry would create investment opportunities. Labour productivity in professional and financial services has not increased in almost a decade. An end to ownership and qualification regulations would open up the sector to much-needed federal and international competition (View, 2015).

III. Conclusion

With the dominance of large companies, a strong export orientation, and an education system of highly-skilled workers forming the basis of the German economic model, these characteristics have definitely led to economic growth and development (Back, Klobes, & Scherrer, Conclusion, 2005). But as Philip Whyte in *Why Germany is not the model for Eurozone states*: "Its lop-sided growth model has served Germany less well than many observers believe." The country has enjoyed great success in creating jobs, and its households are not mired in debt. But workers have seen little financial reward for their sacrifices over the past decade, and much of the capital that Germany has exported has gone to waste (Whyte, 2010). Also, the processes of globalization and corporate restructuring have seriously affected the German economy, and many jobs have been lost or transferred to suppliers and contract manufacturers. Therefore, even though the Modell Deutschland still exists and has brought success to the German economy, within the contemporary world, it is in dire need of some critical reforms in order to sustain its leading position.

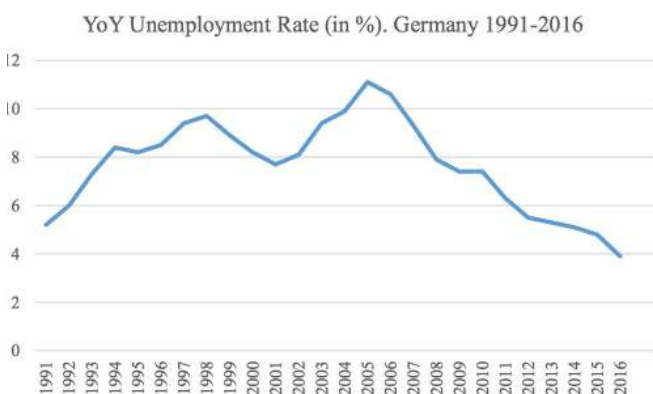


Figure 3: Source: Own graph. Values retrieved from Statistisches Bundesamt (Destatis) 2017.

YoY Age Dependency ratio, old (% working population). Germany, Japan, USA 1990-2015

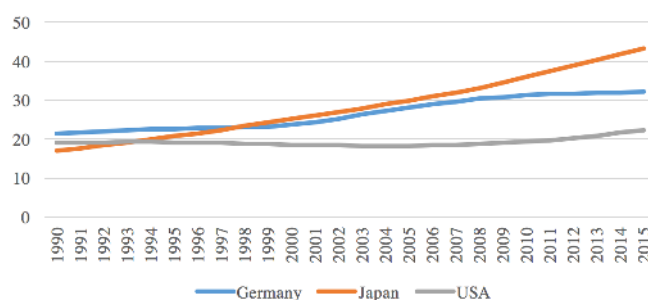


Figure 4: Own graph. Values retrieved from World Bank. Age dependency ratio, old, is the ratio of older dependents--people older than 64--to the working-age population--those ages 15-64. Data are shown as the proportion of dependents per 100 working-age population.

Foreign Direct Investment, net inflows and outflows (BoP, current US\$). Germany 1990-2015

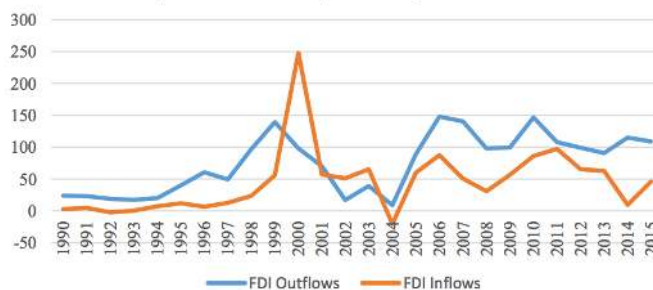


Figure 5: Source: Own graph. Values retrieved from World Bank. Foreign direct investment refers to direct investment equity flows in an economy. It is the sum of equity capital, reinvestment of earnings, and other capital.

YoY Value of Exports and Imports. Germany 1990-2016

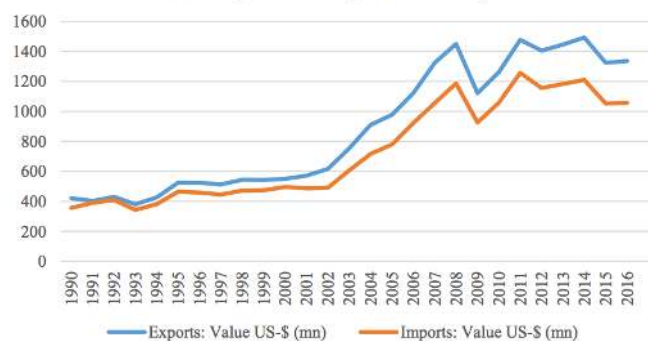


Figure 6: Source: Own graph. Values retrieved from Statistische Bundesamt (Destatis) 2017.

References

- Back, S., Klobes, F., & Scherrer, C. (2005). Conclusion. In S. Back, F. Klobes, & C. Scherrer, *Surviving Globalisation? Perspectives for the German Economic Model* (pp. 225-235). Dordrecht: Springer.
- Back, S., Klobes, F., & Scherrer, C. (2005). Introduction. In S. Back, F. Klobes, & C. Scherrer, *Surviving Globalization? Perspectives on the German Economic Model* (p. 2). Netherlands: Springer.
- Dustmann, C., Fitzenberger, B., Schönberg, U., & Spitz-Oener, A. (Winter 2014). From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy. *Journal of Economic Perspectives*—Volume 28, Number 1, 167–188.
- Fabre, A. (2012). *The German Economic Model: a strategy for Europe?* Paris: Fondation Robert Schuman.
- Fratzschner, M. (2017, November 27). Germany is no poster child for economic growth. Retrieved from *The Washington Post*: https://www.washingtonpost.com/news/theworldpost/wp/2017/11/27/germany-economy/?utm_term=.9c9dc554c7f6
- Hall, P. (2015). *Fate of the German Model*. Brussels: Social Europe.
- Jones, C., & Chazan, G. (2017, November 8). German economy faces risk of overheating, experts warn. Retrieved from *Financial Times*: <https://www.ft.com/content/aae0e00c-c48e-11e7-a1d2-6786f39ef675>
- Look, C. (2017, November 20). German Economy Seen Coasting Even as Coalition Talks Crumble. Retrieved from *Bloomberg*: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-11-20/german-economy-seen-coasting-even-as-coalition-talks-crumble>
- Petersen, T., & Esche, A. (n.d.). *Preserving an Old Model in a New World: German Economic Policy*. 21-29: Bertelsmann Foundation.
- Phillips, M. (2015, August 9). Germany's bizarre version of capitalism—where bosses and workers actually cooperate—is winning. Retrieved from *Quartz*: <https://qz.com/452076/this-just-in-german-capitalism-has-won/>
- Reuters. (2017, November 23). German economy “going great guns” as growth picks up further in Nov. Retrieved from *Business Times*: <http://www.businesstimes.com.sg/government-economy/german-economy-going-great-guns-as-growth-picks-up-further-in-nov>
- Reuters. (2017, November 29). German economy facing bigger risks than investors may think: Bundesbank. Retrieved from *Nasdaq*: <http://www.nasdaq.com/article/german-economy-facing-bigger-risks-than-investors-may-think-bundesbank-20171129-00103>
- Skolimowski, P. (2017, November 14). German Economy Beats Forecasts, Heads for Best Year Since 2011. Retrieved from *Bloomberg*: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-11-14/german-economy-steam-ahead-as-euro-area-recovery-gains-ground>
- View, F. (2015, November 17). Germany's economic model needs an upgrade. Retrieved from *Financial Times*: <https://www.ft.com/content/cod13422-8a05-11e5-9f8c-a8d619fa707c>
- Whyte, P. (2010). *Why Germany is not the model for Europe*. London: Centre for European Reform.



The Bundesbank building.
Image: Christian A. Schroeder



Sergey Kiriyenko at a conference in 2016.
Image: The Kremlin

Sergey Kiriyenko

A Biography

Gabriel Vîrtop

Master of European Affairs

Summary

Sergey Kiriyenko entered the Russian political arena at a time of deep crises for a country that was on the verge of defaulting. His apparent fragile character and young age, as well as his abrupt appearance in Moscow earned him a nickname ‘Kinder Surprise’, the default of Russia during his term as Prime Minister was not in his favour and cost him resignation. Nevertheless, the ‘Surprise’ came later, when he managed to stabilise his political career and to make himself noticeable in the high echelons of Russian politics. His loyalty, his ability to talk to ‘the other’, his high qualifications and his skills, all have promoted him into an influential position. At the same time, his professionalism and results have allowed him to progress and gain the trust of the right political actors, leading him to become one of the closest individuals to the Russian president. Even though his role may have been marginal in EU-Russia relations, this may change as his ideas are now closer to the ears of the decision-makers, leading him to occupy the role of the ‘Kremlin Grey Eminence’.

“The 23rd is a fateful day for me – on the 23rd, my wife, my daughter and my grandmother were born. I was made Prime Minister on the 23rd of March and my candidacy was approved by the State Duma on the 23rd of April. The 23rd of May saw the financial crisis start, the anti-crisis program was put on my table on June 23rd, and on August 23rd I had to resign.”

– Excerpt from interview with Sergey Kiriyenko, 12/08/1999 in RT Prominent Russians, 2012

The first fifteen minutes of fame Sergey Kiriyenko enjoyed in 1998 when he was appointed prime minister by the then president of the Russian Federation, Boris Yeltsin, were very unexpected and brought him the title of Russia’s youngest prime minister at the age of only 35 (Fishman, 2016, The Moscow Times).

After a very short term in office, the young (now former) prime-minister seemed to have completely destroyed his political career since it was under his government that the country defaulted. Nevertheless, the name of Sergey Kiriyenko has not faded into oblivion in the Russian political arena, and the latest developments in his career have revealed that comebacks are possible in Russian politics under certain circumstances, launching him into one of the most influential jobs within the Kremlin, that of First Deputy Chief of Staff of the Presidential Office. This essay aims to provide a comprehensive overview of those specific circumstances that allowed Kiriyenko to be one of the top officials in Moscow again. In doing so, this paper shall first analyze his background, taking into consideration

his educational, political and situational development. Further, this paper shall evaluate Kiriyenko’s influence and role in the Kremlin affairs over time, taking into consideration the recent developments in his career and finally it shall examine the possible future prospects for him in Russia and in Russia’s foreign relations.

Nevertheless, the name of Sergey Kiriyenko has not faded into oblivion in the Russian political arena, and the latest developments in his career have revealed that comebacks are possible in Russian politics under certain circumstances, launching him into one of the most influential jobs within the Kremlin, that of First Deputy Chief of Staff of the Presidential Office.

Sergey Kiriyenko: The Kinder Surprise

Born on July 26th, 1962, Sergey Kiriyenko has never been a stranger to politics as he is a descendant of Communist intellectuals and career politicians. Even though he was born in Sukhumi, the capital of the Abkhazian Republic, his ethnic background is far from being homogenous. As he described himself in

an interview for the NTV channel, one day after being designated prime-minister-to-be, on March 24th, 1998, he considered himself to be ‘a good mix’: “My mother is Russian, my father is Jewish, my surname is Ukrainian and I was born in Abkhazia” (interview for the NTV program “Hero of the day”, in RT Prominent Russians, 2012).

Coming from a long-standing communist tradition family, and following in the footsteps of his grandfather, Yavkov, who is said to have personally known Vladimir Ilich Lenin in the days of the Bolshevik Revolution, Sergey Kiriyenko was a part of the Communist Youth Organisation, the Komsomol ever since high school (RT Prominent Russians, 2012). According to his official biography, Kiriyenko is the graduate of two Russian universities. First, following in the footsteps of his father, he chose the Gorki Institute for Water Transport where he graduated from in 1984 with Magna Cum Laude. He is described as a very serious student, sociable and calm, but also a passionate activist who was involved in many extra-curricular events (Ibid.). Following his graduation, he began work at the Krasnoye Sormovo Shipbuilding factory from Nizhny Novgorod, where parts for nuclear submarines were produced (Yasman, RFE/RL, 2006). In 1993 he graduated from another programme, this time shifting from engineering to economics and while being a student of the Academy of National Economy, Kiriyenko had also started his political career becoming a deputy in the Gorky Regional Council of People's Deputies (Sergei Kiriyenko biography, Kremlin.ru, 2016).

Kiriyenko further pursued his Komsomol related activities and reinvented himself after the collapse of the Soviet Union. At the moment of the USSR breakup, Kiriyenko was the secretary of the All-Union Leninist Young Communist League committee at Krasnoye Sormovo Shipyard and foreman, deputy-secretary of the Gorky Komsomol branch (S. Kiriyenko biography, Kremlin.ru, 2016 and RT Prominent Russians, 2012).

Under the circumstances of Perestroika and Glasnost' the "Little Human Computer" – as he became known, due to his professional and intellectual abilities – went into business, becoming the head of the Komsomol-run AMK – Shareholding Youth Concern, dealing with trading and provision of services (Yasman, RFE/RL, 2006). Within the AMK, he and his Komsomol fellows traded products "that in an anemic post-Soviet economy, sold like hot cakes" for a number of years, such as cornflakes, shoes and other staples (RT, Prominent Russians, 2012). At the same time, according to peoples.ru, Kiriyenko was also involved in a card-scratching lottery game, which he later patented in 1997.

The next step of Kiriyenko's life was dominated by the influence of the then governor of the Nizhny Novgorod area, a former opposition figure, Boris Nemtsov, who was assassinated in 2015. After his 1993 graduation, Kiriyenko founded his own bank under the tutelage of Nemtsov, and became CEO of the newly formed Garantiya Bank, while also conducting business in the area of oil trading, transitioning in 1996 to the position of CEO of the small oil company NorSea Oil (RT, Prominent Russians, 2012 and Yasman, RFE/RL, 2006). His arrival in Moscow

coincided with the appointment of Boris Nemtsov as Fuel and Energy Minister and Deputy Prime-minister in the cabinet led by Viktor Chernomyrdin, in 1997, as he was called upon by Nemtsov to work alongside him as his deputy. At the time, Kiriyenko was also politically involved and was an active member of the Union of Rightist Forces, co-chaired by Nemtsov. From this moment, his position would eventually change to that of a full minister and then Prime-minister for a very brief period (Yasman, RFE/RL, 2006). Even though he was still very fresh in Moscow politics, Boris Yeltsin noticed Kiriyenko on a 1994 boat trip on the Volga, and, as the daughter of the late Russian president explained, Yeltsin chose to appoint Kiriyenko as prime minister because of his very principled positions expressed while in office.

"Kiriyenko controlled one of the most difficult sectors – oil and gas... An area with a lot of conflicting interests... Yet, he was able to remain absolutely non-partisan... Nobody could influence him, no political or financial group... And that was one of the reasons why dad chose Kiriyenko," (RT, Prominent Russians, 2012).

In spite of the unsuccessful time in office as Prime-minister, with the country defaulting and workers organizing strikes all across the country, Kiriyenko's political career did not come to a complete halt after his resignation. He ran for the 1999 elections for Mayor of Moscow, was defeated, but came back on the first echelons of Russian politics that same year after when he was elected as Deputy in the lower chamber of the Russian Federal Assembly – the State Duma, leading the liberal reformist Union of Rightist Forces to parliamentary success (Ibid.). Kiriyenko has not yet spoken

publicly about the first time he met the current Russian president, Vladimir Putin; however, it is worth noting, that while Kiriyenko was Prime-minister, Putin was becoming head of the Federal Security Service, the FSB. Kiriyenko himself introduced Putin to the people, thus leading to the relation between the two to stay close over time (Rescheto, DW, 2016). Yasman (2006) explains nevertheless that his political comeback is due to him being noticed by Putin who was attracted by Kiriyenko's political loyalty and good management reputation. The Russian president shepherded Kiriyenko's political career when he nominated him as Plenipotentiary Presidential Envoy to the newly created Volga Federal District, which included several troublesome regions, in 2000 (RT, Prominent Russians, 2012). This appointment revealed that the image of a 'correct and loyal to the regime technocrat' who has always been moderate in his opposition to the establishment, a potential characteristic for rescuing an essentially dead political career.

"Kiriyenko controlled one of the most difficult sectors – oil and gas [...] an area with a lot of conflicting interests [...] Yet, he was able to remain absolutely non-partisan [...] Nobody could influence him, no political or financial group [...] And that was one of the reasons why dad chose Kiriyenko."

– Tatyana Yumasheva

The 2000s – growing role, influence and the return to Moscow

Between 2000 and 2005 Sergey Kiriyenko occupied the function of Presidential Envoy to the Volga Federal District. The Federal Districts are administrative constructions of several subjects of the Russian Federation, not regulated in the Russian Constitution, but under Federal Law, in this case, a law issued by Presidential Decree. The Plenipotentiary Presidential Envoys are part of the Presidential Administration and are subject to Presidential scrutiny and ensure the “implementation of the President of Russian Federation of its Constitutional Powers” (Ukaz President RF on 13.05.2000, N849). Kiriyenko was, therefore, the first presidential envoy to this federal district, a federal district that comprises several non-Slavic ethnic groups in areas such as Bashkortostan or Tatarstan, the later even developing separatist movements during Yeltsin’s presidency (The Independent, 1995). Moreover, not only was the region a potential new Chechnya in a period when the Kremlin had just restarted the war with Grozny, but it also hosted strategic elements such as the Russian Federal Nuclear Center, an area in which Kiriyenko had professional experience (Yasmann, RFE/RL, 2006). Apart from his position within the Presidential Administration, Kiriyenko was also entrusted with heading the State Commission for Chemical Disarmament, which is in charge of respecting treaties with the USA on issues regarding post-Soviet disarmament programmes (Ibid.). In this position, Kiriyenko’s influence started to get a global dimension, by addressing very important global security concerns.

While some analysts argue that the decision to replace Kiriyenko as presidential envoy to the Volga Federal District in 2005 was due to the fact that his ideas and character of being close to the people could have given him a possible political momentum into challenging the current leadership (RT, Prominent Russians, 2012), we can argue that his appointment as head of the Federal Agency for Atomic Energy, in 2005 and his mission to reform it completely reveal satisfaction from the Kremlin regarding Kiriyenko’s time in office managing a federal district that at the time housed over 80% of Russia’s machine-building enterprises (Reddaway & Orttung, 2004:155). Following this decision, Kiriyenko’s political influence and role may have decreased compared to the time of being presidential envoy; nevertheless, the successful transformation of RosAtom in 2007, a state company comprising both the military and civil sides of the nuclear energy sector have allowed him to become even more trusted by the top Kremlin leadership.

With the restructuring of RosAtom and the return to Moscow, Kiriyenko’s current influence began to take shape. Known for his more relaxed approach towards the West, for his technocratic background, and even for his environmentalist credentials, Kiriyenko started an ambitious

program at RosAtom, willing to collaborate on issues regarding the proliferation of nuclear energy in the civil sector not only with countries from the developing world but also with Western states such as Canada. Before the current Ukraine situation, Kiriyenko had great ambitions to expand Russian influence in the Baltic area and further in the European Union by deciding in 2008 to build a plant in Kaliningrad that would be funded 49% by foreign investment, and that would integrate into the Baltics and North of Russia unified grid. However, even before the Ukrainian crisis, Baltic States have manifested a great animosity towards RosAtom expanding its capacities in the Baltic region and have conducted technical changes in order to isolate the Kaliningrad region and force RosAtom to re-plan its plants according to European standards for nuclear energy production, leading to the failure of the program (Hahn, 2016). The Ukraine crisis had more impact on RosAtom in the sphere of cooperation with the US, the company being hit by a freezing of over 5 billion US dollars in contracts as part of the sanctions programme towards Russia (Ibid.). Nevertheless, Kiriyenko’s public view of the Ukraine crisis, or regarding the tensions with Turkey and the West has remained mostly silent, confirming the already known professional, technocratic

Kiriyenko’s public view of the Ukraine crisis, or regarding the tensions with Turkey and the West has remained mostly silent, confirming the already known professional, technocratic profile that Kiriyenko has been associated with over the course of the years.

profile that Kiriyenko has been associated with over the course of the years. From this aspect, we can argue that he represented an instrument of the Kremlin in business through the development of nuclear projects.

RosAtom still holds interest and conducts operations in many European countries (RosAtom global presence indicator) and thus we can argue that due to his apolitical appearance and technocratic character he has had an influence on EU-Russia relations, maintaining a level of cooperation, as with a more political figure at the leadership of RosAtom one could have experienced a much harder situation for this company in Europe and the other Western States. Nevertheless, Europe was not the main focus of Kiriyenko’s tenure of RosAtom leadership, but the developing World. The presence of RosAtom has grown globally reaching to 49 countries compared to 28 in 2013 (Ibid.), and as Sergey Kiriyenko himself declared in his 2015 Company Report Address “Despite economic challenges, in 2015, ROSATOM continued to expand its portfolio of overseas orders. At year-end, the 10-year order portfolio totaled USD 110.3 billion (against USD 101.4 billion in 2014), while the project portfolio comprised 36 power units of NPPs worldwide. Another important achievement was the signing of an intergovernmental agreement on the construction and operation of a nuclear power plant in Egypt equipped with four power units based on Russian technologies.” Therefore, we can observe a slight shift of the business strategy implemented by RosAtom, following the recent global developments, and under the leadership of Sergey Kiriyenko, but we cannot conclude that this shift was a radical one, since projects in countries such as Egypt

and Bangladesh had already been envisaged and have not suffered any alterations as a consequence of the recent crises or economic performances of the Russian Federation.

Nevertheless, his position as ‘just a technocrat’ has been challenged. A researcher from the Carnegie Moscow Center Andrey Petrsev (2016) explains that Kiriyenko “isn’t just a technocrat; he has discernible ideological predilections, subscribing to the teachings of Russian philosopher Georgy Shchedrovitsky, who founded the “Moscow Methodological Circle.” He further pinpoints that this ideology “believes that a small group of technologists could formulate an ideology with the potential to determine the outlook of the entire country” and that it “worked actively on formulating the concept of the “Russian world.” [And] Since the annexation of Crimea and the armed conflict in eastern Ukraine, this concept has taken on a different meaning. New advocates of the “Russian world” like Igor Strelkov and Konstantin Malofeyev believe Russia should regain its lost imperial territory, that Russia is where Russian is spoken” (Ibid.). Finally he concludes that since Kiriyenko has been counselled by such individuals one shall take into consideration his ability to inconspicuously influence Russian politics, and that in the new position as First Deputy Chief of Staff of the Presidential Administration, he may have a real power over influencing top-level decision-making in the Russian Federation (Ibid.).

The Kinder Surprise becomes the ‘Eminence Grise’ of the Kremlin

The most spectacular developments in Kiriyenko’s career have taken place over the past few months with the former CEO of RosAtom becoming First Deputy Chief of Staff of the Presidential Office – a position often referred to as the Grey Eminence of the Kremlin – and even more recently being appointed as Chairman of the Supervisory Board of RosAtom State Energy Corporation. As before, Kiriyenko has remained outside the public political spectrum and has not advanced any public positions regarding issues related to Russia’s relations with Europe; nonetheless, as already noted, his profile reveals a different approach to such issues and we may see Kiriyenko’s influence indirectly through policies that may not be directly connected to his name.

Following the Kremlin announcement, analysts have rushed to comment on this decision and have mainly noted that Kiriyenko’s mission is largely to prepare the future presidential elections of 2018 and to take care of domestic aspects, as the economic situation is expected to worsen by 2018 and the current establishment is in need of a credible expert, with remarkable results in his fields of activity that could once again ‘present Putin to the people’ and insure that the levels of popularity for the current

Russian president stay within acceptable limits (Gozman in Obrazkova, 2016). Moreover, certain analysts have also suggested that he may have been given the task to bring the Kremlin ‘closer to the people’ as the ‘Crimean’ card has already been played (Salin in Obrazkova, 2016). Analysts also acknowledge his PR skills and have opinionated that he can be considered a ‘middle man’ between between the Kremlin and Kremlin-hostile groups such as certain NGOs. In this aspect, his environmentalist and mediation skills have been pinpointed by analysts, while at the same time recognizing his potential for fostering new loyalties with the regime (Silvyak Opendemocracy, 2016). Against this stand other analysts who regard Kiriyenko as mainly a loyal instrument of conducting the orders emerging from the Kremlin, and his influence very limited (Makarin in Grobman, 2016).

Even if analysts argue on the role Sergey Kiriyenko now has in the Presidential Administration, it is almost impossible to argue that his influence has diminished over years, especially following this latest promotion. Being in this position reflects the trust level of the Russian President in Kiriyenko’s abilities [...]

Even if analysts argue on the role Sergey Kiriyenko now has in the Presidential Administration, it is almost impossible to argue that his influence has diminished over years, especially following this latest promotion. Being in this position reflects the trust level of the Russian President in Kiriyenko’s abilities, and his proximity to the center of power can only lead us to observe that his suggestions are much easier to be heard than at the time when he was CEO of RosAtom. What is more, the appointment as Chairman of the Supervisory Body of RosAtom State Energy Company reveals that he has kept his influence in this sector too and is still able to inoculate decisions or to advise the company into going towards the direction he considers suitable. Therefore, the career path of Sergey Kiriyenko is extremely formidable and reveals a massive gain in influence, from being a simple instrument of the Yeltsin administration – Kinder Surprise (name given by the public not only because of his age, but also because of his surprising arrival and name initials) – to a powerful presidential envoy in a troublesome region and CEO of one of the best performing Russian companies, even in the crisis context, and finally to a position that is close to the ‘president’s ear’. What is more, his almost irreproachable performance in his positions after the year 2000, the loyalty revealed towards the regime, as well his capability to relate to not so loyal groups and appear as closer to the opposition – also given his relationship with former opposition leader Boris Nemtsov – render Sergey Kiriyenko into an almost perfect candidate for maintaining the system while also bringing it closer to the public. As he is an intriguing character we cannot tell whether the role of ‘Grey Eminence’ will still be as prominent as during his predecessors’ mandates, but we could argue that Kiriyenko may become the Kremlin’s ‘Lighter Grey Eminence’ bringing more balance into the regime’s decisions.

References

- Calder, S. (1995), "It's got everything except independence", *The Independent*, available online at: <http://www.independent.co.uk/travel/its-got-everything-except-independence-1574788.html>, accessed [12.03.2017]
- Fishman, M. (2016), "Former Prime-Minister to become Putin's Right-Hand Man", *The Moscow Times*, available online at: <https://themoscowtimes.com/articles/who-is-former-russian-prime-minister-mr-kiriyenko-55520>, accessed [10.03.2017]
- Grobman, E. (2016), "The new man at the head of Russian domestic policy", *Russia Direct*, available online at: <http://www.russia-direct.org/analysis/new-man-head-russian-domestic-policy>, accessed [11.03.2017]
- Hahn, G. (2016), Putin's surprise: the resurrection of Sergey Kiriyenko, available online at <https://gordonhahn.com/2016/11/22/putins-surprise-the-resurrection-of-sergei-kirienko-complete-version-parts-1-and-2/>, accessed [11.03.2017]
- Kremlin.ru (2016), Sergey Kiriyenko: Biography, available online at <http://en.kremlin.ru/catalog/persons/175/biography>, accessed [10.03.2017]
- Lyudiy "Sergey Kiriyenko: Biografia" available online at <http://www.peoples.ru/state/minister/russia/kirienko/>, accessed [11.03.2017]
- Obrazkova, M. (2016), "What do the Kremlin's reshuffles mean for Russia's political future?", *Russia Direct*, available online at: <http://www.russia-direct.org/analysis/what-do-reshuffles-within-kremlin-mean-russias-political-future>, accessed [12.03.2017]
- Petrsev, A. (2016), "Sergey Kiriyenko: The Dreamer in the Kremlin", *Carnegie Moscow Center* available online at <http://carnegie.ru/commentary/?fa=65015>, accessed [12.03.2017]
- Rescheto, J. (2016), "Kiriyenko is no reformer in the Kremlin", *DW*, available online at: <http://www.dw.com/en/kiriyenko-is-no-reformer-in-the-kremlin/a-35996576>, accessed [12.03.2017]
- Reddaway, P and Orttung, R. (2004), *The Dynamics of Russian Politics: Putin's Reform of Federal-Regions Relations*, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers
- Rosatom (2015), "Annual Public Report Performance of State Atomic Energy Corporation ROSATOM in 2015", available online at <http://www.rosatom.ru/upload/iblock/odo/odo8bb46e2b505f097715d31185f0290.pdf>, accessed [11.03.2017]
- RT (2012), *Prominent Russians: Sergey Kiriyenko*, available online at <http://russiapedia.rt.com/prominent-russians/politics-and-society/sergey-kirienko/>, accessed [10.03.2017]
- Silvyak, V. (2016), "Sergey Kiriyenko, from nuclear to global power", *Opendemocracy*, available online at: <https://www.opendemocracy.net/od-russia/vladimir-slivayak/sergey-kirienko-from-nuclear-to-political-power>, accessed [12.03.2017]
- UKAZ Presidenta RF ot 13 Maya 2000 g. H 849, available online at <https://rg.ru/2000/05/14/okruga-dok-site-dok.html>, accessed [13.03.2017]
- Yasmann, V (2006), "Russia: Sergey Kiriyenko – Russia's 'Kinder Surprise'", *RFE/RL*, available online at <http://www.rferl.org/a/1065790.html>, accessed [12.03.2017].



Image: Wayne Thume

L'expérience du siècle

Autour d'une citation de Michel Foucault, cette dissertation explore le rapport du sujet à ses propres limites comme un problème politique.

Charles Fourmaux

Master Politiques Publiques – Administration Publique

Au rythme où vont les affaires du monde, baptiser le siècle dans lequel on vit n'est jamais chose aisée. Les tentatives sont pourtant nombreuses de figer son temps dans le marbre d'une épithète à destination des générations futures. Si les Lumières règnent aujourd'hui sans partage sur le 18^{ème} siècle, et si l'on retient généralement que notre 19^{ème} siècle fut avant tout celui des révolutions, la question est bien moins tranchée de savoir à qui ou à quoi vouer le dernier des siècles du millénaire. Siècle de la peur pour Albert Camus, ou des excès pour l'historien Eric Hobsbawm, le 20^{ème} siècle devait être pour Guillaume Apollinaire le siècle des nuages. Entendant seulement

désigner par là les progrès certains de l'aviation, le poète nous livre au passage une belle vision de cet âge qui fut sans doute celui qui mêla le plus d'ombre au plus de lumière. Par-delà les tentatives plus ou moins heureuses des uns et des autres, il est cependant une formule qui a su retenir l'attention et s'imposer notamment dans les cercles universitaires anglo-saxons, consistant à placer le 20^{ème} siècle sous le signe de l'expérience. Siècle des guerres totales et des totalitarismes, mais également de la décolonisation et de la construction européenne, le 20^{ème} siècle a multiplié les expériences politiques à l'échelle du globe. De la Ford T au Concorde, il a été porté par un progrès des techniques et des moyens de communication,

bouleversant ainsi l'usage du monde et accélérant notre perception du temps. Au plan des mœurs, le 20^{ème} siècle a surtout été marqué par un ample mouvement de libération et d'affirmation de l'individu comme sujet — capable de revendiquer sa liberté contre les structures existantes, et libre de se construire une vie à partir de sa propre expérience. Parce que le 20^{ème} siècle fut pour l'humanité celui de l'expérience des limites, il fut en même temps, pour l'individu, celui de la pleine expérimentation du domaine des possibles.

Nombre de témoins critiques de leur temps se sont ainsi interrogés au 20^{ème} siècle sur cette polarité de l'expérience et de la limite, à l'instar de Maurice Blanchot ou de Georges Bataille. Parmi eux, le philosophe Michel Foucault avait eu ces phrases sur lesquelles on se penchera dans les pages qui suivent. S'exprimant devant des lycéens en 1971, il avait ainsi déclaré :

« La société future s'esquisse peut-être à travers des expériences comme la drogue, le sexe, la vie communautaire, une autre conscience, un autre type d'individualité... Si le socialisme scientifique s'est dégagé des utopies au XIX^e siècle, la socialisation réelle se dégagera peut-être au 20^e siècle des expériences. »

Cette remarque procède précisément de cette histoire de la pensée française au 20^e siècle qui fit de la remise en cause des codes et des interdits l'enjeu d'une libération à la fois philosophique et politique de l'individu. Matérialisée par des pratiques archétypales comme le sexe ou la drogue, cette libération se conçoit sous le signe de l'expérience. Si l'on cherche à établir la généalogie de cette pensée, on la découvre assez nettement solidaire de la réhabilitation progressive de la figure et de l'œuvre du marquis de Sade au siècle dernier. Après une longue période de clandestinité, l'œuvre de Sade refait en effet surface à l'orée du 20^e siècle, notamment lorsque Guillaume Apollinaire en publie une anthologie qui devait la faire connaître et révéler des surréalistes. Des ouvrages de Blanchot et Bataille assurent la transmission à la génération suivante, et lorsque Michel Foucault réalise cet entretien, cette œuvre est parmi les plus discutées au sein de la nébuleuse de la French Theory. Barthes bien-sûr, mais aussi Lacan, Klossowski et Foucault lui-même s'intéressent alors à cette expérience littéraire où libre cours est donné à un désir insatiable, marquant à la fois le point d'apogée de l'affirmation de soi et le point de bascule vers la destruction de l'autre. Or c'est précisément dans cette tension entre le singulier et le pluriel, entre l'individu et le social, que s'insère le propos de Michel Foucault dont il est question ici. Car au-delà de la seule « part maudite » propre à tout sujet, Foucault semble conférer à l'expérience radicale de soi une portée pleinement politique — celle d'accoucher

de la « société future » ou de « la socialisation réelle ». Dire que cette société « se dégagera » des expériences — au-delà de l'ambivalence propre à l'expression <se dégager de>, qui marque une hésitation entre continuité (procéder de) et rupture (se distinguer de) — c'est bien donner une portée collective à cette entreprise de réhabilitation du corps. Foucault reste fidèle en cela à une certaine « pensée 68 ». Ce qui se jouerait dans ces expériences réalisées par l'individu, ce serait en réalité une recomposition des rapports sociaux et des rapports de pouvoir, aboutissant à la « socialisation réelle ». En faisant pleinement l'expérience de soi comme sujet, l'individu se libérerait ainsi de tout rapport de domination, de sujétion. Or il faut voir que si les expériences dont parle Foucault ont d'abord bien participé d'une recherche et d'un effort de libération vis-à-vis d'une structure de domination qualifiée de « biopolitique » (I), ce geste a lui-même mis en crise les rapports sociaux, sans pour autant faire disparaître les rapports de sujétion. Plutôt qu'à la « socialisation réelle », les expériences du 20^e siècle auraient ainsi mené à ce que l'économiste Jacques Généreux appelle la « dissociété » (II). D'où cette question : les multiples articulations de l'expérience du sujet formulées au 20^e siècle n'ont-elles pas conduit à une certaine désarticulation du social ?

* * *

Dans la tradition artistique et philosophique occidentale, les expériences radicales telles que le sexe, la drogue et la vie communautaire sont d'abord à rattacher à une forme d'action révolutionnaire, visant la libération du sujet vis-à-vis des structures normatives du « biopolitique ». Michel Foucault, au cours de ce même entretien de 1971 avec des lycéens, affirme vouloir « faire sauter le verrou [...] de la théorie du sujet », qui doit selon lui être attaqué, « par une entreprise de destruction du sujet comme pseudo-souverain (c'est-à-dire par l'attaque culturelle : suppression des tabous, des limitations et des partages sexuels ; pratique de l'existence communautaire ; désinhibition à l'égard de la drogue ; rupture de tous les interdits et de toutes les fermetures par quoi se reconstitue et se reconduit l'individualité normative). » Et de conclure : « Je pense là à toutes les expériences que notre civilisation a rejetées ou n'a admises que dans l'élément de la littérature ».

— Michel Foucault

Or c'est précisément dans la littérature de la fin du 19^e siècle que l'on trouve la trace de ces expériences visant à l'éclatement du sujet-souverain, qui devaient ensuite orienter et structurer les pratiques de ce « 20^e siècle des expériences ». Si la figure de l'artiste toxicomane est aujourd'hui bien connue — au point de constituer un poncif voire une posture —, elle a constitué par le passé une revendication nouvelle, contribuant à fonder une révolte artistique sur le plan de la marginalité assumée. Suite à

la publication des *Confessions d'un mangeur d'opium* de Thomas de Quincey en 1822, c'est leur relecture par Baudelaire dans ses *Paradis artificiels* (1860) qui introduit ce trope dans la modernité littéraire française. Trois ans seulement après le procès des *Fleurs du Mal*, qui avait vu le poète être condamné pour outrage à la morale publique, Baudelaire ajoute en effet la toxicomanie assumée aux nombreuses licences sexuelles de ses poèmes lesbiens. Unissant dans son œuvre et sa personne les différentes expériences décrites par Michel Foucault, Baudelaire formule en outre, dans son poème « Le Voyage », un véritable art poétique de cette « autre conscience » qu'évoque le philosophe : « Nous voulons, tant ce feu nous ronge le cerveau / Plonger au fond du gouffre, Enfer ou Ciel, qu'importe ? / Au fond de l'inconnu pour trouver du nouveau ». L'« autre type d'individualité » mentionnée par Foucault fait quant à elle écho à l'œuvre de Rimbaud, dont on connaît le lien de filiation avec Baudelaire. Si, du « Bateau ivre » aux *Illuminations*, cette œuvre est le lieu d'une furieuse tentative de libération des carcans de la langue comme des structures sociales, c'est surtout à l'énigmatique sentence « Je est un autre » que l'on pense ici. Près d'un siècle avant Foucault, Rimbaud formule déjà une théorie de l'éclatement du sujet-souverain, porté par ce qu'il appelle, dans sa lettre à Georges Izambard dite du « voyant », « le dérèglement de tous les sens ». Les surréalistes et toute la poésie contemporaine se sont engouffrés dans cette brèche ouverte par les symbolistes, celle de l'éclatement et, à terme, de la disparition du sujet poétique. À la suite de Freud et des progrès de la psychanalyse, les surréalistes ont en effet exploré poétiquement une « autre conscience » à travers les mécanismes inconscients de l'écriture automatique. Or on sait comme cette expérience poétique s'est doublé d'une action politique résolue — les appels à la révolution et la proximité avec le parti communiste étant des traits distinctifs du mouvement surréaliste. Aussi ces expériences littéraires ont-elles posé les jalons, à la fin du 19^e et au début du 20^e siècle, de cette démarche foucauldienne consistant à puiser dans des expériences radicales l'énergie nécessaire à une transformation de la société.

Mais la littérature, à travers ses personnages, et non plus seulement par ses auteurs, a également donné chair à des expériences de soi révélant un profond désir de bouleversement des rapports sociaux et qui, partant, ont structuré l'imaginaire du siècle. Encore à l'orée de ce « siècle des expériences » se situe l'œuvre de Proust — dont

Mais la littérature, à travers ses personnages, et non plus seulement par ses auteurs, a également donné chair à des expériences de soi révélant un profond désir de bouleversement des rapports sociaux et qui, partant, ont structuré l'imaginaire du siècle.

on connaît le goût à la fois pour l'exploration du moi et pour l'analyse subtile des rapports de classe. Au centre de cette œuvre se trouve le personnage du baron de Charlus, dans lequel le lecteur peut entrevoir, au fil des nombreux portraits que lui consacre le narrateur, une étonnante preuve du caractère subversif de la sexualité. On se rappelle que le baron — qui porte ce titre par coquetterie mais devrait prendre celui de prince des Laumes — poussait son instinct démocratique jusqu'à s'autoriser à insulter copieusement ses domestiques, considérant avoir

ainsi fait la preuve de leur égale condition d'hommes. Mais c'est surtout un passage du Temps retrouvé qui retient ici l'attention. Dans le Paris de la guerre, le narrateur est pris un soir dans une alerte aérienne et se réfugie dans l'hôtel le plus proche, qui se révèle être une maison de passe pour « invertis » tenue par l'ancien giletier et amant de Charlus,

Jupien. Le lecteur assiste alors, par l'entremise du narrateur-voyeur, aux fantasmes et aux pratiques sadomasochistes du baron. Celui-ci se livre par plaisir à de jeunes paysans en permission qui avouent sortir épuisés de ces séances de torture. Derrière ces pages se joue ainsi une quête du dépassement de soi dans une pratique sexuelle radicale. Charlus, véritable prince de la noblesse et du bon goût, ne se livre pas ainsi à une simple perversion sexuelle : il subvertit l'ordre social, goûtant avec douleur et délices une sujétion qui échappe à son personnage. Ces pages sont d'autant plus frappantes que l'on sait, par son biographe Didier Eribon, que Michel Foucault lui-même se livrait à des pratiques similaires, goûtant précisément dans la promiscuité des corps une forme d'oubli de soi, d'éclatement du sujet, et entendant ainsi échapper aux déterminismes de son statut d'intellectuel pour jouir d'une société recomposée, retrouvée, sur la base d'une profonde égalité des corps.

Mais le propos de Michel Foucault est aussi et enfin influencé par l'expérience des événements de mai 1968, qui font éclater sur la scène nationale des revendications libertaires porteuses d'une recomposition des rapports sociaux. Il est ainsi intéressant que, là encore, les questions sexuelles jouent un rôle important dans le déclenchement de la crise et la

gestation de cette pensée contestataire. En effet, le texte de 1966 intitulé *De la misère en milieu étudiant* faisait grand cas de la « misère sexuelle » de la jeunesse, dans une société où le mariage et la morale régissaient encore largement les rapports entre les jeunes gens et les jeunes filles. Aussi Daniel Cohn-Bendit pouvait-il interpellier le ministre de la Jeunesse en visite à l'université de Nanterre, le 29 janvier 1968, au sujet des « problèmes sexuels des

[L]e propos de Michel Foucault est aussi et enfin influencé par l'expérience des événements de mai 1968, qui font éclater sur la scène nationale des revendications libertaires porteuses d'une recomposition des rapports sociaux. Il est ainsi intéressant que, là encore, les questions sexuelles jouent un rôle important dans le déclenchement de la crise et la gestation de cette pensée contestataire.

jeunes ». Et la révolution de mai fera en effet siennes ces revendications portant à la fois sur l'autonomie des individus et sur des évolutions sociétales — en témoigne le célèbre slogan adopté comme un véritable mot d'ordre par les jeunes révolutionnaires du quartier latin : « Jouir sans entraves ». Mais derrière l'écume des slogans se trouvait une véritable revendication politique, celle du droit de pouvoir faire pour soi-même un certain nombre d'expériences, et de ne pas s'en remettre à des codes ou à des structures sociales prédéfinies. Plus qu'une volonté de réforme ou de recomposition, cette affirmation sans entraves de l'individu était porteuse d'une remise en cause radicale de l'idée même de société, au sens d'un ensemble de règles et de pratiques régissant la vie en commun. Ceux qu'on allait bientôt appeler les soixante-huitards semblaient alors rêver, avec Foucault, d'une socialisation parfaitement horizontale, d'où tout rapport de domination serait absent, n'hésitant pas à remettre en cause, au profit d'une vie en communauté, l'idée même de société. Aussi Michel Foucault pouvait-il déclarer, dans la suite de l'entretien de 1971 : « Vous vous demandez si une société globale pourrait fonctionner à partir d'expériences si divergentes et dispersées, sans discours. Je crois au contraire que c'est l'idée même d'un <ensemble de la société> qui relève de l'utopie. Cette idée a pris naissance dans le monde occidental, dans cette lignée historique bien particulière qui a abouti au capitalisme. [...] L'<ensemble de la société> est ce dont il ne faut pas tenir compte, si ce n'est comme de l'objectif à détruire. »

* * *

Aussi la « socialisation réelle » promise par Michel Foucault à la faveur de la multiplication des expériences radicales de « désasujettissement » aurait-elle pour objectif avoué, plutôt que la modification des rapports sociaux, un véritable éclatement des structures sociales. Si le marxisme de Foucault a pu être parfois qualifié d'hétérodoxe, cet objectif n'est cependant pas sans rappeler l'horizon de la société sans classes tel qu'il se dessine à travers l'œuvre de Marx et dans la continuité du socialisme scientifique. Il s'agira donc de s'intéresser à ce que ces expériences comme la drogue, le sexe ou la vie communautaire peuvent porter de destructeur pour la société et de leur impact sur la socialisation réelle au crépuscule du 20^e siècle et à l'aube du 21^e.

L'œuvre de Michel Houellebecq est assurément la plus emblématique de ce pessimisme du tournant du siècle quant à la capacité de l'individu à se réaliser dans la remise en cause des structures sociales. Au-delà du cynisme éculé des personnages houellebecquiens, l'auteur formule une analyse des rapports de domination au sein d'une société qui semble progressivement revenir de cette mystique de l'« expérience » promue par Michel Foucault. Dans ses premiers romans, notamment *Extension du domaine de la lutte* et *Les Particules élémentaires*, parus respec-

tivement en 1994 et 1998, Houellebecq constate en effet l'échec patent des idéaux libertaires et individualistes de la pensée 68. Ceux-ci n'auraient conduit, selon lui, qu'à une extension de la compétition économique libérale à l'ensemble des domaines de la vie en société. Ainsi de l'expérience sexuelle, réduite dans *Extension* à une pure guerre économique entre l'élite, dotée d'un solide capital matériel et jouissant de nombreuses conquêtes, et les prolétaires sexuels réduits à des pratiques solitaires, à la prédation autour des boîtes de nuit ou à la fréquentation des réseaux de prostitution. La vie communautaire, souvent associée à une sexualité plus libre, est également critiquée dans *Les particules élémentaires* comme le point de chute de tous ces « perdants » à la recherche désespérée d'une partenaire pour exister. Dans ce monde de la compétition économique étendue au domaine sexuel, c'est la possibilité même de la rencontre humaine

et du rapport amoureux qui est annihilée : « Phénomène rare, artificiel et tardif, l'amour ne peut s'épanouir que dans des conditions [...] en tous points opposées à la liberté de mœurs qui caractérise l'époque moderne. Véronique avait connu trop de discothèques et d'amants ; un tel mode de vie appauvrit l'être humain [...].

L'amour résiste rarement à une année de vagabondage sexuel, jamais à deux », peut-on lire dans *Extension*. Et les personnages de Houellebecq qui choisissent d'embrasser cette réalité économique à la recherche probable de l'éclatement du sujet promis par Foucault n'en connaissent pas moins un sort tragique. Ainsi de Christiane qui, dans *Les Particules élémentaires*, se suicide pour avoir subi une rupture de la colonne vertébrale à la suite de rapports trop nombreux et trop violents dans un club échangiste (le « Bar-Bar »). Houellebecq conclut en ces termes son roman de 1998 ainsi qu'une certaine trajectoire de la pensée française incarnée par Foucault, ramenant ultimement l'horizon des expériences d'éclatement du sujet à une négation de l'humain culminant dans l'acte du meurtre : « Ils étaient en fait, tout comme leur maître le marquis de Sade, des matérialistes absolus, des jouisseurs à la recherche de sensations nerveuses de plus en plus violentes. [...] Après avoir épuisé les jouissances sexuelles, il était normal que les individus libérés des contraintes morales ordinaires se tournent vers les jouissances plus larges de la cruauté ; deux siècles auparavant, Sade avait suivi un parcours analogue. En ce sens, les serial killers des années 90 étaient les enfants naturels des hippies des années 60. »

La référence à Sade n'est pas innocente ici, et il faut en effet se pencher plus avant sur les implications éthiques et politiques de l'œuvre du marquis pour conclure au caractère destructeur de cette chaîne d'expériences. En effet, s'il est admis que le principe du désir réunit en un même geste les deux pôles freudiens de la pulsion de vie et de la pulsion de mort, il n'en reste pas moins que les expériences sexuelles et sensorielles de ces personnages culminent fréquemment dans le meurtre. Aussi Albert Camus, dans *L'homme révolté*, a-t-il qualifié l'œuvre de

Sade de « négation absolue », là où Raymond Queneau établissait un lien avec le sadisme et le totalitarisme — deux lectures rejetées par Foucault lui-même. Toujours est-il que les rares passages politiques de l'œuvre du marquis, tel le célèbre pamphlet « Français encore un effort pour être vraiment républicains » inséré dans *La Philosophie dans le boudoir*, font l'éloge du meurtre, conçu comme un principe inhérent à la nature humaine. L'homicide se trouve ainsi légitimé sur le même mode que les expériences sexuelles les plus extrêmes : il s'agit pour l'individu d'affirmer une présence à soi et au monde passant par le canal du désir, et qui culmine le cas échéant dans la négation de l'autre. Ce principe destructeur du désir déchaîné se trouve vérifié dans certaines productions contemporaines, notamment dans des travaux comme ceux de la cinéaste Claire Denis. Dans son film *Trouble every day*, paru en 2001, la réalisatrice explore la rapide et brutale descente vers l'horreur d'un voyage de noces, lorsqu'un couple d'Américains laisse libre cours à un désir sexuel dont la face sombre culmine dans le sang et l'anthropophagie. Aussi le libre jeu des expériences et la dynamique d'affirmation de soi dans l'éclatement de sujet semblent-ils culminer au soir du 20^e siècle, chez Michel Houellebecq comme chez Claire Denis, non pas dans une « socialisation réelle » délivrée des rapports de sujétion mais bien plutôt dans une « dissociété » au principe anarchique, où seule règne la loi du désir.

Comment dès lors échapper à cette mécanique de déclin vers une société déshumanisée — que ce soit sur le mode de la compétition économique ou de la brutalité du meurtre ? Comment, pour reprendre le fil de notre interrogation, réarticuler un rapport humain sur les ruines du sujet et des utopies révolutionnaires ? Tout un pan de la philosophie française de la deuxième moitié du 20^e siècle s'est précisément confronté à cette question, autour notamment de Paul Ricoeur et d'Emmanuel Lévinas. Ici, la logique foucaldienne est radicalement renversée, puisque l'expérience n'est plus conçue comme affirmation de soi mais comme recherche de l'autre. La « société future » n'y est plus placée sous le signe de l'éclatement du sujet mais sous celui d'une expérience de

l'altérité qui serait le mode privilégié du rapport à soi : soi-même comme un autre, pour paraphraser le titre d'un ouvrage de Paul Ricoeur paru en 1990. Pour reprendre les auteurs cités plus haut, c'est là le sens de la recherche de Claire Denis dans un film comme *L'Intrus*, adapté d'un récit éponyme du philosophe Jean-Luc Nancy, qui explore le rapport à l'altérité à travers l'expérience d'une greffe du cœur. C'est également le sens de l'œuvre cinématographique de Michel Houellebecq, discrète mais importante, dans laquelle il explore les possibles reconfigurations et réarticulations d'un rapport authentiquement humain à travers une série de court-métrages érotiques. Dans un monde manifestement post-humain qui rappelle le cadre de *La Possibilité d'une île*, les mouvements des corps et de la caméra semblent retisser la possibilité d'un contact, d'une expérience partagée, dans des séquences marquées par une poésie houellebecquienne résolument portée sur la tendresse. Le court-métrage « *La Rivière* », paru en 2001, se termine ainsi sur ces vers : « Enlacé de caresses / Un monde entrelacé / Nous recréons l'espace / Nous recréons l'espèce ».

* * *

Au terme de cette traversée, il apparaît possible de conclure avec Michel Foucault que si le 20^e siècle a bien constitué un « siècle des expériences », celles-ci n'ont pas débouché sur la libération promise mais, au contraire, sur une problématisation des rapports humains entre des sujets proprement crevés, éclatés sous le poids de leurs désirs. Aussi le mouvement contemporain est-il celui d'une réarticulation du social autour de l'expérience de l'altérité, qui n'exclut pas le sexe ni la drogue, et pourrait déboucher sur une conscience véritablement renouvelée qui soit celle d'une humanité partagée. Plutôt que dans les utopies et les discours sur la « socialisation réelle », c'est dans la reconstitution des rapports humains que se prépare la société future. C'est peut-être le sens à donner à cette remarque du philosophe Jean-Luc Nancy, qui conclut un court ouvrage de réflexion politique intitulé *Que faire ?*, publié au début de l'année 2016 : « Mieux qu'une révolution : une résolution ».





L'exposition comme lieu d'innovation:

Compte rendu d'entretien avec Nicolas Liucci-Goutnikov
Musée National d'Art Moderne

Francesca Festa

Master Affaires Publiques – Culture

Agathe Rupp-Dahlem

Master Affaires Publiques – Culture

Emilie Fongione

Master Politiques Publiques – Culture

Le 2 mars dernier, notre groupe a rencontré Nicolas Liucci-Goutnikov, conservateur au Musée National d'Art Moderne, pour une discussion éclairant les questions qui nous ont intéressées tout au long du semestre : la valorisation et l'accessibilité des collections aux publics, l'innovation dans l'exposition, le rapport à l'objet d'art, la recherche en histoire de l'art ou encore la carrière de conservateur. Nous avons trouvé l'échange d'une grande richesse, par la personne de Nicolas Liucci-Goutnikov mais aussi par l'aspect exceptionnel et unique d'un musée tel que le MNAM, au sein du Centre Pompidou qui fête aujourd'hui ses 40 ans. Sur de nombreux points, le Musée National d'Art Moderne – en accord avec ses missions premières et sa ligne historique – se positionne comme un musée extrêmement innovant, qui a su aborder toutes les questions que nous nous sommes posées dans le cadre de ce cours.

Dans ce compte rendu, nous rendrons compte des points majeurs abordés lors de la discussion, tout particulièrement la vision de l'art de notre invité, directement liée à sa vision de l'exposition, la recherche et l'innovation au sein du MNAM et enfin la position particulière occupée par le musée au sein du Centre Pompidou, et l'appropriation des problématiques et lignes artistiques du Centre dans le Musée dans l'optique des espaces interconnectés tant désirés par Pontus Hulten à la création de cet espace si particulier et désormais indispensable au paysage artistique parisien pour l'art moderne.

I. Une vision de l'objet d'art et de l'exposition

En premier lieu, le parcours professionnel de Nicolas Liucci-Goutnikov mérite d'être intégré au compte rendu de cet entretien, par l'évident lien avec sa propre vision de l'art, mais également pour souligner à quel point le parcours d'un conservateur qui n'est pas passé

par l'Institut National du Patrimoine peut être riche et apporter beaucoup à une institution telle que le MNAM. Nicolas Liucci-Goutnikov vient en effet du monde de l'entreprise : diplômé d'HEC, il s'oriente rapidement vers de nouvelles études pour réaliser une thèse en sémiologie, en particulier sur la façon dont les images publicitaires sont réappropriées par les artistes contemporains (notamment Jeff Koons). Parallèlement, il suit également des cours à l'école de photographie d'Arles. La question de l'image et du rapport à l'image est donc majeure dans sa conception de l'art. Dans une deuxième thèse, « les voies de la singularité : pour une généalogie des œuvres d'art », inspirée par des théoriciens comme Gérard Genette ou Jean Marie Schaeffer, il questionne l'œuvre d'art dans

L'œuvre d'art a une force symbolique et impose une forme de singularité alors même qu'elle est inscrite dans un paysage déjà connu, une forme de « généalogie artistique » comme il le souligne : par cette conception on comprend qu'une forme de médiation est inévitable à l'appréciation de l'œuvre d'art ; et donc le rôle du Musée ne doit pas s'arrêter celui de la conservation.

sa relation esthétique avec les autres œuvres et dans sa réception par le public. L'œuvre d'art a une force symbolique et impose une forme de singularité alors même qu'elle est inscrite dans un paysage déjà connu, une forme de « généalogie artistique » comme il le souligne : par cette conception on comprend qu'une forme de médiation est inévitable à l'appréciation de l'œuvre d'art ; et donc le rôle du Musée ne doit pas s'arrêter celui de la conservation. Cette médiation et cette inscription

de l'œuvre d'art dans une identité esthétique commune est mise en valeur par l'événement « Kollektisia, art contemporain en URSS et en Russie » qui se tient en ce moment même au MNAM : le fruit d'une donation exceptionnelle d'œuvres issues d'artistes russes inscrits dans une vision esthétique individuellement unique mais également commune face à l'expérience de dissidence qu'ils vivaient. Il y a cette idée que les œuvres s'inscrivent dans une généalogie, qu'elles dialoguent entre elles et prennent de la valeur en étant réunies physiquement, soulignant cette idée de « relation esthétique ». Donc la vision de l'exposition de Liucci-Goutnikov est celle d'un événement indispensable à la recherche et à la compréhension des œuvres d'art, et non pas seulement un événement destiné à réunir des œuvres sous un thème, comme un prétexte n'ayant pas grand chose à voir avec la

recherche.

Face à la question « n'est-il pas dangereux d'institutionnaliser des œuvres nées dans les marges en les exposant, brisant leur dimension politique ? », Nicolas Liucci-Goutnikov insiste sur le fait que les artistes de *Kolleksia* n'ont jamais voulu créer « politiquement » : seulement créer l'art qui leur correspondait. Leur dissidence est perçue par le régime, et leur activisme commence au moment où ils décident de se battre pour faire exposer leurs œuvres. L'exposition est un acte politique plus que la création, comme Nicolas Liucci-Goutnikov le souligne par l'exemple de l'exposition *Bulldozer* en 1974, menée par un groupe d'artistes et Oskar Rabin, dans un champ de la banlieue moscovite.

Quelle serait la vie d'une exposition après sa fin « physique » ? Nicolas Liucci-Goutnikov souligne la force « historique » de certaines expositions, qui laissent une trace forte au sein du public d'experts. À part le catalogue, ne peut-on compter que sur des chercheurs intéressés par certaines expositions pour les faire vivre ?

En fin de discussion, le conservateur nous parle d'une initiative particulièrement intéressante qui permettrait de donner aux expositions une historiographie propre : un projet développé en partenariat avec le musée d'Orsay et Paris I qui poussera à relire l'histoire des musées, des expositions, des acquisitions, au regard de l'histoire de l'art, afin notamment de fêter le bicentenaire du Musée du Luxembourg, jadis musée des artistes vivants, sans doute l'un des premiers musées d'art contemporain. Le but serait ainsi de montrer les constants décalages entre les politiques d'acquisition des musées et le cours de l'histoire de l'art telle qu'on l'apprécie aujourd'hui. Il s'agit également d'une position d'humilité que de montrer que l'ancêtre du MNAM, et peut-être le MNAM lui-même, a eu une position d'acquisition totalement anachronique par rapport à ce que l'on considère aujourd'hui en histoire de l'art : au moment du scandale des fauves, le musée achetait plus d'orientalistes que de Matisse... Ce projet d'exposition s'inscrit parfaitement dans le cadre des expositions « de recherche », s'opposant aux expositions « blockbuster », et permettra sans doute de porter un œil nouveau sur l'exposition et le musée dans leur historiographie.

II. La recherche et l'innovation

La recherche fait partie intégrante des missions du MNAM. En effet, chacune des actions que le conservateur doit mener produit des connaissances : quand un conservateur travaille une politique d'acquisition, il exhume des moments de l'histoire de l'art avec la même démarche qu'un chercheur. Certes, la façon dont le MNAM livre la recherche (notices, biographies, expositions) est différente de celle des universitaires (publications, conférences). La recherche universitaire tout particulièrement étudie l'œuvre *in absentia*, alors qu'au musée l'étude s'effectue *in presentia*, en présence de l'œuvre d'art, car l'objet physique est essentiel à sa compréhension.

Une exposition de type heuristique peut donc constituer un projet de recherche, tel que l'exposition « Surréalisme en Egypte Art et Liberté », procédant d'une

action de recherche immédiate, par le travail doctoral de chercheurs qui avaient été invités au Centre Pompidou. Par ailleurs, s'interroger sur comment concilier les expositions de recherche avec les expositions « Blockbuster » est essentiel : en raison du désengagement financier de l'État, le MNAM doit faire face à des contraintes d'autonomie financière, se reposant donc davantage sur la billetterie, ainsi que sur la philanthropie et le mécénat. C'est pourquoi le MNAM continue à produire des expositions « Blockbuster » (Cf. expos Magritte et Dali) qui fonctionnent comme une marque pour s'assurer des entrées. L'enjeu actuel concerne plutôt la relecture originale et singulière de ces grands noms qui puissent produire des connaissances. Une expérience à laquelle Nicolas Liucci-Goutnikov tient énormément est celle des « expositions dossiers » ayant une dimension temporaire, mais inscrites dans un parcours permanent. Accompagnant ces expositions, le MNAM dédie chaque fois une publication hors-série sur un cas particulier. Les deux premières ont été consacrées aux « passeurs », c'est-à-dire à des critiques d'art, en essayant de reconstituer leur univers mental et les œuvres qu'ils ont aimé (Cf. Aragon, Apollinaire, George Duthuit...). À suivre, d'autres portaient sur les politiques de l'art et l'engagement des artistes pour de grandes idéologies comme le réalisme socialiste ou l'Internationale. Ce projet s'inscrit évidemment dans une pure dimension de recherche, tout en mettant en relief les œuvres plus inattendues et moins exposées, destinées à un public censé venir plus souvent au musée.

Le fait d'être un Musée National donc, avec les contraintes budgétaires que cela implique, ne s'avère pas être une entrave à la liberté de la recherche dans une exposition. Selon son expérience personnelle et professionnelle, Nicolas Liucci-Goutnikov, qui a travaillé pendant trois ans à la Fondation Vuitton, se montre assez critique vis-à-vis de cette dernière qu'il considère comme une fondation d'entreprise (du groupe LVMH), dirigée par une personne physique, ayant certainement de nombreux moyens, mais à la fois une vision et des choix artistiques beaucoup plus limités qu'un musée national. Un établissement public comme le MNAM a la vocation de tout pouvoir montrer et défricher, mission pour laquelle l'État doit continuer à donner les moyens. Il ne s'agit pas d'une défaite du secteur public contre le privé, comme certains se sont empressés de l'annoncer, puisque le secteur public conserve bien plus de liberté et moins d'exigences de profits. Ne pouvant pas acheter des œuvres très cotées sur le marché de l'art, le MNAM est forcé à se montrer plus créatif et à s'intéresser à des artistes peu valorisés par le marché, les découvrir et les exposer. La marge de manœuvre est celle de travailler avec des artistes qui n'ont qu'une envie, celle d'entrer en collection. C'est justement à ce moment-là que la recherche se concrétise par l'invention de nouvelles formes d'exposition, telles que pour l'exposition « *kolleksia* », entièrement financée par des collectionneurs qui voulaient faire connaître un art encore inconnu en France.

En ce qui concerne la démocratisation du public du MNAM, le grand enjeu est celui d'attirer les jeunes qui travaillent à la BPI – Bibliothèque Publique d'Information. Pourtant, il y a un véritable problème de circulation au sein

d'un bâtiment non conçu pour ce type de public. Il faut également souligner le manque de passerelles entre la BPI et la Bibliothèque Kandinsky – Centre de conservation des archives- réservée aux chercheurs, cela empêchant un dialogue direct entre la recherche et le jeune public.

III. Les 40 ans du Centre Pompidou : l'occasion d'une remise en question de ses principes fondateurs – Le MNAM au sein des problématiques du Centre Pompidou

Nous célébrons cette année les 40 ans du Centre Pompidou. Cet anniversaire conduit à l'organisation de nombreuses manifestations pendant toute l'année et dans quarante villes de France. Mais la célébration des 40 ans du Centre est aussi l'occasion d'une remise en question de ses principes fondateurs. En 1969, le Président George Pompidou a décidé d'affecter le plateau Beaubourg à la création d'un centre culturel pluridisciplinaire d'un nouveau genre. En effet, le centre Pompidou devait présenter des espaces interconnectés et constituer un véritable lieu de vie pour le public. Nous avons souhaité interroger Nicolas Liucci-Goutnikov au sujet de la pérennité du projet initial du Centre et des défis soulevés par la poursuite de ses principes fondateurs aujourd'hui.

Le directeur de la recherche du Centre Pompidou nous a immédiatement fait part d'un consensus existant autour de l'idée que le modèle initial du Centre s'est perdu. Cela est, selon lui, très clair au vu de la façon dont les salles ont été modifiées au cours du temps. Les étages du Centre Pompidou étaient conçus pour être modulables presque à l'infini, avec des espaces mobiles, suspendus, modifiables au fil des accrochages, or cette grande "utopie de la circulation" était ingérable pour des raisons concrètes d'après N. Liucci-Goutnikov. Ce constat a ainsi mené à une ossification des structures d'accrochage s'éloignant du projet initial.

La pluridisciplinarité est aussi difficile à tenir d'après la réponse de Nicolas Liucci-Goutnikov - et ce en dépit de l'accent que le nouveau directeur a mis sur la nécessité de la revaloriser. Le principal obstacle à cette volonté première nous a été énoncé de façon simple par N. Liucci-Goutnikov: "le mouvement des arts n'est pas forcément pluridisciplinaire". De fait, de nombreux artistes revendiquent de travailler sur un média particulier et toutes les thématiques d'expositions ne se prêtent pas à la pluridisciplinarité. L'exposition "Beat Generation" nous a été présentée comme un exemple d'exposition se prêtant très bien à la pluridisciplinarité car ce courant artistique est par nature transdisciplinaire - mais elle ne fait pas figure de règle générale.

Une autre volonté liée au décloisonnement des espaces du centre consistait à faire s'entrecroiser les collections des expositions permanentes et des expositions temporaires. Nicolas Liucci-Goutnikov estime que l'accent doit être mis sur la présentation de la collection permanente du musée (dont on ne montre aujourd'hui que 5%) mais entend que certaines expositions telles que "Duchamp, la peinture même" puissent réunir collections permanentes et prêts.

Nous avons aussi souhaité interroger le directeur de la recherche du Centre Pompidou au sujet du système des tickets couplés exposition temporaire et permanente propre au musée. Même si cette question dépasse, selon lui, son champ de compétence, N. Liucci-Goutnikov nous a répondu que l'idée du billet unique s'est révélée problématique. En effet des expositions "blockbuster" comme "Magritte" ont eu tendance à éloigner le public des collections du musée car les visiteurs étaient rebutés par la taille de la queue à l'entrée (3000 visiteurs par jour au moment des grandes expositions "blockbuster", soit très peu pour le musée). En revanche les expositions plus pointues font grimper le nombre de visiteurs dans les collections permanentes (5000 visiteurs par jour). Donc le ticket couplé a une vraie incidence sur le choix de faire une exposition pointue ou "blockbuster" selon Nicolas Liucci-Goutnikov.

Nous célébrons cette année les 40 ans du Centre Pompidou. Cet anniversaire conduit à l'organisation de nombreuses manifestations pendant toute l'année et dans quarante villes de France. Mais la célébration des 40 ans du Centre est aussi l'occasion d'une remise en question de ses principes fondateurs.

L'anniversaire du Centre Pompidou, ainsi que nous l'avons évoqué précédemment, entraîne une remise en question de ses principes fondateurs. L'un d'eux était de faire du Centre un lieu de vie pour le public en rapport avec le présent. Lorsque nous avons interrogé N. Liucci-Goutnikov sur la postérité de ce projet, il a d'abord tenu à bien distinguer le Centre Pompidou et le Musée National d'Art Moderne. Selon lui, le musée est l'endroit du temps long, de la sédimentation, avec une prise de distance par rapport au temps présent, même s'il étudie l'art actuel. Goutnikov défend ce postulat en arguant qu'il permet notamment de se prémunir des effets de mode. Au contraire le Centre est, selon le chercheur, un lieu qui souhaite promouvoir une programmation totalement en prise avec l'actualité de l'art mais aussi la vie du monde. Cet ancrage du Centre Pompidou dans le temps présent est, d'après lui, un des héritages de l'utopie des années 1970.

Ces problématiques nous ont permis d'enchaîner sur une question portant sur le rôle actuel du Centre Pompidou dans la promotion de la jeune création contemporaine. Nous avons demandé à Nicolas Liucci-Goutnikov s'il estimait que le Centre souffrait ou non de la concurrence avec des établissements plus récents et plus spécialisés tel que le Palais de Tokyo. Nicolas Liucci-Goutnikov admet que cette bataille existe fortement et concède que l'exposition "Tino Seghal" du Palais de Tokyo aurait aussi eu sa place au Centre Pompidou. Le chercheur nous a avoué que le Palais de Tokyo "faisait envie" au Centre Pompidou car il s'agit d'une structure associative qui est, de fait, beaucoup plus agile. Il a cité l'exemple des œuvres de Tino Seghal dans les collections

du Centre Pompidou qui poseraient infiniment plus de problèmes pratiques pour être activées au sein du Centre. Toutefois, le chercheur a aussi tenu à souligner la différence d'approche entre les deux structures. Le Palais de Tokyo s'inscrit, selon lui, plus dans la réactivité face à l'actualité de la création alors que le Centre Pompidou prends plus de temps avant de montrer les artistes et les consacrer.

Enfin nous avons tenu à avoir l'avis du directeur de la recherche du Centre Pompidou sur l'actuel système de formation des conservateurs et France et sur l'INP en général. En effet, lors de nos recherches en amont de cet entretien, nous avons découvert, avec un certain étonnement, qu'il existait une dérogation au Centre Pompidou permettant à des professionnels d'exercer en tant que conservateur sans le diplôme de l'INP. Nicolas Liucci-Goutnikov nous a confirmé l'existence de cette dérogation. Ce qu'il considère comme un avantage pour le musée, s'explique selon lui par le fait que la formation de l'INP ne soit pas très tournée vers l'art du temps présent et les nouveaux formats artistiques. De plus, Nicolas Liucci-Goutnikov, nous a indiqué qu'il ne possédait pas lui-même le diplôme de l'INP et qu'il considérait que l'ouverture du métier de conservateur à des profils plus orientés dans des domaines tels que l'Histoire ou la philosophie est un enrichissement pour les musées. Au Centre Pompidou, le système des contrats d'immersion permet à des universitaires et à des étrangers de travailler au contact des collections. Cette initiative tend à se rapprocher du modèle anglo-saxon où les conservateurs sont le plus souvent des universitaires. A ce propos; Nicolas Liucci-Goutnikov a déclaré lors de notre entretien "Il est temps que des gens de valeur puissent entrer dans des musées nationaux comme ils peuvent entrer dans des musées internationaux". Aujourd'hui cette question est d'autant plus d'actualité que l'Etat cherche à "fonctionnariser" les membres du Centre Pompidou. Pour l'instant cette mesure ne touche pas les conservateurs mais elle pourrait dans le futur avoir des incidences directes sur le statut si particulier des conservateurs du MNAM.

Conclusion

Cette discussion a permis d'éclaircir de nombreux points concernant l'idée d'exposition innovante des œuvres d'art. Après avoir rappelé par sa conception de l'objet d'art l'indispensable mission médiatrice des musées, Nicolas Liucci-Goutnikov nous a expliqué les grandes lignes qui font du MNAM un musée moteur au sein du projet artistique du Centre Pompidou. Particulièrement, l'importance centrale et non négociable des projets de recherche dans les expositions nous paraît l'un des points les plus importants. En filigrane, la question des publics a été diffusée dans l'ensemble de la discussion. Même si nous aurions aimé que la question de la démocratisation soit plus abordée, nous avons bien dû reconnaître que la vision de Nicolas Liucci-Goutnikov sur l'art et sa réception par le public explique sa vision sur la médiation : un respect du public d'abord assuré par la grande qualité scientifique des expositions de recherche, et la

diversité des œuvres présentées. Cette intransigeance intellectuelle, qui fait du Musée National d'Art Moderne la référence en termes d'art moderne et contemporain, sert avant tout le public, et si celui-ci est le plus large possible alors tant mieux.

Cette discussion aura également beaucoup tourné autour des questions de scénographie, de médiation par la circulation et l'espace. Nous avons trouvé particulièrement intéressants les commentaires de notre invité sur l'abandon progressif du rêve originel d'espaces interconnectés au sein du Centre, que cela concerne les expositions, les collections permanentes, les deux bibliothèques ou les espaces de conférence. La transversalité a été abordée tant en termes d'espaces qu'en termes de catégories d'expression : comme souligné par le succès de l'exposition sur la Beat Generation en 2016.

Nous avons demandé à Nicolas Liucci-Goutnikov quelles étaient selon lui les grandes lignes directrices du MNAM pour le futur, et en particulier si d'autres projets visant à élargir la connaissance des artistes – comme ce fut le cas des artistes féminines pour l'expo « Elles » – sont envisagées. Selon lui, ces expositions ont le mérite de poser des questions et de mettre en lumière des problématiques de l'histoire de l'art. L'exposition « Elles » aura également eu le mérite d'enclencher de nouvelles dynamiques dans l'acquisition de certaines œuvres réalisées par des femmes, puisque les conservateurs s'étaient rendu compte que le musée, malgré son immense collection en réserve, ne possédait pas assez d'œuvres pour en faire une exposition.

Malgré tout, ces relectures de l'histoire de l'art ne pourraient pas être multipliées à l'infini, car elles ne sont pas toujours pertinentes du point de vue de la recherche. Par exemple, pour lui, l'exposition « Modernités Plurielles » qui s'est tenue jusqu'en 2015, finissait par reproduire certains stéréotypes artistiques en voulant mettre en valeur des formes d'arts alternatifs et les échanges entre les cultures. On l'aura bien compris, pour Nicolas Liucci-Goutnikov, les expositions les plus révolutionnaires dans leur pertinence sont celles qui explorent de nouveaux champs de recherche et sont réalisées avec la rigueur scientifique nécessaire pour mettre en valeur les œuvres d'art. Les « expositions dossiers » qui décroissent la frontière entre le temporaire et la collection permanente sont en soi des actes d'innovation « ayant la vertu de la précision, mettant peut être des éléments plus modestes et moins grandioses, mais avec des résultats plus probants » selon les mots du conservateur.

Enfin, Nicolas Liucci-Goutnikov conclut par sa joie de voir le musée faire désormais partie de deux « labex » (laboratoires d'expérience) en partenariat avec des universités (Paris 8, Paris 1 et l'Université de Cergy-Pontoise) ; une association qui ne pourra que mieux mettre en valeur la mission de recherche qui est définitivement – on peut désormais le dire – le point central et la base de tout développement recherché par le Musée National d'Art Moderne d'aujourd'hui et de demain.

* * *



Image: Luca Penasa



Image: Gilbert Laszlo Kallenborn

Lecture critique : *Repenser la pauvreté*

Abhijit V. Banerjee et Esther Duflo, Editions du Seuil, 2012

Aleth Vennin

Master Politiques Publiques – Social Policy and Social Innovation

Résumé :

Dans cet ouvrage, Abhijit V. Banerjee et Esther Duflo plaident pour une élimination de la pauvreté pas à pas, en s'attaquant aux problèmes concrets des pauvres dans leur vie quotidienne. Le J-Pal, laboratoire d'Action contre la pauvreté, cofondé par les deux auteurs, diffuse leurs idées à travers la planète en évaluant des dispositifs de développement. Véritable référence dans le domaine de l'économie du développement, cet ouvrage véhicule une vision de l'économie comme science permettant de lutter contre la pauvreté.

« [...] Ce livre montre à quel point l'espoir est viral et combien la connaissance est essentielle, il nous dit pourquoi nous devons persévérer, même lorsque les défis paraissent insurmontables. »

Esther Duflo et Abhijit Banerjee veulent apporter une lueur d'espoir dans la lutte contre la pauvreté : son éradication est possible, mais elle exige de changer de perspective. Ils soutiennent que les programmes luttant contre la pauvreté échouent en raison de leur incompréhension du problème. Ces derniers sont freinés par les « 3I » : Ignorance, Inertie, et Idéologie. Les auteurs délaissent

ainsi les grandes questions idéologiques qui agitent le champ de l'économie du développement pour s'attacher à la conception et à l'évaluation de dispositifs améliorant concrètement la vie des pauvres. Ce faisant, ils proposent une « troisième voie » dans le débat sur l'aide internationale, à travers une science économique capable de résoudre objectivement les défis posés par la pauvreté. Cet ouvrage est le fruit de quinze années d'étude des choix

des pauvres sur le terrain.

Cette fiche de lecture a pour but de montrer que la démarche adoptée par Duflo et Banerjee constitue un outil incontournable dans le processus de lutte contre la pauvreté. Cependant, elle présente des limites et doit être complétée par d'autres approches pour appréhender ce défi globalement.

La démarche des auteurs peut s'analyser en deux temps : elle consiste à déplacer le regard pour une meilleure compréhension de la vie des pauvres (I). Ce faisant, E. Duflo et A.V. Banerjee veulent conférer à leur approche une valeur scientifique (II)

I. Les pauvres au cœur du processus de lutte contre la pauvreté

A. Lutter contre la pauvreté étape par étape

Les auteurs partent du principe que la lutte contre la pauvreté est vécue comme une tâche écrasante quand elle est pensée globalement. Ils refusent une « pensée paresseuse et stéréotypée » pour s'attaquer au problème de la pauvreté comme une série de problèmes concrets qui peuvent être résolus un à un.

L'ouvrage propose une approche pragmatique de la pauvreté, qui dépasse les débats idéologiques sur l'efficacité de l'aide internationale. Aucune leçon générale n'est donnée pour éradiquer la pauvreté globalement, mais des pistes sont indiquées afin d'améliorer la vie des pauvres. Ils exposent ainsi les différents résultats trouvés sur le terrain. Cette démarche vise à « constituer une boîte à outils de politiques efficaces », afin d'éclairer les décisions publiques.

Il est dès lors légitime de se demander si, comme les auteurs le soutiennent, « les petits changements ont de grands effets ». Si les auteurs montrent que certains programmes ont de réels impacts dans un contexte et un lieu donné, il est impossible de généraliser ces résultats et de les traduire en politique. Se pose ici le problème engendré par la recherche action : le chercheur propose une lecture d'un problème, mais sa réappropriation par les décideurs publics est toujours complexe et dépend de facteurs que ne prend pas en compte la recherche ; tels que le financement ou les intérêts politiques.

B. La logique des pauvres

Les auteurs cherchent à mettre en lumière la richesse du savoir économique tiré de la compréhension de la vie des pauvres. Selon eux, les défauts de conception des programmes d'aide au développement doivent se résoudre par un retour au terrain, en plaçant l'individu pauvre au cœur du processus de lutte contre la pauvreté.

Les auteurs s'attachent ainsi à démystifier la soi-disant irrationalité des pauvres. Dans l'idéologie victorienne, les pauvres sont fainéants et incapables de penser à

l'avenir. Cette idée que les pauvres sont naturellement portés vers l'imprévoyance, et ainsi condamnés à la pauvreté, a subsisté au fil des années. Au contraire, E. Duflo et A.V. Banerjee soutiennent qu'afin de survivre, les pauvres développent une économie complexe. Ainsi, les maisons inachevées sur le bord de la route dans les pays en développement sont des moyens d'épargne des individus démunis. Les banques refusent de les prendre comme clients car la gestion des petits comptes engendre des coûts administratifs. Les pauvres n'ont alors qu'un accès restreint au crédit pour financer leurs entreprises et sont peu assurés contre les risques encourus. La créativité développée par les pauvres est ainsi désignée comme le symptôme du manque d'accès à des solutions simples et conventionnelles.

Cette démarche incite les habitants des pays riches à l'humilité. S'il peut être reproché aux auteurs de développer une vision paternaliste, ces derniers rétorquent qu'il est aisé de discourir sur la nécessité d'assumer la responsabilité de sa vie « depuis son canapé ». Ils affirment que les habitants des pays riches subissent un paternalisme si ancré qu'ils ne le remarquent plus. Ils montrent que, loin d'être paresseux, les pauvres sont soumis à plus de pression que les habitants des pays riches, car ils ont plus de choix à faire. Cette approche montre qu'il est extrêmement difficile de rester motivé lorsque l'objet de nos désirs nous paraît lointain. Ainsi, les auteurs suggèrent que « rapprocher la ligne d'arrivée » pourrait être ce dont les pauvres ont besoin pour se lancer dans la course. Il s'agit alors de rendre facile d'accès pour les pauvres des solutions conventionnelles, telles que des soins préventifs ou des assurances.

II. La lutte contre la pauvreté : une nouvelle science ?

A. Les évaluations aléatoires : l'ère du gouvernement par la preuve

Afin de tester empiriquement les programmes de développement, les auteurs utilisent la méthode des évaluations aléatoires. Cette dernière, inspirée des sciences expérimentales du XXe siècle, a pour but d'évaluer l'impact d'un programme. Elle sépare des individus aléatoirement choisis entre un groupe test et un groupe témoin. L'hypothèse sous-jacente est que les individus diffèrent uniquement par l'application du programme.

Cette approche a de nombreuses limites. La première est celle de la validité externe d'une évaluation aléatoire, c'est-à-dire de la généralisation de ses résultats. En effet, une expérimentation a lieu sur un échantillon local, dans un lieu et un contexte donné. Il est très difficile de savoir si l'impact d'un programme sera le même sur une population différente.

Comme le souligne A. Jatteau, le problème de la temporalité des expériences aléatoires se pose également. En effet, cette technique peut prendre plusieurs années.

Or, les chercheurs et les décideurs politiques n'ont pas la même temporalité. L'évaluation terminée, les priorités politiques ou les financements peuvent avoir changé. Les défis de la traduction des résultats produits par la recherche en action publique sont une fois de plus soulevés.

Enfin, cette méthode pose une limite éthique. Choisir aléatoirement les individus participant à un programme supposé bénéfique peut être vu comme une forme d'injustice envers le groupe témoin.

Bien que les auteurs reconnaissent les limites méthodologiques de cet outil, il est de plus en plus utilisé par les acteurs de l'aide au développement. Cette méthode signe une nouvelle alliance entre le savant et le politique. Les expérimentations sont une solution aux « 3I » car elles prônent l'objectivité scientifique et l'efficacité. Jatteau parle de « pédagogie par la preuve », puisque les décisions publiques sont supposées être prises uniquement dans un souci d'objectivité scientifique.

B. La place de l'économie dans la lutte contre la pauvreté

Si Repenser la Pauvreté veut dépasser les débats idéologiques, il valide le statut scientifique de la discipline économique. Ce livre veut en effet instaurer les évaluations aléatoires comme norme dans l'analyse du développement. Le J-Pal utilise cette méthode et milite pour que les institutions internationales l'adoptent comme mesure d'impact de leurs programmes.

Cette volonté d'ériger l'économie comme une science des faits plus que des idées a trouvé résonnance dans le débat contemporain sur le négationnisme en économie. Ce dernier, relancé récemment par l'ouvrage de P. Cahuc et A. Zylberberg, a trouvé un nouveau terrain de bataille depuis l'émergence de la méthode des expériences aléatoires. Ce conflit est bipolarisé entre les partisans d'une économie comme « science dure », et ceux la considérant comme « science humaine ». Les pourfendeurs du négationnisme soutiennent ainsi que l'économie se suffit à elle-même pour résoudre les problèmes contemporains, tels que celui de la pauvreté.

Cette « suprématie de l'économie » dans le champ des sciences humaines peut cependant être contestée. Dans la démarche des auteurs, le quantitatif prime, ce qui suggère que les méthodes qualitatives ont une valeur heuristique moindre. Il y a ainsi dans cette approche une absence de pluridisciplinarité. Le problème des inégalités, quasiment absent de l'analyse de cet ouvrage, mériterait d'être abordé au prisme de regards sociologiques. Intégrer d'autres sciences humaines éclairerait également la question de la généralisation des résultats des évaluations, grâce à une approche plus systémique. Ainsi, comme le dit Jatteau, « un croisement des regards disciplinaires et méthodologiques devrait permettre d'améliorer la compréhension des résultats et la mise à jour des chaînes causales qui

sous-tendent les expérimentations ».

A cet égard, l'argumentation de Deaton est éclairante. Ce dernier critique les expérimentations aléatoires et ses défenseurs, qu'il appelle les « randomistas ». Selon lui, découvrir si tel projet a fonctionné ou non est important

en soi, mais les évaluations ne révèlent pas de solutions générales. L'efficacité de l'aide apportée dans un pays dépend de l'économie dans son ensemble, et non de projets spécifiques. Deaton soutient ainsi que les pays qui ont réussi à sortir de la pauvreté l'ont fait principalement en s'ouvrant au commerce international, en garantissant les droits de

propriété, et en luttant contre la corruption. Il faut dès lors distinguer réussite de projets locaux et aide efficace, car « l'évaluation des projets ne saurait nous dispenser de réfléchir à l'aide de manière globale et à ses conséquences nationales ». Deaton soutient ainsi qu'il est important de ne pas se limiter aux évaluations aléatoires dans la lutte contre la pauvreté.

* * *

Pour conclure, l'approche proposée par Duflo et Banerjee est intéressante car elle propose de se défaire de la paralysie des questions idéologiques sur la pauvreté. L'évaluation est une voie à suivre car elle permet de mesurer l'impact d'un programme et de déplacer le regard vers les besoins intrinsèques des individus pauvres.

Cependant, l'utilisation des évaluations aléatoires pour « repenser la pauvreté » est discutable. Il faudrait ne pas se limiter à la seule science économique, et incorporer d'autres disciplines permettant de penser le problème de manière plus globale et de le traduire en politiques efficaces.

Bibliographie

- Antoine (2009). La révolution des « randomistas », Ecopublix.
- P. Cahuc et A. Zylberberg (2016). Le négationnisme en économie et comment s'en débarrasser, Paris, Flammarion.
- Deaton, A. (2016). La Grande Evasion. Presses Universitaires de France - PUF, 2016.
- Deaton, A. (2010), « Instruments, Randomization, and Learning about Development », *Journal of Economic Literature*, 48, 424-455
- Jatteau, A. (2013). V. Limites et critiques des expérimentations aléatoires. Dans *Les expérimentations aléatoires en économie* (pp. 85-108). Paris: La Découverte.
- La Lettre du Collège de France, Collège de France, Paris, mars 2009.
- Martinache, I. (2017). La Grande Évasion. Santé, richesse et origine des inégalités : Angus Deaton Paris, Presses universitaires de France, 2016, 384 p. Idées économiques et sociales, 187,(1), 75-76.



Image: Matias Garabedian



'Normative Power Europe' through the lens of environmental policy:

To what extent can the concept of normative power explain the role of the EU as a global environmental actor?

Manuela Latchoumaya

School of Public Affairs, Sciences Po, Paris

Developments about the European Union's (EU) power constitute a significant part of the academic literature on European Studies. Duchêne (1972) first argued that the EU is a 'civilian power', insofar as its source of power, at the time of writing, came from other means than military power. A response to this approach was Bull's argument (1983) that the EU will never become an effective international actor without an army. Beyond this debate on whether the EU's soft power enables it to be considered as an effective international actor, Manners (2002) introduced the concept of 'Normative Power Europe'. This approach is independent of the discussions between hard and soft power, in that it focuses on the nature of the ontological foundations of the EU (Whitman, 2011). Thus, the concept of normative power deals with the ideational impact of the EU's international identity (Manners, 2002) and provides a different perspective to study the EU. The ability of the EU to 'shape conceptions of the normal' (Manners, 2002: 239) is therefore central to understand this approach.

This essay seeks to apply the concept of Normative Power Europe to environmental policy and to assess its limitations. Indeed, the EU has sought to define its international identity by developing ambitious environmental policies (Tobin et al., 2016), and its ability to shape the position of other actors in this field has been recognised by a significant number of scholars (Carmin et al., 2004; Falkner, 2006; Lightfoot et al., 2005; Vogler, 2005; Zito, 2005). It is argued that although the EU can be labelled as a 'green normative actor' (Falkner, 2006), several factors limit its effectiveness as a normative power in the field of environmental policy.

The essay is structured as follows. The first part of

the essay envisions the EU as a 'green normative actor' (Falkner, 2006). This section touches upon the concept of actorness in international relations and argues that the EU has actorness in environmental policy. It also deals with the EU's self-perception as a green global power, and with the effectiveness of this perception in influencing the behaviour of other actors. Then, the second part of the essay argues that the EU's normative power is more a matter of identity rather than of real outcomes. Therefore, the concept of the EU as a 'green normative actor' is questionable in many ways.

Firstly, Betherton et al. (2006) identify three criteria to define an actor in global politics: opportunity, capability and presence. It is argued in this section that the EU

meets those criteria in environmental policy. Moreover, it is possible to claim that the two last criteria (capability and presence) demonstrate that the EU is a normative power in environmental policy.

The first criterion, opportunity, is defined as the factors in the external environment of ideas and events which enable actorness. For instance, changes in the

international system can lead to greater EU involvement in global politics, as global politics are characterised by interdependence and globalisation (Ibid.) This statement is also valid for environmental policy. The EU has enjoyed several historical opportunities, which have allowed it to become a global player in this field (Zito, 2005). For example, the decline of the United States (US) as a global environmental pioneer in the 1990s was a considerable opportunity for the EU. Following the Kyoto Protocol negotiations, the EU was able to position itself as a global actor in environmental diplomacy (Tobin et al., 2016). Prior to that, the US were well-known for their innovative environmental policies, especially in terms of fisheries

The EU has sought to define its international identity by developing ambitious environmental positions (Tobin et al., 2016), and its ability to shape the position of other actors in this field has been recognised by a significant number of scholars [...] It is argued that although the EU can be labelled as a 'green normative actor' (Falkner, 2006), several factors limit its effectiveness as a normative power in the field of environmental policy.

conservation and the restoration of the stratospheric ozone layer (Vogler, 2005). However, the rejection of the Kyoto Protocol and the negative approach to multilateral enterprises such as the Convention on Biodiversity created a gap (Ibid.) in environmental policy the EU was able to fill.

Since then, the EU has increased its capabilities in terms of environmental policy. In Betherton et al. (2006) terms, capabilities refer to the ability to formulate effective policies and to the availability of policy instruments. Environmental policy was officially mentioned for the first time in the 1986 Single European Act, although the environment was already a dynamic policy of the then European Community (Zito, 2005). A few years later, the Treaty of Amsterdam (1999) introduced the concept of sustainable development as an integral part of all EU policies.

Accordingly, sustainable development is mentioned from Article 2 of the Treaty (Treaty of Amsterdam, 1997). This concept is crucial to understand the EU's international identity. Indeed, sustainable development is one of the four minor defining norms of the EU (Manners, 2002). Since the Rio 'Earth Summit' in 1992, the EU has played a central role in creating the climate change regime and in promoting sustainable development at the United Nations (Zito, 2005). For example, this central role is noticeable through official documents produced by the EU, such as the 2001 Strategy on Sustainable Development and the 2002 Global Sustainability Strategy (Ibid.). Perhaps more significant in terms of norms and values, article 37 of the EU's Charter of Fundamental Rights deals with environmental protection (European Charter of Fundamental Rights, 2000). Moreover, the EU has also developed other policy instruments, such as the Climate and Energy Package (2009). This plan set the targets for reducing greenhouse gas emissions by 20 per cent, for sourcing at least 20 per cent of energy in member states from renewables, and for improving by 20 per cent its energy efficiency (Tobin et al., 2016).

The creation of these policy instruments is also crucial inasmuch as they show how the EU perceives itself in terms of environmental policy. By adopting ambitious legislation in favour of the environment, the EU embraces universal values which place the global common good above national interests (Falkner, 2006). For instance, it could be argued that sustainable development is a universal value - the 2015 Sustainable Development Goals, as an example, are global and involve all countries (Death et al., 2015). However, this value has been internalised by

the EU and has been given a European reading (Whitman, 2011). Therefore, it is easy to assume that the EU perceives itself as a green power. As Whitman (2011) argues, the normative power concept has potential to turn into a self-fulfilling prophecy: the effectiveness of a normative power can be assessed through the acceptance by other actors of the role EU actors project for themselves.

This acceptance from other actors of the role of the EU in international politics is a first element in understanding the third criterion set by Betherton et al. (2006): presence. Presence refers to the ability for an actor to exert influence beyond its borders and to shape the perceptions and behaviours of others. Lightfoot et al. (2005) argue that in order to be considered as a normative power, the EU must have the ability to influence the positions of both the developing and developed countries.

The 2004 and 2007 enlargements are relevant examples of how the EU has transformed environmental legislation and norms in developing countries (Carmin et al., 2004). To join the EU, former communist countries needed to implement the *acquis communautaire*, which entails a long chapter on environmental laws and regulations. During the transition, the international community – especially the EU – provided aid and expertise to environmental NGOs and governments in Central Eastern Europe applicant states in order to train and educate policy makers about environmental issues (Ibid.). According to Carmin et al. (2004), this assistance was crucial in diffusing Western European environmental norms and values. Thus, in addition to the changes operated by the governments in place in order to qualify for EU membership, environmental pressure groups in Central Eastern Europe began to adopt patterns of action and organisation similar to those in the West (Hicks, 2002, quoted in Carmin et al., 2004).

Furthermore, the role of the EU in international environmental summits in influencing the position of other major actors has been recognised. For example, Lightfoot et al. (2005) argue that the EU has been able to shape the priorities of the other major actors during the Johannesburg World Summit on Sustainable Development in 2002. In the same vein, the EU played a mediating role between developing countries and industrialised countries (i.e., the US and Japan) during the 1992 Rio Earth Summit. The active role of the EU in international summits is crucial in extending its normative power, insofar as mega conferences seek to address the overall trajectory of human development. The

The creation of these policy instruments is also crucial inasmuch as they show how the EU perceives itself in terms of environmental policy. By adopting ambitious legislation in favour of the environment, the EU embraces universal values which place the common good above national interests.

The active role of the EU in international summits is crucial in extending its normative power, insofar as mega conferences seek to address the overall trajectory of human development. The Rio and Johannesburg Summits had a particular focus on sustainable development, a concept that 'encompasses the entire planet' (Death, 2010: 40).

Rio and Johannesburg Summits had a particular focus on sustainable development, a concept that 'encompasses the entire planet' (Death, 2010: 40). By adopting an active position in mega-conferences, the EU is thus able to extend its commitment to sustainable development and ambitious environmental policies. These norms are crucial in the EU's identity, insofar as it distinguishes from other global actors (Lightfoot et al., 2005).

Nevertheless, although there is no denial that the EU is a normative power in environmental politics in many ways, the application of the concept to the EU's approach to environmental problems presents some limitations.

Firstly, it could be argued that the concept of normative power is more suitable to some periods of time and to some sub-fields of environmental politics. Despite its successes in many mega-conferences, the EU has also experienced failures in terms of environmental diplomacy. For example, the EU was marginalised during the 2009 Conference of the Parties (COP) in Copenhagen, despite being 'on home turf' (Tobin, 2015: 40). Indeed, the talks were monopolised by China and the United States (Ibid.). Other failures of the EU at mega-conferences can also be noticed, such as the 2000 COP in The Hague and the 2002 COP in New Delhi (Vogler, 2005: 840).

Moreover, austerity measures have dominated the EU's agenda since 2010 (Tobin et al., 2016). With the rolling back of public spending, the durability of environmental legislation is currently being questioned. Indicators that the environment no longer seems to be a priority for the EU since the beginning of the Eurozone crisis are numerous. For example, the new Commission led by Jean-Claude Juncker – who was in favour of austerity during his presidency of the Eurogroup, prior to his functions as President of the European Commission – was noticed for its lack of environmental focus (Ibid.). Indeed, the Environmental brief was merged with the Fisheries and Maritime Affairs one, as well as the Climate Change brief was merged with Energy Policy. Moreover, the new Commissioner for Climate Action and Energy, Miguel Arias Canete, is well-known for his links with the fossil fuel industry (Ibid.). The actions of the new Commission led ten of the largest European environmental organisations ('Green 10') to write an open letter in which their concerns about those changes were expressed (Green 10, 2014). Although it is too soon to tell if the crisis will lead to a considerable weakening of environmental standards at the EU level on the long run, it seems legitimate to wonder whether it will enable the EU to remain a normative actor in environmental politics. Indeed, many environmental issues require long-term solutions. If policies are weakened as they are being formed in a context of austerity, severe adverse environmental outcomes may result for the decades to come (Tobin et al., 2016). This possibility outlines the role of exogenous shocks in the performance of the EU as a

normative actor.

Another reason why the normative power of the EU in terms of environmental policy can be questioned is the complexities of the EU's internal structure. First of all, the environment is a shared competence between the EU and its member states. International agreements on environmental matters are mixed agreements, where member states have their say and need to ratify those agreements individually. Therefore, some member states might want to impose their own standards at the EU level in order to minimise the adjustments costs (Vogler, 2005). Overall, Northern member states have been more able to upload their preferences at the EU level. This dominance of Northern states in the field of environmental policy means that Southern member states have had to download an agenda they did not advocate for. In terms of normative power, this divergence between member states means that some states are, in some ways, forced to adopt EU environmental legislation. This reluctance to accept environmental norms shows that the soft way of diffusing norms is not always efficient, as in this case, member states might adopt environmental legislation because they are forced to do so.

Austerity measures have dominated the EU's agenda since 2010 (Tobin et al., 2016). With the rolling back of public spending, the durability of environmental legislation is currently being questioned. Indicators that the environment no longer seems to be a priority for the EU since the beginning of the Eurozone crisis are numerous.

Secondly, even if sustainable development must be taken into account in every policy area according to the Treaty of Amsterdam, the sectoralisation of functions in the Commission and in the Directorate Generals (DGs) can affect the EU's environmental performance. In practice, each individual directorate has its own priorities (Zito, 2005). Moreover, the DG for the Environment is relatively small and is mainly concerned

with the development and monitoring of environmental legislation (Ibid.). Therefore, its functions are limited. Furthermore, other policies of the EU, such as the Common Agricultural Policy (CAP) have severe environmental impacts (Ibid.). Yet, Manners (2002) argues that the EU needs to be a consistent actor by applying the norms it promotes outside its borders in order not to be labelled as a hypocritical actor. As a result, it could be argued that the EU does not always apply at home the norms it promotes, which can be problematic for its normative dimension.

As a matter of fact, it could be said that although green policies and norms are important to the EU's foreign identity, it is much more difficult in practice for the EU to have a coherent approach. Sustainable development is a norm that the EU has appropriated to define itself vis-à-vis the outside world, but the concrete points this norm entails seem to be hard to identify. Indeed, in spite of promoting green policies, the EU is not a perfect green actor. As mentioned above, the CAP, one of – if not the – biggest policies of the EU has considerable negative environmental impacts. Moreover, it can be shown that the EU has strategic interests in deciding which definition of sustainable development should be adopted (Lightfoot et al., 2005). Indeed, sustainable development is still an

elusive concept, and the EU seems to favour a definition that will not affect its economic competitiveness (Ibid.). The dilemma between being an environmental pioneer and developing policies that stimulate economic growth hinders the complete effectiveness of the EU as a green actor. As a result, the legitimacy of the EU in promoting norms and values about the environment can be questioned.

In short, it was argued that the EU can be considered as a 'green normative power' for several reasons. High environmental standards and the commitment to sustainable development are an important part of the EU's international identity, and play a considerable role in its relation with other actors. In terms of environmental policy, the EU can be envisioned through the concept of actorness. Indeed, it has enjoyed opportunities over time which have helped it place itself at the centre of environmental diplomacy. Moreover, the EU has developed several policy instruments to become a

The dilemma between being an environmental pioneer and developing policies that stimulate economic growth hinders the complete effectiveness of the EU as a green actor. As a result, the legitimacy of the EU in promoting norms and values about the environment can be questioned.

normative power in this field, i.e., by adopting ambitious legislation and by including environmental norms in its treaties and official documents. More importantly, the EU has 'presence' in environmental policy, insofar as it is an influential actor in this field. Nonetheless, in spite of being an effective international actor in environmental policy, this essay has also argued that the EU's normative power

is not linear: the EU has also experienced failures in terms of environmental diplomacy, and the Eurozone crisis and austerity seem to indicate that the environment is no longer a priority at the EU level. Therefore, the EU cannot be a coherent normative actor if it acts in a different way

than the values it promotes abroad. Moreover, internal complexities within the EU seem to prevent the EU from being a full green actor. Thus, the EU is a normative power in environmental politics – but this notion is questionable when it comes to assessing certain periods of time and the coherence of the EU's discourse.

References

- Betherton, C. and Vogler, J. (2006) 'Conceptualizing actors and actorness'. In: Bertherton, C. and Vogler, J. *The European Union as a Global Actor*, London: Routledge, pp.12-35.
- Bull, H. (1983) 'Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?', 21 (2), *Journal of Common Market Studies*, pp. 149-170.
- Carmin J., Vandever, S. (2004) 'Enlarging EU Environments: Central and Eastern Europe from Transition to Accession', *Environmental Politics*, 13 (1), pp.3-24.
- Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000), Ratified 7/10/2000.
- Death, C. and Gabay, C. (2015) 'Doing Biopolitics Differently? Radical Potential in the Post-2015 MDG and SDG Debates', *Globalizations*, 12 (4), pp. 597-612.
- Duchêne, F. (1972) 'Europe's role in peace'. In Mayne, R. (ed) *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead* (London:Fontana), pp.32-47
- Falkner, R. (2006) 'The European Union as a 'Green Normative Power'? EU Leadership in International Biotechnology Regulation', Center for European Studies Working Paper Series #140.
- Green 10, (2014) Letter to the European Commission 'New Commission Sidelineing Environment'. ONLINE. [Accessed 28.06.2017]. Available from: [https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/14-089%20G10%20open%20%20](https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/14-089%20G10%20open%20%20letter%20to%20President-elect%20Juncker%20September%202014.pdf)
- letter%20to%20President-elect%20Juncker%20September%202014.pdf
- Lightfoot, S., Burchell, J. (2005), 'The European Union and the World Summit on Sustainable Development: Normative Power Europe in Action?', *Journal of Common Market Studies*, 43 (1), pp.75-95.
- Manners, I. (2002), 'Normative Power Europe: a Contradiction in Terms?', *Journal of Common Market Studies*, 40 (2), pp.235-258.
- Tobin, P. (2015) 'Last Word', *Political Insight*, 6 (3), p.40.
- Tobin, P. and Burns, C. (2016) 'The Impact of the Economic Crisis on European Union Environmental Policy', *Journal of Common Market Studies*, 54 (6), pp. 1485-1494.
- Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts (1997), signed 02/10/1997, entered into force 01.03.1999.
- Vogler, J. (2005). 'The European Contribution to Global Environmental Governance', *International Affairs*, 81 (4), pp.835-850.
- Whitman, R. 'Neo-Normative Turn in Theorising the EU's International Presence', *Cooperation and conflict*, 48 (2), pp.171-193.
- Zito, AR. (2005). 'The European Union as an Environmental Leader in a Global Environment', *Globalizations*, 2 (3), pp.363-375.



Contacts

Galaad Defontaine: *galaad.defontaine@sciencespo.fr*

Vasudha Rajkumar: *vasudha.rajkumar@sciencespo.fr*

Bérénice Arnaud: *berenice.arnaud@sciencespo.fr*

Toute reproduction interdite sans l'autorisation des auteurs /
No reproduction allowed without the authors' permission.
Tous droits réservés /
All rights reserved.

SciencesPo — REVUE
D'AFFAIRES —
— PUBLIQUES

REVIEW OF PUBLIC AFFAIRS