

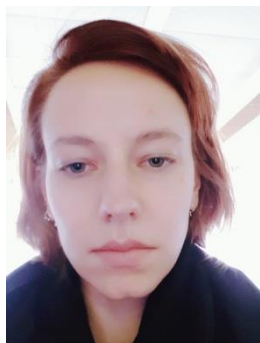
L'irrésistible internationalisation des villes et des territoires

Enjeux, dynamiques et perspectives de l'internationalisation des collectivités territoriales

11 & 12 décembre 2017 - Lyon

L'internationalisme municipal comme vecteur de démocratisation

L'étude de cas de la ville lituanienne de Kaunas (1919-1939)¹



Ringailė **KUOKSTYTE**

Dr., chercheuse indépendante.

Anciennement affiliée à l'Institut des relations internationales et de la science politique de l'Université de Vilnius, Lituanie" et "diplomate".

Introduction

L'article s'intéresse à la ville lituanienne de Kaunas, laquelle, après l'occupation polonaise de Vilnius en 1919, devient la capitale provisoire du pays. L'entre-deux-guerres constitue un moment historique pour les Lituanais : c'est pendant cette période que furent conçues et mises en place les institutions nationales d'un pays devenu enfin indépendant en 1918. Il est aussi décisif pour les habitants de Kaunas. La ville se développe et se modernise jusqu'à mériter le titre de « petit Paris », dont on trouve encore des traces aujourd'hui : Kaunas est classée au deuxième rang, après la capitale française, parmi les villes européennes connues pour leur style Art déco (Bryant, 2016). La modernisation était liée à la volonté de la Lituanie, dont la majorité du territoire appartenait depuis la fin du XVIII^e siècle à l'empire russe, de suivre les tendances occidentales en vue d'adhérer à l'ensemble européen. Des processus liés à la circulation d'idées et de personnes y ont joué leur propre rôle.

L'article s'interroge sur la dimension politique de l'internationalisme municipal de Kaunas, cette dimension se heurtant encore aujourd'hui à un fort scepticisme au sein de la communauté scientifique qui met en avant l'aspect technique d'une telle coopération. L'hypothèse soutenue est que l'action extérieure de Kaunas a eu des conséquences politiques propres en termes de démocratisation à l'échelle de la ville, malgré la pression de tendances centralisatrices.

L'article précise d'abord le cadre conceptuel, en référence notamment à la circulation des politiques. Une analyse empirique qualitative, bâtie à partir d'archives municipales de Kaunas, s'intéresse ensuite à l'intensification de l'action extérieure de la municipalité et à l'impact de cette dynamique sur le rapport

¹ Article paru dans le numéro 232, nov. 2017 de la /Revue Internationale d'Etudes de Développement/ /Stratégies internationales des collectivités territoriales

entretenu par la municipalité avec la presse périodique², rapport permettant de souligner une ouverture graduelle. Enfin, l'article s'intéresse au caractère informel de l'internationalisme municipal de Kaunas, lequel illustre tant la richesse de l'action municipale extérieure que sa complexité empirique. Nous suggérons, pour conclure, la pertinence de l'action locale pour soutenir la démocratie.

1. Cadre conceptuel : au-delà d'une approche historico-géographique

L'internationalisme municipal concerne des échanges divers (rencontres, participation aux congrès, etc.), d'une part, entre les municipalités elles-mêmes et, d'autre part, entre ces dernières et des acteurs « centrés sur les pratiques, [...] les principes et les valeurs du gouvernement municipal des villes » (Saunier, 2006 ; Payre et Saunier, 2008 ; Peyroux et Sanjuan, 2016). S'étant développé au tournant du XIXe et du XXe siècle, il a pour vocation de contribuer au partage d'expertises et d'informations, de natures avant tout techniques et non politiques.

Des apports conceptuels éclaircissant la coopération intermunicipale connaissent un statu quo interdisciplinaire, sans qu'il ne soit pourtant satisfaisant. L'approche historique à travers l'analyse du mouvement municipal transnational (Saunier, 2006 ; Clarke, 2012 ; Harris et Moore, 2013) et la perspective des géographes mettant en valeur la circulation – ou la mobilité – des politiques (McCann, 2011 ; McCann et Ward, 2010 ; Peck et Theodore, 2010) servent d'axes conceptuels cadrant l'action urbaine extérieure. Ces axes se rejoignent par leur approche particulariste, poussée à l'extrême par la volonté des géographes de faire ressortir la dimension territoriale locale d'une politique publique importée. L'intérêt dévolu aux spécificités du contexte s'est construit en réaction aux analyses d'ordre davantage universaliste sur la diffusion et le transfert de politiques publiques nationales : ces analyses sont critiquées pour leur tendance à postuler que les politiques sont transférables de manière rationnelle et fixe, ce qui fait négliger la territorialité et le contenu social des politiques (McCann et Ward, 2010 ; Clarke, 2012). L'accent mis sur le « caractère mobile » des politiques (McCann et Ward, 2010), ainsi que sur leur diversité au niveau local, a certes affiné les études en matière d'échanges transfrontaliers ; l'intérêt académique pour la mondialisation a, de plus, permis de mettre en avant l'indispensable rôle des dynamiques urbaines, concevant les villes comme de simples points géographiques où se situent des « circuits de connaissances en matière de politiques » (McCann, 2011 ; Clarke, 2015).

Jusqu'ici, les politistes semblent être réticents à contribuer à cette approche pour aider à rendre compte de la complexité des dynamiques urbaines relatives à la circulation des politiques. La recherche en science politique a en effet pendant longtemps porté peu d'intérêt aux villes en tant qu'unités politiques : la conception de l'ordre international politique et économique westphalien (Bruhns, 1988 ; Saunier, 2008 ; Barber, 2014) ainsi que l'institutionnalisation de l'État-providence (Saunier, 2006) ont situé les villes en dehors du champ de vision des milieux politistes. Or, l'articulation entre l'action extérieure des unités subétatiques et la capacité de l'État³ comporte une tension, par essence politique. Ainsi, l'article s'intéresse à cette problématique, en partant du postulat que l'action extérieure des villes a des conséquences politiques, telles que le changement des perceptions des autorités municipales, concernant les coûts et les bénéfices

² Le terme « périodique » se réfère à la presse de caractère général publiée quotidiennement ou plusieurs fois par semaine. Par exemple, en 1926, ne paraissaient en lituanien que trois quotidiens, et deux journaux voyaient le jour trois fois par semaine ; en 1937, dix-neuf quotidiens existaient déjà (Bulota, 1992).

³ Voir Viltard (2008).

de leurs stratégies d'action publique. L'article soutient que l'internationalisme municipal de Kaunas a eu pendant l'entre-deux-guerres des conséquences politiques en termes de démocratisation à l'échelle de la ville.

Parler de la démocratisation dans le contexte lituanien de l'époque semble paradoxal puisque, à partir de 1926, s'installe en Lituanie un régime autoritaire qui perdure jusqu'à l'éclatement de la Seconde Guerre mondiale. Pourtant, ce paradoxe n'est qu'apparent, car tous les régimes autoritaires ne sont pas identiques (Norkus, 2008 ; Møller et Skaaning, 2014) ; des moments de démocratisation peuvent se produire, même dans le cas de régime autoritaire (O'Donnell et Schmitter, 1986). Ces moments risquent d'être négligés par les chercheurs, en raison de leur portée nationale limitée (Saunier, 1997).

L'article pense la démocratisation en termes d'ouverture de la municipalité de Kaunas à l'égard de la presse périodique nationale, en matière de partage d'informations. Cette opérationnalisation est justifiée d'abord parce que la prolifération des informations présente une menace pour les régimes autoritaires (O'Donnell et Schmitter, 1986). En outre, pendant la période concernée, le gouvernement lituanien applique une censure de plus en plus stricte, mais qui reste d'ordre politique (Riaubienė, 2005) ; ainsi, tant que les informations communiquées ne sont pas de nature politique, mais concernent la gestion locale des affaires quotidiennes, une dynamique réelle entre la municipalité et les rédactions est encore possible. Enfin, l'ouverture permet d'introduire un lien conceptuel entre l'internationalisme municipal de Kaunas et le rapport de la municipalité à la presse : aux yeux des autorités municipales (élus ou fonctionnaires), devenues témoins d'expériences étrangères, l'ouverture était susceptible d'apporter une valeur ajoutée positive et concrète, par exemple, en matière de soulagement des tensions sociales locales. Plus encore, un changement a pu s'opérer dans leur perception même des coûts liés au fait de divulguer des informations, ces coûts leur apparaissant réduits à la suite de leurs échanges avec des acteurs divers (Payre et Saunier, 2008 ; Grigorescu, 2002).

Ainsi cadrée, la démocratisation comporte une dimension importante de rationalisation (Peyroux et al., 2012). Nous nous rapprochons ici de la pensée foucauldienne selon laquelle le « sous-sol » de la démocratisation (Foucault, 1975) est indissociable des efforts pour rendre la vie en commun plus organisée et prévisible, cette idée ayant déjà été mobilisée dans le contexte de la circulation des politiques (Clarke et Cochrane, 2013 ; Marquardt et Fuller, 2012 ; Peyroux et Sanjuan, 2016 ; Dumons et al., 2002).

L'analyse emploie une méthode qualitative et se fonde sur les archives de la municipalité de Kaunas⁴. L'approche méthodique a consisté à consulter des archives de l'entre-deux-guerres, selon une double logique : une partie des archives a été choisie autour du thème de l'action extérieure de la municipalité, une seconde autour du thème relatif aux interactions de la municipalité avec les rédactions de presse périodique. Le premier thème présente une diversité importante de ressources, s'étendant de contacts municipaux ad hoc⁵ jusqu'à des éléments institutionnalisés, tels que les procès-verbaux du conseil municipal. Le second thème était plus homogène, mais aussi moins important en termes de quantité de documents, recueillis et classés selon une logique officielle de la municipalité : il s'agit largement d'informations municipales communiquées à la presse sur ses activités, ainsi que, dans les années 1930, du

⁴ La recherche a été menée en août 2016 aux Archives du district de Kaunas (ADK) à Kaunas, Lituanie.

⁵ Par exemple, la réception par le maire, en 1923, de publications étrangères (*ibid.*, dossier n° 289, p. 5).

suivi institutionnel de ce que la presse publie à propos de la municipalité. Cette logique officielle implique un biais de méthode consistant à reprendre le discours municipal, y compris sur la municipalité comme vecteur de la démocratisation. Or, le cadrage et la visée conceptuels de l'hypothèse portée dans cet article, laquelle stipule une interaction indirecte, voire accidentelle, entre deux niveaux d'activités différents (Grigorescu, 2002), prémunissent contre des inférences directes et immédiates, cela nous évitant de tracer une histoire causale détaillée, tâche rendue d'autant plus difficile par des témoignages historiques fragmentés. Quelques éléments empiriques ont en outre été fournis par la presse périodique lituanienne de l'époque.

En s'intéressant à une étude de cas historique originale, l'article a aussi des implications plus générales. Il contribue aux débats sur les spécificités des dynamiques de circulation d'aujourd'hui par rapport à la coopération transnationale d'autrefois (Clarke, 2012). Aussi, en soulignant les conséquences non attendues des échanges interurbains, l'article ajoute un niveau d'analyse conceptuel supplémentaire aux études relatives à la circulation des politiques. Cela peut servir aux travaux sur la coopération décentralisée, qui refusent de concevoir « le pouvoir municipal en dehors de la vision qu'en offre le pouvoir étatique » (Saunier, 1998).

2. Évolution de l'internationalisme municipal de Kaunas

L'étude de cas de Kaunas relève d'un contexte géographique et historique spécifique, qui est celui de l'Europe orientale après la Première Guerre mondiale (Kozínska-Witt, 2002). Les tendances centralisatrices et la mise en place de régimes autoritaires dans les pays d'Europe de l'Est pendant la période de l'entre-deux-guerres suggèrent « un mode pyramidal de circulation de l'innovation et l'information, de l'administration centrale vers les villes » (Dumons et al., 2002) et, donc, le manque du poids politique des villes à l'échelle nationale. Cependant, la région voit pendant l'entre-deux-guerres la création et la consolidation de nouveaux États-nations, accompagnées par la mise sur pied d'administrations centrales, tandis que les compétences réelles en matière d'action publique restent du ressort des villes, anciens centres administratifs des empires dans la région. Depuis la fin du XVIII^e siècle, ayant appartenu à l'empire russe, Kaunas était le centre d'une gubernia, division administrative de la Russie impériale.

Dès 1918, les pouvoirs locaux d'un État lituanien indépendant s'organisent largement sur la base du suffrage universel, égal et secret, les habitants des collectivités territoriales désignant leurs organes représentatifs (Morkūnaitė, 2010). À Kaunas, le conseil municipal est élu six fois pendant l'entre-deux-guerres : en 1918, 1920, 1921, 1924, 1931 et 1934 (Morkūnaitė, 2000). Cet organe décisionnel nomme parmi ses membres le comité exécutif, y compris le maire de la ville, président du Comité. Pourtant, ce modèle d'autogouvernement municipal s'effrite en raison, d'abord, des efforts pour consolider le gouvernement central et, ensuite, des dynamiques autoritaires (Morkūnaitė, 2010) ; à partir de 1931 notamment, un tiers des membres du conseil municipal de Kaunas est désigné par le gouvernement, tandis que le maire doit être approuvé par le ministre de l'Intérieur (Morkūnaitė, 2010). De telles contraintes politiques n'empêchent pourtant pas la municipalité de participer à l'internationalisme municipal, ce qui se traduit par le déploiement des compétences locales accumulées et constitue un cours d'action alternatif à la haute politique.

Nous distinguons trois étapes dans l'évolution de l'action extérieure de la ville de Kaunas : (i) la première moitié des années 1920 ; (ii) la seconde moitié des années 1920 et le début des années 1930 ; et (iii) la fin de la décennie 1930. Tandis que le début des années 1920 témoigne d'une attention ad hoc que les autorités municipales accordent à l'internationalisme municipal, l'action extérieure de la municipalité devient, au tournant de la décennie, plus ciblée et systématique ; dans les années 1930, l'internationalisme municipal de Kaunas se renforce encore en devenant une composante reconnue des activités municipales.

La première moitié des années 1920 est caractérisée par un internationalisme municipal tous azimuts. Les autorités municipales de Kaunas accordent leur attention aux relations internationales de la municipalité de manière peu sélective et non ciblée. L'approche peu sélective peut s'expliquer par le fait que les contacts par-delà les frontières nationales sont encore rares et loin d'être pensés. Le premier dossier qui mentionne de manière explicite une visite du maire Jonas Vileišis à l'étranger (au Danemark, en Norvège et en Suède⁶) date de 1923. D'autres représentants ou fonctionnaires municipaux se rendent à la même époque de temps à autre à Prague, en Allemagne, en Lettonie, notamment sur des sujets liés aux travaux de restauration de Kaunas, pour le projet d'aménagement des égouts et celui d'adduction d'eau, ou en vue de trouver des financements⁷.

L'importance de ces projets peut en particulier être soulignée en référence au modernisme voulu en matière d'architecture : son statut de capitale impose à Kaunas d'organiser les fondements d'une infrastructure urbaine. Les travaux d'aménagement du réseau d'égouts sont entamés en 1924, tandis que ceux de mise en place du système d'adduction d'eau interviennent à partir de 1928 (Balkus, 2011). Malgré l'importance de ces projets, des financements et des experts compétents doivent encore être trouvés. Ainsi, un emprunt est activement recherché au Royaume-Uni⁸, tandis que les propositions liées à ces projets affluent de la part d'entreprises allemandes⁹. Les années 1923 et 1924 voient une coopération relativement active, y compris en termes de visites réciproques, entre la municipalité de Kaunas et une société allemande, David Grove, qui signe par la suite les deux projets concernés¹⁰.

Dans la seconde moitié des années 1920, la question financière commence à se poser de manière encore plus pressante, dans la mesure où les travaux d'aménagement des égouts ne sont pas encore terminés. Jusqu'en 1927, l'approche de la municipalité en la matière est dépourvue de vision stratégique : par exemple, pour commencer les travaux, un montant relativement peu élevé a été emprunté auprès du gouvernement¹¹ sans que ce projet ait été envisagé à long terme. En revanche, de 1927 à 1929, on recense dans les archives un certain nombre de dossiers dédiés spécifiquement à la question de l'emprunt¹². Obéissant à une logique compétitive, la municipalité diversifie ses interlocuteurs (Londres, Paris, les Pays-Bas, entreprises américaines). L'exemple suivant souligne des efforts municipaux stratégiquement plus cohérents que par le passé, engagés en vue de bénéficier de financements étrangers dont la ville a tant besoin : en juillet 1927, l'ambassade de Lituanie à Londres informe le maire de Kaunas que l'Estonie a

⁶ ADK, fonds d'archives n° 219, inventaire n° 1, dossier n° 3, p. 19.

⁷ *Ibid.*, dossier n° 119, p. 92 verso (1922) ; dossier n° 219, p. 71, 94, 118 (1923).

⁸ *Ibid.*, dossier n° 198, p. 8-9, 11-12 (1922) ; dossier n° 119, p. 52 verso-53 et p. 85 verso (1922) ; dossier n° 134, p. 58 (1922), dossier n° 198, p. 16, 19-22 (1923) ; dossier n° 437, p. 39 et p. 40 verso (1924).

⁹ *Ibid.*, dossier n° 198, p. 9 (1922).

¹⁰ *Ibid.*, dossier n° 374, p. 113 (1924).

¹¹ *Ibid.*, dossier n° 543, p. 10 (1927).

¹² *Ibid.*, dossier n° 544 (1927), dossier n° 589 (1928), dossier n° 590 (1928-1930), dossier n° 591 (1928), dossier n° 643 (1929), dossier n° 644 (1929).

obtenu un emprunt grâce à la garantie de la Société des Nations ; un document datant d'août 1927¹³ contient la décision du gouvernement municipal d'envoyer à Londres un intermédiaire afin qu'il négocie un emprunt pour Kaunas dans des conditions similaires. En outre, le maire de Kaunas, dans une lettre, a demandé au consul de Lituanie à Londres de vérifier la crédibilité d'un consortium qui avait proposé de faire un prêt ; la réponse a fourni les informations demandées, y compris en communiquant un extrait à propos dudit consortium, tiré du registre britannique officiel des entreprises privées¹⁴. D'autres projets de développement de l'infrastructure de la ville, tels que la mise en place d'un réseau de tramway, obligent également les autorités municipales à cibler au plus près leur action en matière d'internationalisme municipal.

La seconde moitié de la décennie révèle aussi une recrudescence des efforts de Kaunas pour mener une politique d'internationalisme municipal régionale avec la mise sur pied d'une coopération plus étroite entre les unions des villes des pays baltes. Les trois pays baltes (Estonie, Lettonie, Lituanie) ont établi au milieu des années 1920 leurs propres unions, dans le but d'échanger des informations relatives à la gestion de la vie urbaine¹⁵. Des archives de 1929 nous apprennent que le bureau d'information permanent des unions se réunit non plus deux fois par an, mais tous les trois ou quatre mois¹⁶, et ce, malgré des relations « refroidies » entre la Lituanie et les deux autres pays baltes (Lietuvos žinios, 1929a), ce qui corrobore l'importance accordée à la coopération intermunicipale balte. Celle-ci est d'autant plus renforcée dans les années 1930.

La modernisation de la ville de Kaunas s'étant accélérée à la fin des années 1920, un certain nombre de nouvelles règles¹⁷ devait être mis en place pour gérer le domaine public municipal. Les années 1930 témoignent déjà d'une certaine compétence acquise par la municipalité à gérer les flux d'informations extérieures et à les adapter aux besoins municipaux. Par exemple, la municipalité prend l'initiative de recueillir, par l'intermédiaire de missions diplomatiques de Lituanie, des renseignements sur des pratiques étrangères : ainsi, des lettres signées par le maire ont été envoyées, à travers le ministère des Affaires étrangères, au consulat d'honneur de Lituanie à Helsinki, à l'ambassade de Lituanie à Tallinn ainsi qu'aux consulats à Kaliningrad et à Riga, en vue de d'obtenir des informations sur la façon dont sont fixés dans ces villes les horaires d'ouverture des commerces, tels que les boulangeries, boucheries, cafés¹⁸.

C'est en particulier à partir de 1935 que la ville de Kaunas témoigne de son statut d'appartenance consolidée à la « famille » intermunicipale. En 1935 se rend à Kaunas le secrétaire général de l'Union internationale des villes (UIV), Emile Vinck, pour discuter des questions liées aux prochains congrès de Berlin et de Munich de 1936 (Savivaldybė, 1935) ; lors de la visite a été aussi discutée la possibilité pour les pays baltes de disposer d'un représentant commun au bureau permanent de l'UIV. Même si la concrétisation de ce projet demeure incertaine, l'année 1936 témoigne d'une coopération renforcée entre les pays baltes. Une source lituanienne décrit la participation balte au congrès de l'UIV à Berlin comme suit : « Les délégations de Lituanie, de Lettonie et d'Estonie ont démontré leur unité et leur solidarité. Comme convenu

¹³ *Ibid.*, dossier n° 543, p. 1-4.

¹⁴ *Ibid.*, p. 9-12.

¹⁵ *Ibid.*, dossier n° 642, p. 66-71 (1929).

¹⁶ *Ibid.*, dossier n° 642, p. 159 verso (1929).

¹⁷ Relatives à la circulation des taxis (1926), au maintien des pâtisseries (1931-1932), etc.

¹⁸ *Ibid.*, dossier n° 191 (1933), p. 41-44.

à l'avance, au moment où la prise de parole était à l'Estonie, le chef de la délégation de Lettonie [...] a prononcé un discours au nom des délégations de Lituanie, Lettonie et Estonie » (Šamauskas, 1936).

Un autre épisode date de 1937 et concerne une édition spéciale destinée à Kaunas, « Kaunas en construction », dans le cadre d'une série intermunicipale de publications, « La construction des villes européennes et l'économie des nations »¹⁹. Il s'agissait d'une publication appelée à servir à la promotion de la ville à l'étranger, la liste des destinataires auxquels elle devait parvenir ayant compris des représentants d'Allemagne, des États-Unis, de France et de certains autres pays²⁰. Kaunas est effectivement reconnue sur le plan urbain international, comme en témoigne aussi la médaille de bronze discernée pour un objet d'architecture moderne²¹ lors de l'Exposition internationale des Arts et des Techniques appliqués à la vie moderne, qui s'est tenue à Paris en 1937 (Balčytis, 2013).

3. Une ouverture en progression de la municipalité

L'évolution en trois étapes de l'action extérieure de la municipalité de Kaunas connaît un écho en termes de séquençage dans la progression de ses relations avec les rédactions de presse périodique nationale²². Au début des années 1920, l'interaction avec la presse est loin d'être prioritaire pour la municipalité en comparaison avec la période postérieure : dans la seconde moitié des années 1920 et au début des années 1930, la municipalité propose aux rédactions des informations sur ses activités municipales de manière systématique. La période d'après-1933 souligne les efforts de la municipalité de Kaunas pour doter ses échanges avec les rédactions d'une dimension institutionnelle plus forte. Cette dynamique permet d'aborder la relation entre la municipalité et les rédactions en termes d'ouverture en progression. Les changements au sein de la ville semblent néanmoins rester le fait de l'initiative de la municipalité.

Le rôle de la presse dans la société lituanienne du début du XXe siècle est important (Bulota, 1992), cela en raison de sa fonction symbolique : à la fin du XIXe siècle, elle véhicule les ambitions du peuple lituanien de disposer d'un État indépendant. La presse lituanienne moderne est née avec l'indépendance du pays, ce qui explique le manque de compétences journalistiques en matière de reportage factuel et critique (ibid.). Le travail dans le domaine du journalisme quotidien contraste avec les idées de grands intellectuels lituaniens de l'époque précédente ; plus encore, la presse lituanienne peine à attirer de bons spécialistes, le journalisme n'étant pas une profession rentable dans un pays largement agraire. Cela explique le manque d'articles originaux et critiques dans la presse lituanienne de l'époque, ainsi que la reproduction d'articles à partir des communiqués de presse d'agences étrangères et de structures gouvernementales et municipales, alors que le journalisme comme discipline universitaire n'apparaît que dans les années 1940 (ibid.).

La relation entre la municipalité et la presse connaît au début des années 1920 une coopération ad hoc. À cette époque, la presse périodique lituanienne en est à ses balbutiements et ne réussit pas à attirer

¹⁹ *Ibid.*, dossier n° 1082 (1937-1938).

²⁰ *Ibid.*, p. 117 (1938).

²¹ Il s'agit d'une propriété industrielle de l'Union des producteurs lituaniens de lait.

²² Même si toujours en croissance pendant la période d'entre-deux-guerres, le nombre de titres concernés et le tirage exact demeurent difficiles à établir, car des données fiables continuent de manquer. En 1928 auraient existé quatre quotidiens lituaniens, dont le tirage total n'aurait pas atteint plus de 25,000 (Lietuva, 1928). En 1933, la municipalité avait déjà comme interlocuteurs dix quotidiens (ADK, fonds d'archives n° 219, inventaire n° 1, dossier n° 895). En 1934, à Kaunas auraient été publiés 13 quotidiens, dont six lituaniens (*ibid.*, dossier n° 961, p. 33).

l'attention de la municipalité de Kaunas sur une base systématique, mais dans des conditions spécifiques, notamment quand elle publie des informations défavorables à l'égard de la municipalité (telles que celles sur le manque d'attention aux quartiers éloignés du centre-ville), laquelle, par conséquent, se trouvait dans l'obligation de s'expliquer auprès du ministère de l'Intérieur²³, de telles explications étant restées d'ordre largement interinstitutionnel. Il importe cependant de noter qu'aux environs de 1923 a été créé le Bureau municipal d'information de Kaunas, au titre d'intermédiaire entre la municipalité et les représentants de la presse. Or, il est difficile de qualifier cette structure de fonctionnelle, dans la mesure où la pratique de communiquer des informations sur les activités quotidiennes municipales (construction de routes, travaux de mise sur pied du réseau d'égouts, etc.) ne connaît pas une logique institutionnelle systématique et relève largement de l'engagement personnel du premier maire de Kaunas, Jonas Vileišis²⁴ : « Lorsque j'ai été placé à la tête de notre municipalité, j'ai commencé à fournir des informations sur [les activités] de [cette] municipalité ; à la suite de la création du bureau d'information de Kaunas, le plus souvent c'était moi-même qui envoyais des informations [au nom de] ce bureau à certains quotidiens²⁵. » L'ouverture n'était donc pas encore une caractéristique institutionnelle inhérente à l'action municipale. La pratique d'informer la presse de façon plus systématique se manifeste seulement à partir de 1927, où la municipalité commence à garder une preuve institutionnelle, sous forme d'archives, de ses communiqués de presse, l'année 1927 se situant cependant en décalage par rapport aux premiers contacts de la municipalité pris dans les milieux interurbains internationaux.

La seconde moitié des années 1920 et le début des années 1930 témoigne d'une importance institutionnelle consolidée accordée par la municipalité à la presse périodique : elle se reflète à travers des efforts de la municipalité pour systématiser de façon plus poussée sa relation avec les rédactions. En particulier, la régularité et l'exhaustivité avec lesquelles la municipalité informe les rédactions sur ses activités méritent d'être notées. Ainsi, les archives révèlent que le Bureau d'information de Kaunas est en relation régulière – en moyenne une fois par mois – avec des journaux périodiques à partir de 1927 jusqu'en 1931²⁶. De plus, une nouvelle réalité empirique marque la relation entre la municipalité et les rédactions durant cette période : des représentants de la presse périodique deviennent des interlocuteurs directs de la municipalité. Ils sont invités à prendre part aux visites de travaux publics, tel que l'aménagement du système d'adduction d'eau²⁷ (Lietuvos žinios, 1929b). Il n'est pas négligeable que cette volonté d'une relative ouverture de la municipalité se soit développée grâce à son action extérieure, telle que la participation à des conférences intermunicipales, auxquelles, selon un modèle de délibération ouvert employé par l'UIV, des « organisations sociétales » participent elles aussi ; la pratique de préparation de rapports sur des questions municipales, fréquente dans le cadre de telles conférences, y aurait elle aussi contribué, les municipalités lituaniennes, dont notamment celles de Kaunas, ayant mis d'amples efforts pour collecter les informations nécessaires²⁸.

Pendant les années 1930, les archives relatives aux informations communiquées par la municipalité à la presse sur ses activités quotidiennes n'apparaissent pas de manière systématique d'une année sur

²³ Par exemple, ADK, fonds d'archives n° 219, inventaire n° 1, dossier n° 297, p. 11-13, 19 (1923).

²⁴ Maire de la ville de 1921 jusqu'en 1931.

²⁵ *Ibid.*, dossier n° 642, p. 152.

²⁶ *Ibid.*, dossier n° 542 (1927), dossier n° 588 (1928) et dossier n° 642 (1929-1931).

²⁷ *Ibid.*, dossier n° 642, p. 152-156 (1929).

²⁸ *Ibid.*, dossier n° 542, p. 129 (1927).

l'autre²⁹. Cependant, la relation de la municipalité avec les rédactions a été loin d'être rompue ; d'autres mesures voient le jour : en 1933, la municipalité a entrepris d'effectuer un suivi assidu des informations apparues dans la presse périodique au sujet de la municipalité³⁰ ; plus encore, à cette époque les rencontres du maire et d'autres représentants de la municipalité³¹ avec la presse périodique ont pris un caractère de plus en plus naturel. Une interaction directe a pu, partiellement, prendre la place des communications rédigées par le Bureau d'information pour faire progresser l'ouverture de la municipalité.

Les archives révèlent aussi que, dans les années 1930, les autorités de la ville réfléchissaient à une façon plus opérationnelle d'informer les rédactions sur les activités municipales³². Cette préoccupation s'est traduite en 1934 en un effort pour renforcer la coopération entamée grâce, notamment, à la clarification des responsabilités et des chaînes de subordination institutionnelles au sein de la municipalité, dans le but d'introduire plus de transparence et de visibilité dans les activités de la municipalité, y compris à l'instar d'exemples étrangers³³.

Le facteur de la professionnalisation de la presse lituanienne, entendue en termes, par exemple, de recueil d'informations auprès de sources ciblées, tels les fonctionnaires³⁴, ou de compétition pour séduire le lecteur, commence à se manifester dans les années 1930, alors que l'Union des journalistes a vu le jour en 1929 (Bulota, 1992). Toutefois, l'analyse empirique des archives ne permet pas de conclure que la communication d'informations, telle que pratiquée par la municipalité de Kaunas, et d'autres mesures engagées dans sa coopération avec la presse, ait résulté d'influences sociales locales extramunicipales qui auraient émergé au sein de groupements d'intérêts spécifiques, tels que les journalistes. Sans conclure au rôle unique et déterminant des autorités municipales de Kaunas dans la circulation de dynamiques d'ouverture, elles y auraient effectivement contribué.

4. Le rôle de l'informalité

Les archives peinent à révéler une causalité directe entre l'internationalisme municipal de Kaunas et une ouverture en progression de la municipalité. À cet égard, il convient de souligner l'aspect relativement informel de l'internationalisme municipal (Hietala, 1993), qui se prête difficilement à une analyse empirique. L'informalité émerge comme un cadre d'action engagé par les municipalités de manière alternative aux activités des gouvernements³⁵. Même si l'organisation de congrès, d'expositions, etc., qui a caractérisé l'entre-deux-guerres, a gagné en régularité, les dynamiques de l'internationalisme municipal sont restées ancrées dans l'effort initial des activistes socialistes et internationalistes de générer un moment de coopération pacifique, grâce à une circulation multiforme et non contraignante de personnes, d'idées, d'informations, etc. (Saunier, 2006 ; Vion, 2006 ; Payre et Saunier, 2008)

Le caractère informel de l'internationalisme municipal de Kaunas renvoie plus particulièrement à la coopération avec des experts en urbanisme, dont les plus reconnus étaient des étrangers ou, dans les

²⁹ Des dossiers apparaissent pour 1933 (*ibid.*, dossier n° 895), 1934 (dossier n° 958), 1937 (dossier n° 1075) et 1939 (dossier n° 1118).

³⁰ Il s'agit de l'apparition de dossiers « Coupures d'articles de presse périodique, traitant de la [Municipalité de la ville de Kaunas] » (*ibid.*, dossiers n° 896-900 (1933), dossiers n° 930 et n° 959-967 (1934), dossiers n° 1076-1078 (1937) et dossiers n° 1112-1113 (1939).

³¹ Voir *ibid.*, dossier n° 898, p. 18, 22 et 79 (1933) ; dossier n° 900, p. 57 et 91 (1933).

³² *Ibid.*, dossier n° 930, p. 33 et 37 (1934).

³³ *Ibid.*, p. 37a.

³⁴ *Ibid.*, dossier n° 930, p. 37 (1934).

³⁵ Voir Saunier et Payre (1998), Vion (2002) et Hafteck (2003).

années 1930 notamment, des Litvaniens ayant fait leurs études à l'étranger³⁶. On soulignera en particulier les liens de coopération étroite que la municipalité de Kaunas entretenait avec les milieux experts allemands, rappelant par exemple que le projet du réseau d'égouts et celui d'adduction d'eau ont été préparés par une société allemande (Savivaldybė, 1924, p. 7-11). De plus, ces projets ont amplement bénéficié, de 1923 jusqu'à la fin de la décennie au moins, de l'expertise d'un « expert renommé en Allemagne », un certain professeur Brix (Lietuvos žinios, 1929b). La coopération avec d'autres experts allemands s'est poursuivie jusque dans les années 1930³⁷. Ces exemples apportent une preuve empirique difficilement contestable en faveur de la thèse confirmant l'initiative de la municipalité de Kaunas de suivre un cours municipal alternatif à celui de la haute politique : la coopération quelque peu éloignée des instances nationales centrales se poursuivait, en dépit des relations politiques germano-litvaniennes devenues difficiles.

Le fait de faire appel à des experts ayant forgé leur expérience à l'étranger, grâce en particulier à leurs études, pose la question d'une signification empirique plus globale de l'informalité, à savoir que la volonté d'ouverture est facilitée, sinon portée, par des forces sociales de Kaunas et par une culture partagée. Durant l'entre-deux-guerres, Kaunas est en effet devenue une ville de plus en plus européenne, cela en raison des efforts pour imiter des tendances étrangères diverses, par exemple, en matière de mode, d'Art déco (Minelgaitė, 2012) ou plus généralement d'art de vivre³⁸.

La ville de Kaunas s'insère graduellement au sein de la famille européenne en se dotant d'une organisation moderne disciplinaire de l'espace et du temps, la logique suivie étant celle de rationalisation des activités des individus (Foucault, 1975). De cette organisation disciplinaire témoignent de manière tangible des nouveautés architecturales fonctionnelles agençant l'espace (Foucault, 1966). Ainsi, entre 1935 et 1939 a été construit le complexe de bâtiments de l'Union des producteurs litvaniens de lait, à Kaunas, dont la nouveauté consistait à rationaliser le secteur de la production laitière en subdivisant l'espace de production pour le rendre plus compétitif (Reklaitė, 2015). En 1934, Kaunas a vu la construction du Palais de la culture physique, témoin direct de la façon dont des objets d'architecture modernes étaient liés à des fonctions sociales spécifiques. Parmi d'autres exemples ayant promu, à Kaunas, l'esprit de modernité européenne, peuvent être cités : le laboratoire de recherche chimique (1933-1935) ; la faculté de médecine de l'université de Kaunas (1933), conçue sur le modèle de la faculté de médecine de l'université de Bruxelles ; un certain nombre d'écoles ou d'hôpitaux (ibid.). La société litvanienne a connu la prolifération de ces innovations notamment dans les années 1930.

Le cas de Kaunas tend ainsi à confirmer l'informalité comme élément indispensable de l'internationalisme municipal (Peyroux et Sanjuan, 2016), tout en apportant deux précisions : d'une part, l'impact des forces sociales dans les échanges intermunicipaux ne doit pas être surestimé, car il peut intervenir à un moment relativement tardif pour faciliter les dynamiques de circulation. Et, d'autre part, l'importance de ces forces, en raison de leur articulation locale, reste non négligeable dans le cadre de l'étude de l'action extérieure des entités subétatiques.

³⁶ Voir par exemple Savivaldybė (1933).

³⁷ ADK, fonds d'archives n° 219, inventaire n° 1, dossier n° 732, p. 31 et 39 (1930).

³⁸ Par exemple, la presse quotidienne dans les années 1930 publiait des photos relatives au théâtre et au sport, reflets de la culture occidentale par opposition à l'idéologie catholique (Preišegalavičienė, 2016).

Conclusion

L'étude de cas de la ville lituanienne de Kaunas de la période de l'entre-deux-guerres fait l'objet d'une histoire conceptuelle qui s'intéresse à la relation entre l'évolution de l'internationalisme municipal de la ville et la progression de son ouverture à la presse périodique. Les deux évolutions connaissent un séquençage similaire, l'action extérieure des autorités municipales ayant néanmoins placé la municipalité en première ligne au sein de la circulation d'informations et d'influences largement occidentales.

En considérant l'action de la municipalité de Kaunas au-delà d'une vision étatique et dans une approche historique, qui apporte à la circulation des politiques une perspective à plus long terme, notre étude invite à approfondir un regard analytique en matière d'action extérieure des entités subétatiques. Le rôle de l'informalité en particulier permet de concevoir les activités de l'internationalisme municipal comme désorganisées, multiples et diverses, ce qui établit une continuité entre notre cas d'étude historique et les pratiques actuelles de circulation (Clarke, 2012). Cette continuité confère à l'action extérieure des villes un élément systématique et souligne son potentiel à avoir des effets structurels, y compris d'ordre politique.

L'article évoque également la démocratisation, laquelle ne peut pas se passer de rationalisation. Quoique multiforme et indirecte, elle s'avère finalement inévitable et avance une modernisation socio-politique.

Enfin, l'article relève de certaines problématiques au cœur de la gestion de la vie collective aujourd'hui. La possibilité d'un rôle politique des villes peut fournir un réconfort à ceux qui redoutent l'affaiblissement global des influences démocratiques libérales. L'invitation à déléguer plus de pouvoir aux villes et à penser à de « nouvelles formes de démocratie locale » (The Economist, 2016a) exige en effet une réflexion approfondie. Le fait de repenser la démocratie locale s'avère aussi nécessaire du point de vue normatif en raison de la collecte, par les autorités, de données personnelles toujours en nombre croissant (The Economist, 2016b). La question qui se pose est de savoir comment faire en sorte que les efforts pour rationaliser (Bruhns, 1988) et prévoir (Thaler et Sunstein, 2008) renforcent en même temps l'autonomie et la liberté de la voix citoyenne.

Bibliographie

Balčytis G., 2013, Architecture of Interwar Kaunas, Kaunas, Lietuvos architektų sąjungos Kauno skyrius, p. 73.

Balkus M., 2011, « Le développement de l'infrastructure des rues à Kaunas pendant les années 1920 et 1930 » (trad. du lituanien), Annales de l'histoire de Kaunas, p. 95-109,

https://eltpykla.vdu.lt/bitstream/handle/1/31903/ISSN2335-8734_2011_N_11.PG_95-109.pdf?sequence=1&isAllowed=y (consulté en novembre 2016).

Barber B., 2014, If Mayors Ruled the World. Dysfunctional Nations, Rising Cities, New Haven, Yale University Press.

Bruhns H., 1988, « Ville et État chez Max Weber », Annales de la recherche urbaine, no 38, p. 3-12.

Bryant J., 2016, « 10 of the Best European Cities for Art deco Design », The Guardian,

<https://www.theguardian.com/travel/2016/sep/08/10-best-european-cities-for-art-deco-design> (consulté en mars 2017).

- Bulota J., 1992, *Periodinės spaudos raida Lietuvoje. XVI-XX a. pirmoji pusė* [« Le développement de la presse périodique en Lituanie du XVIe siècle jusqu'au milieu du XXe siècle »], http://www.spaudos.lt/Spauda/Periodines_spaudos_raida.htm#Laisva (consulté en septembre 2016).
- Clarke N., 2012, « Urban Policy Mobility, Anti-politics, and Histories of the Transnational Municipal Movement », *Progress in Human Geography*, vol. 36, no 1, p. 25-43, https://eprints.soton.ac.uk/210241/1/PIHG_FAVPPR.pdf (consulté en juin 2017).
- Clarke N., 2015, « Les partenaires internationaux des collectivités locales britanniques », *Des Cahiers de la coopération décentralisée*, no 4, p. 1-8, https://eprints.soton.ac.uk/391374/1/__soton.ac.uk_ude_PersonalFiles_Users_nc1_mydocuments_Town%2520twinning_Papers_Grenoble%2520paper%2520FFVPPR.pdf (consulté en juin 2017).
- Clarke N., Cochrane, A., 2013, « Geographies and Politics of Localism: The Localism of the United Kingdom's Coalition Government », *Political Geography*, no 34, p. 10-23.
- Dumons B., Pollet G., Saunier P.-Y., 2002 [1997], *Les élites municipales sous la IIIe République. Des villes du Sud-Est de la France*, Paris, CNRS Éditions, p. 193.
- Foucault M., 1966, *Les mots et les choses*, Paris, Gallimard, p. 143-144.
- Foucault M., 1975, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard, p. 184, 258.
- Grigorescu A., 2002, « Transferring Transparency: The Impact of European Institutions on East-Central Europe », in Linden R. H. (ed.), *Norms and Nannies. The Impact of International Organizations on the Central and East European States*, Oxford, Rowman & Littlefield Publishers, p. 59-87.
- Hafteck P., 2003, « An Introduction to Decentralized Cooperation: Definitions, Origins and Conceptual Mapping », *Public Administration and Development*, vol. 23, no 4, p. 4, 333-345.
- Harris A., Moore, S., 2013, « Planning Histories and Practices of Circulating Urban Knowledge », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 37, no 5, p. 1499-1509.
- Hietala M., 1993, « La diffusion des innovations : Helsinki (1875-1917) », *Genèses*, vol. 10, no 1, p. 74-89.
- Kozińska-Witt H., 2002, « The Union of Polish Cities in the Second Polish Republic, 1918-1939: Discourses of Local Government in a Divided Land », *Contemporary European History*, vol. 11, n° 4, p. 549-571.
- Lietuva, 1928, « De l'état dans lequel se trouve notre presse » (trad. du lituanien), no 16, p. 3.
- Lietuvos žinios, 1929a, « Au sujet de notre politique étrangère » (trad. du lituanien), no 135, p. 1.
- Lietuvos žinios, 1929b, « L'adduction d'eau sera en fonction en automne » (trad. du lituanien), no 136, p. 4.
- Marquardt N., Fuller H., 2012, « Spillover of the Private City: BIDs as a Pivot of Social Control in Downtown Los Angeles », *European Urban and Regional Studies*, vol. 19, no 2, p. 153-166.
- McCann E., 2011, « Urban policy mobilities and global circuits of knowledge: Toward a research agenda », *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 101, no 1, p. 107-130, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.573.3503&rep=rep1&type=pdf> (consulté en juillet 2017).

- McCann E., Ward, K., 2010, « Relationality/Territoriality: Toward a Conceptualization of Cities in the World », *Geoforum*, vol. 41, no 2, p. 175-184, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.497.4569&rep=rep1&type=pdf> (consulté en juin 2017).
- Minelgaitė J., 2012, « Spécificités de la bohème de Kaunas de l'entre-deux-guerres » (trad. du lituanien), *Annales de l'histoire de Kaunas*, no 12, p. 109-154.
- Morkūnaitė A., 2000, « Les campagnes électorales municipales à Kaunas en 1918-1934 » (trad. du lituanien), *Annales de l'histoire de Kaunas*, vol. 2, p. 112-121.
- Morkūnaitė A., 2010, Vietos savivaldos sistema pirmojoje ir antrojoje Lietuvos Respublikoje [« Le système des pouvoirs locaux à l'époque de la Première et de la Seconde République de Lituanie »], <https://eltalpykla.vdu.lt/handle/1/33016> (consulté en mars 2017).
- Møller J., Skaaning S.-E., 2014, Mapping Political Regime Development in Interwar Europe: A multidimensional Approach, Contribution à une conférence, <https://ecpr.eu/Events/PaperDetails.aspx?PaperID=15975&EventID=12> (consulté en mai 2016).
- Norkus Z., 2008, Quelle démocratie ? Quel capitalisme ? (trad. du lituanien), Vilnius, Vilniaus universiteto leidykla.
- O'Donnell G., Schmitter P. C., 1986, *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Payre R., Saunier, P.-Y., 2008, « A City in the World of Cities », in Saunier P.-Y., Ewen S. (ed.), *Another Global City. Historical Explorations into the Transnational Municipal Moment, 1850-2000*, New York, Palgrave Macmillan, p. 69-84, <https://geocarrefour.revues.org/7469> (consulté en juin 2017).
- Peck J., Theodore N., 2010, « Mobilizing Policy: Models, Methods, and Mutations », *Geoforum*, vol. 41, n° 2, p. 169-174.
- Peyroux E., Pütz R., Glasze G., 2012, « Business Improvement Districts (BIDs): The Internationalization and Contextualization of a 'Traveling Concept' », *European Urban and Regional Studies*, vol. 19, n° 2, p. 111-120.
- Peyroux E., Sanjuan T., 2016, « Stratégies de villes et « modèles » urbains : approche économique et géopolitique des relations entre villes », *EchoGéo*, no 36, <https://echogeo.revues.org/14642?lang=en> (consulté en novembre 2016).
- Preišegalavičienė L., 2016, Les intérieurs en Lituanie de l'entre-deux-guerres (trad. du lituanien), Kaunas, Vox Altera, p. 221.
- Reklaitė J. (dir.), 2015, *Kaunas 1918-2015. Le guide de l'architecture* (trad. du lituanien), Vilnius, LAPAS, p. 44-83.
- Riaubienė A., 2005, « La censure étatique en Lituanie pendant l'entre-deux-guerres » (trad. du lituanien), *Knygotyra*, no 44, p. 103-113.

- Saunier P.-Y., 1997, « Changing the City: Urban International Information and the Lyon's Municipality, 1900-1940 », *Planning Perspectives*, vol. 14, no 1, p. 19-48, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00002772/document> (consulté en août 2017).
- Saunier P.-Y. 2006, « La toile municipale aux XIXe-XXe siècles : un panorama transnational vu d'Europe », *Revue d'histoire urbaine*, vol. 34, no 2, p. 43-56.
- Saunier P.-Y., 2008, « Introduction: Global City, Take 2: A View from Urban History», in Saunier P.-Y., Ewen S. (ed.), *Another Global City. Historical Explorations into the Transnational Municipal Moment, 1850-2000*, New York, Palgrave Macmillan, p. 1-18.
- Saunier P.-Y., Payre R., 1998, « Municipalités de tous pays, unissez-vous ! L'Union Internationale des Villes ou l'Internationale municipale (1913-1940) », *Amministrare*, vol. 30, no 1-2, p. 217-239, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00002762/document> (consulté en janvier 2016).
- Savivaldybė, 1924, « Au sujet du réseau d'égouts et de l'adduction d'eau » (trad. du lituanien), no 6-7.
- Savivaldybė, 1933, « La liste des ingénieurs et experts techniques enregistrés auprès de l'Inspection des constructions » (trad. du lituanien), no 6.
- Savivaldybė, 1935, « Après la visite du secrétaire général de l'UIV E. Vinck à Kaunas » (trad. du lituanien), no 9, p. 2-3.
- Šamauskas K., 1936, « Le Congrès international des municipalités à Berlin et Munich » (trad. du lituanien), *Savivaldybė*, no 6, p. 5.
- Thaler R. H., Sunstein C. R., 2008, *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, New Haven, Yale University Press.
- The Economist, 2016a, How to Make Sense of 2016. Liberals Lost Most of the Arguments This Year, <http://www.economist.com/news/leaders/21712128-liberals-lost-most-arguments-year-they-should-not-feel-defeated-so-much> (consulté en mai 2017).
- The Economist, 2016b, How Cities Score. Better Use of Data Could Make Cities More Efficient – And More Democratic, <http://www.economist.com/news/special-report/21695194-> (consulté en juin 2017).
- Viltard Y., 2008, « Conceptualiser la "diplomatie des villes" », *Revue française de science politique*, vol. 58, no 3, p. 511-533, <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2008-3-page-511.htm> (consulté en novembre 2016).
- Vion A., 2002, « L'invention de la tradition des jumelages (1951-1956) : mobilisations pour un droit », *Revue française de Science politique*, vol. 53, no 4, p. 559-582, <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2003-4-page-559.htm> (consulté en novembre 2016).
- Vion A., 2006, « L'affirmation des gouvernements urbains dans l'Union européenne : une légitimation professionnelle diffuse », *Politique européenne*, n° 19, p. 143-167, <https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2006-2-page-143.htm> (consulté en novembre 2016).