

LES JUMELAGES DE VILLES EUROPÉENNES. UNE RELECTURE DES ORIGINES POLITIQUES DES JUMELAGES ET DE LEUR INSCRIPTION DANS LE CHAMP DES RELATIONS INTERNATIONALES

[Mathide Collin](#)

Presses Universitaires de France | « Relations internationales »

2019/3 n° 179 | pages 53 à 65

ISSN 0335-2013

ISBN 9782130821618

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-relations-internationales-2019-3-page-53.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Presses Universitaires de France.

© Presses Universitaires de France. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Les jumelages de villes européennes. Une relecture des origines politiques des jumelages et de leur inscription dans le champ des relations internationales

Durant la deuxième moitié du XX^e siècle, les relations internationales entre les villes d'Europe ont connu une expansion importante. Bien que d'autres formes d'échanges bilatéraux aient existé auparavant entre elles, les jumelages sont devenus un modèle contractualisé et pérenne de partenariats. Les cas les plus nombreux, les plus étudiés et sans doute les plus connus du grand public sont les jumelages franco-allemands, réalisés à l'initiative de l'Union internationale des maires dans une perspective de réconciliation entre les deux pays. Le premier partenariat est noué sous cette égide en mai 1950 entre Montbéliard et Ludwigsburg, mais le terme de jumelage n'est accolé à ces échanges qu'en 1958. Jusque-là, on parlait plutôt d'« appariement »¹, celui de « jumelage » n'étant alors utilisé en Europe, et plus particulièrement en France, que pour désigner le dispositif spécifique d'échanges intercommunaux promu par le Conseil des communes d'Europe. Mais, durant la Guerre froide, la multitude de projets inter-villes, les conflits entre les organisations de partenariats², ainsi que la nécessité d'élargir le dispositif afin qu'il rencontre plus d'audience ont progressivement brouillé le concept, de sorte qu'à peine quelques années après sa naissance, le mot « jumelage » se met à désigner, plus largement, tous les échanges réciproques et de longue durée entre deux communes de pays différents³.

L'invention des jumelages est attribuée par les historiens au Conseil des communes d'Europe (CCE), organisme créé en 1951 pour structurer les pouvoirs locaux européens dans un sens fédéraliste, et, plus précisément, à Jean Bareth, premier secrétaire général de ce Conseil, qui en a

1. Corine Defrance, « Les Jumelages franco-allemands. Aspects d'une coopération transnationale », *Vingtième siècle, Revue d'histoire*, 2008, vol. 3, n° 99, p. 200.

2. Sur ces conflits entre les organisations : Cécile Chombard-Gaudin, « Pour une histoire des villes et communes jumelées », *Vingtième siècle, revue d'histoire*, 1992, n° 35, p. 60-66.

3. Notamment Antoine Vion, « L'Invention de la tradition des jumelages (1951-1956) : mobilisations pour un droit », *Revue française de science politique*, 2003, vol. 53, n° 4, p. 559-582.

donné, en tout cas, la première définition : « Le jumelage, c'est la rencontre de deux communes qui entendent s'associer pour agir dans une perspective européenne, pour confronter leurs problèmes et pour développer entre elles des liens d'amitié de plus en plus étroits ⁴. » Le premier jumelage, dans cette conception et sous cette dénomination, est conclu en novembre 1951 entre Troyes et Tournai, en marge du congrès de La Fédération, une organisation française de fédéralistes européens. La Fédération avait initié une réflexion sur le rôle des communes dans la construction européenne et organisé un congrès sur ce thème en 1950 ; or plusieurs personnalités fondatrices du CCE, dont Jean Bareth, étaient de fervents militants fédéralistes. Les jumelages plongent donc leurs racines, au moins en partie, dans le mouvement européen.

Cependant, le lien n'est pas clair entre les débats autour des idées fédéralistes et la formalisation sur le terrain de l'Europe fédérale des communes sous la forme de jumelages. En quoi, précisément, l'établissement de relations bilatérales entre communes contribue-t-il à la réalisation des objectifs fédéralistes ? Par qui, quand et où ce dispositif a-t-il été pensé et débattu avant d'être mis en œuvre et de devenir un élément clé de la stratégie du CCE ?

Après un rapide état de l'art sur l'origine des jumelages en Europe, la première partie de cette contribution pointe des éléments qui militent en faveur de l'hypothèse de l'existence d'au moins une source d'inspiration supplémentaire, qui a émergé de la consultation des archives d'une institution internationale, le Conseil de l'Europe (CE), en particulier des archives de son Assemblée. Étant donné la visée européenne du CCE, l'organisation s'est rapidement efforcée, en effet, de se faire reconnaître comme une interlocutrice par les institutions européennes naissantes. Dans le cadre de cet article, nous mobiliserons particulièrement un rapport découvert dans ce fonds sur l'état des lieux des jumelages en Europe, qui mentionne l'existence d'un système bien établi de relations antérieures aux jumelages entre les villes en Scandinavie ⁵. Il pourrait avoir été à l'origine du projet du CCE ou l'avoir influencé.

Les troisième et quatrième parties de l'article approfondissent ensuite la description de ce système scandinave à l'aide d'autres sources. La littérature sur la coopération scandinave ne livre que peu d'informations, et tous les travaux rédigés en langues nordiques n'ont pas pu être consultés. C'est finalement un document d'archive de l'Unesco, une autre organisation internationale, qui fournit les principaux éléments d'information ainsi qu'une hypothèse sur la façon dont les organisations scandinaves ont été en contact avec Jean Bareth en 1947. Enfin, la cinquième partie met

4. Jean Bareth, *La Commune et l'Europe : jumelages et rencontres intercommunales*, Genève, Conseil des communes d'Europe, 1953.

5. . Archives du Conseil de l'Europe (ci-après : ACE), Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, Commission spéciale des Affaires communales et régionales, *Les Jumelages de Communes en Europe*, 30 mars 1953.

en lumière le rôle de l'Unesco en tant qu'acteur de la diplomatie locale telle qu'elle a été réinventée en Europe après la Seconde Guerre mondiale.

LES JUMELAGES, UNE INVENTION DES FÉDÉRALISTES EUROPÉENS ?

La question de l'origine des jumelages a été traitée principalement par deux auteurs : Antoine Vion en 2003 et Fabio Zucca en 2012, et tous deux, se réfèrent au Conseil des communes d'Europe, en particulier à ses ancrages fédéralistes⁶. Le thème des relations intercommunales entre en effet en résonance avec plusieurs projets politiques à la croisée desquels le CCE prend naissance : que ce soit dans le socialisme international, incarné par des personnalités comme Edgard Milhaud ou Alida de Jager, les réflexions de l'intellectuel suisse Adolf Gasser sur le fédéralisme communal⁷, ou le fédéralisme intégral d'Alexandre Marc, porté par André Voisin et Jean Bareth au sein de La Fédération, la commune tient une place importante dans le jeu international⁸. Dans le contexte de l'après-guerre, ce courant fédéraliste estime que le niveau communal est le seul à même de relever les défis de reconstruction et du maintien de la paix, en raison de sa proximité avec la population, contrairement aux États. Les modèles de référence (les États-Unis, les pays scandinaves, l'Allemagne et l'Italie) sont des États fédéraux ou décentralisés, qui se caractérisent par un cadre pyramidal national atténué, au sein duquel la base dispose de plus de poids que dans les États centralisés. Placées sur un pied d'égalité, toutes les entités locales de leurs territoires sont liées entre elles, tout en disposant d'une grande autonomie de gestion.

6. Antoine Vion, « L'invention de la tradition des jumelages (1951-1956) : mobilisations pour un droit », *Revue française de science politique*, 2003, vol. 53, n° 4, p. 559-582 ; Fabio Zucca, *The International Relations of Local Authorities. From Institutional Twinning to the Committee of the Regions: Fifty Years of European Integration*, Bruxelles, Peter Lang, « Euroclio 72 », 2012. Depuis ces publications, la littérature scientifique sur les jumelages est en plein essor. Citons seulement l'article de Corine Defrance et Tanja Hermann, « Jumelages, entre coopération, rapprochement et réconciliation », in *Encyclopédie pour une histoire nouvelle de l'Europe*, 2016, (<http://www.ehne.fr>, site consulté en juillet 2018). Plusieurs exemples de partenariats antérieurs aux jumelages du CCE y sont présentés, montrant toute la complexité et l'ampleur de ce sujet des relations intercommunales internationales, et l'importance des enjeux géopolitiques pour leur étude.

7. Adolf Gasser a défendu, dans un ouvrage intitulé *Gemeindefreiheit als Rettung Europas. Grundlinien einer ethischen Geschichtsauffassung* (Bâle, Bücherfreunde, 1943), traduit en français et en italien, l'idée que la démocratie ne peut advenir dans des cadres nationaux. Pour lui, disciple d'Alexis de Tocqueville, seul un modèle fortement décentralisé et basé sur les entités communales, porteuses des valeurs d'autonomie et de liberté, est à même d'atteindre cet objectif.

8. Pour les détails sur cette genèse, ainsi que des éléments biographiques précis sur chaque personnalité : Fabio Zucca, « L'Organisation du consensus parmi les administrateurs locaux européens », in Daniela Preda et Daniele Pasquinucci (dir.), *Consensus et intégration européenne. Une perspective historique*, Bruxelles, Peter Lang, « Euroclio 68 », 2012, p. 237-255.

Les jumelages ne s'inscrivent pas naturellement dans ce cadre, même si rien ne s'y oppose. Même dans un scénario optimiste dans lequel chaque commune serait jumelée à une autre, le résultat à l'échelle européenne, si l'on voulait le cartographier, reviendrait à tracer un amas de segments distincts les uns des autres ou, parfois, liés en un seul point. Le projet fédéraliste ambitionne, lui, de créer un réseau transnational couvrant l'ensemble du territoire au sein d'une structure qui reste inscrite dans des cadres nationaux – ce qu'il a traduit dans la réalité en créant les sections nationales et en organisant des congrès auxquels tous les maires étaient invités. Le maintien du cadre pyramidal doublé d'un *membership* fort est une condition essentielle pour que soient désignés des représentants et des porte-paroles légitimes et parvenir à la reconnaissance des pouvoirs locaux dans le nouveau contexte institutionnel européen. Les jumelages dessinent un modèle plus horizontal, transnational, sélectif, basé sur des partenariats bilatéraux ou multilatéraux mais exclusifs, et soigneusement choisis par des communes ou des villes qui se ressemblent ou partagent des traits communs⁹. À première vue, il est donc difficile d'imaginer que ce dispositif ait été conçu pour servir la cause fédéraliste du CCE, bien que les jumelages n'entravent en rien l'avancée du fédéralisme, peuvent servir à faire connaître le CCE et lui permettre de recruter des membres grâce à cette porte d'entrée très concrète et positive pour les communes. Dans l'état actuel des connaissances, l'articulation théorique ou stratégique opérée par le CCE entre la structure qui met en œuvre le fédéralisme communal et les jumelages n'a pas été pensée au sein de l'organisation. Il faut donc se pencher à nouveau sur les origines des jumelages afin d'en comprendre tous les ressorts et leur influence par la suite.

Le concept des jumelages est attribué à une personnalité, Jean Bareth, instituteur de formation. Pour Fabio Zucca, cet enseignant catholique l'aurait élaboré durant la deuxième moitié des années 1940¹⁰. Il souligne néanmoins à quel point les sources manquent pour déterminer de manière plus précise la genèse de cette élaboration conceptuelle, et F. Zucca ne précise pas à quelle source se réfèrent ses propres assertions alors que les archives de La Fédération, écrit-il, n'ont pas été retrouvées et qu'il n'existe pas de biographie de Jean Bareth¹¹. Ce dernier n'a pas, lui-même, expliqué clairement comment s'est établi le lien entre le projet fédéraliste et les jumelages. Il mentionne des initiatives préexistantes, notamment franco-britanniques, mais explique que les jumelages s'en distinguent car celles-ci ne sont pas spontanées, pas plus qu'elles ne sont

9. Environ un tiers des jumelages sont multilatéraux, impliquant entre trois et sept communes : ACE, Conférence européenne des pouvoirs locaux, *Les Activités culturelles des pouvoirs locaux en faveur de l'Europe : échanges intermunicipaux et jumelages*, 22 janvier 1962.

10. Fabio Zucca, *The International Relations...*, op. cit., p. 91, 104.

11. *Ibid.*, p. 92, 73. Fabio Zucca ne mentionne pas d'éventuelles archives personnelles de Jean Bareth. Celui-ci a cependant laissé un certain nombre d'écrits dont l'étude approfondie permettrait de mieux cerner ses idées.

fondées sur la seule volonté de rapprochement entre les peuples, mais « reposent sur une conception réfléchie de la vocation européenne des communes et sur une haute conscience de la grandeur d'institutions dont dépendent le maintien ou la disparition de la liberté qui est notre héritage commun¹² ». Sous la plume de Jean Bareth, les jumelages ne recouvrent pas n'importe quel type de relations entre des communes. Ceux-ci doivent être conclus pour une durée indéterminée et instaurer une réciprocité des échanges ; il imagine des procédures et des cérémonies pour leur inauguration, préconise la participation d'acteurs privés locaux aux comités de jumelages et leur fixe une finalité ambitieuse, non plus seulement celle du maintien de la paix et de l'amitié poursuivie par les formules existantes de coopération, mais un réel projet géopolitique : la construction politique de l'unité européenne, sous une forme institutionnelle spécifique, le fédéralisme. La description des rituels devant présider à l'établissement des jumelages, notamment les serments standardisés, manifeste l'influence des valeurs chrétiennes et de la tradition des libertés urbaines, au point qu'Antoine Vion qualifie ces rituels d'« invention d'une tradition¹³ ».

Or, il est peu plausible qu'un dispositif aussi complexe et aussi rigoureusement défini ait été le fait d'un seul homme, même baignant dans un entourage intellectuel et institutionnel célébrant l'autonomie communale. Qui plus est, le concept ne semble pas avoir été débattu en tant que tel au sein de La Fédération, qui a surtout discuté de l'autonomie des communes, ni lors de la création du CCE. La question n'a été discutée pour la première fois qu'en 1952, lors d'un congrès organisé par la section française du CCE, qui a officialisé les objectifs européens des jumelages après la réalisation des premiers projets¹⁴. C'est seulement par la suite que le CCE s'est emparé, dans son ensemble, des jumelages, jusqu'alors quasi exclusivement conclus à l'initiative de communes françaises. La rapidité de leur mise en œuvre est d'autant plus surprenante que la tradition républicaine, coulée dans la loi, voulait que les communes ne puissent pas prendre des mesures d'ordre politique¹⁵.

À tout le moins, les conditions de la création et de l'émergence des jumelages dans le sillage fédéraliste – la chronologie, l'absence de débats internes et de théorisation sur leur articulation avec le projet fédéraliste (en tout cas l'absence de traces laissées ou conservées), la précision du projet et sa mise en place très rapide selon un canevas organisationnel clair, tout à fait au point apparemment dès le premier essai et qui évolua peu – soulèvent des questions.

12. Jean Bareth, « Les communes et l'Europe », *Les Cahiers européens de Tours*, 1953, vol. 1, p. 15.

13. Antoine Vion, *op. cit.*, p. 564-566.

14. Fabio Zucca, *The International Relations...*, *op. cit.*, p. 97.

15. Les conseils municipaux peuvent faire part de leurs desiderata au gouvernement en votant des vœux, mais ceux-ci peuvent être annulés de plein droit par le préfet s'ils ont un caractère politique (Loi municipale du 5 avril 1884, art. 61 et 72).

ANTÉRIEUR AUX JUMELAGES : UN SYSTÈME SCANDINAVE
AUX OBJECTIFS SIMILAIRES

Le Conseil des communes d'Europe s'est rapidement interrogé sur son rapport aux différentes organisations internationales. Sa présence et son activité à l'assemblée du Conseil de l'Europe furent les premiers leviers qui firent reconnaître une place aux pouvoirs locaux dans la construction européenne. Dans les faits, cette action fut essentiellement menée par Jacques Chaban-Delmas, maire de Bordeaux et fondateur du CCE.

Jacques Chaban-Delmas, membre de la nouvelle Assemblée en tant que parlementaire national, et Jean Bareth, présent lui aussi à l'Assemblée du Conseil de l'Europe au titre de représentant invité d'une organisation non-gouvernementale, ont multiplié les démarches pour obtenir une représentation permanente des pouvoirs locaux au sein de la nouvelle institution européenne. Le thème des jumelages est évoqué dans ce contexte. Pour autant, les nombreux procès-verbaux de la Commission des pouvoirs locaux ne laissent voir aucun lien entre une vision fédéraliste européenne et les jumelages, présentés comme un moyen incontournable de rendre populaire l'idée européenne, sans que soit précisé le contenu du projet européen. S'agissait-il de montrer que l'Europe ne pourrait obtenir l'adhésion de la population sans le soutien des pouvoirs locaux ¹⁶ ? Mandaté pour réfléchir aux tâches nouvelles incombant aux pouvoirs locaux lors de la mise en place des Communautés européennes, le Bureau de la Commission spéciale des affaires communales et régionales préconise pour eux un objectif spécifique, le 30 septembre 1952 : leur participation à une « campagne de propagande destinée à diffuser l'idée européenne dans son aspect général ¹⁷ ».

Les jumelages devaient contribuer à réaliser cet objectif : les échanges ainsi que la promotion locale autour des festivités étaient perçus comme des supports idéaux de diffusion de l'idée européenne. Dans cette perspective, le secrétariat de l'assemblée rédige en 1953 un rapport intitulé *Les Jumelages de Communes en Europe*. Ce document mériterait à lui seul une analyse fouillée, car il contient des éléments inédits sur la manière de répertorier les jumelages, mais aussi des récits détaillant le déroulement des cérémonies auxquelles ont donné lieu les premiers jumelages du CCE, des informations sur les jumelages d'assistance et leur lien avec les jumelages européens, le rôle de Jacques Chaban-Delmas dans ce dossier, ou encore des listes de jumelages en projet. C'est le seul document connu qui propose une vue d'ensemble de la situation européenne à cette période, y compris une cartographie du phénomène. La définition des

16. ACE, Assemblée du Conseil de l'Europe, Commission des Pouvoirs locaux, *Procès-verbaux*, entre 1951 et 1955.

17. *Ibid.*, *Les Jumelages...*, *op. cit.*, p. 1.

jumelages, en cinq pages, est entièrement reprise d'un article de Jean Bareth¹⁸. Par la suite, le texte explique en plusieurs endroits comment ce dispositif permet de diffuser dans la population un sentiment d'appartenance à l'Europe. En revanche, aucun lien n'est fait avec le projet de fédéralisme européen.

Chose étonnante, une catégorie de jumelages citée dans le rapport ne correspond pas à la définition qui en est donnée : les jumelages scandinaves. Tant le texte que la carte qui l'accompagne leur réservent une place congrue ; malgré tout, une liste de cent trente-deux jumelages, pas moins, y est annexée, alors que le CCE affiche à cette date douze réalisations seulement. De plus, les jumelages scandinaves concernent entre quatre ou cinq villes à la fois, contre deux ou trois pour le CCE, ce qui laisse supposer un processus plus long de concrétisation. Le format de retranscription d'un courrier envoyé par l'une des associations scandinaves Norden, à l'origine du mouvement, suggère que le rapport n'en reproduit qu'un extrait. Selon les informations données, vagues dans l'ensemble, l'initiative en reviendrait à des associations privées, structurées sur le plan national dans les cinq pays nordiques et soutenues dans de nombreux cas par les autorités locales. Les situations, décrites comme diverses, permettraient cependant de créer des liens d'amitié facilitant la compréhension entre les États scandinaves¹⁹.

Une description plus détaillée des associations Norden, ainsi que du projet particulier des *venskabsbyftalen* – littéralement : accords d'amitié entre villes – permet de comprendre dans quel contexte et dans quel projet politique plus large s'inscrivent ces « relations internationales urbaines ».

LES ASSOCIATIONS NORDEN, ACTRICES DE LA CONSTRUCTION CULTURELLE DES « ÉTATS-UNIS SCANDINAVES »

Ces accords entre villes scandinaves sont absents de la littérature scientifique actuelle sur les jumelages et plus généralement des travaux sur les relations internationales entre villes européennes. On en trouve quelques traces en revanche dans des ouvrages sur la coopération nordique des années 1960, en particulier dans les chapitres consacrés à la coopération culturelle. Une histoire des associations Norden a également été publiée en 1994²⁰. Notre principale source cependant est un acteur important de la coopération nordique, Frantz Wendt. Cet historien danois, engagé

18. Jean Bareth, « Les Communes... », *op. cit.*, p. 14.

19. ACE, Assemblée du Conseil de l'Europe, Commission spéciale des affaires communales et régionales, *Les Jumelages...*, *op. cit.*, p. 23.

20. Svein Olav Hansen, *Drømmen om Norge: den norske foreningen Norden og det nordiske samarbeidet 1919-1994*, Oslo, Gyldendal, 1994.

à gauche, a été élu directeur de l'association danoise Norden en 1945, avant d'occuper plusieurs postes importants au sein du Conseil nordique, l'organe de coopération des parlements scandinaves. Son idéal était de réunir les pays nordiques sur une base culturelle commune, à partir de « collaborations pratiques » construites « pièce par pièce » dans la vie quotidienne de la Scandinavie populaire. Il a contribué à élargir considérablement le système des villes amies, et à faire connaître les Norden au-delà des frontières scandinaves²¹.

Les Norden, organismes privés qui se veulent apolitiques, sont créés en 1919 au Danemark, en Norvège et en Suède, puis en 1922 en Islande et en 1924 en Finlande. Leurs fondateurs sont des commerçants, des fonctionnaires et des responsables politiques qui ont pris conscience de l'importance des échanges et des collaborations rapprochés pendant la Première Guerre mondiale, et en particulier de la dimension culturelle qui avait accompagné les collaborations et les solidarités économiques entre les pays scandinaves victimes du blocus commercial allié pendant le conflit. Ils souhaitaient pérenniser les échanges dans tous les domaines, en favorisant une meilleure connaissance des Scandinaves entre eux²².

Les Norden sont organisées sur une base nationale, mais disposent de nombreuses implantations locales²³, tandis qu'une assemblée annuelle inter-scandinave élabore un programme d'action commun. Elles sont financièrement indépendantes des États, comptant essentiellement sur les cotisations des membres et les dons pour mener leurs activités²⁴. Cependant, elles ont bénéficié de subsides publics pour soutenir certaines actions spécifiques, comme des échanges de professeurs²⁵. Selon Franz Wendt, leurs activités sont organisées de manière autonome dans la mesure du possible, mais il arrive aussi que les Norden mènent des actions politiques, soit en tant que groupe de pression, soit en exerçant une influence indirecte par la large diffusion d'informations destinées à mobiliser l'opinion²⁶. Il faut cependant relativiser l'indépendance des associations et les étudier au cas par cas. Dans l'immédiat après-guerre, la section danoise, par exemple, a compté dans son équipe de direction plusieurs

21. Helge Larsen, « Frantz Wendt », in *Svend Cedergreen Bech (dir.)*, Encyclopédie biographique danoise, Copenhague, Gyldendal, 1979-1984, (3^e éd. en ligne), <http://denstoredanske.dk/index.php?sideId=299232>, site consulté en mars 2019.

22. Frantz Wendt, *L'Œuvre des associations Norden*, Conférence donnée au stage d'études pratiques de l'Unesco pour l'éducation en vue de la compréhension internationale, Paris, 29 août 1947, p. 1, https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000155664_fre, site consulté en juillet 2018.

23. On répertorie en 1960 plus de 500 sections locales et 120 000 membres répartis dans les cinq pays.

24. ACE, Assemblée consultative, Commission spéciale des affaires communales et régionales, *Liste préliminaire des organismes internationaux et nationaux émanant des collectivités locales*, 6 janvier 1953, p. 8.

25. Frantz Wendt, *The Nordic Council and Co-Operation in Scandinavia*, Copenhague, Munksgaard, 1959, p. 48.

26. Charles Zorgbibe, *Les États-Unis scandinaves*, Paris, Pédone, 1968, p. 101 ; Frantz Wendt, *The Nordic Council...*, *op. cit.*, p. 47.

personnalités politiques venant de tous les partis et les Premiers ministres danois entre 1945 et 1960 en ont été administrateurs, sans exceptions, sans compter des ministres et des députés. L'association norvégienne, en revanche, ne présente pas ce type de liens avec le monde politique ; elle est majoritairement dirigée par des personnalités du monde culturel. L'association suédoise est davantage mixte, accueillant, entre autres, des représentants politiques²⁷.

La première tâche assurée par les Norden fut de faciliter l'apprentissage des autres langues nordiques dans les écoles et des cours pour adultes, une action facilitée par la proximité entre le danois, le suédois et le norvégien. Cela permit rapidement de concrétiser des échanges²⁸. Mais c'est une autre initiative, dans la deuxième moitié des années 1930, qui a attiré l'attention de la communauté internationale : la révision des manuels scolaires d'histoire²⁹. Des experts de chaque pays ont étudié leur contenu et publié un inventaire des erreurs, omissions, interprétations erronées qu'ils contenaient et qui étaient soit destinées à exalter le pays de l'auteur, soit à critiquer les autres pays d'une manière malhonnête ou historiquement incorrecte³⁰. L'Unesco a publié en 1950 un manuel expliquant la méthode suivie³¹.

Au moment où les Norden se font connaître par ce canal sur la scène internationale, le contexte politique et institutionnel scandinave est en pleine mutation : le processus institutionnel de coopération scandinave se structure progressivement. En 1946, la coopération culturelle, qui relève plus directement du champ d'action des Norden, se concrétise par l'inauguration des conférences bi-annuelles des ministères de l'Instruction publique et la création de la Commission culturelle nordique³². Les Norden leur apportent leur soutien tout en s'efforçant d'organiser la coopération culturelle au niveau de la population. Politiquement, les Norden plaident pour la création d'une Union scandinave. En 1947, Frantz Wendt reformule l'objectif des associations comme suit : « L'objectif suprême du mouvement scandinave est l'union politique dans une sorte de Scandinavie Unie. Aujourd'hui, cependant, ce but est encore éloigné et les Associations Norden concentrent leurs efforts sur un certain

27. Lars Hovbakke Sørensen, « Norden som idé og praksis den danske foreningen Norden rolle som politiskideologisk pressionsgruppe 1940-60 », *Historie*, 1996, vol. 1, <https://tidsskrift.dk/historiejyskesamling/article/view/37633/39898>.

28. Frantz Wendt, *The Nordic Council...*, *op. cit.*, p. 48.

29. Henrik Åström Elmersjö, « The Norden Associations and international efforts to change history education, 1919-1970: international organizations, education, and hegemonic nationalism », *Paedagogica Historica*, 2015, vol. 51, n° 6, p. 727-743.

30. Frantz Wendt, *The Nordic Council...*, *op. cit.*, p. 48-49.

31. Haakon Vigander, *Mutual Revision of History Textbooks in the Nordic Countries*, Paris, Unesco, « Unesco educational publications, n° 78 », 1950.

32. « Le Conseil nordique et la coopération scandinave », *La Documentation française*, 1958, n° 2476, p. 7.

nombre de tâches immédiatement réalisables qui nous acheminent graduellement vers l'objectif final³³. » Les accords d'amitié entre villes en font partie.

LES VILLES AMIES : UN RÉSEAU INTERNATIONAL DENSE IMPLIQUANT UNE PLURALITÉ D'ACTEURS LOCAUX

Les accords d'amitié entre villes scandinaves sont multilatéraux, impliquant de deux à cinq villes scandinaves, une pour chaque pays. La Suède et le Danemark sont quasiment toujours représentés, la Finlande et la Norvège un peu moins souvent, tandis que l'Islande l'est nettement moins en raison du petit nombre de villes que compte ce pays. Il est rare qu'une ville fasse partie de plusieurs chaînes d'amitié³⁴. La proportion de celles ayant passé un accord dans chaque pays est très importante : le Danemark mis à part, les pays scandinaves comptent environ une centaine de villes chacun et le nombre d'accords recensés est de 132 en 1953³⁵.

Contrairement à ce que suggère le terme, il ne s'agit pas, en réalité, d'accords entre villes au sens institutionnel, bien que les autorités locales aient soutenu la démarche dans la plupart des cas, soit en renforçant l'accord initial par un accord politique, soit en organisant des échanges de fonctionnaires ou, plus rarement, en en prenant l'initiative. Les groupements de villes amies sont organisés par les sections locales des Norden. Dans certains cas, ce sont d'autres acteurs membres des Norden, comme des clubs sportifs ou culturels, ou encore des paroisses, qui formalisent l'accord. La diversité des situations tient aux possibilités locales et aux interlocuteurs disponibles ; il arrive que certains accords passés entre différents types d'acteurs se superposent³⁶.

Dans la mesure du possible, le système est fondé sur des rencontres entre des habitants exerçant les mêmes professions, appartenant aux mêmes catégories sociales, et habitant des villes de dimension analogue. Ces terrains communs sont censés favoriser les contacts personnels et la prise de conscience, chez les participants, qu'ils partagent des préoccupations semblables. Ceux d'entre eux qui se déplacent sont logés chez l'habitant de manière à favoriser au maximum la création de liens d'amitié

33. Frantz Wendt, *L'Œuvre des associations Norden...*, op. cit., p. 2.

34. Sur la liste des jumelages scandinaves : ACE, Assemblée du Conseil de l'Europe, Commission spéciale des affaires communales et régionales, *Les Jumelages...*, op. cit., p. 24-26.

35. Le mouvement prend une ampleur considérable après la Seconde Guerre mondiale, mais le site internet des Norden mentionne un premier partenariat dès 1939 entre Thisted, au Danemark, et Uddevalla, en Suède, <http://foreningen-norden.dk/om/venskabsamarbejde>, site consulté en janvier 2019.

36. Frantz Wendt, *L'Œuvre des associations Norden...*, op. cit., p. 2.

durables. Selon Frantz Wendt, plusieurs centaines de personnes auraient voyagé dans ce cadre en 1947³⁷.

Afin de maximiser les effets du dispositif et de diffuser une conscience commune auprès du plus grand nombre d'habitants, la population des localités concernées est invitée à participer aux festivités qui accompagnent la signature des accords, puis régulièrement à l'occasion des échanges. Le dispositif bénéficie en outre d'une forte publicité : la presse relaie les informations relatives aux villes amies et le bureau central *Norden* publie des lettres d'information à ses membres³⁸.

L'UNESCO, UN LIEU D'ÉCHANGES DE PRATIQUES ET D'IMPULSION POUR LA DIPLOMATIE LOCALE ?

L'idée de formaliser des accords d'échanges pérennes entre villes pour diffuser un sentiment d'appartenance culturelle commune et d'obtenir ainsi le soutien populaire à la construction d'une forme d'union supranationale n'est donc pas, en 1951, une invention des fédéralistes européens. Les jumelages initiés par Jean Bareth font plutôt penser à une appropriation du dispositif scandinave par les fédéralistes, puis par les pouvoirs locaux en France et dans les autres pays où le CCE est implanté. Son ambition culturelle, sa capacité à mobiliser très largement l'opinion et son succès rapide avaient de quoi séduire les promoteurs de l'unité européenne.

Il est possible que Frantz Wendt et Jean Bareth se soient rencontrés en marge d'un séminaire de l'Unesco en juillet 1947, durant la période identifiée par Fabio Zucca comme étant celle où Jean Bareth aurait conçu les jumelages. Frantz Wendt a en effet donné une conférence en France, dans le cadre d'un séminaire de l'Unesco consacré à l'éducation comme moyen de promouvoir la compréhension internationale. Il y a présenté les différentes actions des Norden dans le secteur de l'éducation, mais également le système des villes-amies qui lui tenait à cœur³⁹. Or, ce séminaire s'est tenu dans les locaux du Centre international d'études pédagogiques, à Sèvres, à 3 kilomètres de la mairie de Boulogne-Billancourt et Jean Bareth était non seulement instituteur, mais aussi, à cette date, maire-adjoint de Boulogne-Billancourt.

D'autres éléments montrent par ailleurs que l'Unesco a joué un rôle dans l'impulsion par les pouvoirs locaux en Europe d'initiatives internationales et leur mise en réseau. Juste avant le séminaire de l'été 1947, le bâtiment de Sèvres était occupé par la deuxième conférence internationale de l'International union of local authorities (IULA), accueillie par

37. *Ibid.*, p. 6.

38. « Le Conseil nordique et la coopération scandinave », *op. cit.*, p. 7.

39. Frantz Wendt, *L'Œuvre des associations Norden*, *op. cit.*

l'Association des maires de France ; c'est en marge de ces assises que s'est constituée l'Union internationale des maires pour le rapprochement franco-allemand et la compréhension entre les peuples (UIM)⁴⁰. L'IULA avait par ailleurs tissé des liens avec l'Unesco dès 1945, et obtenu en 1947 un statut d'observateur au sein de cette organisation. Plusieurs personnalités investies dans l'organisation ont participé, de manière concomitante, aux réflexions sur la création du Conseil des communes d'Europe, parmi lesquelles l'intellectuel Edgar Milhaud ou encore le Suisse Ferdinand Cottier, vice-président de l'IULA qui devint le premier président du CCE⁴¹.

De manière plus générale, on peut observer, parmi le foisonnement d'initiatives locales européennes dirigées vers l'international, d'autres connivences avec des initiatives liées au monde de l'éducation : à propos du jumelage Bristol/Bordeaux, par exemple, Jacques Chaban-Delmas a déclaré au Conseil de l'Europe que celui-ci résultait de l'élargissement d'une suggestion faite en 1947 par les ministères de l'Éducation nationale français et britannique d'instaurer des échanges entre les écoliers des deux villes, puis de les étendre dans un second temps aux activités municipales et commerciales⁴². Les échanges mis en place par le Monde Bilingue, organisme d'échanges linguistiques franco-britanniques qui deviendra en 1957 la Fédération mondiale des villes jumelées, étaient eux aussi initialement organisés autour d'échanges scolaires.

L'ensemble de ces éléments ouvre des perspectives de recherche sur les liens entre coopération scolaire et diplomatie locale, toutes deux pouvant s'inscrire, comme dans les exemples cités ici, dans le sillage de la conception large de la culture promue par l'Unesco, en rupture avec celle de la coopération intellectuelle prônée précédemment par la Société des Nations.

CONCLUSION

L'étude historique des jumelages n'en est qu'à ses débuts. Elle a pour l'instant été conduite à partir de sources locales, nationales et des organisations promotrices. La consultation des archives des organisations internationales et supranationales promet de parvenir à élaborer un tableau géopolitique d'ensemble des échanges internationaux entre acteurs locaux. L'explosion des jumelages dans la deuxième moitié du XX^e siècle semble prendre le relais des États décrédibilisés au chapitre de la reconstruction d'un climat de paix et de sécurité dans un cadre supranational, fondé sur la prise de conscience populaire d'une identité commune.

40. Antoine Vion, *op. cit.*, p. 560.

41. Axelle Bergeret-Cassagne, *Pour une Europe fédérale des collectivités locales. Un demi-siècle de militantisme du Conseil des Communes et des Régions d'Europe, 1950-1999*, Paris, L'Harmattan, 2009, p. 18.

42. ACE, Assemblée du Conseil de l'Europe, Commission spéciale des affaires communales et régionales, *Note complémentaire sur les jumelages de communes en Europe*, 6 juillet 1953, p. 1.

Les archives de l'Unesco mettent en outre en lumière le rôle d'acteur à part entière de cette organisation dans la création de cette nouvelle forme de diplomatie locale. En acceptant d'être le lieu physique des échanges entre les acteurs locaux internationaux, elle devient une plaque tournante, organisatrice plus ou moins consciente d'une diplomatie officielle, dans un pays comme la France où la législation interdit aux pouvoirs locaux de mener des activités politiques.

Cette diplomatie territoriale naissante, dont on situe généralement à tort l'émergence dans les années 1980, est complexe. Elle est menée par une multiplicité d'acteurs locaux privés et publics, qui s'associent selon les circonstances, les affinités politiques, ou d'autres facteurs du moment. Elle se caractérise par une combinaison d'échanges bi- ou multilatéraux entre des délégations populaires, des assemblées internationales réunissant l'ensemble des membres des organisations fédératrices et des organisations internationales à vocation plus large.

Les rapports qu'entretiennent les acteurs locaux avec les États sur le terrain international méritent une étude à part entière. Les raisons des attaques, des refus ou des acceptations de soutien s'inscrivent dans un jeu diplomatique multi-niveaux incarné par des personnalités aux sensibilités diverses, de sorte qu'il serait hasardeux d'asséner des généralités. Cependant, les villes amies comme les villes jumelles ont pour ambition de favoriser la création d'une unité supranationale qui, *de facto*, implique un effacement progressif des États. Le travail de fourmi mené dans des espaces géographiques circonscrits doit aboutir, dans l'idéal, à la suppression des frontières entre ces espaces. Ces plages de diplomatie supranationale doivent ainsi se transformer en espace politique continu en prenant appui sur le maillage urbain ou communal dense caractéristique de l'Europe, de sorte que les relations externes deviennent *in fine* des relations internes.

L'unité institutionnelle est construite de manière indissociable de l'unité immatérielle, déclinée dans tous les registres de la vie quotidienne et rehaussée d'une campagne de promotion culturelle visant à faire émerger un sentiment d'appartenance commune par des canaux alternatifs à ceux de la diplomatie officielle, des manuels scolaires, des professeurs itinérants, de la presse locale ou des festivités.

L'étude de l'origine des jumelages, et plus largement de la renaissance de pratiques politiques internationales chez les acteurs locaux dans la foulée de la Seconde Guerre mondiale, vécue en Europe comme un échec des États-nations, incapables de garantir la démocratie et la paix, n'a pas encore révélé tout son potentiel. Peut-être faut-il y voir une préfiguration, à plus petite échelle de l'évolution des pratiques diplomatiques mondialisées observées en ce début de XXI^e siècle⁴³.

Mathide COLLIN

Université catholique de Louvain

43. Laurence Badel, Stanislas Jeannesson, « Introduction. Une histoire globale de la diplomatie ? », *Monde(s)*, 2014, vol. 5, n° 1, p. 6-26.