

Les socialistes et l'Europe :

le congrès de Bagnolet
de 1973

Anne-Lise Barrière*

* *Doctorante en Etudes germaniques à l'Université de Lille 3. Ses recherches portent sur le rôle du Parti socialiste (PS) français et du Parti social-démocrate (SPD) allemand dans la construction européenne.*

En juin 2013, Harlem Désir, premier secrétaire du Parti socialiste (PS), expliquait lors d'une interview télévisée son souhait « d'une Europe plus progressiste [...], plus tournée vers la croissance [...], vers la solidarité ; pas l'Europe des marchés et de la dérégulation de M. Barroso »¹. En quelques mots, le malaise des socialistes français face à l'intégration économique européenne² est esquissé : il existe un décalage entre l'échelle de valeurs des socialistes fondée entre autres sur la justice sociale, une meilleure répartition des richesses, une régulation par les instances politiques des forces libres du marché et la nature de l'intégration économique européenne, fondée à l'origine principalement sur un principe de libre-échange³. Depuis le lancement du projet européen dans les années 1950, le Parti socialiste et ses dirigeants n'ont pourtant jamais failli à leur engagement européen⁴, mais dans le même temps, ils se trouvent

1. Interview d'Harlem Désir, premier secrétaire du Parti socialiste, Emission « L'interview politique de Christophe Barbier », 28 juin 2013, I-Télé.

2. Dans ce texte, nous nous concentrerons sur les questions d'intégration économique européenne, laissant les questions de défense ou de géopolitique de côté. En effet, nous postulons que l'intégration est dans les années 1970 avant tout un projet de coopération économique, qui nécessite des avancées institutionnelles.

3. Nous utilisons ici le terme de libre-échange, qui fait référence par extension aux principes de la théorie économique libérale, sans connotation aucune mais seulement comme un descriptif neutre du principe fondateur de la CEE : cette dernière s'est construite à partir d'une idée d'union douanière, appelée à devenir ensuite un marché commun. Bela Balassa, dans son ouvrage *The Theory of Economic Integration*, décompose ainsi plusieurs stades de l'intégration économique : la zone de libre-échange, l'union douanière (qui nécessite un tarif extérieur douanier commun), le marché commun (qui implique la libre circulation des facteurs de production), l'union économique (qui lie marché commun et politiques économiques et sociales harmonisées) et enfin l'intégration économique où les politiques monétaires et fiscales sont unifiées sous la tutelle d'une autorité supranationale. La CEE garde ce fil directeur pour ses futurs développements.

4. Lorsque les dirigeants socialistes sont au gouvernement, ils prennent de façon conséquente des décisions pour soutenir les avancées de la construction européenne, et ce, dès le début : c'est Guy Mollet qui signe en 1957 le traité de Rome.



démunis face à l'évolution de cette coopération transnationale qui privilégie nettement la libération des forces économiques alors que dans le même temps l'élaboration d'un pouvoir politique européen fort s'avère compliquée à établir.

L'analyse de la première période d'intégration économique et des réflexions du PS sur le projet européen fournit une clef de compréhension des difficultés actuelles des socialistes français face à la Communauté économique européenne (CEE). L'étude du congrès national extraordinaire de Bagnolet des 15 et 16 décembre 1973 permet d'ébaucher les problématiques que pose l'intégration européenne au PS depuis les débuts de cette construction supranationale et d'aborder un défi de taille pour les socialistes : comment concilier identité socialiste et engagement européen ?

Cette Note a donc pour objet d'étudier les analyses et les conclusions de ce congrès fondateur sur les questions européennes, qui marque durablement la doctrine socialiste, mais aussi de s'interroger sur le décalage entre le discours et la pratique gouvernementale du PS une fois au pouvoir et sur sa difficulté à mener de front ses desseins de transformation de la société française et de participation à la construction européenne.

LE CONGRÈS DE BAGNOLET EN DÉCEMBRE 1973 : MOMENT FONDATEUR DES POSITIONS DU PS SUR LES QUESTIONS EUROPÉENNES

Le congrès national extraordinaire de Bagnolet intervient à un moment clef à la fois de l'histoire du PS mais aussi de celle de la CEE. Alors que deux ans auparavant a eu lieu la refondation du PS lors du congrès d'Épinay en juin 1971 autour de François Mitterrand, le début des années 1970 marque une nouvelle ère de l'intégration européenne. En effet, entre 1957 et 1968, l'union douanière a été réalisée, les barrières tarifaires ont été abolies⁵ et jusqu'en 1973, les six pays fondateurs de la CEE connaissent un climat économique et monétaire très favorable. Mais, dès le choc pétrolier d'octobre 1973, les années 1970 sont

5. Ce qui ne signifie pas que les barrières non-tarifaires ont, elles aussi, été abolies. Lors du passage de l'union douanière au marché commun, cette question devient primordiale et la Cour de justice européenne tentera par ses arrêts d'imposer par exemple la reconnaissance mutuelle entre États membres des différentes normes nationales.



Les socialistes
et l'Europe :
le congrès
de Bagnolet
de 1973

subitement synonymes de dérèglements monétaires – symbolisés notamment par l'effondrement du système de changes de Bretton Woods –, et de crise économique.

Or tant que l'intégration économique européenne prenait son essor dans un contexte de croissance et de haut niveau d'activité, les partis politiques ne s'interrogeaient pas sur sa nature et son évolution. Par contre, dès l'apparition de la crise économique, qui se traduit concrètement par une hausse du chômage, les socialistes cherchent des solutions pour défendre et améliorer les conditions de travail de chacun ; dans ce contexte de tentative de régulation de l'économie par le politique, le PS s'interroge sur les caractéristiques du marché commun et livre des propositions pour mieux le contrôler. L'élaboration d'une doctrine socialiste détaillée sur la CEE apparaît ainsi surtout à partir des années 1970 ; celle-ci voit se dessiner une confrontation idéologique entre les principes de libre-échange du marché commun et les objectifs d'action du PS en faveur de plus de régulation ; par ailleurs, il existe un décalage entre un programme théorique conçu dans un moment de croissance certaine et l'action gouvernementale à mener dans un contexte économique dégradé.

Le congrès de Bagnolet, qui va définir durablement la ligne du PS sur les questions européennes, se tient dans un contexte particulier : le PS vient de signer le Programme commun de la gauche avec le Parti communiste et mène une stratégie d'ancrage à gauche, dans laquelle doctrine et programme sont subordonnés à cette alliance⁶. Le congrès sur l'Europe n'échappe pas à cette contrainte et doit rassembler dans une même motion finale des points de vue très divergents comme par exemple celui du CERES, dont les représentants sont très critiques sur la participation de la France au marché commun, et celui des Mitterrandistes, qui eux sont prêts à des délégations de souveraineté dans le cadre de la CEE⁷. Le congrès doit donc répondre aux objectifs divers du parti : union de la gauche, solidité de la doctrine, mais aussi respect de la continuité de la philosophie pro-européenne de l'ancienne SFIO et de la majorité des courants de la gauche non communiste. La

6. Bergounioux (Alain), Grunberg (Gérard), *Les socialistes français et le pouvoir. L'ambition et le remords*, éd. Fayard, 2005 ; Bergounioux (Alain), Tartakowsky (Danièle), *L'Union sans unité ; le programme commun de la gauche : 1963-1978*, éd. Presses universitaires de Rennes, 2012.

7. Il nous est impossible, dans le cadre de cette Note, d'étudier de façon exhaustive les apports des différents courants à la rédaction du texte final ni de retracer dans le détail l'historique de chaque motion et amendement présentés par les différents courants ; nous nous contenterons d'en aborder certains qui nous semble particulièrement importants ci-après. Sur les débats lors de ce congrès, Jalabert (Laurent), *Les socialistes et l'Europe (1958-2008)*, coll. l'Encyclopédie du socialisme, 2008.



Les socialistes
et l'Europe :
le congrès
de Bagnolet
de 1973

synthèse de ces différents courants donne au texte final du congrès un caractère ambigu tant l'équilibre entre une fidélité à l'esprit européen et la volonté d'affirmer une doctrine socialiste de transformation de la société est périlleux à trouver.

Le programme de Bagnolet ne remet jamais en cause la participation de la France au marché commun et reconnaît la réussite de cet ensemble européen, synonyme d'efficacité économique et d'une hausse de niveau de vie. Replaçant le « fait européen » dans une perspective historique, il explique que « le dépassement du cadre étroit de chaque nation est aussi inéluctable que le fut [...] l'affirmation de la réalité nationale »⁸. Mais dans le même temps, les socialistes font passer au deuxième plan leur adhésion à la CEE lorsqu'ils affirment systématiquement la nécessité de préserver une marge de manœuvre pour les réformes nationales qui seront menées par un gouvernement de gauche arrivé au pouvoir : rappelant la souplesse du cadre du traité de Rome, le triptyque nationalisation, planification et démocratisation au cœur des réformes prévues par le PS pourra être réalisé par la France sans déroger à ses obligations d'Etat membre de la CEE, permettant ainsi au PS de concilier transformation socialiste en France et engagement européen. Un bémol, sous la forme d'un amendement requis par le CERES, vient cependant contrarier ce tableau : si le texte démontre que le traité de Rome permet l'application du programme commun, il reconnaît que « les orientations du programme commun dépassent à terme la logique du traité de Rome »⁹. Au détour de cette phrase, l'ambiguïté et la difficulté du raisonnement apparaissent : il y a donc bien une opposition entre la nature du marché commun, caractérisé dans les années 1970 par des mécanismes de libéralisation des échanges alliés à une construction juridique indépendante, et les réformes prévues par le Parti socialiste, signataire du programme commun avec le PC. La formule employée est cependant sibylline : si les réformes socialistes dépassent le cadre du traité de Rome, quel choix devra faire un gouvernement socialiste ? Une sortie du marché commun étant exclue, la seule voie que semble sous-entendre cette affirmation, et qui sera reprise plus tard un peu plus clairement au fil du texte, est la réalisation du socialisme à l'échelle européenne, avec toutes les inconnues et les difficultés que cela implique. En effet, réaliser une vraie transformation socialiste à l'échelle européenne alors que la construction

8. Parti socialiste, *Pour une Europe en marche vers le socialisme*, Congrès national extraordinaire de Bagnolet, 15-16 décembre 1973 ; in : *Le Poing et la Rose*, Organe du Parti socialiste, supplément au n° 23, décembre 1973, Paris ; p.7. Archives Fondation Jean-Jaurès.

9. *Ibid* ; p.8.



Les socialistes
et l'Europe :
le congrès
de Bagnolet
de 1973

européenne repose sur les forces du marché et sur des institutions indépendantes fondant leur action à la fois sur l'application du droit et d'un compromis entre gouvernements aux orientations politiques qui peuvent aller du plus libéral au plus socialiste, relève d'une vraie gageure. Dès ses premières réflexions sur le marché commun et l'intégration européenne, le Parti socialiste, soumis aux contraintes de ses alliances, laisse entrevoir un vrai jeu d'équilibriste.

Néanmoins, le PS élabore une argumentation en deux temps pour allier réalisation du socialisme démocratique et intégration européenne. Deux mouvements parallèles permettront de répondre à ce défi : instaurer le socialisme en France, grâce à la marge de manœuvre des traités européens permettant de préserver la liberté d'action nationale, et réformer le marché commun européen de l'intérieur.

La motion finale du congrès de Bagnolet identifie deux critiques majeures concernant la construction européenne : d'une part, le marché commun reflète et accentue les contradictions du monde capitaliste, en libérant les échanges sans les contrôler. Le texte pointe par exemple le manquement du marché commun face à la domination des géants américains de l'industrie mondiale : ceux-ci regroupent dans des firmes multinationales des filiales étrangères et européennes, ils drainent ainsi l'épargne européenne et optimisent leurs gains en jouant sur les filiales, maximalisant les aspects techniques et financiers au détriment des peuples et des États ; le marché commun constitue un terrain d'action idéal pour ces sociétés multinationales. Or à l'inverse, l'Europe des Neuf n'arrive pas à faire aboutir une réelle coordination des politiques sociales, industrielles, scientifiques ou technologiques. D'autre part, ses institutions sont trop faibles, la CEE manque de volonté politique et aucun véritable contrôle démocratique n'est exercé en son sein.

L'Europe représente donc un échelon nécessaire, les socialistes reconnaissent qu'une dislocation du marché commun rendrait plus difficile, voire impossible, la marche vers le socialisme¹⁰ et ils acceptent le traité de Rome tout en ayant pour but de façonner la CEE

10. La motion finale de Bagnolet explique que « Le socialisme en France n'est [...] pas un préalable à l'Europe. Pas plus que la construction de l'Europe n'est un préalable au socialisme. Mais nous devons avoir conscience que des progrès décisifs dans la voie du socialisme ne seront pas accomplis en limitant notre action au seul cadre national. [...] La dislocation du marché commun, en appauvrissant notre pays et en l'isolant, lui rendrait plus difficile, voire impossible, la marche vers le socialisme ». *Ibid* ; p.7 et 8.



Les socialistes
et l'Europe :
le congrès
de Bagnolet
de 1973

sur un modèle socialiste¹¹, pour la « libérer de la domination du grand capital, [...] démocratiser ses institutions, [...] soutenir les revendications des travailleurs et [...] orienter dans le sens de leurs intérêts les réalisations communautaires »¹². C'est donc en prenant part au marché commun que la France pourra en changer la nature et remettre au centre de l'action les politiques communes et l'aspect social du traité, délaissés pour l'instant.

Dans ce but, le programme de Bagnolet énumère une série d'objectifs économiques tels la lutte contre l'inflation, la création d'un nouveau système monétaire donnant une indépendance monétaire à la CEE, la volonté de politiques communes dans les domaines technologique et scientifique, le contrôle strict de l'activité des firmes multinationales ou encore une planification économique européenne et démocratique. Or, pour mettre en place ces outils, une coopération étroite entre les gouvernements et les formations politiques ainsi qu'un réel exercice de la souveraineté à Neuf sont nécessaires ; les socialistes le reconnaissent¹³ mais n'en définissent pas les modalités. En outre, le programme de Bagnolet revient toujours au fait qu'il faudra veiller à ce que « les délégations de compétences [...] ne puissent limiter la liberté d'action du futur gouvernement de la gauche pour l'exécution de son programme ».

Cependant, le texte devient plus précis lorsqu'il évoque l'objectif d'institutions plus démocratiques : non seulement réformer le Conseil économique et social mais surtout obtenir l'élection au suffrage universel du Parlement européen pour qu'il soit doté « du pouvoir de contrôle et d'initiative, attribué de tout Parlement dans un régime vraiment démocratique »¹⁴. Partant, l'idée d'un programme commun de la gauche européenne se dessine et le PS veut proposer aux partenaires socialistes de la CEE des mesures concrètes et des objectifs communs, comme une réduction de la durée du temps de travail, l'harmonisation des législations sociales par le haut ou la création de groupes socialistes d'entreprises au niveau européen.

Outre le fait d'être peu clair sur la question de la souveraineté, le congrès laisse une impression de vouloir prolonger les réformes prévues au niveau national sans véritable

11. Les socialistes veulent « une Europe indépendante, ouverte et socialiste », qui « donne une nouvelle dimension à la lutte anti-capitaliste ». *Ibid* ; p.5.

12. *Ibid* ; p.5.

13. Le texte final du congrès reconnaît que « de tels choix supposent un accord politique fondamental. C'est-à-dire qu'il n'y aura pas d'Europe technologique véritable sans Europe politique. » *Ibid* ; p.8.

14. *Ibid* ; p.9.



Les socialistes
et l'Europe :
le congrès
de Bagnolet
de 1973

conscience des exigences européennes. Un exemple illustre les tâtonnements du PS : la mise en place d'un meilleur contrôle des firmes multinationales qui échappent par nature au contrôle des autorités nationales. Le programme de Bagnolet propose « la création d'une autorité centrale européenne »¹⁵ qui reposerait sur un accord entre tous les Etats. Cet objectif semble néanmoins assez flou et quelque peu irréalisable : il faudrait en effet que les Etats membres, aux sensibilités économiques très différentes, acceptent l'institution d'une autorité centrale ou un élargissement notable des compétences de la Commission. Deux obstacles se dessinent : l'unanimité des Etats accepterait-elle de transférer à la Commission le pouvoir de contrôler les firmes multinationales ? Et si cet obstacle politique était levé, il resterait un obstacle idéologique : comment une nouvelle autorité n'entrerait-elle pas en conflit avec les règles libérales du marché qui constituent le cœur de la construction européenne ?

Ainsi, le congrès de Bagnolet qui affirme la position des socialistes français sur la question de l'intégration européenne tente un rapprochement compliqué entre une adhésion sans condition à la CEE tout en préservant ses objectifs de réformes profondes de l'économie et de la société française. Partant et pour unir ces deux buts, le PS veut tracer les contours d'une « Europe socialiste »¹⁶ ; or, outre le risque d'une projection française sur un objet transnational et donc soumis à l'approbation de partenaires aux traditions économiques et politiques différentes, le PS peine à édicter une ligne claire sur la question des délégations de souveraineté et de la création d'un pouvoir politique européen fort qui serait en mesure d'opposer un contrepoids à l'intégration par le marché¹⁷.

15. Parti socialiste, *Pour une Europe en marche vers le socialisme*, Congrès de Bagnolet, 15-16 décembre 1973 ; in : *Le Poing et la Rose*, Organe du Parti Socialiste, supplément au n° 23, décembre 1973, Paris ; p.8. Archives Fondation Jean-Jaurès.

16. La motion finale du congrès de Bagnolet reprend cette idée dans son titre « Pour une Europe en marche vers le socialisme. »

17. A cet égard, la comparaison avec le SPD est riche d'enseignements : ce dernier rédige en septembre 1975 un texte sur les conceptions du SPD sur l'Europe dans lequel le but défini est « la création d'une fédération politique européenne, qui dispose de l'autorité de décision centrale dans les domaines de la politique étrangère, de la défense, de la politique économique et monétaire, de la politique sociale et qui disposera aussi d'une souveraineté financière » et qui insiste sur le fait que « l'intégration signifie un transfert de pouvoir conduit méthodiquement ». Pour le SPD, la CEE doit devenir une fédération européenne dotée d'une constitution démocratique. Le parlement européen élu par les citoyens doit avoir le droit de choisir l'exécutif européen, il doit recevoir les compétences budgétaires et législatives. Les compétences législatives, actuellement exercées presque exclusivement par le Conseil des chefs de gouvernement, doivent être transférées au parlement. Les compétences exécutives doivent revenir à la Commission. Cf. le Rapport de la Commission Europe sur les conceptions du SPD en vue du développement de la communauté européenne et de la nécessité d'une coopération approfondie des partis socialistes de l'Europe de l'ouest ; Commission spéciale sur l'Europe, dirigée par H.-J. Wischniewski et H. Apel, septembre 1975 ; Archives de la Fondation Friedrich Ebert.



LES RÉFORMES SOCIALISTES À L'ÉPREUVE DE L'ENGAGEMENT EUROPÉEN : QUELLE CONCILIATION ?

Le programme de Bagnolet marque durablement la position du PS sur les questions européennes et ses idées directrices seront reprises dans tous les textes de la décennie, jusqu'à l'accession au pouvoir. Ce texte, marqué par le climat idéologique des années 1970, par l'esprit de conquête du pouvoir, par la réalité des courants, partait d'une analyse militante ; il reconnaissait la nécessité de la construction européenne, mais insistait surtout sur la transformation de la société.

Or, à l'épreuve du pouvoir, l'action européenne des gouvernements socialistes s'écarte durablement des objectifs programmatiques du PS pour privilégier l'ancrage de la France au sein de la CEE en acceptant ses contraintes : délaissant une politique ambitieuse fondée sur la demande, le gouvernement fait le choix d'une politique de l'offre, fondée sur la désinflation et la désindexation des salaires et lui permettant de rester au sein du Système monétaire européen (SME). La réalité de l'action gouvernementale, avec d'une part l'obligation de maîtriser les comptes financiers de la nation dans un contexte de compétition, et d'autre part le besoin de rester membre d'un ensemble économique transnational qui apporte au pays des avantages en termes de commerce et d'innovation, mais qui répond aussi à des exigences géopolitiques, oblige François Mitterrand à une révision des priorités.

Au-delà des choix de la politique économique intérieure, l'autre but initial du PS de faire de l'intégration économique européenne un projet allant bien au-delà d'une vaste zone de libre-échange et répondant aux objectifs de solidarité, de justice sociale et de rééquilibrage entre l'action des forces du marché et l'assurance de la cohésion sociale, s'avère extrêmement difficile à réaliser. En effet, alors que la mise en place et l'approfondissement du marché commun – « l'intégration négative » qui supprime les entraves au marché – fonctionne, les politiques communes qui accompagnent ce marché – « l'intégration positive » qui appellerait des politiques volontaristes à l'échelon européen – progressent peu et les partis de gauche n'arrivent pas à organiser au niveau européen les outils qui permettraient au pouvoir politique de s'imposer face à une sphère d'acteurs économiques dont le but n'est pas d'assurer la justice sociale.



Les socialistes
et l'Europe :
le congrès
de Bagnolet
de 1973

Ainsi, les demandes défendues par le PS lors du congrès de Bagnolet pour satisfaire au but cardinal de défense des travailleurs et de régulation du marché – mise en place d'une vraie politique sociale, coordination des politiques économiques, contrôle des firmes multi-nationales ou encore planification européenne – sont très difficiles à mettre en œuvre. La construction européenne pose la question du devenir des valeurs socialistes dans cet ensemble marqué par une intégration par le marché.

Sur la question de l'équité et de la cohésion sociale, par exemple, le rapprochement de cultures politiques nationales extrêmement diverses doit être un préalable à toute action européenne ; or autant les objectifs d'efficacité – rôle et valorisation du marché – et de liberté ont pleinement pris leur place au sein de l'histoire de la CEE, autant la notion d'équité reste ancrée dans un espace national ; avant d'arriver à agir dans ce domaine au niveau supranational, l'élaboration d'un socle commun de droits sociaux demande un travail colossal pour harmoniser progressivement la diversité des modèles sociaux et arriver à un compromis transnational. De même, l'abandon par des gouvernements socialistes de politiques économiques nationales interventionnistes dans le but de rester membre du SME traduit un renversement du rapport de force entre marché et interventionnisme d'Etat. Ce basculement est étroitement lié à l'insertion des économies européennes dans le système monde et correspond à une montée en puissance des idées libérales dans les années 1980. Le rôle joué par l'appartenance à la CEE doit être ainsi relativisé, même si cette dernière agit quand même comme un accélérateur : la réunion de gouvernements très divers au sein de la CEE complique l'accord sur un dénominateur commun, souvent arrêté sur la priorité donnée à la libéralisation du marché et une régulation *a minima*.

Le PS est ainsi confronté dès le congrès de Bagnolet au défi extrême que la construction européenne pose aux partis politiques nationaux, et *a fortiori* aux partis socialistes : celui de réussir à avoir prise sur l'intégration européenne organisée autour d'un marché libre et d'un système juridique indépendant. Néanmoins, sur une question, celle du pouvoir politique de la CEE, les socialistes français auraient pu faire preuve de plus de clarté et proposer des solutions ambitieuses, ce qu'ils peinent à faire, contrairement à leurs partenaires sociaux-



Les socialistes
et l'Europe :
le congrès
de Bagnolet
de 1973

démocrates allemands par exemple¹⁸. Or construire une Europe sociale semble inéluctablement lié à l'établissement d'un pouvoir politique européen fort. Gérard Grunberg relève ce lien en soulignant que les socialistes « éprouvent eux-mêmes les plus grandes difficultés à penser les futures institutions politiques européennes et à trouver un accord sur autre chose que des principes vagues. Pour cela, il faudrait qu'ils cessent de parler de l'Europe sociale et qu'ils parlent d'Europe politique, la seule qui puisse faire un jour l'Europe sociale. »¹⁹

18. Gérard Grunberg explique : « Pour revenir aux socialistes, il faut ajouter que leur relatif désintérêt pour les questions institutionnelles se marque également, tous partis confondus, à propos des futures institutions européennes. Leurs textes sur la construction européenne débutent généralement par de longs développements sur l'Europe sociale, et les questions institutionnelles sont habituellement bâclées en fin de texte ; Leurs idées sur la question ne sont ni unanimes, ni novatrices, ni très élaborées ». In : Grunberg (Gérard), *Vers un socialisme européen ?*, éd. Hachette, Paris, 1997 ; p.133.

19. *Ibid.*, p.125