



CONTRE LE DUMPING, LE PROTECTIONNISME : BÂTIR UN « GOUVERNEMENT DES ÉCHANGES » RÉGULATEUR

Plutôt que la définition évasive d'une politique alternative au libre-échange qui relèverait du vœu pieux, cette note décrit concrètement la politique commerciale et douanière que devrait mener un gouvernement de transformation écologique et sociale. Face au dumping commercial et au chantage compétitif provoqué par la dérégulation du commerce international, elle propose l'élaboration d'un gouvernement des échanges, nécessité incontournable pour être en capacité de concrétiser un programme économique, social et environnemental ambitieux.

INTRODUCTION :	
LA DÉRÉGULATION COMMERCIALE EST UNE IMPUISSANCE.....	2
I. LA DÉRÉGULATION DES ÉCHANGES COMMERCIAUX, LEVIER MAJEUR DU LIBÉRALISME	4
A. Comment définir le libre-échange ?	4
B. De la dérégulation frontalière aux traités transatlantiques	6
II. L'UE, ACCÉLÉRATEUR DE LA DÉRÉGULATION COMMERCIALE	7
A. L'échec de la délégation des pouvoirs douaniers et commerciaux à l'UE	7
B. Le marché unique européen, un « TAFTA achevé »	8
III. LE PROTECTIONNISME, OUTIL INDISPENSABLE DE L'ALTERNATIVE POLITIQUE AU LIBÉRALISME.....	10
A. La mondialisation économique de plus en plus contestée.....	10
B. Il n'y a pas de relocalisation de l'activité sans mesures protectionnistes.....	12
C. Quel contenu à ce gouvernement des échanges ?	13
Droits de douanes et visas environnementaux	13
Protéger des filières stratégiques et refuser l'hypocrisie importatrice	14
D. Réguler le commerce impose de résoudre des nœuds politiques.....	17
Quel territoire pour les instruments douaniers ?	17
Réguler et coopérer	18
Pour une politique émancipatrice de la frontière	20

INTRODUCTION : LA DÉRÉGULATION COMMERCIALE EST UNE IMPUISSANCE

« **Le protectionnisme** » est le **sparadrap du capitaine Haddock pour la gauche**. Un sujet mal aimé, que l'on souhaiterait évacuer, pour se concentrer sur les vrais sujets sérieux : réduire les inégalités, organiser la protection sociale, inventer une école émancipatrice, développer une agriculture saine, imaginer l'accès à la culture pour tous, inventer une diplomatie coopérative, etc. Pourtant, comme ce bout de ruban adhésif qui ne cesse de revenir se coller sur les doigts ou le nez du capitaine, la politique commerciale internationale revient systématiquement se rappeler au bon souvenir de la gauche. Si elle demeure impensée, enfouie dans un angle mort, c'est tout l'édifice du programme alternatif qui chancelle.

Parce que le « libre-échange », généralisé aujourd'hui, se caractérise par l'absence de régulation des mouvements commerciaux entre les espaces souverains. Ce choix de politique économique constitue un puissant levier d'annihilation de la capacité d'intervention des États, en raison du *dumping* qu'il génère. Il entraîne la disparition effective de la souveraineté du peuple et, par conséquent, l'inapplicabilité des programmes de justice sociale.

En effet, en France, la souveraineté du peuple prend corps dans la capacité de la nation, expression du peuple juridiquement constitué, à mobiliser l'ensemble des moyens politiques permettant la maîtrise de son destin, et s'exerce par l'État. Or, **le *dumping* commercial, entendu comme la mobilité à l'échelle planétaire des marchandises et des capitaux, place les espaces souverains en concurrence permanente entre eux**. Contraint de s'aligner sur les standards les moins protecteurs, l'État ne peut plus mener de politique économique et sociale indépendante, garantissant le bien commun.

La crise sanitaire du coronavirus a jeté une lumière crue sur la réalité de cette dérégulation des échanges. Manque de masques chirurgicaux, de médicaments aussi essentiels que le paracétamol, fermeture et délocalisation des chaînes de production de matériel de réanimation, etc. Plus largement, le confinement, la mise à l'arrêt du transport international, ont révélé non seulement la dépendance de la France aux importations en matière de santé publique, mais également la perte de souveraineté de notre pays sur de nombreux secteurs économiques vitaux comme l'agriculture et l'industrie par exemple.

Face à ce constat, et plus globalement face à une nouvelle crise totale et brutale du capitalisme mondialisé, de nombreuses contributions appellent à une refonte importante de l'organisation de l'économie. Il s'agit de ne pas reproduire ce qui s'était produit après la crise financière de 2008, où, après quelques déclarations politiques grandiloquentes, l'action politique avait essentiellement consisté à maintenir les fondamentaux du système qui avait produit lui-même les conditions de cette crise.

Parmi les pistes explorées aujourd'hui pour qu'un tel phénomène ne se reproduise pas, **la relocalisation de biens et de services, au plus proche du lieu de consommation, apparaît comme une réponse politique importante**. Cette réponse est nécessaire pour mettre fin aux excès des échanges commerciaux dérégulés : délocalisations, compétitivité introuvable, *dumping*, pollution, annihilation de la souveraineté des États, etc.

“ Le libre-échange généralisé entraîne la disparition effective de la souveraineté du peuple et, par conséquent, l'inapplicabilité des programmes de justice sociale. ”

Et si la relocalisation de l'économie est incontournable, alors le protectionnisme en constitue un moyen nécessaire. Malheureusement, il est porteur d'un lourd sous-texte politique, qui empêche la gauche de se l'approprier complètement. Pour faire un sort définitif à ces fantasmes incapacitants, il est nécessaire de définir ce que doit être un « gouvernement des échanges » de progrès social : une politique des échanges commerciaux qui desserre l'étau du chantage compétitif, définit des échanges équilibrés avec les autres États et interdit les importations de produits obtenus dans des conditions sociales et environnementales dégradées. Sans l'usage de ces moyens politiques, les groupes politiques appelant à la relocalisation, au renouveau démocratique des peuples face aux multinationales, se condamnent à l'impuissance.

Ce qui conduit à dessiner l'exact inverse de ce que les gouvernements, au service des intérêts des grands groupes privés, ont réalisé depuis plusieurs décennies, à savoir déréguler complètement les échanges internationaux, soit une politique qui a eu des effets redoutables, pour toutes les économies du monde, et en particulier pour l'économie française et ses salariés (partie A).

Au cœur de cet enjeu de régulation économique internationale, l'Union européenne, autre sujet « sparadrap », apparaît comme un acteur incontournable : quand certains espèrent en faire un acteur de régulation, nous devons la regarder telle qu'elle est, c'est-à-dire comme un acteur de la promotion du libre-échange, et donc bien plus comme un obstacle à la régénération de la souveraineté des communautés politiques (partie B). Si elle ne veut pas se condamner à demeurer un acteur cantonné à la seule incantation, la gauche doit affronter de front ce dossier. Une organisation de transformation sociale et écologique se doit de définir quel gouvernement des échanges commerciaux elle entend pratiquer, c'est-à-dire quel protectionnisme elle place au cœur de son programme pour convaincre les citoyens de se rallier à son projet politique (partie C).

I - LA DÉRÉGULATION DES ÉCHANGES COMMERCIAUX, LEVIER MAJEUR DU LIBÉRALISME

A. COMMENT DÉFINIR LE LIBRE-ÉCHANGE ?

Le libre-échange, en pratique, consiste à lever les « obstacles » aux flux commerciaux internationaux. D'un point de vue capitaliste, ces obstacles se définissent comme l'ensemble des règles et des outils normatifs contrariant la circulation d'un bien ou d'un service (par exemple un produit financier) au-delà des frontières nationales. Il peut s'agir des droits de douanes (mesure tarifaire), mais plus largement de tout contenu réglementaire susceptible de contraindre ces mouvements (mesures non tarifaires) : prohibition liée à la nature du produit ou cadre de droit organisant le marché sur le territoire d'arrivée.

Les capitalistes ont donc œuvré au démantèlement de ces « barrières », par la promotion du libre-échange : progressivement, depuis les années 1980, la plupart de ces normes et outils ont été abolis, jusqu'à disparaître presque complètement aujourd'hui. Pour les promoteurs d'une telle politique, il s'agissait de pouvoir localiser les sites de production sur les territoires qui leur sont le plus favorables, c'est-à-dire là où le « coût » du travail (salaires, cotisations sociales) et du capital est le moins élevé, où la fiscalité leur est la plus favorable (imposition sur les sociétés), et au sens large, où les normes locales ménagent le plus leurs intérêts (institutions d'accès au crédit par exemple). Il convient ensuite, selon cette approche politique, que les normes et les barrières de consommation des États soient elles aussi démantelées pour permettre l'entrée des produits ainsi obtenus sur leur territoire. Il s'agit également de faire circuler facilement les capitaux nécessaires à l'établissement des sites de production ou au rapatriement des bénéficiaires.

Cette politique a d'abord concerné les marchandises et s'est étendue depuis à l'ensemble de l'économie, y compris donc aux services qui sont devenus le cœur de l'activité des pays occidentaux comme la France (d'abord des services comme le téléconseil et la vente, puis des services à plus forte valeur ajoutée comme les services informatiques, mais désormais également des services de prestation de main-d'œuvre et de sous-traitance).

La matérialité de cette politique s'illustre en particulier par la chute drastique de l'emploi industriel en France. Les chiffres sont difficiles à établir de manière incontestable et les études divergent de façon significative. Néanmoins, elles concluent toutes à une diminution de très grande ampleur : entre 1980 et 2007, les emplois industriels perdus s'évaluent à 1,9 million, la perte est donc très significative. La part que représentent les emplois perdus du fait des déplacements d'activité sur d'autres territoires fluctue, entre 13 et 40 %, selon cette même étude¹. Ce très fort écart s'explique par le fait que plusieurs facteurs provoquent la diminution de l'emploi industriel : l'externalisation vers le secteur tertiaire, mais aussi l'augmentation de la productivité et l'installation des unités de production à l'étranger.

“ La matérialité de cette politique s'illustre en particulier par la chute drastique de l'emploi industriel en France. ”

1. Lilas Demmou, « Le recul de l'emploi industriel en France entre 1980 et 2007 - Ampleur et principaux déterminants : un état des lieux », *Économie et statistiques*, n° 438-440, 2011.

Ce qui est certain, c'est que mesurer l'impact du *dumping* commercial par les seuls chiffres des délocalisations sous-évalue fortement la réalité de ce dernier phénomène. En effet, il ne prend pas en compte l'installation de nouvelles unités de production à l'étranger pour l'obtention de biens et de services directement destinés au marché français (par exemple, dans le cas d'une entreprise qui installe son service de téléconsultation téléphonique à l'étranger, qui n'effectuera pas alors de délocalisation à proprement parler) ainsi que les conséquences des pertes de revenus occasionnées par la disparition de l'activité pivot d'un territoire.

Pour promouvoir la mondialisation des échanges, capitalistes et politiques ont pu souligner les gains de pouvoir d'achat engendrés par la production de biens à faible coût, qui permet une réduction de leur prix de vente. Mais la concurrence avec des entreprises étrangères à faible coût de production exerce une pression à la baisse sur le niveau des salaires en France. Ajoutée aux emplois supprimés, cette pression diminue les revenus disponibles en France pour la consommation, et ainsi entraîne une réduction de la demande pour les biens et les services, notamment français, au prix plus élevé que ceux obtenus dans les pays de délocalisation². Au final, la dérégulation des échanges produit un effet dépressif sur l'ensemble de l'économie.

Ces mécanismes de libre-échange introduisent également de fortes inégalités, et un marché de l'emploi « à deux vitesses », où les salariés les moins qualifiés sont les plus exposés à la concurrence internationale, alors que les salariés les mieux qualifiés sont ceux qui bénéficient des créations d'emploi liées à la mondialisation³.

Pour certains territoires, **l'impact est extrêmement important lorsqu'une usine disparaît, particulièrement si le bassin d'emploi est peu diversifié.** Il s'agit par exemple des territoires dans lesquels le secteur de l'automobile occupe une place centrale, puisqu'il est estimé que pour 1 emploi supprimé, 4 emplois induits disparaissent, du fait de la sous-traitance, mais également de la baisse des services consommés par les (ex-)salariés de l'industrie⁴. C'est le cas également de l'affaiblissement du secteur de la coutellerie à Thiers : les 3 000 suppressions d'emplois (délocalisation de l'activité vers la Chine) du secteur ont provoqué la perte de 4 500 habitants en 30 ans⁵. Aujourd'hui, ces zones d'emplois très vulnérables représenteraient 20 % de la population totale du pays, dans lesquelles 70 % des revenus seraient désormais d'origine non marchande (pensions, emplois publics, prestations sociales)⁶.

En France, **ce sont des secteurs entiers qui ont disparu sous l'effet de ces déplacements d'unités de production à l'étranger, et souvent des productions essentielles : jouets, électronique grand public, automobile, vélos, textile.** Ce dernier est devenu emblématique d'un secteur de production, dont le caractère essentiel ne se discute pas, qui a fait l'objet d'un déplacement à l'étranger en presque totalité, impactant d'abord des catégories sociales populaires, ruinant des territoires entiers (Nord et Pas-de-Calais, Vosges) et créant des conséquences environnementales désastreuses (nécessité de réimporter des biens indispensables à la vie quotidienne). À la suite de la libéralisation de toutes les réglementations douanières achevée en 2005 et avec la disparition des accords multifibres, la seule suppression des emplois en France s'évalue à 600 000 entre 1990 et 2010⁷.

La dérégulation commerciale a été rendue possible par la participation active des gouvernements, qui ont signé les traités organisant ce mouvement de dérégulation. **Ainsi, ils ont été les acteurs délibérés de leur propre impuissance.** En effet, ce processus a construit un effet *dumping*, qui a conduit tous les systèmes à s'aligner sur le moins-disant social et fiscal, ruinant ainsi toute possibilité pour un État de mener une politique économique et sociale originale. Ainsi, l'effectivité de la souveraineté disparaît et avec elle la matérialité de la démocratie se retrouve fortement remise en cause.

Si cette politique a fortement fragilisé la classe ouvrière des pays occidentaux, elle n'a pas pour autant émancipé les populations des pays d'installation, qui ne doivent leur emploi qu'à un fort *dumping* social, empêchant la construction durable d'une société de progrès.

2. Charlotte Emlinger, Lionel Fontagne, « (Not) Made in France », *Lettre du CEPII*, n° 333, 2013.

3. OCDE, « La mondialisation est-elle bénéfique à l'emploi ? », dans Jean-Yves Huwart, Loïc Verdier (dir.), *La Mondialisation économique : origines et conséquences*, Paris, OCDE, p. 98-121, 2012.

4. *Le Monde*, 14-15-16 juillet 2012, à propos de la politique d'emploi de PSA.

5. *Le Monde*, 16 octobre 2012.

6. Laurent Davezies, *La crise qui vient : la nouvelle fracture territoriale*, Paris, Seuil, 2012.

7. *Le Monde*, 19 janvier 2012.

B. DE LA DÉRÉGULATION FRONTALIÈRE AUX TRAITÉS TRANSATLANTIQUES

La destruction des outils de régulation commerciale n'a pas seulement produit des délocalisations industrielles, à elles seules pourtant nombreuses et terribles pour les salariés qui les ont subies. En dérégulant, les États ont placé leur ensemble normatif dans un processus concurrentiel, qui a eu pour effet de produire un chantage compétitif. Cela a permis aux capitalistes d'obtenir toujours plus de réduction des droits sociaux. Placées en concurrence immédiate et permanente entre elles, les économies nationales ne peuvent qu'aligner leurs standards sur les moins-disants, pour ne pas voir leurs productions se déplacer vers des territoires plus « accueillants ». **Ce chantage compétitif a été le moteur le plus efficace pour organiser le démantèlement des droits sociaux conquis par les travailleurs.** Ainsi, l'affaiblissement du droit du travail (par les loi El-Khomri et ordonnances Macron) est le pur produit de cet alignement présenté comme nécessaire vers un cadre social moins ambitieux pour les salariés.

À ce titre, le champ de la signature d'accords commerciaux que ne cesse d'ouvrir la Commission européenne constitue le parachèvement de ce processus. En allant encore plus loin que la dérégulation permise par le chantage compétitif, ces textes organisent la protection des intérêts des capitalistes par le droit, au détriment des normes souveraines. Ainsi, un détenteur de capitaux non national pourra contester juridiquement l'existence d'une norme qui réduit ses profits : c'est le cas par exemple d'une norme nouvelle qui protégerait plus fortement les salariés contre les accidents du travail. Ou de la mise en place d'un dispositif fiscal taxant plus fortement la distribution des dividendes. C'est le rôle assigné aux fameux tribunaux arbitraux dont l'opinion publique a découvert l'existence au cours des négociations sur le TAFTA⁸ (l'accord de libre-échange un temps négocié entre l'Union européenne et les États-Unis). Mais ceux-ci existent de longue date, le plus connu étant le Traité de la charte sur l'énergie qui a déjà servi de prétexte à la contestation de dispositions environnementales.

Un autre dispositif, la « coopération réglementaire », permet de concevoir en amont, avant même qu'elles ne soient publiées, les normes territoriales pour qu'elles soient le plus adaptées aux standards capitalistes internationaux⁹.

Si le TAFTA n'a finalement pas été signé, **c'est le CETA, l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Canada entré en vigueur partiellement en 2017 et ratifié par la France en 2019**, qui est le premier accord dit de « seconde génération » qui met en œuvre de telles dispositions. D'une part, il crée un forum de coopération réglementaire qui offre au Canada, et notamment à ses entreprises, un accès privilégié au processus de réglementation en Union européenne (et réciproquement). D'autre part, il introduit un effet de cliquet sur la réglementation des secteurs de services en utilisant pour la première fois une « liste négative » où l'Union européenne s'engage à ne pas réglementer des secteurs qui ne seraient pas mentionnés explicitement dans l'accord.

Ainsi, si le protectionnisme est honni par les capitalistes, ces derniers ont conçu et fait appliquer par les gouvernements des environnements de droits qui protègent leurs intérêts internationaux contre les aléas démocratiques.

8. Sur ce sujet, voir par exemple Attac, « Interdisons les tribunaux d'arbitrage – un monde pour les gens, pas pour les profits », *france.attac.org*, 22 janvier 2019 ou CCFD-Terre Solidaire, « Lutter contre le scandale des tribunaux d'arbitrage internationaux », *bilaterals.org*, 2 octobre 2019.

9. Sur ce sujet, lire Corporate Europe Observatory-Friends of the Earth Europe-Lobby Control, « TAFTA : Une attaque camouflée sur la démocratie et les normes de réglementation », *amisdelaterre.org*, septembre 2014.

II - L'UE, ACCÉLÉRATEUR DE LA DÉRÉGULATION COMMERCIALE

A. L'ÉCHEC DE LA DÉLÉGATION DES POUVOIRS DOUANIERS ET COMMERCIAUX À L'UE

Dès l'origine, le traité de Rome prévoit la mise en place d'une union douanière sur le territoire qu'il couvre. Cela signifie concrètement que les États participants abolissent toutes les normes régulatrices contraignant la circulation des marchandises et des capitaux entre eux, mais également qu'ils établissent un tarif douanier extérieur commun (TDEC). Cela signifie que les produits et capitaux entrant sur le territoire commun sont soumis à des normes douanières identiques, et qu'une fois entré, ce produit ne fera plus l'objet de mesures de contrôle particulières¹⁰.

Comme la construction de l'UE s'est matérialisée par la mise en place d'une superstructure administrative, cette dernière a capté l'ensemble des compétences politiques souveraines liées à la politique douanière et commerciale. Elle a adopté une stratégie proactive et idéologique en la matière, à savoir multiplier les accords commerciaux visant, tous, à réduire les régulations commerciales des entités signataires des traités dans lesquelles elle était partie prenante¹¹.

L'UE n'a jamais utilisé les outils douaniers dont elle dispose, même lorsqu'une production stratégique est directement menacée par une politique de *dumping* évidente d'un État. Cela a été le cas par exemple lorsque la Chine a cherché à obtenir une position de monopole sur la production de panneaux solaires, au moyen d'une politique de *dumping* agressive. En quelques années, grâce à des produits vendus à un prix 88 % moins cher que le prix moyen du marché, la Chine a conquis 80 % des parts du marché mondial et fait disparaître les producteurs européens. Pourtant, en raison en particulier de l'attitude de l'Allemagne qui ne souhaitait pas s'aliéner un partenaire commercial, les droits anti-*dumping* mis en place furent trop faibles pour inverser la tendance, et surtout, mis en place de façon beaucoup trop courte (6 mois)¹².

10. Article 28 du TFUE : « L'Union comprend une union douanière qui s'étend à l'ensemble des échanges de marchandises et qui comporte l'interdiction, entre les États membres, des droits de douane à l'importation et à l'exportation et de toutes taxes d'effet équivalent, ainsi que l'adoption d'un tarif douanier commun dans leurs relations avec les pays tiers ».

11. Cette politique est même explicitée dans un article du TFUE, qui, rappelons-le, a une valeur supra-législative : « Par l'établissement d'une union douanière conformément aux articles 28 à 32, l'Union contribue, dans l'intérêt commun, au développement harmonieux du commerce mondial, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux et aux investissements étrangers directs, ainsi qu'à la réduction des barrières douanières et autres » (article 206)

12. *Le Monde*, 6 juin 2013.

B. LE MARCHÉ UNIQUE EUROPÉEN, UN « TAFTA ACHEVÉ »

Corollaire de l'unification de la politique commerciale et douanière aux frontières de l'espace commun, le marché unique se met en place dès la signature du Traité de Rome. Il se caractérise par le démantèlement progressif de tous les instruments douaniers aux frontières intérieures. Dès 1968, les droits de douane disparaissent totalement¹³. Ce processus s'amplifie avec la signature de l'AUE (Acte unique européen) en 1986, qui aboutira dès 1993 à la circulation totalement dérégulée des marchandises, des capitaux et à la « liberté d'installation »¹⁴.

L'UE est un projet politique plus ambitieux qu'une simple union douanière. Le « bon fonctionnement » du marché intérieur, à savoir l'absence de mesure étatique susceptible de nuire à la circulation pure et parfaite des marchandises et des capitaux, est protégé par un ensemble normatif (principalement le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne – TFUE, qui possède une valeur supérieure aux règles de droit national), une superstructure particulière et une Cour de justice qui s'assure de la prééminence de ces règles de droit sur les droits nationaux.

Ainsi, le marché unique européen met en place un effet *dumping* puissant par la dérégulation commerciale : les délocalisations (55 % des délocalisations subies sur le territoire français sont réalisées à l'intérieur de l'espace européen¹⁵) et le chantage compétitif s'exercent pleinement. Ce phénomène a été amplifié par l'entrée massive des pays d'Europe centrale et orientale dans le marché unique dans les années 2000 : de 1998 à 2008, la part de la production industrielle de l'UE obtenue dans les pays à faibles coûts salariaux est passée de 17 % à 44 %¹⁶. Des fermetures d'usine sont devenues emblématiques de ces politiques, comme celle de Whirlpool à Amiens. Le transfert de l'activité vers la Pologne s'explique principalement par le différentiel salarial (le salaire horaire y est de 2,90 €). Les conséquences sont donc dramatiques pour le bassin d'emploi (perte de 600 emplois directs), mais aussi pour la politique écologique européenne (cette délocalisation ayant pour effet la circulation supplémentaire d'un équivalent de 900 camions). Cette politique se généralise au sein du marché unique, devenu « l'espace-*dumping* type » : 85 % de la production industrielle polonaise est aujourd'hui exportée¹⁷.

Le cas de l'usine Whirlpool illustre à quel point le *dumping* est la seule politique économique et sociale possible dans un espace dérégulé dans lequel les législations divergent. En effet, en 2002, 360 emplois avaient déjà été perdus après la délocalisation de la production de machines à laver en Slovaquie. En 2008, ce qu'il restait d'activité avait été préservé, en échange de l'acceptation par les salariés de la perte de 14 jours de RTT et du gel des salaires. Bien sûr, cela n'a pas empêché la multinationale de délocaliser la totalité de la production quelques années plus tard¹⁸. Si l'usine Toyota se maintient à Onnaing, c'est en grande partie parce que les syndicats y ont signé un accord prévoyant les repos forcés, les heures supplémentaires imposées et les week-ends travaillés¹⁹.

La pratique du *dumping* ne constitue évidemment pas l'exclusivité des nouveaux États membres d'Europe centrale et orientale. Il s'exerce aussi entre les pays du noyau initial. Un exemple connu est celui de la production maraîchère espagnole, particulièrement explicite dans le domaine de l'arboriculture. Grâce à ses faibles coûts salariaux, l'Espagne a produit 1 million de tonnes de pêches et de nectarines en 2013, contre seulement 200 000 tonnes 15 ans plus tôt. Sur la même période, la production française est passée de 500 000 à 280 000 tonnes, les surfaces exploitées étant diminuées de 17 %²⁰.

13. Article 30 du TFUE : « Les droits de douane à l'importation et à l'exportation ou taxes d'effet équivalent sont interdits entre les États membres. Cette interdiction s'applique également aux droits de douane à caractère fiscal ».

14. Les articles 34 et 35 du TFUE interdisent « toute mesure quantitative restrictive » entre les États membres. La libre circulation des capitaux est prévue à l'article 63 : « toutes les restrictions aux mouvements de capitaux entre les États membres et entre les États membres et les pays tiers sont interdites », y compris donc avec des États qui constituent des paradis fiscaux notoires : Luxembourg, Malte, Chypre, Irlande, Belgique, Pays-Bas, etc.

15. Lionel Fontagné, Aurélien D'Isanto, « Chaînes d'activité mondiales : Des délocalisations d'abord vers l'Union européenne », *Insee première*, n° 1451, 2013.

16. *Le Monde diplomatique*, mars 2012.

17. *Libération*, 14 avril 2017.

18. *Libération*, 14 juin 2017.

19. *Libération*, 23 janvier 2018.

20. *Le Monde*, 9 août 2013.

Mais le *dumping* peut également venir d'Allemagne, par exemple dans la filière porcine.

Sur la période 2000-2012, l'Allemagne a augmenté ses exportations de viande de porc vers la France de 146 %. Cela s'explique par un coût de la viande inférieur de 0,30 €/kg à celui de la viande française. Coût qui lui-même s'explique par un salaire horaire dans ce secteur de 6 € seulement (et un recours massif à la main-d'œuvre étrangère)²¹.

Au-delà de ce simple effet *dumping* produit par la distorsion territoriale entre l'espace de circulation marchande et l'espace normatif, l'UE ajoute une dimension juridique en assurant la protection des règles du marché unique européen par un ensemble normatif supranational, dont la supériorité sur les règles de droit européen est scrupuleusement encadrée par la CJUE. L'UE édicte ainsi ses propres normes (libéralisation des marchés, liberté d'installation des travailleurs).

Effet *dumping* maximal, édicition de normes dérégulatrices, protection de celles-ci par un pouvoir judiciaire : tout ce qui était décrié à juste raison par la gauche dans le TAFTA et a justifié une campagne active d'opposition, a été achevé au sein de l'UE et ne suscite aucune mobilisation majeure de sa part. Pourtant, il est nécessaire de rappeler qu'un gouvernement de gauche au sein d'un État se verrait empêché de reconstruire, de renforcer et d'étendre ses services publics, ou de protéger son industrie et son agriculture par des mesures douanières.

21. *Libération*, 14 août 2015.

III - LE PROTECTIONNISME, OUTIL INDISPENSABLE DE L'ALTERNATIVE POLITIQUE AU LIBÉRALISME

A - LA MONDIALISATION ÉCONOMIQUE DE PLUS EN PLUS CONTESTÉE

Délocalisations, *dumping* social, déplacements de marchandises sur toute la surface du globe, et, au final, réduction de la souveraineté des peuples, le procès de la mondialisation économique et de ses excès est instruit depuis déjà près de 20 ans. La nocivité des accords de libre-échange et du mouvement global vers un libre-échange absolu sont largement dénoncés, en particulier lors des sommets de l'OMC chargés d'étendre les secteurs économiques soumis à la règle du libre-échange.

En particulier, le caractère bénéfique pour les populations des pays en voie de développement, grâce au libre-échange, se trouve de plus en plus contesté. Ces territoires se spécialisent dans la fabrication de marchandises destinées à l'exportation, dans des conditions sociales très dégradées, puisque la décision de s'y installer pour une multinationale se prend justement sur l'offre de coûts sociaux, fiscaux et environnementaux très bas. L'exemple des sous-traitants d'Apple (qui fabrique la totalité de sa production en Asie), Foxconn et Pegatron est bien connu : semaine de 69 h, critères de recrutement discriminatoires (sur l'âge, l'ethnie, la taille, etc.), conditions de travail peu protectrices²² (en particulier dans les espaces de vie hors travail, les salariés étant très souvent logés sur le lieu de production). Surtout, le fameux « rattrapage de la classe moyenne chinoise » est en grande partie illusoire : dès que les revendications salariales s'intensifient, les détenteurs de capitaux n'hésitent pas à déplacer leurs unités de production vers des territoires à la main-d'œuvre abondante et moins chère (en l'occurrence, Indonésie et Philippines). À l'échelle du monde, dans un environnement politique et économique inchangé, ce mouvement est donc appelé à ne pas connaître de fin.

Le cas du Bangladesh est devenu, dans des circonstances tragiques, le symbole de ce caractère désastreux du développement par le libre-échange. Ce pays très pauvre a spécialisé sa production en matière textile, au point de devenir en quelques années le deuxième exportateur mondial. Cette spécialisation a été extrême, puisque 80 % des exportations de ce pays sont issues de ce seul secteur, et se sont effectuées sur la base d'une attractivité permise par des droits sociaux très faibles : salaire horaire de 0,11 € (inférieur de 30 % au salaire chinois), normes environnementales inexistantes, syndicats interdits, etc. Beaucoup de marques occidentales y ont installé leur production, confiée à des sous-traitants : afin d'assurer une production à meilleur coût, les normes de sécurité élémentaires n'étaient pas respectées. Lors d'un incendie, le 24 avril 2013, un immeuble de production textile s'est effondré et a tué 1134 ouvriers²³.

Malgré tout, **tout un pan de la gauche a évité de traiter le sujet du commerce international sous un angle social, en particulier à cause d'une vision simpliste de l'internationalisme.** Cependant, elle a reconnu que l'augmentation de la disjonction entre lieu de production et lieu de consommation créait des inconvénients environnementaux majeurs, non seulement à cause du transport induit, mais également parce que les conditions de production à l'étranger peuvent être beaucoup plus dommageables pour l'environnement (déforestation, pollution des eaux, intensité carbone de la production d'électricité, etc.). Ce biais environnemental constitue d'ailleurs le principal point de contestation des collectifs contestant les traités de type TAFTA, CETA, JEFTA ou Mercosur conclus par l'UE ces dernières années, en insistant sur les risques bien constitués de perte de souveraineté agricole et alimentaire.

22. *Le Monde*, 31 juillet 2013.

23. *Le Monde*, 25 septembre 2013 ; *Libération*, 23 avril 2015.

Si les localisations à l'étranger ne sont pas en premier lieu déterminées par les normes environnementales peu contraignantes, mais plutôt majoritairement par des coûts du travail et du capital inférieurs²⁴, ce « *dumping* environnemental » sert certainement de chantage à la délocalisation afin de promouvoir des règles plus souples.

L'industrie pharmaceutique (et Sanofi en premier lieu) a cependant bien délocalisé 80 % de la production de ses principes actifs, en particulier pour trouver sur les nouveaux territoires d'installation de ses usines des normes moins contraignantes, en matière d'obligation de traitement des eaux²⁵. De la même façon, les raffineries françaises ont pour la plupart fermé en raison de normes environnementales jugées trop contraignantes²⁶.

La déforestation des forêts tropicales pour exportation de bois précieux ou de produits agricoles exportés, en premier lieu pour la production de viande et de produits animaux à destination de la consommation humaine, ainsi que la production de soja à destination de l'alimentation animale²⁷ est un phénomène qui préexiste à la perspective du vaste accord de libre-échange UE/Mercosur : l'UE est ainsi la principale importatrice de biens issus de la déforestation, pour un montant de 6 Md € en 2012²⁸ (soja, bœuf, cuir, huile de palme), et ces importations ont une emprise au sol de 9 millions d'hectares²⁹. Le résultat est absolument désastreux : entre 12 et 17 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre s'expliquent par la déforestation des forêts tropicales³⁰ et les émissions liées à la déforestation importée sont évaluées autour de 27 mégatonnes d'équivalent CO₂ pour la France uniquement³¹.

Aujourd'hui, **56 % de l'empreinte carbone des émissions directes de GES produites par les ménages en France résulte de l'importation de biens et de services**. Entre 1995 et 2018, alors que l'empreinte carbone des Français augmente de 20 % (mais diminue depuis 2005), le niveau des émissions importées double et ne présente aucun signe de réduction. Ces émissions sont en premier lieu originaires d'Union européenne et de Chine. Ainsi, par les conditions de production à l'étranger très émissives (notamment par l'utilisation massive de charbon par les deux principaux déficits commerciaux de la France, à savoir la Chine et l'Allemagne) et par son utilisation massive des transports pour l'acheminement des biens, le libre-échange contribue au réchauffement planétaire³².

Cependant, si Bernard Cassen pose la nécessité de concrétiser cette lutte contre le libre-échange en moyen politique dès 2000 avec l'invention du concept de « protectionnisme solidaire », une certaine gauche est depuis restée très empruntée sur les moyens à définir pour contrer le libre-échange, vu comme moyen utilisé par le capitalisme pour appuyer le rapport de forces en sa faveur.

“ 56 % de l'empreinte carbone en France résulte de l'importation de biens et services et le niveau des émissions importées a doublé depuis 1995. ”

24. Voir par exemple Jean-Marie Grether, Nicole Andrea Mathys, Jaime De Melo, « [Unravelling the worldwide pollution haven effect](#) », *The Journal of International Trade & Economic Development*, vol. 21, n° 1, p. 131-162, 2012.

25. *Le Monde*, 4-5 janvier 2015.

26. Pour s'installer en Inde, dans le cas de Petroplus, voir *Le Monde*, 16 octobre 2012.

27. Commission européenne, « [The impact of EU consumption on deforestation: Comprehensive analysis of the impact of EU consumption on deforestation](#) », Technical Report 2013-63, Bruxelles, UE, 2013.

28. *Libération*, 18 mars 2015.

29. Commission européenne, *op. cit.*

30. *Le Monde*, 5 mars 2013.

31. Florence Perdrill, Martin Persson, Javier Godar, Thomas Kastner, Daniel Moran, Sarah Schmidt, Richard Wood, « [Agricultural and forestry trade drives large share of tropical deforestation emissions](#) », *Global Environmental Change*, vol. 56, p. 1-10, 2019.

32. Commissariat général au développement durable, « [Chiffres clés du climat – France, Europe, Monde](#) », Paris, SDES-DGEC-14CE, 2020.

Si Jean-Luc Mélenchon a, dès 2013, introduit le protectionnisme comme moyen à inscrire dans son programme pour réaliser ses objectifs politiques, des nœuds importants n'ont pas connu de résolution, en particulier la question centrale de l'espace aux frontières duquel appliquer ces mesures protectionnistes. En effet, aborder cette question de front implique de se confronter, de nouveau, au complexe problème européen.

La crise sanitaire due à la COVID-19 a amplifié le problème de l'excès de la mondialisation des échanges. Le peuple français s'est découvert dépendant de fournisseurs extérieurs pour des produits aussi essentiels que les masques, les respirateurs médicaux ou le paracétamol. Il a découvert que les entreprises productrices (Luxfer, Sanofi) avaient largement délocalisé leur production et que l'approvisionnement était désormais conditionné à la capacité d'achat sur ces marchés extérieurs. L'impuissance volontaire de l'État a de nouveau été éprouvée par son refus catégorique de nationaliser le site de Luxfer³³. La filière des masques en tissus, fortement encouragée par les pouvoirs publics, s'est effondrée en quelques semaines, face aux importations massives de produits bon marché³⁴.

Quant à la gauche, si le nombre de publications relatives au monde d'après a explosé en 2020, insistant largement sur la nécessité de procéder à une relocalisation de la production, elle n'a pas franchi le supposé Rubicon de l'exposé des moyens pour y parvenir.

B - IL N'Y A PAS DE RELOCALISATION DE L'ACTIVITÉ SANS MESURES PROTECTIONNISTES

Si l'ensemble de la gauche exprime que la relocalisation de l'activité constitue un objectif majeur de la construction du monde post-capitalisme mondialisé, celle-ci doit cependant décrire précisément les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir. Cela constitue la seule approche pour envisager l'affrontement avec le libre-échange. Le protectionnisme est parfois envisagé seulement en lui-même et caricaturé, assimilé au nationalisme et au repli sur soi. Tel quel, le concept constitue un repoussoir qu'il est toujours compliqué, si ce n'est impossible, d'envisager à gauche pour certains.

À rebours, il convient de le présenter comme constituant un moyen technique, mais indispensable pour atteindre les objectifs politiques que l'on s'assigne. **Il ne saurait y avoir de relocalisation sans protectionnisme, mais le seul protectionnisme ne suffira pas à organiser une relocalisation alternative au capitalisme libéral mondialisé.** Envisagé comme cela, le protectionnisme est une composante essentielle, pas plus, mais pas moins, d'un ensemble de moyens que doit utiliser un gouvernement de gauche élu par le peuple souverain pour mettre en œuvre un programme de justice sociale.

Le protectionnisme doit être utilisé conjointement avec d'autres moyens, mobilisés pour remplir l'objectif complexe d'une relocalisation qui ne revient pas à simplement favoriser le capitalisme local : nationalisations opérées dans des secteurs clés comme l'énergie, les transports ou la santé, réglementation (définition de normes techniques et sanitaires), définition de nouveaux critères (comme la protection de l'emploi ou la limitation de l'émission de GES) pour la commande publique. Ce dernier moyen par exemple pourrait s'avérer déterminant, en introduisant de nouveaux critères, autres que le seul prix (respect de critères précisément énoncés, privilégiant la politique sociale du fournisseur, ses pratiques fiscales, les pollutions émises, etc.).

Car la relocalisation des moyens de production ne pourra s'effectuer par de seuls appels à « relocaliser », par l'organisation de marchés de niche destinés à un public de consommateurs privilégiés ou par des chartes éthiques signées par les multinationales. Celles-ci sont de toute façon inefficaces : cinq ans après le drame du Rana Plaza, les multinationales ont toutes signé des engagements, non contraignants, mais la pression sur les coûts et les délais de production n'a fait qu'empirer³⁵.

33. *Mediapart*, 18 avril 2020.

34. *Le Figaro*, 29 juillet 2020.

35. *Libération*, 24 avril 2018.

La relocalisation pourra s'obtenir en envisageant comment les intérêts capitalistes ont organisé la mondialisation et pourquoi. La suppression des instruments de régulation commerciale a été utilisée pour permettre aux capitalistes une totale liberté d'installation, de circulation des marchandises des lieux de production vers les lieux de consommation et de mouvement des capitaux nécessaires pour délocaliser et rapatrier les bénéfices. À l'inverse, **un gouvernement cherchant la transformation sociale et écologique doit utiliser des mesures permettant de contraindre la réinstallation de la production au plus proche de la consommation : ces instruments de régulation commerciale peuvent être définis sous le vocable de protectionnisme.** À ce terme, parfois négativement connoté, un autre peut être proposé afin de sortir de certaines réticences, celui de gouvernement des échanges.

C- QUEL CONTENU À CE GOUVERNEMENT DES ÉCHANGES ?

Une fois les objectifs politiques définis, le souverain mettra en œuvre les mesures nécessaires, en particulier en matière de régulation du commerce international, pour les atteindre. L'arsenal est vaste, adaptable, mesuré et peut être reconfiguré en permanence en fonction de l'évolution de l'environnement politique.

DROITS DE DOUANES ET VISAS ENVIRONNEMENTAUX

Il appartiendra au souverain de définir les productions essentielles qu'il souhaite relocaliser et d'adapter les moyens techniques pour y parvenir. Ceux-ci sont multiples : l'instrument tarifaire en est un. Il s'agit de taxer les produits importés lors de leur entrée sur le territoire souverain, si l'on considère qu'ils viennent concurrencer une production territoriale de façon déloyale, parce qu'obtenus dans des conditions de *dumping*. Il s'agit donc de droits de douane et, typiquement, les visas environnementaux ou la taxe carbone, qui prévoient une taxation des importations en fonction de la quantité de carbone émise pour leur obtention et le trajet nécessaire pour parvenir jusqu'au territoire de consommation, sont à ranger dans cette catégorie.

L'utilisation des droits de douane est ainsi indiquée pour cibler les produits et les services relevant de l'économie marchande, soumis à une forte concurrence mondiale, dans des conditions de *dumping*, qui empêchent l'installation d'une filière territoriale durable. La fixation des tarifs, évolutive, doit être envisagée en fonction du différentiel compétitif dû aux systèmes sociaux (salaire minimum, droit à congés, protection contre les accidents du travail, cotisations sociales), fiscaux (niveau de l'imposition sur les bénéfices, le patrimoine, les hauts revenus, etc.) et environnementaux. Les filières productives qui peuvent être réinstallées sur un territoire comme celui de la France et qui relèvent du secteur privé sont concernées, en premier lieu les filières du textile, de l'automobile et de l'électroménager.

“ Un gouvernement de transformation sociale et écologique doit utiliser des mesures permettant de contraindre la réinstallation de la production au plus proche de la consommation. ”

PROTÉGER DES FILIÈRES STRATÉGIQUES ET REFUSER L'HYPOCRISIE IMPORTATRICE

L'instrument tarifaire peut être complété par des instruments quantitatifs. Un État souverain peut ainsi observer ses besoins sur un champ productif donné, et considérer qu'il lui est nécessaire de procéder à des introductions pour assurer ses besoins essentiels, tout en les limitant pour ne pas compromettre sa filière territoriale. Cet instrument n'est évidemment pas exclusif du premier. Il aurait vocation à s'appliquer à des filières plus stratégiques, telles que les produits énergétiques, la sidérurgie et bien sûr les produits agricoles. Le redémarrage d'une filière sidérurgique autosuffisante en France demanderait ainsi des efforts sur plusieurs années. Une politique essentiellement tarifaire n'aurait donc pas de sens, puisqu'il s'agirait de couvrir des besoins, voués pour certains produits à diminuer d'année en année. Un contingent de produits importés serait ainsi pertinent, afin de permettre de couvrir les besoins pour ne pas compromettre l'activité économique globale, tout en n'empêchant pas le redémarrage d'une activité nationale.

Une politique souveraine doit se définir par l'ensemble de biens et de services dont l'entrée sur son territoire est interdite, car les conditions de leur obtention ou de leur utilisation sont absolument incompatibles avec ses propres normes. Dans cette catégorie se rangent bien sûr tous les interdits sanitaires et environnementaux (gaz et pétrole de schiste – sinon pourquoi en interdire l'exploitation sur son propre sol ? OGM, médicaments prohibés, les fameux poulets au chlore et les bœufs aux hormones, etc.³⁶), mais aussi les produits obtenus dans des conditions sociales inacceptables (ballons de football *World Cup* fabriqués par des enfants au Pakistan) ou produits financiers provenant de paradis fiscaux (le marché des capitaux avec le Luxembourg devrait ainsi être totalement fermé).

Le peuple souverain doit ainsi édicter des règles qui interdisent l'entrée de produits obtenus dans des conditions contraires à ses propres normes, sinon cela revient pour lui à admettre que ces dernières sont dénuées de valeur. Autoriser sans aucune espèce de contrôle l'entrée massive de *smartphones*, obtenus par la surexploitation des terres rares au Congo, le travail dégradé en Asie et l'importation massive *via* des transports polluants, consiste implicitement à considérer ces moyens de production et de transport comme acceptables sur son sol. Les mesures de protection doivent être étendues aux exportations, alors que l'UE pratique, en matière agricole par exemple, une politique qui relève du *dumping*.

La Douane, administration de la régulation des échanges commerciaux

La mise en œuvre de ces mesures commerciales doit être opérée par l'administration des douanes, qui dispose des moyens humains et matériels pour appréhender les marchandises lors de leur franchissement du territoire, à la frontière. Elle dispose à ce titre de pouvoirs particuliers, consignés dans un code spécifique, parfois exorbitants du droit commun, de façon à ne pas permettre la pénétration de marchandises sur le territoire qui ne doivent pas y circuler. Si l'on considère que la régulation efficace des flux de marchandises et de capitaux est un instrument indispensable pour démettre les politiques publiques du chantage compétitif, l'administration des douanes apparaît alors comme un instrument consubstantiel à l'exercice de la souveraineté.

36. Un exemple concerne l'interdiction des élevages de vison en France, mais qui ne s'accompagne pas de l'interdiction des produits à fourrure (de toute façon impossible, la France ne dispose pas du pouvoir de prohibition) : l'interdiction française pousse donc à la délocalisation, sans capacité de contrôler les normes de production des produits importés. Voir *Le Figaro*, 30 septembre 2020.

Or, précisément, l'évolution de l'environnement douanier en France depuis 30 ans révèle la désintégration des outils concrets d'exercice de la souveraineté de l'État. Avec l'intégration européenne, les compétences douanières et commerciales sont, comme on l'a vu, transférées en totalité à l'UE. La réglementation douanière est donc entièrement édictée par l'UE, et contenue dans un Code des douanes de l'Union. Depuis 1993, le territoire de l'UE constitue un territoire douanier unique, c'est-à-dire non seulement que les marchandises y circulent sans droit de douane, mais également sans qu'aucune formalité de passage frontière ne soit enregistrée. Conséquence concrète, le franchissement frontière d'une marchandise effectuée hors du territoire national, à n'importe quel point de l'UE, par une administration douanière d'un autre État membre, acquiert le statut de marchandise européenne et ne peut faire l'objet d'aucune mesure de contrôle lors de son arrivée en France.

Cette intégration européenne, dans un contexte d'intensification du libre-échange mondial, a eu pour effet de diminuer le rôle régulateur de l'administration des douanes et de créer un véritable *dumping* douanier. Pour attirer sur leur sol le dédouanement des marchandises importées en UE, générateur de trafic dans leurs ports et d'emplois logistiques, les États européens ont mis en avant la «souplesse» des formalités et des contrôles douaniers. La France s'est elle aussi pleinement inscrite dans cette démarche, en faisant de la «facilitation» du commerce un objectif en soi assigné à l'administration des douanes, ce qui s'est par exemple traduit par l'introduction d'un indicateur sur le temps d'immobilisation des marchandises à la frontière, qui devait significativement être réduit (il se situe aujourd'hui autour de 3 minutes). La mise en œuvre du Brexit illustre ces choix en matière de douane. Alors que le Royaume-Uni claque de lui-même la porte de l'UE, et que, à Calais, la France constitue le principal point de passage entre les deux territoires, la politique douanière a immédiatement consisté à inventer une frontière «intelligente», c'est-à-dire une frontière où les contrôles sont le plus limités possible.

Face à l'afflux de marchandises importées, à la réduction massive de ses effectifs (5000 emplois perdus en 30 ans sur un effectif total ramené aujourd'hui à 17000 agents), la Douane n'est plus en mesure d'effectuer les contrôles des marchandises pénétrant sur le territoire. Environ 0,5 % des importations le sont en réalité.

Pour retrouver les moyens effectifs de la souveraineté, il convient donc de faire coïncider les moyens douaniers au territoire sur lequel cette souveraineté s'applique, en les redéployant au sein de l'État. Cela n'impliquera pas la création de postes-frontière sur toutes les routes de passage, de Dunkerque à Hendaye. La technologie permet une utilisation des ressources différente de celle qui prévalait avant 1993. La politique douanière doit par contre impérativement être exécutée selon des objectifs profondément revus : protection du territoire, lutte contre le *dumping*, préservation de la législation nationale, et non plus facilitation des échanges.

Ce cadre ainsi redéfini impliquera l'arrêt immédiat des suppressions massives d'emplois et d'implantations, mais nécessitera, tout au contraire, le développement des moyens nécessaires à l'accomplissement de ces missions de souveraineté.

La politique agricole commune, en calculant ses subventions agricoles sur la surface d'exploitation, contribue à encourager les productions agricoles, génératrices de surplus, exportées à bas prix vers les pays du Sud. De la même façon, la suppression de la politique régulatrice des quotas laitiers a conduit à la production de quantités importantes à bas prix en UE reversées sur ces marchés.

En conséquence, ces produits européens subventionnés, moins chers que les produits locaux, nuisent au développement d'une agriculture autosuffisante des pays du Sud³⁷.

La réintroduction de ce gouvernement des échanges ne signifie par ailleurs en aucun cas l'organisation d'une économie d'autarcie. À la différence du libre-échange maximaliste aujourd'hui pratiqué sans discernement, il s'agira de prendre en compte ses propres besoins, notamment ce qu'il est en incapacité de produire (produits énergétiques, produits agricoles tels que le café, le thé, le chocolat, etc.) et les politiques coopératives qu'il entend mener avec d'autres espaces. **Il lui sera ainsi possible de favoriser les importations en provenance d'espaces avec lesquels il entretient des relations privilégiées** (importer le café du Brésil sous un gouvernement Lula plutôt que de Colombie, privilégier le pétrole vénézuélien plutôt que saoudien, etc.) ou organiser des contreparties dans le cadre de politiques coopératives ambitieuses.

Enfin, une politique de relocalisation ne peut s'envisager par le seul biais des instruments de régulation commerciaux. Elle doit être insérée dans un ensemble plus vaste, liant l'ensemble des outils techniques mobilisés. Ainsi, **une politique tarifaire sidérurgiste mise en place pour mailler le territoire d'un réseau ferré n'a de sens que si ce dernier est de nouveau confié à un monopole public**, permettant d'envisager d'un seul tenant le produit, le moyen et le besoin.

La politique de régulation du commerce met donc à disposition des États un large panel de mesures pour mener à bien des politiques à la fois sociales et souveraines, et qu'ils ont d'ailleurs longtemps utilisé. Ainsi, si les États-Unis mènent une politique de libéralisation agressive, cela ne s'est généralisé qu'après leur installation en tant que puissance économique dominante. Pour construire cette puissance, les États-Unis ont longtemps privilégié une politique économique protectionniste, entre la fin du XIX^e et le début du XX^e siècle (mesures douanières pour permettre le développement d'une industrie tournée vers le marché intérieur, ou loi Hawley Smoot qui a permis la protection de l'agriculture américaine lors de la crise de 1929). Les droits de douane se situaient alors à un niveau moyen de 50 %, et ce n'est que suite à leur domination géopolitique et monétaire au sortir de la Seconde Guerre mondiale que les États-Unis ont privilégié un libre-échange expansif, qui avait pour objectif de servir les intérêts de la puissance américaine³⁸. Le protectionnisme n'a cependant pas été considéré, comme a pu à l'inverse le considérer l'UE, comme un outil définitivement dépassé. Face à l'importante vague de désindustrialisation engagée depuis les années 1990, il est redevenu un outil public, objet du débat politique, utilisable pour protéger l'espace national américain.

“ Un gouvernement des échanges prendra en compte ses propres besoins, notamment ce qu'il est en incapacité de produire et les politiques coopératives qu'il entend mener avec d'autres espaces. ”

37. Cécile Barbière, « Les dommages collatéraux de la PAC sur l'agriculture des pays en développement », *euractiv.fr*, 18 octobre 2019.

38. Voir par exemple Paul Bairoch, *Mythes et paradoxes de l'histoire économique*, Paris, La Découverte, 1994.

D - RÉGULER LE COMMERCE IMPOSE DE RÉSOUDRE DES NŒUDS POLITIQUES

QUEL TERRITOIRE POUR LES INSTRUMENTS DOUANIERS ?

En première instance, l'application de mesures protectionnistes pose la question du territoire souverain et de ses limites. Les instruments douaniers n'existent que parce qu'ils sont déployés aux frontières d'un espace producteur qu'il s'agit de protéger.

Or, la souveraineté politique économique aujourd'hui en Europe est divisée, entre, d'une part, les politiques économiques et fiscales, encore largement décidées par les États, et d'autre part, la politique commerciale et douanière, compétence exclusive de l'UE. Cette dichotomie pose une difficulté politique majeure, qu'il appartient de résoudre : **soit l'UE s'unifie véritablement, et devient une véritable construction fédérale, soit le projet européen change radicalement**, en conférant aux seuls États membres les compétences commerciales et douanières, qui auront ainsi conservé la pleine souveraineté économique et sociale.

Les États-Unis constituent évidemment l'exemple type de l'État fédéral : des entités fédérées y disposent effectivement de pouvoirs propres, mais la matière douanière relève de la seule compétence de l'État fédéral, tout comme les orientations principales en matière de politique économique et sociale.

Pourtant, un décalque sur le territoire européen est politiquement irréaliste. Tout d'abord, parce que, justement, le projet européen s'est développé sur la construction du marché unique dérégulé comme socle, sans aucune harmonisation législative sérieuse. Construire un État fédéral en poursuivant l'objectif politique d'une politique économique et sociale ambitieuse constitue donc un renversement total de paradigme hors de portée aujourd'hui (voir la note #2 d'Intérêt général, « [Traité européens : scénarios pour une rupture](#) »). Aucun gouvernement et peu de forces politiques significatives ne reprennent ce projet dans cet espace à 27 États.

En outre, il n'existe aucun précédent historique d'États-nations constitués qui ont dissout leur souveraineté dans une construction fédérale *ex nihilo*. Les États fédéraux se sont en réalité construits sous cette forme dès la construction de l'État-nation, à l'instar des États-Unis d'Amérique, de la République fédérale d'Allemagne, ou du Brésil. Cette construction s'est réalisée sur un projet politique unique, sur un espace géographiquement cohérent et à partir de la perception des populations concernées d'appartenir à une communauté historique et culturelle commune.

La cohérence entre territoire souverain, au sens de l'application de normes communes et d'institutions légitimes, et mesures de protection à ses frontières est essentielle. Considéré de façon réaliste, cet objectif ne peut être atteint sur l'espace européen. Politiquement, l'unanimité requise dans le fonctionnement de l'UE ne permet pas d'affronter les politiques antisociales. Les compétences douanières et commerciales doivent donc être rétrocédées aux États-nations, qui pourront alors réguler leurs échanges commerciaux selon des objectifs de protection concordant avec les politiques économiques et sociales qu'elles mènent sur leurs territoires. Cette politique implique une modification radicale des traités européens, qui prévoient aujourd'hui une compétence exclusive de l'UE sur ces sujets.

Le projet politique européen doit être refondé, en dehors d'une union douanière dérégulatrice et d'un marché intérieur devenu objectivement un espace de *dumping*. Il est temps de rompre avec le marché unique et la libre circulation des marchandises au sein des 27 États de l'UE³⁹. Ainsi, la compétence douanière revenant au niveau national pourra permettre de mener des coopérations tout en relocalisant les activités économiques et industrielles.

Comme l'écrivait la note #2 d'Intérêt général « [Traité européens : scénarios pour une rupture](#) » : « *La logique doit être la suivante : nous n'imposons rien à nos voisins, et rien ne peut nous être imposé par eux ou par une quelconque autorité illégitime censée nous représenter collectivement. Autrement dit, chaque peuple doit être libre de décider ce qu'il considère être souhaitable pour faire société.* »

39. Sur les impasses européennes et les propositions pour les dépasser, voir Collectif « Chapitre 2 », *La gauche à l'épreuve de l'Union européenne*, Vulaines-sur-Seine, Éditions du Croquant, 2019.

RÉGULER ET COOPÉRER

Pour autant, **cet unilatéralisme, consubstantiel à l'exercice de la souveraineté, n'est pas mécaniquement belliqueux**. À l'inverse, l'imposition de la baisse de tarifs douaniers par les puissances dominantes revient bel et bien à une politique agressive non coopérative. Il n'a pas vocation à imposer des politiques aux autres espaces souverains. Cet unilatéralisme est tout à fait compatible avec une politique coopérative ambitieuse, pensée non pas sur le gain d'espaces commerciaux dans les espaces souverains tiers, mais avec l'ambition du développement autonome de chacune des parties prenantes à la coopération.

Si les accords commerciaux sont aujourd'hui considérés comme ne pouvant être que des accords de libre-échange, de dérégulation, ils pourraient prendre une forme différente : échanges de biens et de services, bien sûr, mais également aides au développement, coopérations scientifiques, sanitaires, etc. **Ces coopérations pourraient prendre des formes territoriales plurielles : accords bilatéraux d'État à État**, échanges privilégiés entre régions transfrontalières. Les solidarités européennes du fait de la proximité géographique, politique et historique des États feront l'objet de coopérations indispensables.

Une politique souveraine en matière commerciale doit donc **rechercher un équilibre entre un unilatéralisme assumé et revendiqué et un dynamisme coopératif international. L'unilatéralisme est indissociable de l'exercice plein et entier de la souveraineté**. Il n'est que la déclinaison de l'expression démocratique. La France doit pouvoir mettre en place des politiques économiques et sociales ambitieuses et vertueuses, sans attendre que ces dernières soient inscrites dans un cadre international. Et pour assurer leur solidité, un unilatéralisme commercial et douanier est corrélatif.

Quels moyens juridiques à droit constant pour dénoncer les accords de libre-échange ?

La dérégulation du commerce repose sur un corpus juridique de traités internationaux qui recommande et encadre le démantèlement des instruments et des tarifs douaniers. Un gouvernement qui souhaiterait remettre en cause cette politique le pourrait-il en respectant le cadre juridique international en vigueur ? De quelles options disposerait-il dans ce cas de figure ?

En France, le cadre d'application des traités est fixé par l'article 55 de la Constitution qui dispose que « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ».

Un gouvernement pourrait donc agir juridiquement sur plusieurs leviers :

1) en renégociant les traités

Ce biais suppose l'acceptation de l'autre partie au traité. Un traité renégocié prime sur l'ancien. Il est possible de ne renégocier que certaines parties de ce traité, qui peuvent déroger à certaines dispositions, ou les suspendre¹. Il est tout à fait possible d'envisager un gouvernement parvenant à convaincre un partenaire commercial de réviser un traité pour en redéfinir les aspects les plus inacceptables, en contrepartie du maintien dudit traité. Cependant, ce traité ainsi redéfini doit respecter l'objet du traité initial, ce qui, dans le cadre des accords de libre-échange, limite considérablement la portée d'une telle renégociation.

1. Convention de Vienne, articles 41 et 58.

Par ailleurs, beaucoup de ces traités sont multilatéraux, et une renégociation bilatérale ne peut porter atteinte « ni à la jouissance par les autres parties aux droits qu'elles tiennent du traité ni à l'exécution de leurs obligations ».

2) en contournant les traités

Les États-Unis n'hésitent ainsi pas à contourner les règles de l'OMC lorsque ce pays considère qu'elles lui sont défavorables. Ainsi lorsqu'une décision de l'organisme de règlement des différends (ORD) prend une mesure à son encontre, les États-Unis considèrent qu'elle doit être validée à la majorité des 2/3 des pays membres de l'OMC, ce qui leur permet d'organiser la pression sur les États pour le rejet de cette décision.

De la même manière, les États-Unis menacent régulièrement de ne pas approuver la nomination des juges ou d'interrompre le financement de l'OMC, ce qui leur permet, en dehors des règles de droit, d'influencer celles-ci².

Un gouvernement fermement décidé à peser dans le commerce international au-delà du seul dogme du libre marché trouverait là des politiques susceptibles de l'inspirer pour l'instauration d'un rapport de forces plus favorable à ses intérêts.

3) en dénonçant les traités

D'un strict point de vue juridique, cette voie s'avère étroite et complexe. Devant les tribunaux, il est envisageable de :

- contester la réciprocité des traités (dans un traité de libre-échange, cela s'avère complexe) ;
- considérer qu'un traité ne contient pas de dispositions claires, donc qu'il n'est pas susceptible de produire des effets directs ;
- enfin, un gouvernement peut toujours décider d'abroger (de façon consensuelle) ou de le dénoncer et le suspendre (unilatéralement). Selon le droit international, la dénonciation doit se justifier « par une substantielle violation » commise par l'autre partie³.

Il paraît donc, en restant dans un strict cadre légal inchangé, bien difficile pour un État isolé, de modifier le cadre dominant du libre-échange en mobilisant les seules possibilités offertes par le droit international, d'autant qu'en matière de traités commerciaux, les compétences sont celles de l'UE. L'instauration d'un rapport de forces par celle-ci serait à même de contraindre ses partenaires commerciaux à modifier l'environnement juridique du commerce international, mais il paraît peu probable que l'équilibre interne de l'UE soit modifié en ce sens à court terme.

Afin de mettre en action un gouvernement des échanges régulateurs, la France devra assumer une voie unilatéraliste, pour rompre avec des traités commerciaux qui, aujourd'hui, ne le lui permettent pas.

2. Thérèse Buchmüller, Annabelle Jalladeau, Aymeric Duclos, Augustin de Colnet, Hugo Contard, Maxence de Lorgeril, *Le protectionnisme américain*, Paris, École de guerre économique, 2018.

3. Convention de Vienne, article 60.

POUR UNE POLITIQUE ÉMANCIPATRICE DE LA FRONTIÈRE

Présenter le protectionnisme sous la forme d'un gouvernement des échanges a pour objectif de vider le terme de la symbolique négative que ce terme conserve à gauche. Il convient alors de rappeler cette mécanique : les objectifs politiques constitutifs d'un programme de progrès social et écologique doivent être atteints avec des outils, indispensables pour pouvoir se concrétiser. **La politique de régulation commerciale d'un gouvernement de progrès social et écologique n'aurait pas pour objectif de préserver le capitalisme national, au service d'un quelconque patriotisme économique, qui néglige l'intérêt des salariés.** Bien au contraire, le gouvernement des échanges doit être au service des intérêts sociaux et écologiques que l'on se fixe : s'il n'est pas mis en place, la France ne peut échapper au chantage compétitif, et donc ne pourra pas concrétiser une hausse des salaires, un emploi plus équitable des ressources de l'impôt, une meilleure répartition des richesses produites ou encore la réduction du temps de travail.

Cependant, afin que la démarche soit comprise par le plus grand nombre et suscite l'adhésion, elle doit être précise sur les outils mis en œuvre, les moyens utilisés pour leur déploiement et l'identification des obstacles à contourner.

S'inscrivant dans une démarche de défense du patriotisme économique, le RN, à l'inverse, est – volontairement – resté vague sur le protectionnisme qu'il entend pratiquer, se contentant, pendant la campagne de 2019 des élections européennes, d'évoquer une surtaxation des « importations mondialisées anti-écologiques »⁴⁰.

D'autre part, le RN a largement amoindri sa critique de l'UE, après avoir payé électoralement le poids de ses contradictions sur le sujet dans l'entre-deux-tours de la présidentielle en 2017. Le référendum sur la sortie de l'UE ne figure plus à son programme. Or, la mise en place d'une politique commerciale implique un positionnement très clair sur ce point. *A minima*, cela implique de décrire les moyens pour atteindre cet objectif : **la France doit récupérer sa compétence en matière de politique commerciale et douanière**, ce qui implique de modifier le TFUE, à valeur supra-législative, qui prévoit la seule compétence de l'UE en la matière.

Enfin, dans l'histoire récente, la mise en place de politiques protectionnistes assumées est principalement le fait des États-Unis, lors du mandat de Donald Trump. Or, celui-ci pâtit évidemment d'une réputation détestable, tout particulièrement aux yeux de la gauche française. Pour répondre à cette assimilation qui sera sûrement formulée par les adversaires politiques à ce projet de gouvernement des échanges et par les médias, il convient là encore d'argumenter en indiquant que la régulation commerciale est un outil au service d'un projet, bien différent de celui exécuté par les États-Unis sous le mandat de Donald Trump, qui révèle plus de la guerre commerciale ciblée que d'une réelle politique protectionniste cohérente.

Ce dernier se caractérise principalement, comme le projet du RN, par le patriotisme économique. Cela va se décliner principalement par des mesures ciblées contre la Chine, ennemi géopolitique désigné des États-Unis. À cause en particulier de ce tropisme anti-chinois, la politique de Donald Trump n'obtiendra pas de façon significative le résultat attendu, à savoir la relocalisation aux États-Unis des chaînes de production déplacées (par les entreprises américaines elles-mêmes) en Chine. En effet, les entreprises ont principalement délocalisé leurs productions vers d'autres États d'Asie, dans lesquels les coûts salariaux demeurent moins élevés qu'aux États-Unis (et souvent même qu'en Chine), principalement le Vietnam et l'Inde⁴¹. Ce qui démontre, *a contrario*, qu'une politique de régulation commerciale se doit d'être inscrite dans un ensemble politique cohérent, en particulier de politique internationale, pour contribuer à atteindre les objectifs fixés.

40. *France Inter*, 15 avril 2019..

41 Philip S. Golub, *le Monde diplomatique*, octobre 2019.

Sur le cas particulier de la politique menée par Donald Trump, il ne faut cependant pas passer sous silence la renégociation du traité de libre-échange ALEN (accord de libre-échange nord-américain), liant les États-Unis, le Canada et le Mexique, signé en 1992. Ce traité de libre-échange avait fortement contribué aux délocalisations d'emplois industriels vers le Mexique, pourvoyeur de main-d'œuvre à bas coût (regroupée dans les *maquiladoras*, ces usines rassemblées dans le nord du pays) et à la perte de souveraineté alimentaire du Mexique face à l'arrivée massive de produits de l'agriculture industrielle des États-Unis et du Canada. Le 30 septembre 2018, à l'initiative de l'administration Trump, ce traité a été révisé et certains de ses aspects les plus générateurs de *dumping* ont été corrigés. Ainsi, le mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États, gérés par les tribunaux d'arbitrage, a été fortement diminué (supprimé entre les États-Unis et le Canada, il prévoit désormais, avec le Mexique, le recours devant les juridictions nationales et est limité aux nationalisations, expropriations ou saisies, avec exclusion des indemnisations lorsque les dommages ne sont que « spéculatifs »). Par ailleurs, ce traité incorpore de nouvelles normes, relatives au droit du travail, aux libertés syndicales et des normes environnementales, toutes à caractère contraignant. Par exemple, le traité prévoit que 45 % de la valeur d'une automobile devra être obtenue par des salariés payés au moins 16 dollars de l'heure. Également, les conditions salariales doivent être prises en compte dans les règles « d'origine », permettant d'établir le pays de production du bien, pour accéder aux exemptions de droits de douane⁴².

Si la renégociation de ce traité comporte encore de nombreuses imperfections (dispositions spécifiques protégeant l'industrie d'extraction, pas de mention du changement climatique, pas de protection des denrées agricoles stratégiques, protection allongée des brevets médicaux), **il démontre qu'un État peut, de façon volontariste, prendre des mesures historiques, contre un sens de l'histoire dérégulé souvent présenté comme irrémédiable.** S'il traduit, dans ses avancées et ses effets négatifs persistants, les seuls intérêts politiques étatsuniens, il convient de remarquer qu'il constitue le premier cas significatif d'une renégociation d'un traité de commerce qui diminue très fortement les effets *dumping* et donc améliore significativement les conditions de vie des salariés. Au point que les milieux acquis au libre-échange aient pu noter que « *l'administration Trump excède même les demandes des gauchistes les plus audacieux* »⁴³. S'il est permis de considérer ce jugement exagéré, il est toutefois juste de noter que « *c'est le premier accord de libre-échange négocié par les États-Unis qui élève les barrières au commerce et à l'investissement au lieu de les diminuer* »⁴⁴.

Enfin, s'agissant des États-Unis, il est fondamental de rappeler que le protectionnisme a été porté de façon volontariste dans le programme économique de Bernie Sanders, candidat aux primaires démocrates de 2016 et 2020, et qui a fortement contribué à redonner un contenu de gauche à la politique du parti démocrate, en redynamisant son discours et en le rapprochant des préoccupations des classes populaires. Dénonçant la multiplication des accords de libre-échange qui ont fragilisé les salariés, il a ainsi, lors des négociations sur la réforme de l'ALENA, défendu la suppression totale du tribunal d'arbitrage et un approfondissement des obligations liées au droit du travail.

“ Un État peut, de façon volontariste, prendre des mesures historiques contre un sens de l'histoire dérégulé souvent présenté comme irrémédiable. ”

42. Lori M. Wallach, Laura Carlsen, *Le Monde diplomatique*, novembre 2018.

43. *Freedom Works*, lobby conservateur et libertarien, 9 octobre 2018, cité dans *Le Monde diplomatique*, novembre 2018.

44. *Peterson Institute for International Economics*, think tank néolibéral, cité dans *Le Monde diplomatique*, novembre 2018.

La gestion de la frontière États-Unis/Mexique, telle que gérée avant la renégociation de cet accord, peut illustrer, en contre-modèle, le type de gouvernement des échanges qu'un pouvoir de transformation sociale et écologique pourrait instaurer. En inondant le marché mexicain de produits agricoles américains, obtenus par l'agriculture industrielle, cet accord a ruiné l'agriculture vivrière mexicaine, encouragé l'exode rural, obligé les paysans ruinés à s'établir pour un salaire faible dans les *maquiladoras*, voire a poussé nombre d'entre eux à émigrer vers... les États-Unis, qui, pour endiguer le phénomène, construisent un mur de protection le long d'une frontière militarisée, pour un coût total estimé à 21,6 milliards de dollars⁴⁵.

La dérégulation totale des flux marchands, à un même point de passage physique, crée donc des restrictions pour les mouvements d'êtres humains. Un gouvernement de l'émancipation pourrait bâtir un programme de gestion de ses frontières, organisé sur une proposition inversée : **réguler les flux de marchandises et de capitaux entrant et sortant de son territoire par le biais de contrôles douaniers, sur la base de traités internationaux coopératifs et équilibrés, tout en rétablissant le principe de la libre circulation des êtres humains. Ce qui, finalement, ne serait que mettre en pratique politique la fameuse citation de Keynes :** « *Je sympathise avec ceux qui veulent réduire au minimum l'enchevêtrement économique des nations plutôt qu'avec ceux qui veulent l'étendre au maximum. Les idées, le savoir, l'art, l'hospitalité, les voyages, voilà des choses qui par nature devraient être internationales. Mais que les marchandises soient de fabrication nationale chaque fois que cela est possible et raisonnable. Et par-dessus tout, que la finance soit prioritairement nationale* »⁴⁶.

45. *Radio Canada*, 10 février 2017.

46. John Maynard Keynes, *National Self-Sufficiency*, *The Yale Review*, vol.22, n°4, juin 1933.