

Les États-Unis et le projet de Zone de libre-échange des Amériques dix ans plus tard

Christian Deblock

Conférence présentée le 23 mai 2005

Colloque : *MERCOSUR. Nouveaux contextes et anciens défis*, IHEAL, Paris

De toutes les initiatives lancées par les États-Unis (EUA) en direction des Amériques depuis plus d'un siècle, la plus ambitieuse est sans doute celle qu'endossèrent les 34 chefs d'État et de gouvernement (élus démocratiquement) réunis en sommet à Miami du 9 au 11 décembre 1994 : établir un « Partenariat pour le développement et la démocratie », avec pour point d'orgue la mise en place d'une zone de libre-échange des Amériques au terme de négociations qui devaient être conclues « au plus tard en 2005 ». Le temps était alors à l'enthousiasme, quoique un peu forcé pour certains ; une nouvelle ère de coopération semblait alors s'ouvrir entre les EUA et les autres pays du continent. Dix ans plus tard, les négociations commerciales sont dans l'impasse et le pessimisme règne quant aux chances de voir le projet se réaliser, même sous une forme allégée comme le prévoit le compromis de la rencontre ministérielle de novembre 2003. Officiellement, pour le Brésil comme pour les EUA, les deux co-présidents pour la phase finale des négociations, le projet est toujours à l'ordre du jour, mais le ton n'y est plus et chacun préfère camper sur ses positions plutôt que de s'engager dans un sens ou dans l'autre.

Comment expliquer l'enlisement actuel, sinon l'échec annoncé des négociations hémisphériques¹ ? Un rapport récent produit par le Bureau du vérificateur général des EUA apporte plusieurs éléments pertinents de réponse². Il me semble toutefois que ses auteurs ne

¹ Alexandra Ricard-Guay et Dorval Brunelle, « L'échec des négociations de la ZLEA », *Asymétries*, vol. 1, n° 1, 2005, pp. 51-53.

² Le Bureau du vérificateur général des EUA (GAO) a produit un rapport très critique sur l'organisation des négociations. Celui-ci avait déjà produit un rapport peu avant la conférence de Miami dans lequel il critiquait le manque de préparation de la conférence et le déploiement des ressources du bureau du Représentant au commerce (USTR) dans trop de directions à la fois. Les auteurs du rapport s'inquiétaient également du fossé qui séparait les parties pour parvenir à un accord dans les délais impartis. Le représentant au commerce critiqua fortement le rapport. Le rapport, publié en mars 2005, est encore plus critique. Il note trois points : peu d'efforts ont été faits pour rapprocher les parties, un problème qui tient au fait que les deux co-présidents défendent davantage leurs propres intérêts que le projet lui-même, le déplacement des énergies vers les négociations bilatérales et multilatérales, et le mécanisme de négociations à deux voies qui, loin d'apporter plus de flexibilité dans le processus, a plutôt conduit celui-ci dans l'impasse. GAO, *Free Trade Area of the Americas. Missed deadline prompts Efforts to restart Stalled Hemispheric Trade Negotiations*, Washington, mars 2005,



touchent pas au fond du problème. En particulier, ils ne font qu'effleurer, sinon passer sous silence, trois ordres de fait, à savoir : pour le premier, que le Brésil et les EUA ne s'entendent ni sur l'objet des négociations ni sur leurs finalités ; pour le second, que ce sont également deux visions de l'intégration et du développement qui s'affrontent dans ces négociations ; et pour le troisième, que le projet original de partenariat économique n'avait pas la même signification pour les EUA et les autres pays. En mettant cartes sur table, les deux protagonistes ont, en quelque sorte, levé le malentendu qui entourait les négociations depuis le tout début, mais alors *quid* du projet lui-même ? Sur ce point, le compromis de Miami est en trompe l'œil. Certains ont vu dans ce compromis une victoire de la diplomatie brésilienne ; d'autres, à l'inverse, un recul tactique de la part des EUA. Les deux points de vue ont leurs défenseurs mais, plutôt que de considérer le problème sous cet angle, ne conviendrait-il pas plutôt nous demander si, en changeant de stratégie de négociation, les EUA n'ont pas également, et parallèlement, redéfini le cadre de leur coopération avec le reste du continent ? C'est la question que je voudrais soulever dans les pages qui suivent.

Le processus de négociation

Lorsque le projet des Amériques fut lancé en décembre 1994, il était prévu que le processus des négociations passe par trois phases successives³. La première phase va du Sommet de Miami à celui de Santiago (Chili) (18-19 avril 1998). Elle peut être qualifiée de préparatoire et visait principalement à mettre en place des groupes de travail, douze en tout, et à identifier pour chacun des grands thèmes retenus les approches possibles de la négociation.

La seconde phase va du Sommet de Santiago à celui de Québec (20-22 avril 2001). Les négociations seront lancées officiellement à Santiago, sur la base de la formule adoptée à la conférence ministérielle de San Jose (Costa Rica) tenue un mois plus tôt. Ses principaux éléments sont les suivants : neuf groupes de négociation et trois groupes consultatifs seront créés et placés sous la supervision du Comité de négociations commerciales (CNC)⁴ ; les négociations dans les différents groupes seront menées simultanément et traitées comme faisant partie d'un accord unique ; la règle du consensus prévaudra ; la ZLEA coexistera avec

<http://www.gao.gov/new.items/d05166.pdf>

³ Pour une analyse détaillée du processus, voir Christian Deblock et Sylvain F. Turcotte « Los Estados Unidos, el Brasil y las negociaciones hemisfericas » *Foro Internacional*, Vol. XLVI, no 3 (177) mars 2005, pp. 5-34.

⁴ Les neuf groupes de négociation sont : accès aux marchés, investissements, services, achats du secteur public, règlement des différends, agriculture, propriété intellectuelle, subventions, antidumping et droits compensateurs, politique de la concurrence. Les trois groupes consultatifs sont : économie petite taille, participation de la société civile et commerce électronique.

les accords bilatéraux et sous-régionaux ; la ZLEA sera conforme aux règles de l'OMC, notamment à celles de l'article XXIV relatif aux unions douanières et zones de libre-échange ; et les négociations tiendront compte des différences dans la taille et les niveaux de développement. Conformément à l'échéancier prévu, une première version de l'accord cadre sera déposée lors la sixième rencontre des ministres du commerce tenue à Buenos Aires le 7 avril 2001. Lors du Sommet de Québec, les chefs d'Etat et de gouvernement conviendront de diffuser officiellement cette version. Ils s'entendront également sur le principe d'une Charte démocratique interaméricaine, laquelle sera adoptée en assemblée extraordinaire par l'OEA le 11 septembre 2001.

La conjoncture économique et politique avait beaucoup évolué depuis Miami et les difficultés économiques et financières rencontrées par de nombreux pays d'Amérique latine avaient quelque peu terni l'enthousiasme des premiers temps, mais l'intérêt pour le projet était toujours présent et l'optimisme était plus que jamais de mise quant à l'issue des négociations. C'est ce dont fera état la déclaration finale de la réunion des ministres du commerce tenue à Quito (Equateur) le 1^{er} novembre 2002 : celles-ci progressaient de manière fort satisfaisante « en dépit de la détérioration de la conjoncture économique mondiale et hémisphérique et de l'accroissement des tensions politiques et sociales internationales mises en évidence récemment ». Avec le lancement à Doha en novembre 2001 d'une nouvelle ronde de négociations multilatérales placées sous le signe du développement, l'échec de la conférence ministérielle de Seattle de 1999 ne semblait plus également qu'un mauvais souvenir. Enfin, avec l'adoption en août 2002 de la *Loi sur le commerce* lui donnant le plein mandat de négociateur, l'Administration présidentielle avait en mains tous les instruments pour assurer avec le Brésil, à partir du 1^{er} novembre 2002, la co-présidence des négociations pour la phase finale. Bref, tout paraissait alors aller pour le mieux.

Du Sommet de Québec au compromis de Miami

La troisième phase de négociation devait aller du Sommet de Québec à la réunion ministérielle qui devait se tenir au Brésil en 2004 pour conclure les négociations. Je ne reviendrai pas sur toutes les péripéties qui vont marquer cette dernière phase et déboucher sur la crise actuelle. Je me permettrai seulement de souligner le changement de stratégie qui avait commencé à se dessiner de part et d'autre dès le Sommet de Québec.

Face aux atermoiements du Brésil en particulier, les EUA avaient, les premiers, commencé à modifier leur approche. Comme le mentionnera le Représentant au commerce, Robert Zoellick, dans une conférence prononcée le 14 octobre 2002, les EUA se déclaraient

« disposés à progresser étape par étape si d'autres pays reviennent sur leurs positions ou qu'ils ne sont tout simplement pas prêts »⁵, voire à faire preuve d'une certaine souplesse à l'égard des petites économies des Caraïbes, mais, en même temps, ils voulaient des actes et des résultats. À cette fin, la décision avait été prise d'achever rapidement les négociations avec le Chili et d'ouvrir des négociations avec les pays d'Amérique centrale. Cette stratégie de contournement, sinon de marginalisation, du Brésil n'était pas de nature à créer un climat favorable à la poursuite des négociations. D'autres décisions américaines auront pour effet de crispier davantage encore les relations bilatérales entre les deux pays, notamment le renvoi des questions relatives aux subventions agricoles à l'OMC, l'adoption du « Farm Bill » en mai 2002 et l'imposition de mesures de protection en faveur de l'industrie sidérurgique. Les considérations électorales ne furent sans doute pas étrangères à ces mesures⁶, mais, comme le reconnaîtra Robert Zoellick lui-même, elles n'étaient certainement pas de nature à faire avancer l'agenda libre-échangiste des EUA ni non plus de nature à faciliter le bon déroulement des négociations.

Quant au Brésil, si celui-ci avait jusque-là adopté une attitude attentiste, sinon cherché à faire traîner les choses en longueur, le bon déroulement et la progression rapide des négociations faisaient en sorte qu'il était de plus en plus acculé au pied du mur. Qui plus est, l'ambition, un moment caressée, de créer un contrepoids à l'ALENA en Amérique latine avait dû être mise en sourdine. Le MERCOSUR traversait une crise financière et politique grave et tous les efforts qui avaient été entrepris que ce soit pour élargir le MERCOSUR ou pour établir des ponts avec l'Union européenne n'avaient connu que des succès fort mitigés. Autre donnée nouvelle : le gouvernement brésilien était de plus en plus pressé par les milieux exportateurs. Ces derniers voulaient non seulement des résultats tangibles aux tables de négociation, que ce soit dans les Amériques ou à l'OMC, mais également un changement de stratégie de la part du ministère des Affaires étrangères, du moins plus d'ouverture et plus d'agressivité sur les marchés extérieurs.

L'élection à la présidence de Luiz Inácio Lula da Silva, bien connu pour ses prises de positions contre le projet de ZLEA, viendra soulever bien des doutes sur les intentions et la bonne volonté du Brésil dans la suite des négociations hémisphériques, mais la diplomatie ne perdra jamais ses droits pour autant. Plutôt, le ton sera à la modération dans le cas du Brésil et à la conciliation du côté des EUA. Et ce, pour la simple et bonne raison que, si le Brésil ne

⁵ <http://usinfo.state.gov/journals/ites/1002/ijef/frzoel.htm>

⁶ « U.S. Trade Politics and The Presidential Election of 2004 », *SELA Antenna in the United States* - SELA Permanent Secretary, quatrième trimestre 2003. (http://www.sela.org/public_html/AA2K3/ENG/antena/Antena70.pdf)

voulait pas porter la responsabilité et l'odieux d'un échec des négociations, l'administration Bush, de son côté, ne pouvait se permettre le luxe en période électorale de voir sombrer un projet en faveur duquel elle s'était profondément engagée et que, tout comme l'administration précédente, elle se plaisait à présenter comme un modèle pour le monde entier.

Le compromis de Miami

L'année 2003 sera riche en rebondissements. Mis à part le fait que les échéances prévues par l'agenda de Quito pour le dépôt des offres aux tables de négociations ne seront pas respectées, plusieurs réunions, notamment celle, informelle, de Wye (Maryland) le 13 juin 2003 et celle du Comité de négociation, tenue à Port-d'Espagne (Trinité-et-Tobago) du 29 septembre au 3 octobre, viendront révéler au grand jour le fossé qui séparait les positions américaines et brésiliennes, tant sur le contenu des négociations que sur le processus lui-même. La réunion ministérielle de l'OMC tenue à Cancun du 10 au 14 septembre se conclura par un échec retentissant et tout laissait à penser que celle des ministres du commerce de la ZLEA, prévue à Miami du 20 au 21 novembre, connaîtrait le même sort. Un compromis de dernière minute, conclu entre le Brésil et les EUA lors d'une mini-ministérielle tenue à Lansdowne en Virginie les 8 et 9 novembre, permettra de sauver le processus du naufrage et aux deux pays de ne pas perdre la face. C'est ce compromis qui sera entériné au terme d'une réunion ministérielle écourtée d'une journée, dans la mauvaise humeur générale et au grand dam du Canada, du Mexique et du Chili.

L'entente de Miami ne trompera personne : elle modifie en profondeur la négociation, enlève au projet initial toute sa substance et laisse les négociations sans directives précises ni véritable direction⁷. Tout d'abord, elle introduit plus de flexibilité dans le processus : pour la première fois, il est reconnu que les niveaux d'engagement ne doivent pas être identiques pour tous et que ceux-ci « peuvent varier ». Ensuite, elle prévoit, de manière très laconique, des négociations à deux niveaux⁸. Le premier niveau, le niveau bas, doit permettre « d'élaborer un ensemble commun et équilibré de droits et obligations applicables à tous les pays ». Le second niveau, le niveau supérieur doit « permettre aux pays qui en font le choix,

⁷ « Free Trade in the Americas: One "A" Or Two? », *SELA Antenna in the United States* - SELA Permanent Secretary, troisième trimestre 2003 (http://www.sela.org/public_html/AA2K3/ENG/antenna/Antena69.pdf).

⁸ Le Brésil prévoyait trois voies de négociation : (1) des négociations bilatérales devaient porter sur l'accès au marché pour les biens et services ; (2) les négociations régionales devaient porter sur plusieurs questions qui n'étaient pas abordées à l'OMC, comme la politique de la concurrence et le règlement des différends ; et (3) six sujets de négociation devaient être renvoyés à l'OMC, soit les règles pour les services, l'investissement, les droits de propriété intellectuelle, les subventions agricoles, les marchés publics et les mesures de protection temporaire. Cette proposition fut rejetée par les EUA au motif qu'on aurait eu une ZLEA allégée.

au sein de la ZLEA, de convenir d'obligations et avantages supplémentaires»⁹. En clair, l'objectif est de poursuivre les négociations hémisphériques sur des sujets et selon des modalités qu'il restera à définir, mais, pour les pays qui le désiraient, un groupe de 13 pays rassemblés autour des EUA, il était possible d'engager des négociations plurilatérales qui iraient plus loin.

Par la suite, le sommet exceptionnel de Monterrey de janvier 2004 (12-13 janvier), convoqué à la demande insistante du Canada, permettra aux participants de retrouver un consensus de façade, mais le ton n'y était plus. Quant à la mise en œuvre de la nouvelle formule, la rencontre du Comité des négociations, tenue à Puebla du 2 au 6 février 2004, ne permettra pas aux délégations de s'entendre, avec le résultat que les négociations sont depuis lors bloquées. Les pourparlers ont repris en février 2005, mais ni Brésil ni les EUA ne semblent, malgré les déclarations de bonnes intentions, vraiment disposés à faire avancer les choses, chacun rejetant déjà sur l'autre la responsabilité d'un échec programmé du projet. Pour certains, le Sommet qui doit se tenir à Mar del Plata (Argentine) en novembre 2005, sera peut-être l'occasion de relancer les discussions, mais le document de discussion présenté par les Argentins prend soin d'éviter le sujet, tout comme, d'ailleurs, la proposition de déclaration finale proposée par le Canada¹⁰.

L'objet des négociations

Dans toute négociation commerciale, la dernière phase est toujours la plus cruciale et la plus difficile, et les coups d'éclat sont chose courante. Tout le monde savait que les négociations hémisphériques seraient extrêmement difficiles, ne serait-ce que parce qu'elles étaient ambitieuses et qu'elles mettaient en présence des pays dont les intérêts, les ambitions et les caractéristiques étaient fort différents. Les premiers accrochages sont d'ailleurs survenus très tôt mais ils portaient surtout sur le traitement à accorder aux économies dites de petite taille, un groupe de pays fort disparates dont les intérêts sont loin d'être toujours convergents soit dit en passant. Bien que toujours présent, ce débat a été relégué au second plan, le différend opposant le Brésil aux EUA polarisant désormais toute l'attention. Comme je l'ai dit plus haut, celui-ci porte sur trois points. Tout d'abord, les deux pays ne s'entendent ni sur les engagements à prendre ni à quel niveau les prendre.

⁹ Un groupe de 13 pays est venu appuyer la démarche des EUA d'aller dans cette direction, mais rien n'a bougé depuis Miami.

¹⁰http://www.summitamericas.org/Documents%20for%20Argentina%20Summit%202005/XXXVIII_SIRG/INF1_Canadian_comments_Declaration_of_Mar_del_Plata_FRA.DOC

Fondamentalement, les EUA veulent négocier sur les thèmes liées à la globalisation des marchés, en particulier deux : (1) les règles, en particulier celles ayant trait à l'investissement, à la propriété intellectuelle, aux marchés publics, à la corruption et à la concurrence, et (2) l'accès aux marchés des services commerciaux, le nouveau secteur porteur de l'économie mondiale. Les priorités américaines, précisons-le, ne se limitent bien entendu pas à ces deux seuls thèmes. En particulier, l'accès au marché demeure une question centrale, notamment dans une région traditionnellement marquée par le protectionnisme et le nationalisme économique, mais ce n'est pas tant là-dessus que je veux insister que sur le fait qu'un changement dans la dynamique même des négociations commerciales a été amorcé à partir des années 1980. Au risque de me répéter, il ne s'agit pas de mésestimer l'importance des négociations tarifaires mais, dans un contexte où les marchés sont de plus en plus ouverts et les activités des entreprises de plus en plus transnationalisées, c'est sur ces deux grands thèmes que vont les priorités dans la négociation, pour les EUA mais aussi pour l'ensemble des pays industrialisés. Le cycle de l'Uruguay a permis des avancées dans un cas comme dans l'autre, mais celles-ci restent limitées et, à toutes fins pratiques, les blocages actuels à l'OMC ne permettent pas d'envisager de progrès notables à brève échéance. D'où la prolifération des accords bilatéraux depuis deux décennies, des accords qui présentent la double particularité d'associer de plus en plus des pays développés et des pays en développement et d'être très engageants pour ces derniers¹¹.

Le Brésil, quant à lui, entend surtout négocier sur les thèmes que l'on pourrait qualifier de plus traditionnels, le commerce des produits industriels et agricoles en particulier. C'est dans ces deux domaines que le Brésil a su développer des avantages comparatifs et un savoir-faire important à l'exportation. C'est là que le bât blesse. Tant avec les EUA qu'avec l'UE et le Japon, le Brésil est confronté à trois types de problèmes : (1) la protection et les subventions agricoles qui faussent le jeu de la concurrence ; (2) les crêtes tarifaires qui entravent les importations dans les secteurs industriels ou agricoles sensibles ; et (3) les mesures de protection temporaire (anti-dumping, droits compensateurs et mesures de sauvegarde) qui constituent la dernière ligne de protection des secteurs menacés par la concurrence. D'un autre côté, tout en réclamant des négociations mieux équilibrées qui tiennent compte de ses besoins à l'exportation et de ses priorités en matière de développement, celui-ci entend (1) préserver son pouvoir de souveraineté sur les questions réglementaires, en particulier ce qu'il est convenu d'appeler les « questions de Singapour » ;

¹¹ Andrew T. Guzman, « Why LDCs Sign Treaties that Hurt them: Explaining the Popularity of Bilateral Investment Treaties », *Virginia Journal of International Law*, Vol. 38, 1997-1998, pp. 639-688)

(2) limiter au maximum ses engagements dans les services commerciaux ; (3) et tourner à son avantage le concept de traitement spécial et différencié pour préserver la protection de son marché intérieur.

Nous sommes, dans ces conditions, en présence d'un dialogue de sourds, les négociateurs américains ne pouvant céder sur trois points fondamentaux¹². Tout d'abord, les EUA ont toujours négocié sur la base de la réciprocité et ont pour principe de n'engager des négociations commerciales qu'avec les pays qui acceptent de discuter de l'investissement, de la propriété intellectuelle, des marchés publics et des services. Or, comme le Brésil ne veut pas d'un accord dont les règles dans ces domaines iraient au-delà des engagements pris à l'OMC, encore moins ouvrir davantage son marché, il a donc peu à offrir aux tables de négociation.

Ensuite, la question de la protection temporaire est une question extrêmement sensible pour les EUA. Les textes de l'OMC ont d'ailleurs été largement modelés sur la législation américaine et, en la matière, le Congrès a lancé un signal clair aux négociateurs américains lorsque la *Loi sur le commerce extérieur* fut adoptée en 2002 : aucun amendement à la législation existante n'est possible¹³. Le sujet n'est pas à l'ordre du jour des négociations de Doha ; il l'est encore moins dans les Amériques où l'ALENA, à la différence de l'espace économique européen, a créé un précédent majeur en spécifiant clairement à l'article 1902, premièrement que « chacune des Parties se réserve le droit d'appliquer sa législation sur les droits antidumping et sur les droits compensateurs aux produits importés du territoire de toute autre Partie. Selon qu'il y a lieu pour chacune des Parties, ladite législation est réputée comprendre les lois, le contexte législatif, les règlements, la pratique administrative et la jurisprudence pertinents ». Et, deuxièmement que « chacune des Parties se réserve le droit de changer ou de modifier sa législation sur les droits antidumping ou sur les droits compensateurs »¹⁴.

Enfin, pour ce qui a trait à l'épineuse question de l'agriculture, non seulement le *Farm Bill*¹⁵ est-il là pour durer, du moins jusqu'en 2006, date de son renouvellement, mais les EUA

¹² Hermenio Blanco et Jaime Zabludovsky présentent un tableau synthétique des positions défensives et offensives du Brésil et des EUA dans « Free Trade Area of the Americas: The Scope of the Negotiations » (*Working Paper SITI-01*, Inter-American Development Bank, Washington DC, juin 2003). Voir également Jaime Zabludovsky, « The Long and Winding Road to Hemispheric Integration: Ten Key Elements in Understanding the FTAA », dans *Free Trade in the Americas: Getting There from Here*, Inter-American Dialogue, octobre 2004, pp. 7-17, <http://www.consejomexicano.org/download.php?id=466311.242.2>

¹³ Remarquons en passant que le problème est devenu d'autant plus complexe que les pays émergents recourent de plus en plus aux mesures de protection temporaire, l'Inde devançant désormais les EUA et l'UE quant au nombre d'enquêtes et d'ordonnances antidumping.

¹⁴ <http://www.dfait-maeci.gc.ca/nafta-alena/chap19-fr.asp?#Article1902>

¹⁵ *Farm Security and Rural Investment Act of 2002*. Voir à ce sujet le site du département de l'agriculture : <http://www.usda.gov/farmbill/>

ont clairement fait savoir que le problème des subventions ne pouvait être réglé qu'à l'OMC, au motif que deux protagonistes importants dans ce domaine, soit l'UE et le Japon, ne font pas partie des négociations hémisphériques.

Le résultat de tout ceci, c'est, premièrement, que six des neuf principaux thèmes de négociation ont été renvoyés à Genève, soit les règles pour les services et l'investissement, les marchés publics, les droits de propriété intellectuelle, les mesures de protection temporaires et les subventions agricoles¹⁶. Ne restent plus sur la table que les questions devenues plus secondaires, soit celles relatives à l'accès aux marchés (agriculture, produits industriels, services et investissement), au règlement des différends et à la politique de la concurrence.

Deuxièmement, sur les questions centrales comme l'investissement, les EUA préfèrent ne pas avoir d'accord du tout qu'un mauvais accord et procéder par d'autres voies pour atteindre leurs objectifs. Tout comme à l'OMC¹⁷, recul des EUA il y a eu, oui, mais parlons plutôt d'un recul tactique puisque ceux-ci, comme d'autres d'ailleurs, continuent de tisser patiemment la toile des accords bilatéraux.

Enfin, troisièmement, les EUA n'ont jamais caché leur intention, et nous y reviendrons plus loin, de s'appuyer sur les accords bilatéraux et régionaux faire avancer les négociations commerciales multilatérales. Cette stratégie se trouve par le fait même battue en brèche dans les Amériques puisque le sort des négociations hémisphériques est désormais pendu à celui des négociations de Doha. C'est sans doute là que le Brésil a marqué le plus de points.

Deux conceptions opposées de l'intégration

La seconde source de différend a trait au projet lui-même de mettre en place une zone de libre-échange dans les Amériques. Le Brésil n'a peut-être pas une vision très claire de ce que doit être l'intégration des Amériques mais une chose est sûre : pour des raisons qui tiennent tout autant à la conception qu'il se fait du développement qu'aux priorités de sa diplomatie commerciale, il ne peut endosser la vision de l'intégration qui a été entérinée par le sommet de Miami en 1994.

Comme le rappellent Stephenson et Hufbauer¹⁸, le débat sur le régionalisme a beaucoup évolué en Amérique latine depuis le tournant des années 1980. En particulier, d'un modèle

¹⁶ GAO, *op. cit.*, p. 11.

¹⁷ Le compromis de Genève du 31 juillet 2004 a retiré des négociations trois des quatre questions de Singapour, soit l'investissement, la concurrence et les marchés publics.

¹⁸ Sherry M. Stephenson et Gary Clyde Hufbauer, *The Free Trade Area of the Americas: How Deep an Integration in the Western Hemisphere?*, décembre 2004, http://www.aeaweb.org/annual_mtg_papers/2005/0107_1015_1402.pdf

d'industrialisation centré sur la substitution aux importations, on est passé à un modèle d'intégration compétitive dans l'économie mondiale et les anciennes conceptions de l'intégration ont fait place à des formes institutionnelles plus souples laissant davantage de place aux forces du marché et à la concurrence. Dans la mouvance de ce changement, de nouvelles préoccupations sont rapidement apparues, notamment celle de donner plus de stabilité à la croissance et un meilleur ancrage au développement en prenant appui sur les accords régionaux et bilatéraux. Ces derniers vont proliférer, au point que les Amériques en général et l'Amérique latine en particulier présentent la caractéristique d'avoir le plus grand nombre d'accords signés dans le monde. Ces accords apportent des avantages indéniables, à commencer sur le plan économique, mais, dans un contexte de complémentarité économique limitée, ces avantages sont rapidement épuisés : les échanges intra-régionaux plafonnent très vite, le plus souvent à des niveaux relativement bas, et ceux-ci engendrent peu de spécialisations intra-branches. L'autre problème tient au fait qu'à défaut de disposer d'un cadre de coopération économique renforcé, les pays restent, d'une façon très générale, extrêmement vulnérables aux chocs exogènes, que ceux-ci soient monétaires ou dus à des changements de politique dans le ou les pays voisins. D'où évidemment la tentation très grande de rechercher d'autres avenues, notamment celle d'un accord de libre-échange avec les EUA.

Ces problèmes avaient été clairement identifiés par la CEPAL dans un rapport que l'organisme avait préparé en vue du Sommet des Amériques de 1994¹⁹. À l'époque, le Mexique venait de conclure ses négociations commerciales avec le Canada et les EUA, mais d'autres pays souhaitaient également suivre les pas du Mexique²⁰. C'est la raison pour laquelle, entre l'option du *statu quo*, indéfendable dans un contexte de globalisation, et celle de la voie bilatérale avec les EUA qui aurait eu pour effet de placer ces derniers au centre d'un réseau d'accords (*hub-and-spokes*), la CEPAL en était arrivée à la conclusion que la conclusion d'un accord économique hémisphérique était sans doute dans les circonstances la meilleure option possible, du moins la moins mauvaise.

La formule proposée par les EUA, soit celle d'un partenariat économique dans le cadre d'une communauté des démocraties, permettait de rallier l'ensemble des pays du continent. En particulier, elle donnait la possibilité d'un accès préférentiel et sécuritaire à un grand marché, offrait la perspective d'un environnement institutionnel plus stable et propice aux

¹⁹ CEPAL, *Open Regionalism in Latin America and the Caribbean. Economic Integration as a Contribution to Changing Production Pattern with Social Equity*, Santiago du Chili, 1994

²⁰ Richard E. Feinberg, « The Political Economy of United States' Free Trade Arrangements », *The World Economy*, 2003, vol. 26, n° 7, pp. 1019-1040.

investissements, et, grâce aux engagements collectifs qui seraient pris, elle laissait entrevoir la poursuite des réformes économiques sous de meilleurs auspices. Qui plus est, pour la première fois depuis fort longtemps, la proposition des EUA semblait aller au-delà de la rhétorique et chacun semblait alors prêt à coopérer sur des bases nouvelles. Cela dit, ce que proposaient les EUA était la création d'une zone de libre-échange et non, comme certains l'envisageaient, un accord cadre qui aurait été une sorte d'ALADI +. À défaut d'alternative sérieuse, c'est finalement sur la création d'une zone de libre-échange que les 34 chefs d'État et de gouvernement finirent par s'entendre à Miami.

Certains avaient, à l'époque, proposé d'étendre les dispositions de l'ALENA à l'ensemble du continent, voire même d'élargir l'accession à l'ALENA à l'ensemble des pays du continent²¹. Une telle option n'était pas très réaliste ; elle aurait rencontré beaucoup trop d'opposition, à commencer de la part du Canada et du Mexique mais également de la part des EUA. Pour le Canada et le Mexique, cela aurait signifié la dilution des avantages préférentiels de l'ALENA, et, pour les EUA, cela aurait été courir le risque d'avoir non seulement à renégocier certaines dispositions de l'ALENA, mais également, pour l'administration, de rencontrer de vives résistances au Congrès et dans l'opinion publique. Cela dit, si le projet des Amériques devait avoir ses propres finalités, la ZLEA devait non seulement être construite dans le même moule que l'ALENA, mais également introduire « des améliorations en ce qui concerne les règles et les disciplines de l'OMC²² ». Des aménagements étaient donc possibles, mais la marge de manœuvre était limitée. Par ailleurs, s'il était prévu que la ZLEA devait coexister avec les accords bilatéraux ou régionaux existants, il était clair cependant, comme le précisera le texte de la déclaration de San Jose, ce ne pouvait l'être que sous deux conditions : « lorsque les droits et les obligations prévus par ces accords ne sont pas couverts dans la ZLEA ou qu'ils surpassent les droits et les obligations de la ZLEA ». Ce qui revenait *de facto* à reconnaître la supériorité de l'ALENA sur tout autre accord mais également à subordonner le contenu des accords existants aux dispositions qui seraient prévues dans le cadre de la ZLEA dans la mesure où il était bien précisé que « le début, la conduite et le résultat des négociations de la ZLEA devront être traités comme une partie d'un accord unique qui inclura les droits et les obligations mutuellement décidées ».

Sans doute, dans l'enthousiasme général, certains n'ont pas vu toutes les implications de telles dispositions, en particulier le fait qu'une fois mise en place, la ZLEA ne pouvait

²¹ John Whalley, « CUSTA and NAFTA: Can WHFTA Be Far Behind ? », *Journal of Common Market Studies*, vol. 30, no. 2, juin 1992, pp. 125-141.

²² Ces extraits sont tirés de l'annexe I de la déclaration ministérielle de San Jose relative aux principes et objectifs généraux des négociations : http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/SanJose/SanJose_f.asp

qu'évoluer vers l'ALENA et étouffer progressivement les accords existants. On voit mal, en effet, comment il aurait été possible de concilier les disciplines d'une zone de libre-échange avec les objectifs recherchés par la plupart accords sous-régionaux, notamment un développement plus équilibré. Encore moins comment échapper à l'effet d'alignement graduel sur l'ALENA²³, un accord qui présente la double caractéristique d'entériner sur le plan juridique les principes de non-discrimination et d'égalité de traitement et de reposer sur le plan des engagements sur le principe des listes négatives. Opter pour une telle approche revient à opter pour un modèle d'intégration « par le bas », c'est-à-dire par le marché, et, dans le contexte particulier des Amériques, à accepter un alignement des règles sur celles des EUA. C'est ce modèle d'intégration qui a été accepté, d'abord par le Canada et le Mexique, puis par le Chili et les autres pays qui ont signé des accords de libre-échange avec les EUA, mais que récuse le Brésil.

Des blocs régionaux aux alliances stratégiques

Le changement de stratégie commerciale, tant au Brésil qu'aux EUA, est, comme je l'ai dit plus haut, un autre aspect à prendre en considération dans l'enlisement actuel du projet des Amériques. Le temps est désormais aux alliances et au bilatéralisme et les priorités commerciales vont sans doute davantage vers d'autres régions du monde que vers les Amériques. Mais posons-nous aussi la question : la vision que les EUA se faisaient du régionalisme, dans les Amériques en particulier, est-elle encore aujourd'hui la même qu'il y a dix ans ?

Du bilatéralisme au régionalisme

Lorsqu'il fut lancé, le projet des Amériques répondait alors pour les EUA à trois ordres de préoccupation. Tout comme l'ALENA, la ZLEA devait, tout d'abord, permettre de faire levier sur les négociations commerciales multilatérales. La ZLEA devait, ensuite, servir de socle à un partenariat de prospérité partagée, un partenariat sur la base duquel devaient être redéfinis les rapports de voisinage avec le reste du continent. Enfin, il s'agissait de faire de

²³ Personne n'est aveugle en la matière. L'expérience de l'ALENA montre que, si l'accord a permis au Canada et surtout au Mexique de tirer beaucoup d'avantages sur le plan économique, non seulement celui-ci a considérablement renforcé et surtout approfondi les liens économiques qui unissent ces deux pays aux EUA, mais également commencé à produire d'importants effets de débordement, que ce soit sur le plan institutionnel, juridique, social, sécuritaire et même monétaire. Actuellement, les trois pays ont commencé à s'engager dans une nouvelle dynamique de bloc économique, mais dans un contexte où désormais les relations avec les EUA ne peuvent plus simplement être qualifiées de privilégiées et de stratégiques ; elles sont devenues prioritaires et exclusives. Voir à ce sujet Dorval Brunelle et Christian Deblock (dir.), *L'ALENA. Le libre-échange en défaut*, Montréal, Fides, 2004.

cette zone de libre-échange un modèle de régionalisme ouvert, à l'image de ce que devait être l'APEC et de ce que seront les autres initiatives régionales qui seront lancées par la suite.

Tout ceci ne s'est, bien entendu, pas décidé d'un seul coup mais est plutôt le résultat d'un lent cheminement. En effet, lorsqu'elles commencèrent à s'engager dans cette voie au tournant des années 1980, le bilatéralisme était perçu par les autorités américaines comme une stratégie secondaire par rapport à ce qui devait demeurer (et demeure toujours) la stratégie principale, le multilatéralisme²⁴. Le bilatéralisme ne présentait alors d'intérêt pour eux que dans la mesure où il permettait de faire avancer plus rapidement la bicyclette du GATT, d'ouvrir de nouveaux champs de négociation et, en créant des précédents, de relever toujours davantage le niveau des engagements. L'ALENA, tout comme l'Accord de libre-échange avec le Canada qui l'a précédé, s'inscrit pleinement dans cette approche, mais, en même temps, en suscitant des attentes auprès d'autres pays d'Amérique latine et relançant le débat sur la régionalisation du monde, celui-ci a ouvert de nouvelles perspectives et préparé le terrain à une démarche plus ambitieuse, celle de redéfinir les relations longtemps difficiles avec l'Amérique latine sur la base d'un nouveau partenariat économique.

En proposant comme il le fera à l'ensemble des pays du continent de faire des Amériques une Communauté des démocraties, intégrée par le commerce et les valeurs partagées, le président Clinton ne fera en fait que suivre, mais avec plus de succès, les pas de son prédécesseur. Beaucoup ont préféré à l'époque ne pas aborder le problème de face et se complaire dans les grandes déclarations creuses sur la « grande famille des Amériques »²⁵, mais, dès le départ, les EUA avaient des idées bien arrêtées sur ce que devait être le « partenariat pour le développement et la démocratie ». Entre l'Initiative pour les Amériques du président Bush et le projet des Amériques du président Clinton, il y a en fait une très grande continuité. En particulier sur trois points : (1) le développement devait passer par le libre-échange et la poursuite des réformes économiques ; (2) la prospérité économique devait être le garant de la stabilité politique et de la démocratie ; (3) la réduction de la pauvreté et des inégalités devait contribuer à la sécurité des EUA. C'est donc dire à quel point l'idée de faire des Amériques un modèle de développement est bien enracinée dans le projet américain.

Quant à la troisième dimension du projet, il faut la replacer dans le débat plus général sur le régionalisme et ce qui était alors perçu comme une tendance lourde, soit la division du monde en blocs régionaux. Les EUA avaient alors pris le parti de s'engager directement dans

²⁴ Voir à ce sujet, Christian Deblock, « Le libre-échange et les accords de commerce dans la politique commerciale des États-Unis », *Cahiers de recherche du CEIM*, Montréal, avril 2004, http://www.gric.uqam.ca/pdf/Cahiercont_0403_polcom-US.pdf

²⁵ Paul Gecelovsky, « *Una gran familia*. Le Canada et la ZLÉA », *Revue Études internationales*, vol. XXXIII, n° 4, décembre 2002, pp. 745-762.

le mouvement avec en vue trois grands objectifs : (1) se placer à l'interface d'un ensemble de grands blocs régionaux dont ils seraient à la fois la bougie d'allumage et la locomotive ; (2) faire évoluer le système commercial multilatéral en emboîtant les blocs les uns dans les autres (*building blocs*) selon la métaphore en usage à l'époque ; et (3) créer des partenariats économiques avec les pays en développement en vue de faciliter leur intégration dans l'économie mondiale.

Les alliances commerciales

Le débat sur les blocs régionaux a, aujourd'hui, perdu beaucoup de son acuité. D'un autre côté, si la démarche régionale est loin d'avoir produit les résultats escomptés²⁶, les EUA ne l'ont pas abandonnée pour autant. Non seulement l'administration Bush a repris à son compte les initiatives lancées par l'administration précédente, mais, elle-même, en a lancé deux nouvelles : une première, en octobre 2002, en direction de l'ASEAN, et une seconde, en mai 2003, en direction du Moyen-Orient. Ce qui est changé, par contre, c'est trois choses. Premièrement, de pièce maîtresse de la politique commerciale qu'il était jusque-là, le régionalisme a été recadré à la lumière des nouvelles priorités de la politique étrangère, que ce soit en matière de sécurité ou en matière de promotion des valeurs de liberté²⁷. Deuxièmement, du régionalisme de partenariat, on est revenu, comme au temps de la guerre froide, à celui des alliances, avec pour résultat que l'accès au marché des EUA ne saurait être considéré comme un droit, mais plutôt comme un privilège²⁸ ; certains critères doivent être satisfaits et certaines conditions doivent être remplies, dont celle de respecter les priorités de la politique étrangère américaine²⁹. Et troisièmement, si le commerce continue d'y occuper une place centrale, que ce soit comme vecteur de développement ou comme vecteur des valeurs de liberté et démocratie, c'est désormais la voie bilatérale qui est privilégiée par les EUA pour faire avancer leur agenda commercial.

²⁶ L'administration Clinton multipliera les initiatives régionales, toutes aussi ambitieuses les unes que les autres, mais les résultats ont loin d'avoir été à la hauteur des attentes. Pour deux raisons principales : d'une part, son pouvoir de négocier a été bridé par le Congrès et, d'autre part, exception faite des Amériques pendant un certain temps, les initiatives américaines ont suscité de l'intérêt chez leurs partenaires commerciaux mais pas d'engagements véritables, sinon très lointains.

²⁷ Ce point est explicitement développé par le président Bush dans *The National Security Strategy of the United States* (septembre 2002). On y retrouve quatre grands thèmes : (1) Avant d'être un des piliers de l'économie, le libre-échange, est un principe moral. (2) La priorité de son administration est de « déchaîner » (*unleash*) le potentiel productif des individus de toutes les nations, seul créateur de richesses. (3) Il ne peut y avoir de développement sans de bonnes politiques. (4) Sans développement ni prospérité, il ne peut y avoir de sécurité. (Disponible en ligne : <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>). Ces grands thèmes se retrouvent également dans le préambule de la *Loi sur le commerce extérieur* de 2002.

²⁸ « Globalization, Trade, and Economic Security », 1^{er} octobre 2002 (<http://bogota.usembassy.gov/wwwsen07.shtml>)

²⁹ Sur les critères, voir le rapport du Bureau du vérificateur général (GAO) : *International Trade. Intensifying Free Trade Negotiating Agenda Calls for Better Allocation of Staff and Resources* (GAO-04-233, Washington, janvier 2004, <http://www.sice.oas.org/geograph/north/Gao.pdf>)

En redonnant la priorité aux négociations bilatérales³⁰, l'administration Bush va non seulement revitaliser les discussions déjà amorcées mais qui avaient été mises en sourdine, mais également réviser en profondeur la politique commerciale américaine, et ce, selon une nouvelle ligne directrice, dite de la « libéralisation compétitive ». Selon la nouvelle doctrine, il s'agit, en multipliant la signature d'accords de libre-échange dans toutes les régions du monde, (1) de mettre les accords en concurrence et d'étendre ainsi le libre-échange, (2) de rattraper le terrain perdu sur les autres pays et de faire jouer « l'effet de domino » à l'intérieur des initiatives régionales, (3) d'interférer dans les initiatives commerciales de leurs partenaires, et, en bout de ligne, (4) de faire levier sur les négociations multilatérales. Outre le fait qu'elle a pour effet d'imposer des clauses léonines aux pays signataires et de mettre le système commercial multilatéral sous tension, cette stratégie n'est pas sans risques, ni sans conséquences puisqu'elle revient, pour reprendre les termes de Bhagwati et Panagariya, à chercher à « prendre le contrôle de l'OMC et à remodeler l'organisme en fonction des intérêts des lobbies américains »³¹.

Toujours est-il que si nous revenons au projet des Amériques, deux constats s'imposent à la lumière des remarques précédentes : premièrement, du point de vue des EUA, le projet garde toute sa pertinence, mais comme cadre de coopération d'un nouveau dialogue sur la liberté et la sécurité ; deuxièmement, c'est le pire des scénarios qui est en train de prendre forme, soit celui d'un réseau d'accords commerciaux polarisé sur les EUA.

Concernant le premier point, il m'apparaît en effet que l'idée de partenariat économique ne tient plus vraiment. L'originalité du projet des Amériques tenait au fait qu'au travers de l'idée de « partenariat pour le développement et la démocratie », il s'agissait de faire converger deux agendas, un agenda commercial et un agenda politique. Le compromis de Miami n'a pas seulement pour effet d'enlever au projet des Amériques toute sa substance ; il délie désormais les EUA de toute obligation de lier leur agenda politique dans la région à la réussite des négociations commerciales. Pour dire les choses autrement, si, du point de vue de

³⁰ Les accords commerciaux présentent cinq grands avantages. Premièrement, les standards sont, d'une manière générale, beaucoup plus élevés que ceux que l'on retrouve à l'OMC. C'est particulièrement le cas pour l'investissement et les droits de propriété intellectuelle. Deuxièmement, ils élargissent considérablement l'accès aux marchés, que ce soit en éliminant rapidement les tarifs douaniers dans le cas des produits industriels ou agricoles ou, encore, en réduisant substantiellement les obstacles réglementaires ou administratifs dans le cas des services commerciaux. Troisièmement, tout en ayant une portée générale, les accords bilatéraux permettent d'introduire des clauses d'exception et de mettre à l'abri certains secteurs ou produits sensibles, un avantage qui ne peut évidemment que satisfaire les intérêts protectionnistes mais qui permet aussi de ménager les sensibilités nationales des deux signataires. Quatrièmement, que ce soit en matière de règlement des différends ou de protection contingente, les accords permettent de préserver le droit souverain des EUA en matière législative et réglementaire. Cinquièmement, les accords de libre-échange ne sont pas neutres. Ils sont généralement assortis de dispositions qui touchent directement à la gouvernance et imposent des conditions souvent très fortes en matière de respect de

³¹ Jagdish Bhagwati et Arvind Panagariya, « Bilateral Trade Treaties Are a Shame », *Financial Times*, 13 juillet 2003.

la nouvelle doctrine américaine en matière de sécurité, le commerce demeure la pierre angulaire du développement et donc de la lutte contre la pauvreté, terreau de l'instabilité sociale et du terrorisme, non seulement l'agenda commercial a repris tous ses droits dans la négociation bilatérale, mais, sur le plan politique, la région a également perdu son particularisme, le « dialogue » proposé ne se différenciant guère de ce qui est proposé dans d'autres régions du monde³².

Concernant le second point, il n'y a pas grand-chose à dire, sinon que la dynamique des négociations hémisphériques a perdu pour les EUA beaucoup de son attrait. Comme le montre le tableau ci-dessous, si nous considérons le commerce total des EUA avec les pays avec lesquels ils ont déjà un accord de libre-échange, en vigueur ou ratifié, ceux avec lesquels ils négocient et les pays des Caraïbes avec lesquels ils ont une entente de non-réciprocité, ce n'est pas moins de 90 % des échanges commerciaux avec l'hémisphère occidental qui se trouvent ainsi couverts. À eux deux, le Canada et le Mexique représentent plus de 80 % du commerce des EUA avec le reste du continent et plus de 50 % de leurs investissements directs dans les Amériques. Il ne s'agit pas de mésestimer le fait que le Brésil³³, et avec lui les autres pays du MERCOSUR, est un partenaire commercial important des EUA, mais force est de constater que le Brésil a peut-être davantage besoin des EUA sur le plan économique que les EUA du Brésil³⁴.

³² Ce dialogue doit reposer sur quatre piliers : (1) le renforcement des institutions démocratiques par la participation citoyenne, l'accès au processus politique et la gouvernance publique ; (2) la prospérité économique par la poursuite des réformes orientées vers l'ouverture, l'investissement et le libre-échange, mais aussi par des politiques nationales qui visent à faciliter la création d'entreprises, le renforcement des droits de propriété et la réforme des lois du travail ; (3) l'investissement dans les personnes, l'éducation, les soins de santé et les services sociaux notamment ; et (4) le renforcement de la sécurité et de la lutte contre les narco-trafics. (Roger Noriega, *Remarks to the European/Latin American/U.S. Forum*, Remarks at the Inter-American Development Bank, Washington, 15 février 2005, <http://www.state.gov/p/wha/rls/rm/2005/q1/42312.htm>).

³³ Le Brésil est le quatorzième partenaire commercial des EUA, le troisième dans les Amériques, derrière le Canada et le Mexique. Les importations brésiliennes représentent 1,4 % des exportations totales des EUA et 4,1 % de leurs importations en provenance de l'hémisphère occidental. Les exportations vers le Brésil représentent, quant à elles, 1,7 % des exportations totales des EUA et 3,9 % de leurs exportations dans l'hémisphère. Sur le plan des investissements, le Brésil se classe au quatrième rang avec 6 % des investissements directs américains dans les Amériques, derrière le Canada (38,8 %), les Bermudes (17 %) et le Mexique (12,4 %).

³⁴ Comme le montrent Sylvain F. Turcotte et Guy-Joffroy Lord, les Amériques, et notamment le marché nord-américain, constituent pour le Brésil un marché hautement stratégique, pour les produits manufacturés à forte valeur ajoutée en particulier, le seul marché qui soit réellement porteur de développement. (« Politique commerciale et insertions régionales. Le Brésil dans l'espace économique mondial », Congrès de la Société québécoise de science politique, Ottawa, mai 2005)

**Tableau 1. Part des accords préférentiels
dans le commerce total des EUA dans l'hémisphère occidental**

Importations et exportations de marchandises, 2000 et 2004

	Importations		Exportations	
	2000	2004	2000	2004
Hémisphère occidental (en % du commerce total)	36,0	34,7	44,5	44,1
Accords de libre-échange en vigueur				
ALENA	83,3	80,7	82,9	82,9
Chili	0,7	0,9	1,0	1,0
Accords de libre-échange signés				
Amérique centrale*	2,7	2,6	2,6	3,2
Rép. dominicaine	1,0	0,9	1,3	1,2
Accords de libre-échange en négociation				
Panama	0,1	0,1	0,0	0,5
Pays andins**	2,5	3,0	1,8	2,3
Initiative en faveur des pays du Bassin des Caraïbes				
CARICOM	0,8	1,4	1,3	1,4
Sous total	91,1	89,5	91,0	92,4
<i>Autres</i>	8,9	10,5	9,0	7,6
MERCOSUR	3,9	5,0	6,1	5,1
Total	100	100	100	100

Sources : *United States International Trade Commission*

Notes : * : Costa Rica, Salvador, Guatemala, Honduras et Nicaragua

** : Colombie, Pérou et Equateur

Conclusion

Pour conclure, je ferai trois remarques. Tout d'abord, les négociations commerciales sont bloquées mais ne sont pas rompues pour autant. Même si le président Lula a laissé entendre récemment que la ZLEA n'était plus à l'agenda du Brésil³⁵, une déclaration immédiatement corrigée par le ministre des Affaires étrangères Celso Amorim, les discussions se poursuivent toujours entre le Brésil et les EUA. Parallèlement, plusieurs initiatives ont été lancées pour relancer le dialogue hémisphérique, la plus récente datant de mars 2005³⁶, mais il est clair que le *momentum* n'est plus là et que les priorités tant des EUA que du Brésil sont ailleurs.

³⁵ http://americas.org/item_19192

³⁶ *Agenda for the Americas 2005* Report of the U.S. Policy Task Force of the Inter-American Dialogue. March 2005. http://www.thedialogue.org/publications/2005/winter/agenda_2005.pdf

Ensuite, le compromis de Miami de 2003 a permis de temporiser et de garder les négociations sur les rails, mais, en admettant que celles-ci reprennent, on voit mal quelles améliorations substantielles celles-ci pourraient apporter par rapport à ce que les accords bilatéraux ont déjà permis d'obtenir. Encore moins comment le Congrès pourrait accepter un accord qui n'ouvrirait pas le marché du Brésil et du MERCOSUR aux produits et capitaux américains. Le fossé qui sépare le Brésil et les EUA dans ces négociations est actuellement trop profond pour être comblé facilement.

Enfin, le projet des Amériques a perdu l'originalité qui était la sienne, soit établir un nouveau cadre de coopération sur la base d'un partenariat économique entre les EUA et le reste du continent. Le projet des Amériques est avant tout leur projet, et celui-ci demeure toujours à l'agenda de leur politique étrangère, mais, à partir du moment où la doctrine traditionnelle des alliances a été remise à l'ordre du jour de leur politique étrangère, l'idée même de partenariat économique ne fait plus guère de sens puisque la dynamique même de la coopération passe désormais par la voie bilatérale. Le problème, donc, n'est pas que le projet des Amériques se cherche une identité³⁷, mais qu'il n'en a tout simplement plus.

³⁷ Marcos Jank et Zuleika Arashiro, « Free Trade in the Americas: Where are we? Where could we be Headed? », dans *Free Trade in the Americas: Getting There from Here, Inter-American Dialogue*, octobre 2004, p. 27.