

**Schuman Paper**

n°818

19 janvier 2026

**Iana DREYER**

# De Turnberry au Mercosur : l'Union européenne face à son moment de vérité

L'Union européenne fait face à une remise en cause existentielle. Bousculée par une superpuissance américaine devenue ouvertement prédatrice, mise sous pression par la Chine qui instrumentalise les dépendances économiques à des fins politiques, affaiblie par une vague populiste en son sein, l'Union européenne conserve néanmoins sa capacité de forger des accords commerciaux.

Ces accords, sans être une panacée, sont un élément central dans la stratégie actuelle de l'Union de renforcement de la sécurité économique par la diversification de son commerce et la conclusion d'alliances coopératives avec des pays globalement alignés avec ses valeurs.

Rater la ratification de l'accord commercial avec le Mercosur remettrait en cause toute idée que l'Union européenne est capable d'action décisive sur la scène mondiale. Or nous vivons actuellement une rupture radicale dans l'ordre international, à laquelle l'Union européenne peine à répondre, tant son système institutionnel est inadapté à la nouvelle donne. Le commerce mondial et, avec lui, les politiques commerciales, y compris celles de l'Europe, s'en trouvent bouleversées.

## UNE EUROPE STRUCTURELLEMENT FAIBLE FACE AUX MENACES QUI PÈSENT SUR ELLE – Y COMPRIS COMMERCIALES

### Emergence d'un système international tributaire sous la houlette étatsunienne

Les Etats-Unis ont cessé d'être une démocratie fondée sur l'Etat de droit et a dérivé vers un autoritarisme électoraliste plus proche de l'Inde de Modi ou de la Hongrie de Viktor Orbán. Etant la super-puissance mondiale, l'impact systémique sur l'ordre international d'un tel changement politique ne peut qu'être dramatique. Selon

les universitaires Stacie Goddard et Abraham Newman, le pouvoir américain est désormais aux mains d'une clique "néoroyaliste", - féodale en somme - définie comme "de petits réseaux étroits et exclusifs, définis par leur lien avec un souverain absolu."

L'ancien système tributaire chinois ou les agissements des grandes dynasties aristocratiques européennes d'antan nous donnent des clés de compréhension du monde actuel que ne nous fournissent pas nécessairement nos traditionnels manuels de relations internationales, si ancrés dans une théorie dite "réaliste" des rapports entre Etats maximisant leurs intérêts et leur sécurité. Dans ce système aux accents féodaux, mûti de recours systématique aux nouvelles technologies pour exercer le pouvoir, que nous voyons émerger, les règles du droit international que nous connaissons actuellement, ancrées dans la notion de souveraineté d'Etats nations unitaires, ne sont plus daucune valeur.

Les règles dérivées de ce système, comme celles de l'Organisation Mondiale du Commerce, basées sur la non-discrimination ("traitement national") et le traitement égal entre Etats ("traitement de la nation la plus favorisée"), deviennent caduques. Guerres personnelles, corruption, prédatation commerciale et relations de dépendance interpersonnelles, sans respect pour toute frontière ou juridiction étrangère, prennent le dessus. La politique douanière fondée sur

## 2

l'unilatéralisme fait aussi partie de ce nouveau mode opératoire de Washington.

Cette dernière a pris une nouvelle dimension le 17 janvier, lorsque le président américain a annoncé des droits de douane additionnels de 10% pour les pays ayant exprimé une opposition au transfert du territoire du Groenland réclamé par les Etats-Unis, applicables au 1er février, et susceptibles d'augmenter à 25% en juin.

Outre le pays directement concerné, le Danemark, sont visés la Suède, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Finlande, ainsi que la Norvège et le Royaume Uni.

### La fragmentation européenne en matière de politique étrangère handicape son action commerciale

Ce détour par la science politique est nécessaire pour mieux saisir le contexte dans lequel agit l'Union européenne.

Longtemps sa politique commerciale, un domaine de « compétence exclusive » de l'Union, a été considérée comme la principale « politique étrangère » de l'Europe. Les questions de guerre et paix restent du domaine exclusif des 27 Etats qui forment l'Union. Le traité de Lisbonne, avec la création d'un Service Européen d'Action Extérieure, n'a rien changé à cet état de fait.

Dès lors, l'Union européenne est incapable de gérer le nouveau type de crise commerciale qui apparaît dans ce nouvel ordre mondial, impliquant les Etats-Unis et la Chine. Par exemple, elle s'est révélée impuissante à résoudre, jusqu' présent, le conflit généré par la décision unilatérale des Pays-Bas d'exclure le PDG chinois d'une entreprise de semi-conducteurs, à l'origine néerlandaise, [Nexperia](#), de son poste pour motif de gestion défaillante. La décision de justice néerlandaise avait été précédée de menaces américaines d'exclure Nexperia de son accès aux technologies américaines. Le gouvernement chinois a, en guise de rétorsions, bloqué les exportations de semi-conducteurs de la même entreprise, déstabilisant les producteurs automobiles européens ayant besoin de ces intrants.

### La fin du 'soft power' commercial européen

Cependant, le statut de grande puissance commerciale de l'Union européenne avec ses parts des exportations mondiales égalant celles des Etats-Unis et de la Chine, grâce à son grand marché commun, a longtemps été incontesté. La norme technique ou environnementale européenne s'impose, ou s'imposait jusqu'à récemment en tout cas, sur le monde.

Pour certains, l'Union européenne c'était le 'soft power' en action, *via* le fameux *Brussels Effect*. On assistait à une expansion opérant sans violence, grâce à la taille et l'attractivité du marché unique, aux mécanismes de marché, ainsi qu'aux valeurs qui sous-tendent la norme européenne.

Dans ce monde – très idéalisé et fortement mis à mal, les accords commerciaux bilatéraux conclus ces dernières quinze années avec des partenaires comme la Corée du Sud, le Vietnam, la Nouvelle-Zélande, le Canada, le Chili - et les pays du Mercosur - sont conçus comme un vecteur d'expansion des normes européennes.

Ces normes opèrent dans la protection des travailleurs, la protection de l'environnement et du climat, ou encore la protection des données numériques personnelles - sans parler des normes techniques automobiles ou des indications géographiques protégées.

Dans son livre sur les 'empires numériques' - [Digital Empires](#) - paru un an avant les élections américaines de 2024, Anu Bradford, à l'origine du terme *Brussels Effect*, prédisait que les Etats-Unis allaient s'aligner sur la norme européenne en matière numérique, notamment sur la protection des données personnelles et les normes sur l'intelligence artificielle. Mais l'oligopole numérique américain l'a contredite : il a capturé l'Etat américain et [s'est aligné avec l'autoritarisme trumpien](#).

Ceci lui a permis d'échapper à sa mise au pas qui commençait à se préparer vers la fin de l'administration Biden avec le lancement de nouvelles enquêtes antitrust de la part des autorités de la concurrence, et de premières tentatives de réglementation de l'intelligence artificielle. C'est ainsi qu'il faut comprendre

les récentes sanctions américaines imposées entre autres à Thierry Breton, ancien commissaire européen au marché intérieur, en charge de l'élaboration des [réglementations européennes sur le numérique](#) (DSA, DMA) affectant les GAFAM.

### SERVITUDE VOLONTAIRE FACE À LA POLITIQUE COMMERCIALE AMÉRICAINE

Les élections américaines de novembre 2024 ont été un tournant. A la suite de l'annonce de droits de douane prohibitifs en avril 2025, différenciés par Etat selon une formule qui a laissé maints économistes perplexes, les Européens, et les Britanniques en premier, se sont rués sur un accord politique avec Washington pour préserver leur accès au marché américain. Ce relèvement unilatéral des droits de douane, sans consultation ni compensation des partenaires commerciaux, a marqué la fin définitive du respect américain pour les normes multilatérales en matière commerciale. Londres a ouvert le bal avec un "deal" en mai 2025.

#### La défaite de Turnberry

L'Union européenne fut la cinquième à conclure un accord sur la base du précédent britannique, après le Vietnam, l'Indonésie et le Japon, en juillet 2025. La présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, fut convoquée sur un terrain de golf appartenant au président Trump à Turnberry en Ecosse pour mettre une touche finale sur un accord négocié par les technocrates respectifs.

Il faut noter que ce type accord n'est pas un traité commercial juridiquement contraignant classique. Il s'agit d'accords politiques énoncés dans une déclaration - commune ou séparée - des Etats concernés. Ce type d'arrangement est révocable à tout moment.

L'Union européenne s'est principalement engagée, en retour d'une promesse des Etats-Unis à ne pas dépasser 15% de droits de douane sur la majorité des produits qu'ils importent de l'Union européenne, d'éliminer entièrement, unilatéralement et exclusivement au profit des Américains, ses droits de douane sur tous

ses produits industriels. Elle a aussi accepté d'ouvrir quelques contingents tarifaires – des quotas agricoles en faveur des Etats Unis – mais non pas sur les produits qui les intéressent le plus, comme le bœuf.

Washington a maintenu des droits de douane de 50% dans l'acier et l'aluminium. Mais les autorités américaines se sont engagées à négocier, comme avec les Britanniques et autres partenaires, la possibilité d'ouvrir des quotas.

Ces négociations n'ont pas abouti. Au contraire, Washington a étendu ces droits de douane à plus de quatre cents produits dits dérivés de l'acier et de l'aluminium – soit de nombreux produits industriels – courant août, peu après leur accord avec les Japonais et les Européens.

Durant une visite à Bruxelles en décembre 2025, le chef du département du commerce Howard Lutnick a clairement exprimé la position américaine : toute concession sur l'acier dépendrait sur une application "équilibrée" ("balanced") des règles numériques comme le Digital Markets Act ou le Digital Services Act.

L'Union européenne s'est par ailleurs engagée à procéder à des "simplifications" et à offrir des "flexibilités" dans l'application de ses nouvelles règles en matière de taxation du carbone au frontières et dans le cadre de sa directive sur le devoir vigilance des entreprises : le *Brussels Effect* est désormais mis à mal.

Notons aussi que l'Union européenne s'est engagée à des achats de produits énergétiques – notamment du gaz naturel liquéfié – à hauteur de 750 milliards \$ sur une période de trois ans et promis que ses entreprises investiraient dans l'industrie américaine à hauteur de 600 milliards \$. Ce sont des promesses que l'Union ne peut tenir, bien que les achats de GNL aient augmenté significativement depuis le déclenchement de la guerre en Ukraine en 2022.

Notons aussi que les engagements financiers demandés à des pays comme le Japon (550 milliards \$) ou la

## 4

Corée (350 milliards \$) sont comparativement plus onéreux pour ces pays que les chiffres concédés par les Européens.

Dans un [essai](#), l'ancien haut-fonctionnaire européen Mogens Peter Carl juge que "*la défaite de l'Union européenne à Turnberry (...) marque le nadir de son rôle et de sa puissance dans les relations économiques internationales*" ajoutant "*Dans l'un des rares domaines où ils pouvaient parler d'une seule et forte voix, les vingt-sept États membres ont préféré insister pour que la Commission cède en leur nom, acceptant de surcroît de violer le droit international*".

Le président du Conseil européen, Antonio Costa, a justifié la stratégie d'accommodement des Américains par le besoin de s'assurer du soutien continu des Etats-Unis à l'Ukraine. Il n'est pas certain que cette stratégie ait été payante.

De nombreux analystes considèrent que les visées territoriales américaines avec des méthodes coercitives exercées sur un territoire sous la souveraineté d'un Etat allié au sein de l'OTAN signifie la fin effective de l'alliance transatlantique.

L'Union européenne est au défi de rester unie face au traitement douanier différencié sur ses Etats membres, et d'exprimer sa solidarité avec le Danemark ainsi que de préparer une réponse adéquate. On peut cependant s'attendre à une réponse mesurée des Etats membres, qui ne sont pas enclins à déclencher une guerre douanière en réactivant par exemple des mesures de rétorsion tarifaires sur 93 milliards € d'exportations américaines mises en suspens suite à l'accord de Turnberry.

#### Temporisation du Parlement européen

Il est intéressant de noter que l'Union européenne n'a pas encore mis en œuvre ses concessions en matière de droits de douane. Le président de la commission du commerce international du Parlement européen, Bernd Lange (S&D, DE), qui est aussi rapporteur sur ce dossier, a stratégiquement pris son temps avant de lancer le processus législatif. Les annonces douanières

liées au Groenland ont entraîné la décision des principaux groupes au Parlement (PPE, S&D, Renew) de reporter *sine die* toute décision en la matière.

Notons aussi que ces droits de douane ont été adoptés par décision exécutive du président américain dans le cadre d'une législation spécifique pour les situations d'urgence (*International Emergency Economic Powers Act*, [IEEPA](#)). Il n'est donc pas impossible que, bien que largement acquise au président Trump, la Cour trouve que le président ait abusé de ses pouvoirs en matière de taxation – les droits de douane sont des taxes – prérogative qui relève de la souveraineté du Congrès.

L'inertie du Parlement européen, mobilisée stratégiquement ici, peut offrir à l'Union européenne l'opportunité de changer de méthode vis-à-vis de la présidence Trump si cela devait être son choix dans les semaines ou mois qui viennent.

#### SÉCURITÉ ÉCONOMIQUE : LE MERCOSUR, UNE VOIE DE SORTIE ?

La Commission européenne, et de nombreux Etats membres, ne se satisfont pas de cette situation.

#### La diversification au cœur d'une nouvelle stratégie européenne de sécurité économique

Pour certains, les concessions commerciales faites aux Etats-Unis sont une manière de temporiser tandis que l'on prépare l'après.

En 2023, la Commission a adopté pour la première fois une [stratégie visant à renforcer la sécurité économique](#). Le document a été mis à jour et étendu en décembre 2025 dans une nouvelle [communication](#). Cette stratégie articule comment l'Union européenne cherche à déployer une panoplie d'instruments législatifs et financiers existants pour réduire son exposition à des risques de pression politique induite par des dépendances à l'importation de produits essentiels – comme les minéraux critiques – et à maintenir une base industrielle solide nécessaire à son avenir économique.

L'Union européenne a développé de nombreux outils défensifs en matière commerciale, comme par exemple le renforcement de son mécanisme de [contrôle des investissements directs étrangers](#). Elle a adopté un [mécanisme anti-coercition](#)... resté lettre morte jusqu'ici, bien que la question de son usage revienne régulièrement sur la table, dont l'application pourrait être mise en œuvre suite aux derniers développements liés au Groenland.

Un pilier fondamental de la stratégie de sécurité économique de l'Europe est la diversification de ses relations commerciales. Cela passe notamment par la conclusion de nouveaux partenariats et par la recherche de nouveaux débouchés pour ses exportations - soumises à un protectionnisme croissant aux Etats-Unis et en Chine - ainsi qu'un accès plus sécurisé aux matières premières et minéraux critiques.

Ces accords relèvent de la compétence exclusive de l'Union européenne et ont donc plus de chance d'aboutir que, par exemple, les tentatives vaines de la Commission de coordonner les décisions commerciales en matière de contrôle des exportations de technologies critiques.

La priorité mise dans la [conclusion de l'accord](#) avec le Mercosur avec l'appui de nombreux Etats membres, dont l'Allemagne et l'Italie, doit se [lire](#) dans ce contexte. Le [Mercosur](#) (Argentine, Brésil, Uruguay, Paraguay) est un bloc commercial de près de 280 millions d'habitants - un marché significatif - qui applique un droit de douane moyen de 12%, soit trois fois supérieur aux droits de douane européens sur les produits non agricoles.

Il y a sentiment d'urgence. Les industriels et l'industrie agro-alimentaire sont en quête désespérée de débouchés. L'Europe cherche des partenaires et alliés qui pourraient lui fournir un accès stable aux minéraux critiques à son industrie - c'est bien le cas de l'Argentine et du Brésil.

Politiquement, on ressent le besoin de resserrer les rangs avec des pays démocratiques exposés à des pressions politiques sans précédent de la part de la

présidence Trump. Cette dernière a en effet réactivé la doctrine Monroe du XIXe siècle dans la nouvelle stratégie de sécurité nationale publiée en décembre 2025, lui ajoutant un "corollaire Trump".

Droits de douane et sanctions sur le Brésil et actions 'coup de poing' au Venezuela doivent se comprendre dans ce contexte.

### Mercosur – un accord stratégique pour l'Europe

L'effort actuel de conclusion des négociations avec le Mercosur, entamées en 1999, fait partie d'une stratégie entreprise avec de grands pays émergents comme l'Indonésie (négociations finalisées en 2025) et l'Inde (négociations qui pourraient conclure en 2026). Des négociations sont en cours mais moins avancées avec la Malaisie, les Philippines et la Thaïlande.

Ces pays asiatiques ont pour point commun avec le Brésil et l'Argentine d'afficher des droits de douane élevés sur les exportations industrielles européennes. Les gains pour les Européens sont donc importants sur ces marchés à un moment où la Chine déverse ses nombreux produits, désormais exclus du marché américain, sur le reste du monde et y prennent des parts de marché au détriment des Européens.

L'accord élimine les droits de douane sur environ 90 % des produits des deux côtés, organisant ce désarmement douanier graduellement sur une période de dix à quinze ans. Pour l'industrie européenne, confrontée à un protectionnisme croissant aux États-Unis et en Chine, l'accès ce grand marché sud-américain représente une opportunité tangible.

L'agro-alimentaire européen, et notamment français, en sortira gagnant. Les droits de douane seront éliminés sur un grand nombre de produits manufacturés - des pâtes aux biscuits. Le Mercosur supprimera ses droits de 27 % sur les vins, une aubaine pour le vin européen et français exposé aux aléas de la politique commerciale américaine et aux restrictions chinoises. L'accord prévoit par ailleurs un mécanisme de dialogue et de coopération en matière viticole pour avancer sur les sujets réglementaires et normatifs. Les Sud-Américains offrent également un

## 6

contingent de 30 000 tonnes pour les fromages sans droit de douane.

L'accord ouvre aussi certains débouchés pour les prestataires de services européens, notamment dans les services maritimes et les marchés publics – un gain significatif pour les services et le matériel médicaux.

Les affirmations faites par les experts que les quotas de 99 000 tonnes de bœuf ou de 180 000 tonnes de viande de volaille et de sucre offerts aux Sud-Américains ne déstabiliseront pas le marché européen doivent être prises au sérieux.

L'adoption d'un [mécanisme de sauvegarde strict](#) pour les importations du Mercosur en Europe est une concession politique supplémentaire à ceux qui doutent encore. Des financements de 45 millions € sont prévus pour soutenir des agriculteurs éventuellement affectés par une hausse subite des importations sud-américaines.

Les affirmations que l'accord du Mercosur accélérera la déforestation dans l'Amazonie ne résistent pas à l'examen. L'accord Mercosur oblige les Sud-Américains à respecter les Accords de Paris – même le président argentin Javier Milei comprend qu'un accord avec les Européens implique de s'y tenir.

Un mécanisme de dialogue et d'échange sur les questions de soutenabilité environnementale est prévu avec les Sud-Américains dans le cadre de cet accord.

Contrairement à la situation qui prévaut actuellement, les groupes de la société civile pourront, une fois l'accord en place alerter les autorités et les forcer à se confronter aux problèmes de mise en œuvre des lois nationales sur la déforestation et agir sur l'éventuel non-respect de l'accord avec l'Union européenne.

N'oublions pas que l'Union européenne a [rapporté](#) la mise en œuvre du [règlement sur la déforestation](#) affectant ses importations de produits tropicaux. Ce règlement établi durant la première Commission von der Leyen (2023) est en cours de détricotage sous la deuxième Commission von der Leyen (2025).

La France, pourtant championne de la notion d'autonomie stratégique pour le continent, a voté contre la signature de l'accord au Conseil le 9 janvier 2026, avec la Pologne, l'Irlande, l'Autriche et la Hongrie

L'accord officiellement [signé](#) le 17 janvier doit maintenant être ratifié, un processus qui n'est en rien acquis tant au Conseil qu'au Parlement. Ce temps doit être mis à profit pour rétablir un certain équilibre dans le débat public sur le [bien-fondé](#) de cet accord, qui sert les intérêts européens.

**Iana Dreyer**

Fondatrice du site d'information sur la politique commerciale européenne [Borderlex](#)

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :  
[www.robert-schuman.eu](http://www.robert-schuman.eu)

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN  
 ISSN 2402-614X

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la seule responsabilité de l'auteur.  
 © Tous droits réservés, Fondation Robert Schuman, 2026

**LA FONDATION ROBERT SCHUMAN**, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.