

OPÉRATION SPÉCIALE - Juin 2026

# Rapport Draghi : l'Europe au rendez-vous ?



Il est des rapports qui font date. Celui remis par Mario Draghi à la Commission européenne en 2024 est de ceux-là. Non par son constat – le décrochage de l'Europe était connu de tous – mais parce qu'il posait, pour la première fois, un diagnostic à la fois clair et complet, tout en proposant une feuille de route de remédiation précise. Nul ne pouvait ignorer un tel plaidoyer au service du redressement de l'Europe.

Près de deux ans plus tard, l'Institut Montaigne a souhaité savoir où nous en étions des quelque 560 recommandations du rapport Draghi et apporter des éléments concrets d'appréciation en perspective notamment du calendrier assigné. Le résultat ? Un taux de mise en œuvre de 30 %. Si ce chiffre tranche avec l'usuelle impression d'inertie des États-membres, il appelle néanmoins une lecture nuancée.

La Commission a tenu le rythme d'implémentation sur une partie des obligations qui lui incombait au titre de la mise en œuvre du rapport Draghi : une nouvelle doctrine de droit de la concurrence a émergé, une réforme du marché de l'électricité a été amorcée, de nouveaux outils communs de sécurité économique sont désormais sur la table et l'idée d'une préférence européenne des achats fait son chemin. Ce n'est pas rien. Pour autant, le plus dur reste à faire : réformer la gouvernance, lever les obstacles au marché des capitaux et traiter résolument les dépendances stratégiques de l'UE. Sur ces sujets, l'ambition n'est pas encore au rendez-vous. Agir conjointement à vingt-sept exige un niveau de confiance et de souplesse qui fait toujours défaut aux États-membres.

M. Draghi n'a pas seulement rédigé un rapport, il a posé à l'Europe une question existentielle : sommes-nous capables de devenir une véritable puissance dans un monde redéfini par l'hégémonie ? Pendant que l'Europe tergiverse sur les moyens de se protéger, ses concurrents – alliés comme adversaires – décident, avancent et dominent. L'intégration économique mondiale, que nous avons pu penser au service de la paix, est devenue un instrument de puissance, qu'il s'agisse de mobiliser les interdépendances à des fins de coercition ou d'alimenter la nouvelle course aux technologies militaires.

Le réveil collectif a eu lieu et nous avons dépassé le stade de la réflexion pour entrer dans celui de l'action. Ce qui était facile a été fait, le plus dur nous attend. La façon dont nous allons progresser et la détermination que nous y mettrons décidera du destin de l'Europe, à tout le moins pour la prochaine décennie.

Marie-Pierre de Bailliencourt,  
Directrice générale de l'Institut Montaigne

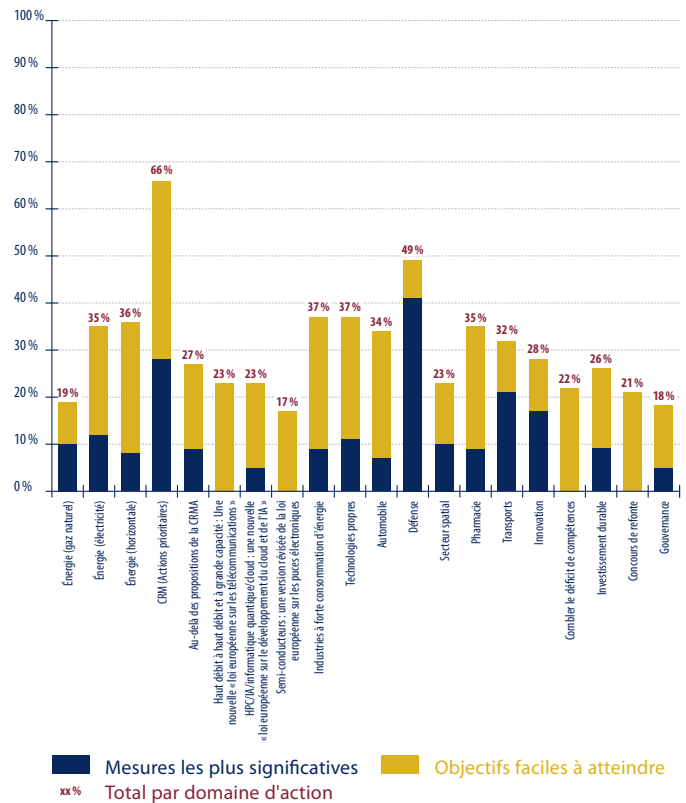
**Tout au long de l'été 2024, Mario Draghi a sonné le tocsin sur l'avenir d'une compétitivité européenne en voie de « lente agonie ».**

Son rapport éponyme dressait en effet un bilan alarmant sur le décrochage de la productivité et de l'économie européennes vis-à-vis des États-Unis, mais aussi dans un nombre croissant de domaines vis-à-vis de la Chine. Alors que s'accélère l'érosion d'un ordre international fondé sur le droit, où les dépendances économiques deviennent fréquemment des vulnérabilités géopolitiques, ce n'est pas seulement notre prospérité qui est en jeu, mais notre liberté même.

**Draghi ne s'est pas contenté d'établir clairement le constat de ce « défi existentiel ». Il a fourni un véritable programme de réforme sans précédent par son ambition et sa richesse,** structuré autour de cinq thématiques : accélération de l'innovation ; stratégie coordonnée en matière de compétitivité et de décarbonation ; sécurité accrue et réduction des dépendances ; impulsion soutenue en faveur de l'investissement ; gouvernance plus intégrée. Sur 400 pages, le rapport propose plus de 550 recommandations pour mettre en œuvre ces ambitions dans vingt domaines stratégiques.

**Dix-huit mois après sa publication formelle, notre étude constate un taux de mise en œuvre moyen de 30 % des recommandations du rapport Draghi.** Ce taux correspond au temps de passage que le rapport établit. **Plus important encore, avec plus de la moitié des recommandations formellement en négociation dans les 12 prochains mois, l'Europe entre dans la phase décisive de la mise en œuvre.** Ce constat nuance la perception largement répandue selon laquelle, malgré les signaux d'alarme de M. Draghi, peu a été réalisé. Pour autant, face à l'aggravation des défis auxquels fait face l'économie européenne, la question de la vitesse et de l'ampleur des réformes européennes se pose.

Taux de transposition juridique du rapport Draghi (moyenne pondérée) par domaine d'action



**Dans ce contexte, l'Institut Montaigne a cherché à fournir une évaluation rigoureuse et objective des progrès réalisés par l'Europe dans la mise en œuvre des solutions prescrites par Draghi.** Où l'Europe a-t-elle réussi à faire avancer des réformes ambitieuses ? Où calent-t-elles ? Dans quelle mesure l'inertie politique est-elle une réalité ?

**S'appuyant sur une base de données sans équivalent de 567 recommandations précises du rapport Draghi** (méthodologie ci-dessous), cette étude espère fournir l'évaluation la plus précise de la mise en œuvre de ses recommandations de politique publique depuis septembre 2024. À cette approche quantitative se sont ajoutées des auditions approfondies avec des décideurs européens pour une analyse plus fine des mécanismes à l'œuvre derrière la concrétisation ou non des recommandations, des perspectives d'évolution à moyen terme et des conséquences pour la compétitivité européenne. Nous tirons **trois conclusions principales de cet ensemble.**

## À propos de cette étude et de la constitution d'une base de données

Avant d'examiner les chiffres, il est important de comprendre la méthodologie, la portée et les limites de nos données. Celles-ci portent sur la mise en œuvre juridique, ici comprise au sens large pour inclure à la fois les textes législatifs et non législatifs correspondant aux mesures politiques concrètes recommandées dans le rapport Draghi.

Nos données se cantonnent à cette dimension stricte-ment juridique, et ne s'intéressent pas à la poursuite des objectifs plus larges du rapport lui-même, que ce soit la compétitivité européenne dans son ensemble ou les résultats des politiques sur le terrain<sup>1</sup>. Ces considérations ont toutefois été intégrées dans cette note sur la base des auditions menées.

Notre base de données se compose de **567 recommandations** extraites des **20 domaines d'action** figurant dans la partie B du rapport Draghi. Pour chacune, **quatre dimensions sont renseignées** : l'horizon temporel fixé par le rapport, l'instrument juridique correspondant dans le cadre de l'UE, les acteurs institutionnels impliqués dans sa mise en œuvre, et l'état actuel de la mise en œuvre juridique.

Les 567 recommandations ont été isolées, avec l'assistance d'un outil d'IA, puis classées en **recommandations « générales »** (177) et **« détaillées »** (390). Les recommandations « générales » sont celles qui figurent dans les tableaux récapitulatifs à la fin de chaque domaine d'action, exposant souvent l'orientation politique générale, tandis que les recommandations « détaillées » désignent toutes les recommandations politiques concrètes figurant sous la recommandation « générale »<sup>2</sup>. Un exemple est présenté ci-après.

3. **Simplify and accelerate permitting, and reduce compliance costs, red tape and regulatory burden.** While relevant for the entire economy [see the chapter on governance], specific measures for EIS could seek to:

- **Replace current permitting procedures with those outlined in the NZIA** facilitating permitting for decarbonisation investment. This is already part of the NZIA for decarbonisation investment by qualified EIS and facilities (project investing in decarbonisation while, at the same time, being a priori part of the cleantech value chain), but it could be broadened to abatement investment more generally, especially when relating to the conversion of an existing facility. A precondition for meeting shorter permitting time limits will be sufficient digitisation of the permitting process and the relevant administration.

En bleu, la recommandation « générale » avec l'objectif politique global. En gras et en noir en dessous, l'une des recommandations « détaillées » associées.

Pour toutes les recommandations détaillées, un indice de complexité de l'instrument juridique nécessaire à la mise en œuvre de la recommandation a été attribué, selon une typologie des actions de l'UE élaborée par l'Institut Montaigne. Cet indice a vocation à refléter la complexité procédurale de chaque instrument juridique : plus la procédure de validation est complexe, plus l'indice est élevé. Par exemple, une communication de la Commission européenne se voit attribuer une note de 1, contre une note de 5 pour une modification des traités. Toutes les recommandations détaillées ont ensuite été rattachées à au moins l'une des cinq thématiques transverses du rapport<sup>3</sup>.

Les mesures européennes et nationales correspondantes, prises entre la publication du rapport le 9 septembre 2024 et le 1<sup>er</sup> mai 2026, ont été identifiées. La recommandation détaillée est ensuite enregistrée dans la base de données comme : **« en cours »** si la mesure identifiée a été proposée, est en cours de validation mais n'a pas encore été adoptée ; **« partiellement mise en œuvre »** si les mesures approuvées sont d'une ampleur ou d'une portée moindres que la recommandation portée par Draghi ; **« pleinement mise en œuvre »** si les mesures prises répondent bien à la lettre de celle-ci ; **« aucune action engagée »** pour toutes les autres.

<sup>2</sup> La définition exacte et complète utilisée dans le rapport pour identifier les recommandations détaillées est la suivante : « Une instruction précise et applicable, formulée à l'impératif, commençant par ou contenant un verbe d'action fort – par exemple, « Mettre en place » – et pouvant être marquée comme « Réalisée ». Les énoncés à la voix passive, les formulations ambitieuses, vagues ou exploratoires (par exemple, « Envisager ») ne sont pas pris en compte. Cela inclut également toutes les recommandations générales qui ne s'accompagnent pas de recommandations détaillées. » (Pour plus de détails, voir la méthodologie complète à l'annexe I.).

<sup>3</sup> Les cinq thèmes politiques généraux de la partie A du rapport Draghi sont les suivants : combler le déficit d'innovation, un plan conjoint de décarbonation et de compétitivité, renforcer la sécurité et réduire les dépendances, financer l'investissement et renforcer la gouvernance.

<sup>1</sup> Par exemple, si seule la création d'un fonds public à des fins spécifiques est recommandée, dès que celle-ci a été adoptée par les co-législateurs, la recommandation est considérée comme pleinement mise en œuvre, et ce quel que soit le montant alloué, les investissements effectivement opérés ou la contribution à la compétitivité européenne.

Un taux de mise en œuvre pour chaque recommandation détaillée est ensuite calculé à partir de l'écart entre la recommandation initiale et les actions identifiées. Le taux de mise en œuvre des recommandations « générales » est ensuite calculé à partir de la moyenne des recommandations « détaillées » qui se trouvent en dessous, pondérée par leurs indices de complexité.

Combinés, ces éléments fournissent les taux de mise en œuvre pour l'ensemble du rapport, y compris pour chacun des 20 domaines d'action et des cinq thèmes politiques recensés. Par souci de clarté et de cohérence, cette note utilise comme référence la moyenne pondérée par les indices de complexité pour les taux de mise en œuvre.

Lors de la compilation des taux de mise en œuvre agrégés, une distinction est opérée entre les « **mesures à portée de main** » (mesures ayant un indice de complexité de 1 et mesures ayant un indice de complexité de 2 ou 3 qui ont été présentées mais non adoptées) et les « **mesures plus substantielles** ».

## 1. L'EUROPE EST PLUTÔT DANS LES TEMPS DU CALENDRIER DONNÉ PAR DRAGHI

**Malgré une perception généralisée d'inertie dans le débat public, le taux de mise en œuvre juridique de 30 % constaté par cette étude ne se trouve pas sensiblement en retard par rapport au calendrier défini par Draghi dans son rapport.** De la proposition à l'adoption, les processus législatifs de l'UE prennent en moyenne plus de trois ans. Conscient de l'ampleur de la tâche consistant à coordonner 27 États membres sur des politiques précises et de l'urgence du défi, Draghi a fixé pour ses recommandations un horizon temporel légèrement plus court que cela (moyenne pondérée de 33 mois).

Par ailleurs, la nouvelle Commission européenne, seule détentrice du monopole d'initiative législative au niveau européen, n'est officiellement entrée en fonction qu'il y a 18 mois. Ainsi, seul le domaine de la

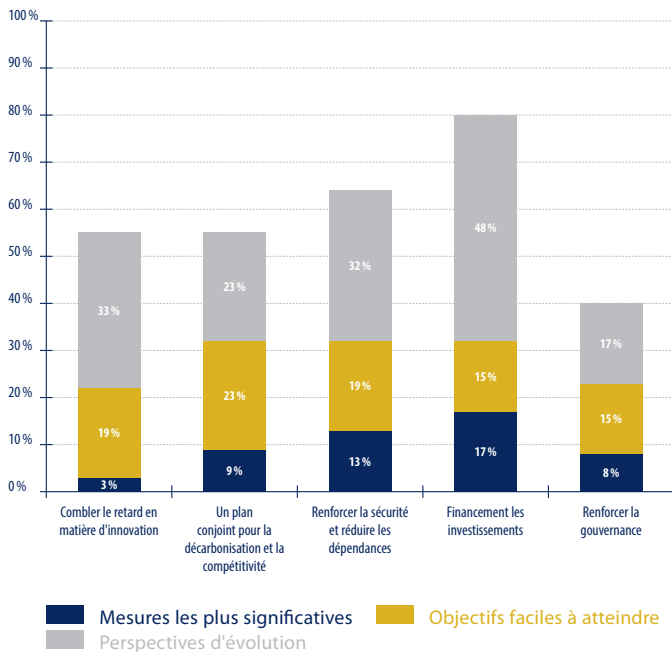
défense, où la trajectoire de la deuxième administration Trump vis-à-vis de l'Europe a instillé une urgence nouvelle, a réussi jusque-là à progresser de manière significative sur des mesures juridiquement complexes.

Pour autant, 45 % des recommandations nécessitant un texte de loi font actuellement l'objet de négociations législatives toujours en cours. Qu'il s'agisse du règlement sur l'accélérateur industriel (*Industrial Accelerator Act*), du 28<sup>e</sup> régime ou du train de mesures « réseaux européens » (*European Grids Package*), la plupart devraient être finalisés en 2026. Plusieurs autres textes majeurs inspirés par Mario Draghi ont été publiés depuis début mai – date effective d'arrêt de cette étude – notamment le règlement sur les puces électroniques (*Chips Act II*), le règlement sur le développement du cloud et de l'IA, la révision du marché européen du carbone ou la mise à jour des règles de concurrence.

**Le taux de mise en œuvre de 30 % peut surprendre, mais l'impression générale d'une absence de mise en œuvre est tout simplement fautive.** La singulière longueur des procédures législatives de l'UE rallonge d'autant les délais entre l'amorce d'une réforme et les effets tangibles sur le terrain. De plus, les attentes de nombreux acteurs se fondent sur les ambitieux objectifs généraux du rapport, et non sur les recommandations concrètes, plus mesurées, qu'il formule. Autre vecteur d'une perception excessivement négative des dynamiques en cours, l'attention du grand public focalisée sur quelques mesures phares, telles que la généralisation du vote à la majorité qualifiée au Conseil, qui ont nettement moins avancé que le reste des recommandations (voir tableau 1).

Enfin, relative par nature, la compétitivité est une cible en mouvement. Depuis la publication du rapport Draghi, la compétitivité européenne, dont l'objectif final était l'amélioration, a continué de se dégrader. Jusqu'ici, ce sont hélas davantage les chocs extérieurs que la mise en œuvre du rapport Draghi qui ont pesé – négativement – sur la compétitivité européenne, alimentant ainsi la perception d'une inertie des Européens dans un monde qui s'accélère.

Taux de transposition juridique du rapport Draghi (moyenne pondérée) par thème, avec des perspectives d'évolution d'ici fin 2027



## 2. LE PLUS GROS RESTE À FAIRE POUR LES EUROPÉENS

Le taux de mise en œuvre potentiellement surprenant de 30 % est en grande partie attribuable à des mesures juridiquement faciles à réaliser, relevant de l'autorité de la Commission. Un peu moins de deux ans après la publication du rapport, cette prévalence de la Commission dans la mise en œuvre reflète simplement les processus décisionnels de l'UE. La Commission détient non seulement le droit d'initiative, mais est également chargée d'élaborer des textes législatifs ou non. Formellement « faciles » à mettre en œuvre puisqu'elles ne nécessitent pas de consensus à l'échelle de l'UE, ces actions de la Commission, telles que l'adoption d'un nouveau cadre en matière d'aides d'État, l'élaboration de stratégies non contraignantes ou la proposition d'un règlement, représentent jusqu'à présent les deux tiers de la mise en œuvre juridique des recommandations.

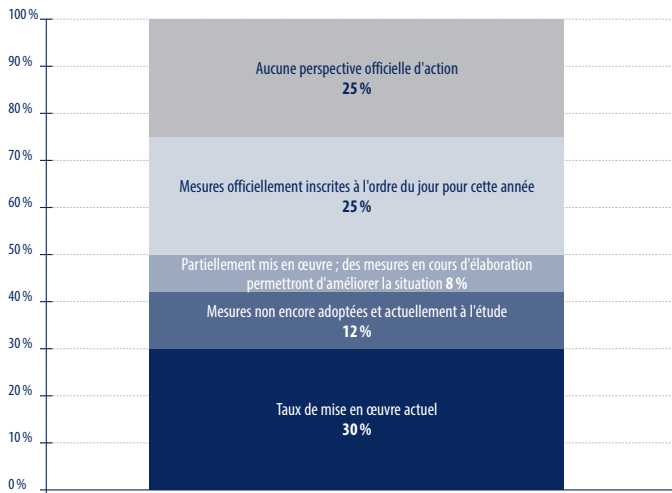
Les réformes plus substantielles nécessitant des textes législatifs, plus longs à adopter, affichent un taux de mise en œuvre bien plus limité. **Seulement 3 % de ces recommandations ont été pleinement mises en œuvre**, principalement dans le domaine de la défense. Celles plus substantielles encore, touchant à la répartition des pouvoirs et des prérogatives entre le niveau de l'UE et les États membres, telles que l'engagement commun en matière de dette ou la réduction du champ d'application du droit de veto des États membres, n'ont elles fait l'objet d'aucune mise en œuvre.

## 3. LA BALLE EST DANS LE CAMP DES ÉTATS MEMBRES

La phase décisive de la mise en œuvre du rapport Draghi pour l'Europe ne fait que commencer et devrait se prolonger jusqu'à l'année prochaine. Parmi les recommandations nécessitant une proposition législative, 40 % font actuellement l'objet de négociations formelles entre les co-législateurs. Une fois pris en compte les textes supplémentaires figurant dans le programme de travail de la Commission pour 2026/27, environ 60 % d'entre eux feront l'objet de négociations en trilogue au cours des prochains mois. L'Europe entre ainsi dans le moment décisif de la mise en œuvre du rapport. Selon les trajectoires actuelles et nos estimations, le taux de mise en œuvre juridique devrait atteindre 60 % d'ici la fin de 2027, avec de nombreux progrès attendus sur le volet « **Financer les investissements** » et au contraire des perspectives nettement moins heureuses sur les enjeux de gouvernance.

Étant donné que la Commission aura bientôt achevé la grande majorité de sa contribution non législative et législative, et qu'une grande majorité de Parlementaires européens sont en phase avec les orientations proposées par M. Draghi, la balle est désormais dans le camp des États membres.

Perspectives de négociation des recommandations  
du rapport Draghi



Comme l'illustrent les progrès plus mitigés des mesures phares proposées par Draghi (voir tableau 1), le rapport n'a pas soudainement réconcilié les lignes de fracture qui existent de longue date entre les nations européennes. Surmonter ces obstacles nécessitera de la volonté, du capital politique et des compromis. Cela ne pourra se faire qu'autour d'une grande négociation structurée entre les décideurs européens. L'Europe doit se doter d'une méthode pour aller plus vite et plus loin, quitte à ce que dans un premier temps cela ne se fasse pas à 27.

Certes, cette étude encourage à l'optimisme quant à la capacité de l'Europe à faire avancer la mise en œuvre formelle du rapport Draghi. Compte tenu des événements, être en 2026 dans les temps de passage d'un rapport de 2024 n'est probablement pas suffisant pour une compétitivité européenne toujours plus fragile.