

Evaluation de la contribution de l'axe prioritaire 8 REACT-EU du programme opérationnel FEDER 2014-2020 « Wallonie-2020.EU » à la réalisation des objectifs fixés

Résumé opérationnel

1. Le FEDER en Wallonie

Le programme opérationnel FEDER 2014-2020 « Wallonie-2020.EU » s'inscrit dans la politique européenne de cohésion, visant à réduire les inégalités sociales, économiques et territoriales entre les États membres. En Wallonie, plus de 1,7 milliard d'euros, dont 681 millions de concours FEDER, ont été alloués pour soutenir l'innovation, la compétitivité des PME, la formation, la recherche, et la transition vers une économie bas carbone.

Le programme opérationnel est structuré autour de plusieurs axes thématiques prioritaires. L'Axe 1 soutient l'entrepreneuriat et la compétitivité des PME, tandis que l'Axe 2 encourage la recherche et l'innovation. L'Axe 3 se concentre sur l'aménagement du territoire, et l'Axe 4 sur la transition vers une économie bas carbone. L'Axe 5 vise le développement urbain intégré, l'Axe 6 le développement des compétences, l'Axe 7 l'assistance technique, et enfin, l'Axe 8 (REACT-EU) permet de répondre à la crise de la COVID, et renforce la transition écologique, numérique et résiliente de l'économie.

2. Contexte de l'évaluation

L'évaluation concernée porte spécifiquement sur l'axe prioritaire 8 REACT-EU du programme opérationnel FEDER 2014-2020. Conformément au règlement (UE) 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil (article 92 ter), cette évaluation examine l'efficacité, l'efficience et l'impact des ressources REACT-EU, ainsi que leur contribution à la réalisation des résultats attendus. Le Plan d'évaluation établi par le Département de la Coordination des Programmes FEDER (DCPF) du Service public de Wallonie prévoit une analyse des effets de cet axe au travers des mesures mises en place. L'évaluation porte sur les actions mises en œuvre entre le 1er février 2020 et le 31 décembre 2023.

3. L'axe 8 REACT-EU

Le plan de relance européen, appelé « Next Generation EU », a pour objectif de soutenir les États membres face aux répercussions économiques et sociales de la pandémie de COVID-19. Ce programme vise à réparer les dommages causés par la crise, tout en accélérant les transitions numérique et verte, et en renforçant la résilience des économies européennes. Dans ce cadre, l'initiative REACT-EU (Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe) a été créée pour apporter un soutien financier supplémentaire aux programmes de cohésion des États membres.

Un budget de plus de 85 millions d'euros, réparti en deux tranches successives - l'une de 65 millions et l'autre de 20 millions d'euros - a été alloué au programme opérationnel FEDER Wallonie 2020, entraînant la création du huitième axe au sein du PO. Celui-ci vise à renforcer la résilience de l'économie wallonne, soutenir les secteurs les plus touchés par la pandémie, et promouvoir la transition écologique et numérique. REACT-EU s'articule avec les priorités existantes du programme FEDER 2014-2020, en apportant notamment des ressources supplémentaires pour accélérer des actions déjà prévues et répondre aux défis posés par la crise sanitaire.

L'axe 8 REACT-EU se concentre sur plusieurs domaines essentiels compris au sein de six mesures qui s'adressent à une diversité de bénéficiaires, allant des services de santé, aux PME, universités, centres de recherche ou pouvoirs locaux. Certaines mesures, telles que l'équipement pour les services de santé (8.1) et la relance numérique (8.2), ont été spécifiquement ajoutées en réponse à la crise de la COVID-19, tandis que d'autres, comme

celles liées à l'innovation et à l'efficacité énergétique (8.3 à 8.6), sont inscrites dans la continuité de projets déjà en cours dans le programme FEDER. Ces mesures permettent d'assurer une continuité des initiatives ayant débuté avec la programmation 14-20 tout en apportant des solutions aux nouveaux défis créés par la pandémie et préparer une reprise durable et résiliente.

4. Méthodologie de l'évaluation

La phase 1 a établi une base solide pour l'évaluation de l'axe 8 REACT-EU en validant la méthodologie, en analysant les documents pertinents, et en définissant un cadre logique d'intervention. Des entretiens de cadrage avec l'administration de coordination et des administrations fonctionnelles ont été menés et une analyse documentaire et un référentiel d'évaluation ont été élaborés.

La phase 2 a inclus des entretiens individuels et groupés avec des représentants des bénéficiaires, une enquête en ligne auprès des bénéficiaires finaux, un comité d'experts internes à KPMG pour les thématiques de l'axe, et une réunion de réflexion et de discussion des constats. Le référentiel d'évaluation est structuré autour des questions d'évaluation suivantes :

1. Quelle a été la contribution des mesures REACT-EU de l'axe 8 du PO FEDER 2014-2020 à l'atteinte des objectifs globaux de cette initiative ?
2. Dans quelle mesure les actions mises en place ont-elles conduit à l'atteinte des cibles des indicateurs de réalisations et de résultats fixés ?
3. Dans quelle mesure les courts délais de mise en œuvre des mesures de l'axe, entre le début de l'initiative REACT-EU et la date de fin d'éligibilité des dépenses ont-ils eu un effet sur les résultats fixés et sur le type de bénéficiaires ?
4. Dans quelle mesure les résultats engendrés par les mesures de l'axe 8 sont-ils proportionnés par rapport au budget et aux moyens mis en œuvre au sein de l'initiative REACT-EU ?
5. Dans quelle mesure la répartition des montants alloués au sein des différentes mesures de l'axe 8 était-elle adéquate en fonction des objectifs attendus ?
6. Dans quelle mesure les résultats et les impacts des actions financées de REACT-EU ont-elles permis de rencontrer les problématiques soulevées dans le Complément de programmation, et quels sont par ailleurs les autres résultats et impacts qui peuvent être observés ?
 - Sous-question 1 : Les actions financées ont-elles amélioré les infrastructures de santé et le bien-être des travailleurs ?
 - Sous-question 2 : Les actions financées ont-elles soutenu la relance numérique des PME ?
 - Sous-question 3 : Les actions financées ont-elles encouragé l'innovation en matière de santé ?
 - Sous-question 4 : Les actions financées ont-elles favorisé l'innovation en matière d'économie numérique et la transition vers une économie bas carbone pour les PME ?
 - Sous-question 5 : Les actions financées ont-elles soutenu le développement du tourisme et de la culture ?

5. Analyses et conclusions

Dans le rapport final, les conclusions sont formulées par question d'évaluation, ce qui permet d'obtenir une vision transversale des différentes mesures. En revanche, dans ce résumé opérationnel, les conclusions sont spécifiquement détaillées par mesure, afin de fournir une analyse précise et ciblée de chaque intervention de l'axe 8 REACT-EU.

Mesure 8.1

La mesure 8.1 de l'axe REACT-EU a été spécialement conçue pour répondre aux besoins urgents de renforcement des infrastructures de santé en Wallonie, accentués par la pandémie de COVID-19. Avec un budget conséquent de 35,4 millions d'euros, représentant 41,5% du budget total de REACT-EU, cette mesure a visé à améliorer et étendre les capacités des établissements de santé en fournissant des équipements médicaux essentiels. L'Agence wallonne pour une vie de qualité (AVIQ) a été chargée de la gestion et de la répartition des fonds, veillant à ce que les ressources soient efficacement dirigées vers les hôpitaux, maisons de repos et maisons de repos et de soins¹.

Les actions financées ont permis une amélioration significative des infrastructures hospitalières, en rendant les établissements mieux équipés pour gérer les afflux de patients et fournir des soins intensifs pendant la crise. Les résultats concrets incluent l'acquisition de matériel médical, tel que des systèmes de ventilation, traitement d'air ou encore de désinfection des chambres, ce qui a considérablement renforcé la capacité des établissements à répondre aux besoins critiques de santé publique.

En dépit de la mise en œuvre tardive des actions, cette mesure a permis de rattraper une partie du retard accumulé chez les bénéficiaires et a largement satisfait les besoins identifiés dans le programme opérationnel. Toutefois, certains aspects, notamment les aménagements d'espace de détente pour le personnel de santé, n'ont pas atteint le succès escompté. L'absence de progrès significatif dans l'amélioration des flux d'entrées et de sorties a été notée, mais la capacité globale des infrastructures à faire face aux défis posés par la pandémie a été renforcée.

En outre, la mesure 8.1 a contribué à l'élaboration d'une cartographie des équipements des infrastructures de santé, et permettront certainement une meilleure gestion des ressources et une réponse plus efficace aux crises sanitaires à venir. Ainsi, cette mesure a joué un rôle important non seulement dans la gestion immédiate de la crise de la COVID-19, mais aussi dans le renforcement des infrastructures de santé pour une meilleure préparation aux crises futures.

Mesure 8.2

La mesure 8.2 de l'axe REACT-EU vise à soutenir la relance numérique des PME en Wallonie. Elle a pour objectif principal d'améliorer la maturité numérique des petites et moyennes entreprises, leur permettant ainsi d'adopter des solutions numériques avancées pour accroître leur compétitivité. Grâce à cette mesure, les PME ont bénéficié de subventions pour développer leurs sites web, améliorer leurs boutiques en ligne, et intégrer des outils numériques pour optimiser leurs opérations. Cela a eu un effet particulièrement bénéfique pour les petites entreprises, qui ont souvent des ressources limitées pour investir dans la transformation numérique.

Les résultats de la mesure 8.2 montrent une augmentation significative du niveau de maturité numérique des PME, avec une hausse notable du Digiscore, outil de mesure de la maturité numérique des entreprises, mis à disposition par l'Agence du numérique. Les cibles de la mesure ont été largement dépassées, ce qui témoigne du succès de l'initiative dans le soutien à la transformation numérique. Cependant, les courts délais de mise en œuvre ont parfois posé des défis, notamment en obligeant certains bénéficiaires à recourir à la sous-traitance pour respecter les délais.

En raison d'un modèle de subvention couvrant 90 % des coûts, certains prestataires ont pu augmenter leurs tarifs au-delà des prix du niveau du marché, entraînant une utilisation financièrement moins efficace des fonds pour les entreprises. Malgré cela, les prestataires externes ont joué un rôle crucial en améliorant les sites web et en développant les boutiques en ligne des PME. Toutefois, l'impact sur la sécurité informatique a été plus limité que prévu,

¹Il convient de noter que, malgré le montant disponible de 35 millions d'euros dans cette mesure, seulement un peu plus de 9 millions ont été consommés. Cette sous-consommation s'explique par plusieurs facteurs : un nombre de bénéficiaires inférieur à la cible, un taux élevé d'abandons, ainsi que des bénéficiaires n'ayant pas respecté la réglementation relative aux marchés publics ou ayant soumis des dépenses non éligibles.

suggérant que des améliorations dans ce domaine pourraient être nécessaires pour renforcer la résilience numérique des entreprises à l'avenir.

Mesure 8.3

La mesure 8.3 de l'axe REACT-EU a été conçue pour renforcer la recherche et l'innovation dans le domaine de la santé en Wallonie. L'objectif principal de cette mesure était de soutenir l'acquisition d'équipements de pointe et le financement de chercheurs, afin de répondre aux besoins identifiés dans le programme opérationnel et d'encourager des recherches innovantes. En fournissant des ressources pour les équipements et le personnel de recherche, la mesure visait à accroître la capacité de recherche et à favoriser l'émergence de nouvelles solutions et technologies dans le domaine de la santé.

Les projets financés par la mesure 8.3 ont permis d'atteindre les cibles fixées, avec une consommation budgétaire presque intégrale. Cela témoigne de l'efficacité dans l'utilisation des fonds et de la réussite des initiatives soutenues. Les équipements de pointe acquis ont directement contribué à améliorer les capacités de recherche des institutions et à promouvoir des projets innovants. Le financement accordé aux chercheurs a également joué un rôle clé en facilitant l'avancement des connaissances et des pratiques dans le domaine de la santé.

En outre, la mesure a eu un impact notable sur la mise en réseau des acteurs de la recherche en santé. Elle a permis d'améliorer les collaborations entre chercheurs et institutions, et a soutenu l'accompagnement de spin-offs, contribuant ainsi à dynamiser le secteur de la recherche et de l'innovation. Enfin, cette mesure 8.3 a pu capitaliser sur les projets existants dans les autres axes du PO FEDER.

Mesure 8.4

Les projets de la mesure 8.4 de l'axe REACT-EU, qui ont également pu capitaliser sur des projets parents, se sont concentrés sur le soutien à l'innovation et à la recherche dans le cadre de la transition numérique et écologique en Wallonie. Concrètement, cette mesure a également visé à financer l'acquisition d'équipements de pointe et à soutenir des projets de recherche, contribuant ainsi à l'adaptation des infrastructures et des capacités de recherche aux enjeux actuels.

L'acquisition d'équipements de pointe et le financement de chercheurs ont facilité l'adaptation aux défis liés à l'innovation numérique, en permettant le développement de solutions avancées pour répondre aux besoins du marché. En ce qui concerne la réponse aux problématiques environnementales, l'acquisition d'équipements de pointe et le soutien à la recherche ont contribué à des avancées technologiques importantes. Les projets financés dans ce cadre visent à réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) et à favoriser la transition énergétique. Toutefois, les résultats concrets sur la réduction des GES ne sont pas encore finalisés. L'impact direct sera plus clairement observable lorsque les technologies développées seront largement adoptées par les industries.

Mesure 8.5

Le projet de la Ville de Mons, financé dans le cadre de la mesure 8.5 de l'axe REACT-EU, a joué un rôle crucial dans la relance de l'économie locale et la promotion de la culture. En soutenant trois événements majeurs (les expositions MIRO et RODIN au musée des Beaux-Arts (BAM), ainsi qu'une exposition d'œuvres d'art à la place des Congrès), le projet a attiré un nombre important de visiteurs.

Les initiatives mises en place ont eu un impact notable sur le développement économique de Mons. La promotion des expositions à travers des campagnes de communication internationale, incluant des démarches actives auprès de divers groupes et l'utilisation des réseaux sociaux, a renforcé la visibilité de la ville tant sur la scène culturelle que touristique. Ce soutien a non seulement attiré des visiteurs locaux mais aussi internationaux, contribuant à l'activité des commerçants et des établissements horeca locaux, ainsi qu'à la création de nouvelles opportunités pour les artistes locaux.

Les résultats montrent une contribution positive au tourisme et à la culture, avec une augmentation significative du nombre de visiteurs et des retombées économiques favorables. Le projet a également permis de renforcer l'image de Mons comme destination culturelle de premier plan. Les retombées positives observées illustrent l'importance des événements culturels pour le développement économique et la promotion d'une ville sur la scène nationale et internationale.

Mesure 8.6

La mesure 8.6 de l'axe REACT-EU vise à améliorer l'efficacité énergétique des petites et moyennes entreprises (PME) en Wallonie. Dotée d'un budget total de 28 millions d'euros, soit 33,46 % du budget total de REACT-EU, cette mesure a été essentielle pour soutenir les entreprises dans leur transition vers une plus grande efficacité énergétique. L'initiative est menée via NOVALLIA, qui joue un rôle central dans le financement des projets énergétiques.

NOVALLIA a permis une amélioration significative de l'efficacité énergétique des PME, en se concentrant principalement sur l'installation de panneaux photovoltaïques. Ce soutien a eu un impact direct sur la compétitivité des entreprises, en leur permettant de dégager des ressources financières supplémentaires pour d'autres investissements. L'acquisition de ces équipements a renforcé la position des PME sur le marché en optimisant leur consommation énergétique et en réduisant leurs coûts opérationnels. La mesure 8.6 a principalement bénéficié aux très petites entreprises, qui ont grandement tiré profit du financement pour améliorer leur infrastructure énergétique.

Les résultats montrent que la mesure 8.6 a dépassé ses objectifs initiaux de manière significative. Avec 229 entreprises soutenues au lieu des 114 prévues, la mesure a doublé sa cible, générant un effet de levier substantiel. Même si cette mesure s'est également appuyée sur un dispositif préalable, cette réussite témoigne de l'efficacité de la mesure dans l'atteinte des objectifs fixés et dans le soutien à la transition énergétique des PME.

6. Constats transversaux

Effet levier d'un projet parent ou d'un dispositif similaire

Le lien avec un projet parent s'est avéré crucial pour maximiser les résultats, notamment dans le cadre des mesures 8.3 et 8.4. En capitalisant sur les acquis en termes de matériels, de méthodologies et de connaissances, les bénéficiaires ont pu limiter les risques et accélérer la mise en œuvre des actions. Cette continuité a permis d'optimiser l'utilisation des ressources humaines, des outils et des réseaux existants, renforçant ainsi la cohérence stratégique et facilitant l'intégration des nouvelles initiatives. De même, pour la mesure 8.2, l'existence d'un dispositif similaire a permis de déployer rapidement les premiers chèques REACT-EU, malgré des retards pour le chèque 3 en raison de l'absence de cadre législatif initial.

Cette dynamique s'est également manifestée pour la mesure 8.6, où l'appui sur un dispositif antérieur a permis d'obtenir des résultats supérieurs aux attentes. Dans chaque cas, l'existence préalable de projets ou dispositifs a non seulement accéléré la mise en œuvre, mais a aussi amplifié les impacts, démontrant l'importance de tirer parti des succès passés pour optimiser les futures interventions.

Période d'éligibilité

La période d'éligibilité de l'axe REACT-EU, définie pour une durée relativement courte, a posé des défis à certains porteurs de projets. Confrontés à des délais restreints, des bénéficiaires ont manqué de temps pour mettre en œuvre et finaliser leurs actions de manière optimale. Diverses difficultés administratives et logistiques, ainsi que des complications liées à la coordination entre les différentes parties prenantes, ont conduit à des reports. Ces retards ont encore diminué le temps disponible pour atteindre les objectifs fixés. Face à ces contraintes, il a parfois été difficile pour l'ensemble des porteurs de projets de maximiser l'utilisation des

fonds alloués et de démontrer l'impact attendu dans la fenêtre de temps impartie au 31/12/2023.

Lisibilité des cibles / indicateurs

La définition des indicateurs a posé des défis dans le cadre de l'axe REACT-EU. Certains porteurs de projets n'ont pas distingué d'objectifs spécifiques pour le projet REACT-EU, capitalisant sur les cibles fixées pour leur projet parent. Cette absence a rendu difficile l'évaluation des résultats et la mesure de l'atteinte des objectifs.

Asymétrie du niveau d'efficience

Une asymétrie d'efficience a été constatée entre les différentes mesures de l'axe 8. Comme mentionné, les mesures 8.3 et 8.4 ont tiré parti d'un effet de levier important, maximisant les résultats en s'appuyant sur des projets antérieurs et des ressources existantes. Il en va de même pour les mesures 8.5 et 8.6, qui ont bénéficié d'un projet/dispositif parent. Pour la mesure 8.2, certains prestataires ont profité de la situation pour augmenter leurs tarifs, passant de 750€ à 975€ en moyenne par jour. Ceci a été encouragé par la prise en charge de 90 % des coûts par le chèque, ce qui a conduit les bénéficiaires à moins se soucier du montant total facturé. Pour la mesure 8.1, malgré la non-consommation des ressources allouées au départ (35 millions d'euros), les résultats obtenus sont relativement positifs par rapport au budget utilisé in fine (9.716.581,55€) avec 209 établissements de santé concernés sur une cible initiale de 500.

7. Conclusion globale

En conclusion, l'axe REACT-EU a été un levier crucial pour la relance durant la crise de la COVID et post-COVID, en apportant des solutions adaptées aux secteurs les plus affectés et en stimulant l'économie. Les administrations, organismes intermédiaires et porteurs de projets ont montré une capacité d'adaptation malgré les différentes contraintes. Une gestion proactive des ressources a permis d'optimiser le temps et le budget disponibles, transformant ainsi les défis en opportunités. Cela a conduit à des résultats concrets pour les initiatives soutenues.