

Abstract

La Cour des comptes évalue la collaboration de la VRT avec des sociétés externes pour la réalisation de programmes de télévision

La Cour des comptes a analysé trois formes de collaboration avec des sociétés externes auxquelles la VRT a recouru pour la réalisation de programmes de télévision : sous-traitance à des maisons de production, achat de biens et de services pour la production de programmes et engagement de collaborateurs externes. Elle a constaté que, si la VRT dispose d'une politique en ce qui concerne sa production externe et interne, la stratégie en matière de sous-traitance n'était pas suffisamment élaborée. Elle a également fait observer que le processus de sous-traitance pêche par un manque de procédures écrites, l'insuffisance de la motivation des décisions, un recours limité à la mise en concurrence et le retard dans la conclusion des contrats. Les contrats mêmes sont bien établis et suivis, mais manquent parfois de souplesse en raison de leur durée. De même, les achats de biens et de services méconnaissent régulièrement le principe d'une véritable mise en concurrence et ne sont pas suffisamment documentés et motivés. Enfin, l'engagement de présentateurs externes n'est pas soumis à des conditions et procédures dûment établies. Néanmoins, la Cour des comptes a relevé un élément positif : l'institution conserve sa capacité de production propre pour la réalisation des programmes clés. Accessoirement, la Cour a fait observer que la VRT fournit au Parlement flamand peu d'information au sujet des moyens externes utilisés pour la réalisation de programmes de télévision.

Audit

La VRT a perçu en 2007 une dotation de base de 279 millions d'euros pour la réalisation de sa mission de radio et de télédiffusion publique. Près de 60 % du montant total des frais exposés par la VRT en 2006 sont constitués par des frais de programmation pour la télévision. Pour la production de ses programmes de télévision, la VRT recourt, outre ses propres effectifs et ressources, à des fournitures et à des services ainsi qu'à la sous-traitance à des maisons de production. Entre 2004 et 2006, ces dépenses externes se sont accrues de 37,3 %, alors que le montant total de coûts de programmation n'a augmenté que de 13 %.

C'est la raison pour laquelle la Cour des comptes a examiné si la collaboration avec des sociétés externes pour la production de programmes de télévision s'est effectuée de manière régulière et efficiente et dans quelle mesure la VRT a bien informé le Parlement de sa politique.

L'audit a porté principalement sur la période 2004-2006 et a comporté un échantillon de dossiers individuels en matière d'achats et de sous-traitance relatifs à l'année 2005, treize maisons de production ayant, en outre, été sélectionnées sur un total de trente-huit. La Cour a abouti à la conclusion que, si la réglementation en matière de marchés publics n'était pas applicable à l'achat, au développement, à la production ou à la coproduction de programmes par les organisations de télédiffusion, la

VRT n'en devait pas moins respecter les normes de base du Traité CE, dont celle d'un traitement égal et objectif des candidats. Une publicité appropriée des marchés et la motivation des décisions constituent donc une obligation minimale.

Stratégie de sous-traitance

Pour sous-traiter des programmes, la VRT n'a pas fondé sa stratégie sur une évaluation approfondie des options possibles ou une analyse de la capacité interne. Elle n'a pas davantage formulé des objectifs clairs ou un cadre budgétaire. Sa stratégie de sous-traitance a bien pris en compte la présence d'une capacité de production interne, mais le modèle de production interne retenu n'a été élaboré qu'ultérieurement. Par la suite, il s'est avéré que les contrats à long terme conclus en matière de sous-traitance entravaient la réalisation de la stratégie de production interne.

Processus de sous-traitance

La Cour des comptes ne peut répondre de façon univoque à la question de savoir si les procédures en matière de sous-traitance se sont déroulées de manière impartiale et si les propositions ont fait l'objet d'une égalité de traitement. En effet, le processus de sous-traitance n'est pas suffisamment transparent et documenté. Ce sont surtout les décisions relatives à la sous-traitance, à la sélection des candidats ou à l'attribution à un candidat particulier qui sont rarement suffisamment motivées. Par le seul fait de restreindre les négociations en matière de partenariat stratégique et de contrats-cadres à quelques maisons de production et, pour certains contrats ad hoc, de n'en consulter qu'une seule, la VRT ne respecte pas le principe d'égalité de traitement, notamment énoncé par le Traité CE.

Les contrats

Les contrats de sous-traitance contiennent généralement tous les éléments essentiels, mais près d'un quart d'entre eux ont été conclus tardivement. Les durées des contrats-cadres excèdent celle du contrat de gestion et ne permettent que peu de souplesse. Il peut, dès lors, arriver que les engagements contractés ne s'inscrivent plus dans le cadre financier du contrat de gestion suivant.

En raison, notamment, de la mise en concurrence limitée, la Cour ne peut se prononcer clairement sur la conformité au marché des contrats de sous-traitance. De plus, les propositions de programmes sont souvent dépourvues de budget. Partant, il n'apparaît pas clairement dans quelle mesure le prix intervient dans le choix d'une maison de production.

Contrôle interne et évaluation

La VRT organise convenablement le traitement des factures, mais ne contrôle pas suffisamment les recettes perçues par les maisons de production pour l'exploitation des programmes qui leur ont été confiés. L'institution veille à la qualité des programmes sous-traités. Le service d'étude réalise des analyses quantitatives de programmes, mais celles-ci servent peu à l'évaluation de la collaboration avec les maisons de production. En revanche, elle évalue systématiquement les résultats des programmes, y compris en ce qui concerne les normes de performance fixées dans le contrat de gestion. Elle n'analyse toutefois pas séparément les résultats des programmes externes et ne les compare pas non plus

aux programmes internes. Les décisions relatives à la politique de soustraction ne peuvent, dès lors, pas s'appuyer sur des informations quant à l'efficacité générale de la production interne et externe pour certains genres de programmes.

Calcul des coûts

La VRT réunit systématiquement des données au sujet des coûts des productions internes et externes, mais ne procède pas encore à une analyse approfondie de l'efficacité, en termes de coûts, de la mise en oeuvre des moyens de production externes. Une comparaison des coûts avec les parts de marché n'intervient qu'épisodiquement ou ne tient pas compte de l'appréciation des spectateurs ou de la qualité. Le calcul du coût tel qu'effectué par la VRT présente d'ailleurs des lacunes qui compliquent la comparabilité entre les productions externes et internes.

Achats de biens et services

La Cour des comptes a relevé un manque de pièces justificatives, surtout dans le cas des marchés attribués par le biais d'une procédure négociée. Elle n'a, donc, souvent pas pu suffisamment contrôler la procédure d'achat, et des pièces justificatives faisaient défaut dans quelques dossiers importants. Il est en tout état de cause établi que les achats effectués dans le domaine de la télévision méconnaissent régulièrement le principe de la mise en concurrence, en particulier l'engagement d'équipes de caméramen et les commandes en matière de montage et de finition technique. Pour ce qui est des investissements et de la location d'équipements techniques, la VRT, par le biais de ces appels d'offre, a certes recours à la concurrence, mais elle n'applique parfois pas entièrement les règles de cette procédure. Elle a récemment élaboré une mission et un plan de stratégie pour sa politique d'achat comportant des procédures écrites pour les différents achats. La nouvelle approche n'a pas encore été intégralement mise en oeuvre, mais a toutefois déjà produit quelques résultats en 2007.

Collaborateurs externes

La VRT a ancré structurellement les compétences internes nécessaires. Elle ne dispose, toutefois, pas d'objectifs, de conditions et de procédures clairs pour le recours à des présentateurs externes. Un problème spécifique est constitué par le manque d'instructions pour les cas de personnes intervenant différentes fois à différents titres. Il s'agit de montages dans lesquels des collaborateurs quittent la VRT pour, ensuite, retravailler pour l'institution dans une autre qualité (« draaideurconstructies »), créant un risque d'un conflit d'intérêts ou d'un contournement des règles en matière de rémunération. La VRT fait aussi régulièrement appel à des intérimaires, bien que le cadre réglementaire exclue en principe cette possibilité dans le secteur public.

Rapport au Parlement

Dans ses rapports annuels relatifs aux années 2005 et 2006, la VRT fournit au Parlement flamand peu d'informations au sujet des moyens externes utilisés pour la réalisation de programmes de télévision. Elle a fourni une seule fois des informations complémentaires au sujet de la production externe et interne à la commission des Médias du Parlement flamand, mais sans en expliquer suffisamment les limites.

Réaction du ministre

Dans sa réponse, le ministre flamand des Médias a signalé en termes généraux que le contrat de gestion et les décrets relatifs aux médias confèrent un large degré d'autonomie à la VRT. Il a, en outre, souligné que, depuis l'audit, l'institution a fortement évolué, qu'elle s'est dotée d'une nouvelle structure organisationnelle et qu'il existe un plus grand équilibre entre le management et le conseil d'administration. Le ministre a émis, en particulier, des réserves quant à la possibilité de tirer des conclusions éventuelles d'une comparaison effectuée par la Cour des comptes entre les coûts de la production interne et de la production externe, et ce en raison des différences importantes entre les genres de programmes. Pour conclure, le ministre a attiré l'attention sur trois projets d'amélioration en cours : une étude portant sur la stratégie en matière d'offre et de production, un projet de professionnalisation des processus d'achat pour la production externe et un plan d'action concret pour la mise en oeuvre de la nouvelle politique d'achat.