

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Audit des subventions

Office fédéral de la culture

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	1.17416.306.00458
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Table des matières

L'essentiel en bref	5
Das Wesentliche in Kürze.....	6
L'essenziale in breve.....	8
Key facts.....	9
1 Mission et déroulement	11
1.1 Contexte	11
1.2 Objectif et questions d'audit	11
1.3 Etendue de l'audit et principe	12
1.4 Documentation et entretiens	12
1.5 Discussion finale	12
2 Résumé des constats d'audit	13
3 Deux recommandations globales aux quatre subventions	15
3.1 Renforcer la surveillance financière	15
3.2 Définir des objectifs d'impact et des indicateurs pour mesurer les effets des subventions.....	16
4 L'association Memoriav.....	18
4.1 Renforcer la participation financière des partenaires de projets	18
4.2 Améliorer le reporting sur le financement propre des projets	19
4.3 Définir la collaboration entre l'OFC et l'OFCOM	20
4.4 Réattribuer les fonds réservés et non-utilisés par la Cinémathèque suisse.....	21
5 La subvention historique à la ville de Berne n'est pas justifiable économiquement	22
6 Die Leseförderung.....	24
6.1 Bibliomedia und das Schweizerische Institut für Kinder- und Jugendmedien	24
6.2 Die finanzielle Situation des SIKJM ist kritisch.....	25
6.3 Die Zahlungsmodalitäten entsprechen nicht dem Gesetz.....	25
6.4 Das wirtschaftliche Handeln ist noch nicht optimiert	26
6.5 Die Rechnungslegung und das IKS von Bibliomedia sind zu verbessern	27
Annexe 1 : Bases légales	29
Annexe 2 : Abréviations	30

Annexe 3 : Aperçu de l'aide financière à la ville de Berne.....31

Annexe 4 : Aperçu de la contribution à l'association Memoriav32

Audit des subventions

Office fédéral de la culture

L'essentiel en bref

Le Message sur l'encouragement de la culture pour la période 2016 à 2020 définit trois axes stratégiques : renforcer la participation à la vie culturelle, promouvoir la cohésion sociale et le respect des minorités linguistiques et culturelles, et tirer parti du potentiel de création et d'innovation de la culture pour le développement de la Suisse. En 2016, le montant total des subventions de l'Office fédéral de la culture (OFC) était de 141,2 millions de francs.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a audité quatre de ces subventions, toutes retenues sur la base d'une pré-analyse des risques. Elles représentaient un montant d'environ 8 millions de francs octroyé à la préservation et à la mise en valeur du patrimoine, à la création et à la diversité culturelle.

De façon générale, la surveillance financière de ces bénéficiaires de subventions n'est pas suffisante. L'OFC devrait la renforcer en définissant des lignes directrices qui reflètent l'hétérogénéité des subventions allouées.

Des cas concrets et des subventions à requalifier ou à supprimer

La ville de Berne reçoit le « Bundesmillion » pour les prestations culturelles particulières qu'elle fournit en tant que siège de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral. Cette décision repose sur une réflexion historique et politique. D'un point de vue économique, il n'est pas possible de déterminer si une subvention se justifie ou non. Elle devrait être supprimée ou définie en tant que contribution à fonds perdus. La surveillance de l'OFC devrait ainsi se limiter aux aspects formels, ce qui permettrait de réduire les tâches administratives.

L'association Memoriav sauvegarde la mémoire audiovisuelle suisse. Sans soutien financier fédéral, elle n'existerait pas. La pratique implicite et systématique de financer les coûts de projets à raison du montant maximal autorisé devrait être corrigée. Le règlement d'encouragement de projets devrait être appliqué de façon plus stricte et le contrôle budgétaire renforcé. Les comptes de Memoriav présentent une réserve liée à la contribution annuelle non-utilisée par la Cinémathèque suisse pour des projets de sauvegarde. Cette thésaurisation devrait être allouée à d'autres projets et l'accord signé entre Memoriav et la Cinémathèque suisse remis en question.

Dans le domaine de l'encouragement à la lecture, les bénéficiaires de subventions audités par le CDF ne fournissent pas encore toutes leurs prestations de manière la plus économique. Des objectifs de rentabilité devraient être définis dans les conventions de prestations. Les modalités de paiement doivent suivre la réglementation en vigueur et la Loi sur les subventions. Les bénéficiaires obtenant des montants importants devraient améliorer la transparence financière de leurs comptes et mettre en place un système de contrôle interne adapté aux risques.

L'OFC n'est pas d'accord avec la recommandation se rapportant aux modalités de paiement. Cette question de fond sur l'application de la loi fédérale sur les subventions sera traitée dans un cadre différent à cet audit.

Subventionsprüfung

Bundesamt für Kultur

Das Wesentliche in Kürze

Die Botschaft zur Förderung der Kultur für die Jahre 2016–2020 definiert drei strategische Handlungsachsen: Stärkung der kulturellen Teilhabe, Förderung des sozialen Zusammenhalts und des Respekts vor sprachlichen und kulturellen Minderheiten, Nutzung des Kreativitäts- und Innovationspotenzials im Kulturbereich für die Weiterentwicklung der Schweiz. 2016 richtete das Bundesamt für Kultur (BAK) Subventionen in Höhe von insgesamt 141,2 Millionen Franken aus.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat anhand einer vorgängigen Risikoanalyse vier Subventionen ausgewählt und geprüft. Diese Subventionen zur Erhaltung und Valorisierung des Kulturerbes, für das Kulturschaffen sowie die kulturelle Vielfalt beliefen sich auf rund 8 Millionen Franken.

Die Finanzaufsicht über diese Subventionsempfängerinnen und -empfänger ist generell ungenügend. Das BAK sollte die Aufsicht stärken, indem es Leitlinien festlegt, welche die Vielfalt der ausgerichteten Subventionen abbilden.

Konkrete Fälle und Subventionen, die neu zu definieren oder abzuschaffen sind

Die Stadt Bern erhält die «Bundesmillion» für die besonderen kulturellen Leistungen, die sie als Sitz der Bundesversammlung und des Bundesrates erbringt. Dieser Entscheid beruht auf historischen und politischen Überlegungen. Vom wirtschaftlichen Standpunkt aus betrachtet, kann man nicht beurteilen, ob eine Subvention gerechtfertigt ist oder nicht. Sie sollte abgeschafft oder in einen À-fonds-perdu-Beitrag umgewandelt werden. Die Aufsicht durch das BAK sollte sich auf die formellen Aspekte beschränken, was den administrativen Aufwand verringern würde.

Der Verein Memoriav setzt sich für die Erhaltung des audiovisuellen Kulturgutes der Schweiz ein. Ohne Unterstützung durch den Bund würde es ihn nicht geben. Die stillschweigende Praxis, für Projektkosten systematisch den zulässigen Höchstbetrag zu sprechen, müsste korrigiert werden. Das Reglement zur Projektförderung von Memoriav sollte strikter angewandt und die Einhaltung des Budgets strenger überwacht werden. Die Jahresrechnung von Memoriav weist eine zweckgebundene Reserve für Sicherungsprojekte aus, die aus dem von der Cinémathèque suisse nicht verwendeten Jahresbeitrag alimentiert wird. Anstatt diese Mittel zu horten, sollten sie anderen Projekten zugutekommen, zudem sollte die Vereinbarung zwischen Memoriav und der Cinémathèque suisse infrage gestellt werden.

Bei der Leseförderung erbringen die von der EFK geprüften Subventionsempfängerinnen und -empfänger noch nicht alle ihre Leistungen zu den wirtschaftlich günstigsten Bedingungen. Rentabilitätsziele sollten in den Leistungsvereinbarungen definiert sein. Die Zahlungsmodalitäten müssen sich an die geltende Regelung und das Subventionsgesetz halten. Die Subventionsempfängerinnen und -empfänger, die hohe Beträge erhalten, sollten die finanzielle Transparenz ihrer Rechnungslegung verbessern und ein risikogerechtes Internes Kontrollsystem einrichten.

Das BAK ist mit der Empfehlung zu den Zahlungsmodalitäten nicht einverstanden. Mit dieser Grundsatzfrage zur Anwendung des Subventionsgesetzes wird sich die EFK nicht im Rahmen dieser Prüfung, sondern an anderer Stelle befassen.

Originaltext auf Französisch

Verifica dei sussidi

Ufficio federale della cultura

L'essenziale in breve

Il messaggio concernente la promozione della cultura negli anni 2016–2020 definisce tre assi strategici: migliorare la partecipazione culturale, promuovere la coesione sociale e il rispetto delle minoranze linguistiche e culturali, e sfruttare il potenziale di creazione e d'innovazione della cultura per lo sviluppo della Svizzera. Nel 2016, l'importo totale dei sussidi elargiti dall'Ufficio federale della cultura (UFC) ammontava a 141,2 milioni di franchi.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato quattro di questi sussidi, tutti considerati in base a un'analisi preliminare dei rischi. Questi sussidi rappresentano un importo di circa 8 milioni di franchi concessi ai fini della salvaguardia e della valorizzazione del patrimonio, della creazione e della diversità culturale.

In generale, la vigilanza finanziaria esercitata nei confronti di questi beneficiari di sussidi non è sufficiente. L'UFC dovrebbe rafforzarla definendo linee direttrici che riflettano l'eterogeneità dei sussidi accordati.

Casi concreti e sussidi da riqualificare o da sopprimere

La città di Berna ottiene regolarmente il cosiddetto «Bundesmillion» per le prestazioni culturali particolari che fornisce in qualità di sede dell'Assemblea federale e del Consiglio federale. Questa decisione si fonda su una riflessione storica e politica. Dal punto di vista economico, non è possibile determinare se un sussidio sia giustificato o meno. In effetti, la CDF ritiene che tale contributo dovrebbe essere soppresso o definito in quanto investimento a fondo perso. La vigilanza dell'UFC dovrebbe quindi limitarsi agli aspetti formali, in modo da ridurre i compiti amministrativi.

L'associazione Memoriav salvaguarda il patrimonio audiovisivo svizzero. Non esisterebbe senza l'aiuto finanziario della Confederazione. Si dovrebbe tuttavia correggere la prassi implicita e sistematica di finanziare i costi relativi ai progetti assegnando l'importo massimo autorizzato. Il regolamento per il sostegno dei progetti dovrebbe essere applicato in modo più severo e occorrerebbe rafforzare il controllo del preventivo. I conti di Memoriav presentano una riserva legata al contributo annuale non utilizzato dalla Cineteca svizzera per progetti di salvaguardia. Questa tesaurizzazione dovrebbe essere concessa ad altri progetti e l'accordo firmato tra l'associazione Memoriav e la Cineteca svizzera dovrebbe essere ridiscusso.

Nel settore della promozione della lettura, i beneficiari di sussidi verificati dal CDF non forniscono ancora tutte le prestazioni nel modo più economico. Si dovrebbero definire obiettivi di economicità nelle convenzioni sulle prestazioni. Le modalità di pagamento devono seguire la regolamentazione vigente e la legge sui sussidi. I beneficiari che percepiscono somme importanti dovrebbero migliorare la trasparenza finanziaria dei propri conti e organizzare un sistema di controllo interno in funzione dei rischi.

L'UFC non condivide la raccomandazione che si riferisce alle modalità di pagamento. Questa questione di fondo sull'applicazione della legge sui sussidi verrà affrontata in altra sede.

Testo originale in francese

Audit of subsidies

Federal Office of Culture

Key facts

The dispatch on the promotion of culture for the period 2016 to 2020 defines three strategic thrusts: strengthening participation in cultural life, promoting social cohesion and respect for linguistic and cultural minorities, and exploiting the creative and innovative potential of culture for Switzerland's development. In 2016, the subsidies of the Federal Office of Culture (FOC) totalled CHF 141.2 million.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited four of these subsidies, all of which were selected based on a pre-analysis of the risks. They represented approximately CHF 8 million allocated for creation, cultural diversity and the preservation and showcasing of heritage.

The financial supervision of these subsidy recipients is generally insufficient. The FOC should strengthen it by defining guidelines that reflect the diversity of the subsidies allocated.

Concrete cases and subsidies to be redefined or eliminated

The city of Bern receives the "Bundesmillion" for the special cultural services it provides as the seat of the Federal Assembly and Federal Council. This decision is based on historical and political considerations. From an economic point of view, it is not possible to determine whether or not a subsidy is justified. It should be eliminated or defined as a non-repayable cash payment. FOC supervision should thus be limited to formal aspects, which would reduce administrative tasks.

The Memoriav association safeguards Switzerland's audio-visual memory. It would not exist without federal financial support. The implicit and systematic practice of financing project costs up to the maximum authorised amount should be adjusted. The project promotion regulations should be applied more strictly and budgetary control should be strengthened. Memoriav's financial statements include a reserve related to the annual contribution not used by the National Film Archive for preservation projects. The money retained should be allocated to other projects and the agreement signed between Memoriav and the National Film Archive should be called into question.

In the area of the promotion of reading, the subsidy recipients audited by the SFAO do not yet provide all of their services in the most economical manner. Profitability objectives should be defined in service level agreements. The payment terms and conditions must comply with current regulations and the Subsidies Act. The recipients of large amounts should improve the financial transparency of their accounts and set up an internal control system adapted to the risks.

The FOC does not agree with the recommendation regarding payment terms and conditions. This fundamental issue regarding the application of the Subsidies Act will be addressed in a different context from this audit.

Original text in French

Prise de position générale des audits

Das BAK gewährt die Finanzhilfen in seinem Zuständigkeitsbereich gestützt auf eine von Bundesrat und Parlament festgelegte kulturpolitische Strategie und im Einklang mit der Bundesgesetzgebung aus dem Kulturbereich. Das Monitoring der Finanzhilfen wurde in den letzten Jahren massgeblich ausgebaut. Es basiert auf einem risikobasierten Ansatz und umfasst regelmässig Einzelevaluationen zu den Subventionen des BAK. Das BAK ist der Ansicht, dass das aktuelle Monitoring und damit die Aufsicht im Grundsatz angemessen ist und genügt. Das BAK ist jedoch bereit, einen weiteren punktuellen Ausbau des Monitorings im Sinne seiner nachfolgenden Stellungnahmen zu den einzelnen Empfehlungen der EFK zu prüfen. Die Etablierung von Wirkungszielen ist nach Auffassung des BAK nicht flächendeckend möglich, was sich bereits im Rahmen der Einführung des Neues Führungsmodells für die Bundesverwaltung (NFB) gezeigt hat.

1 Mission et déroulement

1.1 Contexte

Dans le « Message culture 2016–2020 »¹, le Conseil fédéral a formulé sa stratégie en matière de politique culturelle. Les trois axes stratégiques sont : renforcer la participation à la vie culturelle, promouvoir la cohésion sociale et le respect des minorités linguistiques et culturelles, et tirer parti le potentiel de création et d'innovation de la culture pour le développement de la Suisse. Le montant total alloué en 2016 en tant que subventions en lien avec la culture s'élève à 141,2 millions de francs. Le CDF s'est concentré sur quatre subventions touchant trois domaines (ci-après 1, 2 et 3) et portant sur un montant total d'environ 8 millions de francs par année. Le tableau ci-dessous le montre :

Compte 2016 (en mio. de francs)		174,6	100 %
Domaine des subventions (en mio. de francs)		141,2	81 %
Cinéma	53,4	38 %	
Patrimoine culturel et monuments historiques	26,5	19 %	← 2
Ecoles suisses à l'étranger	15,8	11 %	
Langues et compréhension	14,1	10 %	
Musées et collections	11,0	8 %	
Prix et acquisitions (création culturelle)	5,2	3,5 %	
Promotion de la lecture	4,4	3 %	← 3a
Organisations culturelles	3,5	2 %	
Transfert des biens culturels	0,3	0,5 %	
Autres	7	5 %	← 1
Total	141,2	100 %	

Tableau 1 : Domaine des subventions allouées par l'OFC (Rapport annuel 2016, p. 66)

1.2 Objectif et questions d'audit

Basé sur une analyse préalable des risques, l'audit du CDF a porté sur quatre subventions de l'Office fédéral de la culture (OFC). L'objectif était de vérifier leur efficacité et leur surveillance.

Les questions principales d'audits étaient les suivantes :

1. La stratégie d'attribution des subventions de l'OFC répond-elle aux principes de légalité et d'efficacité ?
2. L'efficacité et l'efficacité des subventions peuvent-elles être renforcées ?

¹ 14.096 – Message concernant l'encouragement de la culture pour la période 2016 à 2020 du 28 novembre 2014.

3. L'utilisation de la subvention par les bénéficiaires respecte-t-elle les règles fixées par l'OFC et les principes d'économicité et d'efficacité ?
4. Les mesures de surveillance auprès de l'OFC et des bénéficiaires sont-elles efficaces ?

1.3 Etendue de l'audit et principe

L'audit a porté sur les subventions allouées à la ville de Berne (voir tableau 1, Autres, 1), à l'association Memoriav (Patrimoine culturel et monuments historiques, 2), à la fondation Bibliomedia (Promotion de la lecture, 3a) et à l'Institut suisse Jeunesse et Médias – Fondation Johanna Spyri (Promotion de la lecture, 3).

L'audit a été mené durant le premier trimestre 2018 par Alexandre Bläuer (responsable de révision), Gabriela Carrapa et Daniel Ortner. Il a été conduit sous la responsabilité de Walter Risler (responsable de mandat durant la période d'audit).

Les méthodes d'audit prévoyaient l'analyse documentaire, les interviews auprès de l'OFC et un contrôle sur site des bénéficiaires de subventions (excepté le Schweizerische Institut für Kinder- und Jugendmedien (SIKJM)). En complément, un questionnaire de satisfaction a été envoyé aux partenaires de la fondation Bibliomedia et de l'association Memoriav.

1.4 Documentation et entretiens

Les informations nécessaires ont été fournies au CDF de manière exhaustive et compétente par les personnes impliquées à l'OFC et auprès des bénéficiaires de subventions. Les documents (ainsi que l'infrastructure) requis ont été mis à disposition de l'équipe d'audit sans restriction.

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 10 décembre 2018. L'OFC était représenté par le Directeur suppléant, le responsable juridique, le responsable du domaine musées et collection, le responsable du domaine culture et société et le responsable des finances ad interim, et pour le CDF par la responsable de mandat et le responsable de révision.

Le CDF remercie l'attitude coopérative et rappelle qu'il appartient à la direction d'office, respectivement leur secrétariat général, de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2 Résumé des constats d'audit

Comme écrit plus haut, cet examen a porté sur les subventions à la ville de Berne, à l'association Memoriav, à la fondation Bibliomedia et à l'Institut suisse Jeunesse et Médias – Fondation Johanna Spyri. Les chapitres 4 à 6 détaillent ces études de cas. Le tableau ci-dessous résume les constats d'audits. Les couleurs correspondent aux interprétations suivantes :

Vert	Le résultat de l'audit était bon. Le CDF estime que l'OFC n'a pas besoin d'agir.
Jaune	Le CDF estime que des améliorations sont envisageables. Le potentiel d'optimisation a été discuté oralement avec l'OFC.
Rouge	Le CDF est d'avis que l'OFC devrait entreprendre une action. Un chapitre spécifique à ce rapport décrit l'analyse du CDF et la recommandation formulée.
Blanc	Le CDF n'était pas en mesure de vérifier et n'émet ainsi aucun constat.

		Memoriav	Ville de Berne	Bibliomedia	SIKJM
Subvention en CHF	2015	3 120 000	1 020 000	2 100 000	1 237 250
	2016	3 026 400	999 900	2 037 000	1 274 100
	2017	3 120 000	1 016 000	2 150 000	1 355 250
Gestion standardisée					
Conformité du concept d'encouragement					
En général			Chapitre 5		
Calcul de la subvention			Chapitre 5		
Solidité financière					Chapitre 6.2
Règle de financement			Chapitre 5		
Visibilité de la subvention					
Conformité avec la loi sur les subventions (LSu)					
Financement conforme		Chapitre 4.1,4.4	Chapitre 5	Chapitre 6.5	
Paiement des contributions			Chapitre 5	Chapitre 6.3	
Utilisation de la subvention		Chapitre 4.3			
Efficiency et efficacité de l'organisation					
Charges				Chapitre 6.4	⁷ (siehe Seite 21)
Produits				Chapitre 6.4	

	Memoriav	Ville de Berne	Bibliomedia	SIKJM
Impact et effet de la subvention				
Objectifs d'impact		Chapitre 3.2		
Evaluations effectuées par les bénéficiaires				
Enquête effectuée par le CDF				
Surveillance auprès du bénéficiaires de prestations				
Comptes annuels / audit externe			Chapitre 6.5	
Au sein de l'organisation			Chapitre 6.5	
Surveillance par l'OFC				
Surveillance exercée	Chapitre 4.2	Chapitre 3.1		
Expertise interne	Chapitre 3.1			
Contrôle sur place				

3 Deux recommandations globales aux quatre subventions

3.1 Renforcer la surveillance financière

L'OFC a défini des processus et des outils de contrôle, mais ne dispose pas de concept de surveillance global fixant des règles et principes de bases, applicables pour contrôler les subventions accordées.

Pour les quatre subventions auditées auprès des bénéficiaires, l'OFC n'a jusqu'à présent, sur place, jamais réalisé de contrôle global et financier. Les responsables de dossiers n'ont pas les ressources et les connaissances financières et comptables suffisantes pour effectuer de tels audits. Seule une plausibilité basée sur la comparaison avec l'année précédente est réalisée. La gestion et le contrôle des subventions portent sur le rapport d'activités annuel du bénéficiaire et le rapport de controlling annuel traitant des objectifs fixés dans le mandat de prestations. Après analyse, l'OFC exige parfois des informations complémentaires. Le processus de contrôle se finalise par une discussion annuelle avec l'OFC.

Appréciation

Les subventions accordées par l'OFC sont hétérogènes et touchent des domaines très distincts. La surveillance financière effectuée par l'OFC envers ces quatre bénéficiaires ne permet actuellement pas de garantir que toutes les conditions et les objectifs fixés soient respectés. Par exemple, la surveillance devrait aussi couvrir les risques liés à la thésaurisation et à l'économicité des moyens, principes de base applicables pour tous.

Afin de formaliser et systématiser ces contrôles financiers, des principes et lignes directrices devraient être définis. L'objectif est d'établir une approche uniforme de surveillance des subventions orientée sur les risques. Les outils dont disposent actuellement l'OFC devraient être complétés par des contrôles ciblés des comptes annuels, de la gestion de projets ou du principe d'économicité des moyens.

En fonction des risques identifiés et de l'importance financière de chaque subvention, durant la période couverte par le contrat de prestations, l'OFC devrait au moins effectuer un contrôle financier sur place. Sur la base des pièces justificatives et d'interviews, les conclusions du rapport de controlling (auto-évaluation du bénéficiaire de la subvention) pourraient ainsi être mieux validées. Ce contrôle produit aussi un effet préventif non négligeable.

Recommandation 1 (priorité 1)

Le CDF recommande à l'OFC, en fonction des risques et du volume financier des subventions, de renforcer sa surveillance financière par la définition de principes généraux et lignes directrices.

Prise de position de l'OFC

Annahme der Empfehlung. Das Monitoring der Subventionen des BAK wurde in den letzten Jahren – unter anderem gestützt auf Empfehlungen der EFK – ausgebaut. Das BAK verfügt über Grundprinzipien und Leitlinien zum Monitoring, die in den Leistungsvereinbarungen mit den Subventionsempfängern festgehalten sind. Das aktuelle Monitoring stellt sicher,

dass die Subventionsvoraussetzungen eingehalten und die Erreichung der mit den Subventionsempfängern vereinbarten Ziele kontrolliert werden. Das BAK wird gestützt auf eine Risikoanalyse prüfen, ob bei Subventionen mit grossem Finanzvolumen zusätzliche Richtlinien zum Monitoring (Checklisten) notwendig sind. Eine detailliert Vor-Ort-Kontrolle der Buchhaltung der Subventionsempfänger hält das BAK nur bei Hinweisen auf Unregelmässigkeiten als angezeigt, da die Leistungsvereinbarungen bereits eine Prüfung durch eine von der Eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) anerkannte Revisionsstelle vorschreiben.

3.2 Définir des objectifs d'impact et des indicateurs pour mesurer les effets des subventions

L'OFC vérifie l'atteinte des objectifs fixés dans les conventions de prestations sur la base d'une auto-évaluation du bénéficiaire. La plupart des objectifs et indicateurs fixés sont orientés « output ».

Les quatre subventions n'ont jamais fait l'objet d'une évaluation globale et externe mandataée par l'OFC.

Appréciation

Le CDF est conscient que pour certains domaines liés à la culture, les effets produits par les subventions ne sont pas évidents à mesurer. Cependant, des réflexions de base devraient être effectuées lors de l'établissement du message culture. Les contrats de prestations sont ensuite l'outil permettant d'évaluer l'impact de la subvention. Des objectifs d'impact et des indicateurs permettant de le mesurer devraient ainsi être définis. Ils devraient aussi permettre de vérifier si les trois axes stratégiques, fixés dans la stratégie en matière de politique culturelle, ont produits les effets escomptés.

De manière pragmatique et en tenant compte du rapport coût-utilité lors du lancement de nouveaux projets, certaines données de base pourraient être récoltées afin de pouvoir mesurer l'effet une fois le projet réalisé.

En fonction de leur importance financière, des risques et de leur caractère récurrent, l'OFC devrait mesurer les effets globaux des subventions par des évaluations externes.

Recommandations 2 (priorité 2)

Le CDF recommande à l'OFC, pour chaque domaine subventionné, de thématiser la mesure des effets et de l'impact attendu. Les objectifs et indicateurs définis devraient ensuite être intégrés aux futures conventions de prestations.

Prise de position de l'OFC

Annahme der Empfehlung. Die meisten Subventionen des BAK sind mit klaren Leistungszielen («output») und entsprechenden Indikatoren verbunden. Die Prüfung der Zielerreichung erfolgt dabei nicht alleine gestützt auf eine Selbsteinschätzung des Subventionsempfängers, sondern im Rahmen eines Monitorings. Die von der EFK empfohlene zusätzliche Festlegung und Überprüfung von Wirkungszielen («outcome» und «impact») ist nach Ansicht des BAK nicht in allen Einzelfällen machbar: Erstens werden die durch die Kulturförderung angestrebten Wirkungen (z.B. Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts) in der Regel durch sehr viele Faktoren beeinflusst, was die Zuordnung von Subvention und Wirkung erheblich erschwert. Zweitens ist die Überprüfung von Wirkungszielen im Kulturbereich oft

nur im Rahmen umfangreicher Evaluationen möglich, da sie umfassende Erhebungen voraussetzt (z.B. kostenintensive repräsentative Publikumsbefragungen). Die angesprochene Problematik war auch Gegenstand von Gesprächen zwischen dem BAK und der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) im Rahmen der Einführung des Neues Führungsmodells für die Bundesverwaltung (NFB). Die EFV trug den Bedenken des BAK bei der Definition der Ziele und Messgrössen nach NFB Rechnung. Das BAK wird prüfen, ob es im Rahmen der schon heute durchgeführten Einzelevaluationen in Zukunft auch vermehrt die Wirkung bestimmter Subventionen im Einzelfall erhebt.

4 L'association Memoriav

Memoriav est né en 1995, suite à une réflexion conduite par différentes institutions nationales dans le but de trouver un moyen de soutenir et de coordonner au mieux la sauvegarde du patrimoine audiovisuel suisse.

L'association œuvre de manière active et durable à la conservation, la valorisation et la diffusion du patrimoine audiovisuel suisse. Elle est active dans les domaines de la photographie, l'enregistrement sonore, les films et les vidéos. L'association conseille les institutions et soutient financièrement des projets de sauvegarde.

Memoriav, défini comme étant un réseau de tiers au sens de la loi sur l'encouragement de la culture (LEC), compte 210 membres en Suisse, dans la principauté du Liechtenstein et en Allemagne. La conduite stratégique de l'association est assurée par sept membres du Comité de direction. La conduite opérationnelle est quant à elle assurée par la Directrice et le Secrétariat général. Une Commission indépendante supervise les décisions prises dans le cadre des demandes de contribution de l'association.

4.1 Renforcer la participation financière des partenaires de projets

Les mesures de sauvegarde du patrimoine culturel sont traitées à l'article 10 LEC, sans faire de distinctions entre les musées, les collections ou les réseaux de tiers. Le domaine de la sauvegarde de l'audiovisuel n'a pas spécifiquement été réglé.

L'activité de l'association était financée en 2016 à hauteur de 86 % par la Confédération (voir tableau ci-après et annexe 4 pour le détail). Memoriav réalloue environ 70 % des recettes nettes pour financer des projets, couvrant aussi une part des salaires des employés de Memoriav directement imputable aux projets.

Selon la Constitution, les cantons sont responsables de l'encouragement de la culture. La Confédération devrait ainsi offrir un soutien subsidiaire. Cependant avec la création de Memoriav, la Confédération reconnaît la sauvegarde du patrimoine de l'audiovisuel comme étant une tâche fédérale, donc de sa responsabilité.

Financement de Memoriav (2016)					
	Total	Confédération	Société suisse de radiodiffusion et télévision (SSR)	Membres de l'association	Tiers
KCHF	3480	3026	300	58	96
%	100	86	9	2	3

Tableau 2: Source de financement et utilisation (source : CDF)

Selon le règlement d'encouragement des projets, la part propre à financer directement pour chaque demande est fixée au minimum à 50 %, alors que des exceptions motivées sont possibles en fonction des projets, réduisant cette part à 30 %. Elle comprend les participations financières des cantons et des communes.

L'analyse des projets montre que dans le cadre du processus de financement, Memoriav couvre systématiquement 50 % des coûts directs des projets. Ce principe est admis implicitement par les partenaires de projets en application du processus d'encouragement de projets. Les coûts de l'association indirects liés aux projets s'ajoutent à ce financement. Comme les projets sont aussi financés par des partenaires privés et des organisations tierces, la part des cantons et des communes est clairement inférieure à celle de la Confédération.

Appréciation

Le contrôle par sondage a montré que les projets étaient systématiquement financés à hauteur de 50 % par Memoriav, alors que le règlement d'encouragement prévoit une participation financière maximale de 50 % du budget. Pour le CDF, cette pratique implicite devrait être inversée. Les partenaires de projets ne devraient pas établir leur budget en partant du principe que Memoriav finance implicitement 50 % des coûts de chaque projet. En application de l'article 7 chiffres c et d LSU, ils devraient dans un premier temps apporter leurs propres prestations et exploiter toutes les sources de financement externes.

Recommandation 3 (priorité 1)

Le CDF recommande à l'OFC qu'il surveille l'application plus stricte par Memoriav du règlement d'encouragement. Memoriav devrait corriger sa pratique implicite de financer les coûts de projets à raison du montant maximal autorisé et ainsi renforcer le contrôle du processus budgétaire.

Prise de position de l'OFC

Annahme der Empfehlung. Memoriav beteiligt sich seit ihrer Gründung im Jahre 1995 massgeblich an der Finanzierung von Projekten zur Erhaltung des audiovisuellen Kulturerbes der Schweiz. In der Vergangenheit beliefen sich die Beiträge von Memoriav regelmässig bis zu 70% der Projektkosten. Seit 2014 sieht das neue Förderreglement von Memoriav vor, dass die Eigenfinanzierung der Gesuchsteller «in der Regel mindestens 50%» beträgt. Das BAK wird dafür sorgen, dass Memoriav die Möglichkeiten der Gesuchsteller – oft Kantone, Städte und Gemeinden oder Institutionen in deren Trägerschaft – zur Eigenfinanzierung verstärkt überprüft.

4.2 Améliorer le reporting sur le financement propre des projets

Memoriav confirme à l'OFC, dans son rapport annuel sur le controlling des objectifs, l'atteinte de l'objectif de financement propre moyen de 50 %. Cependant, il ne fonde pas son jugement sur la base des projets terminés et facturés, mais des projets acceptés dans cette année. Le contrôle par sondage des projets a montré des différences entre les montants budgétés et ceux facturés.

Appréciation

Selon le contrat de prestations, la règle liée à l'objectif des 50 % de financement propre du partenaire de projet n'est pas transparente. Elle s'applique non seulement aux montants budgétés, mais surtout au niveau du décompte final une fois le projet terminé. A l'avenir, Memoriav devra attester du respect du financement propre sur la base des projets clôturés et facturés. Afin de mitiger le risque lié à un sous-financement du partenaire de projet, la convention de prestations future devra être adaptée. Et si la répartition budgétaire n'était pas respectée, comme le prévoit le règlement d'encouragement de projet, Memoriav devra réduire sa participation au moment du décompte final.

Recommandation 4 (priorité 2)

Le CDF recommande à l'OFC d'apporter des précisions dans la future convention de prestations à fixer avec Memoriav. L'objectif des 50 % de financement propre devrait être fixé par projet et non globalement et se baser sur tous les projets clôturés et facturés. Le règlement d'encouragement de projet et le reporting de Memoriav devront être adaptés en conséquence.

Prise de position de l'OFC

Annahme der Empfehlung. Das BAK wird in der nächsten Leistungsvereinbarung mit Memoriav festhalten, dass sich der Maximalbetrag von 50 % an die Projektkosten Dritter auf die Schlussrechnung der Subventionsempfänger zu beziehen hat.

4.3 Définir la collaboration entre l'OFC et l'OFCOM

A l'exemple d'un projet 2017 en rapport avec le domaine du son², le CDF a analysé la demande de financement initiale et la part de financement propre du partenaire de projet. Deux demandes distinctes ont été faites, une à l'Office fédéral de la communication (OFCOM) et l'autre à Memoriav. Ce financement conjoint entre l'OFC et l'OFCOM coïncide avec la phase transitoire consécutive à l'entrée en vigueur de la LRTV³.

Appréciation

Le CDF est d'avis que les aides fédérales doivent être considérées dans leur ensemble. In casu, la Confédération a financé les 67 % de ce projet (OFC via Memoriav : 100 000 francs, OFCOM 190 000 francs). Le budget du projet était de 431 000 francs.

Notamment pour éliminer le risque de double financement, selon l'article 12 alinéa 2 LSu portant sur les prestations multiples, « si plusieurs autorités accordent des prestations pour un même projet, la coordination de la procédure incombe en principe à l'autorité qui sera vraisemblablement appelée à allouer l'aide ou l'indemnité la plus élevée ». Le CDF salue, notamment sous l'angle de l'efficacité, que l'OFCOM utilise les services de Memoriav en tant que centre de compétences de référence dans le domaine de la sauvegarde de l'audiovisuel. En revanche la collaboration et la répartition des tâches et des compétences méritent d'être clairement définies entre l'OFC et l'OFCOM.

Recommandation 5 (priorité 2)

Suite à l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la radio et la télévision, le CDF recommande à l'OFC de formaliser la collaboration et la répartition des tâches, des responsabilités et des compétences avec l'OFCOM.

Prise de position de l'OFC

Umgesetzt. Bei dem von der EFK untersuchten Fall handelte es sich um ein Pilotprojekt. Die Bundesakteure zogen aus diesem Pilotprojekt die notwendigen Schlüsse. Die von der EFK empfohlene Klärung der Zusammenarbeit zwischen dem BAK und dem BAKOM in Bezug auf die Erhaltung des audiovisuellen Kulturerbes ist inzwischen erfolgt. BAK und BAKOM haben sich darauf geeinigt, dass Memoriav die Gesuchsprüfung von Projekten im Rahmen der Leis-

² Archivage des sons de Kanal K.

³ LRTV : Loi fédérale sur la radio et la télévision.

tungsvereinbarung mit dem BAK vornimmt. Alle weiteren Schritte (namentlich Förderentscheid, Ausrichtung der Subvention und Sicherstellung der Projektbegleitung) fallen dagegen in den Zuständigkeitsbereich des BAKOM.

4.4 Réattribuer les fonds réservés et non-utilisés par la Cinémathèque suisse

La Cinémathèque suisse (CS) présente un cas particulier. Selon un « Memorandum of Understanding » signé entre Memoriav et la CS, de validité indéterminée, Memoriav réserve 400 000 francs par année pour des projets de la CS. En 2016 et 2017, la CS n'a pas généré assez de projets et n'a donc pas utilisé totalement ses fonds. La provision croît ainsi année après année (solde d'environ 600 000 francs au 31 décembre 2017).

Appréciation

Selon la LSu, une contribution est à verser pour autant que son utilisation soit confirmée. Même si le cas de la CS est particulier, des mesures devraient être prises par l'OFC pour éviter la thésaurisation de cette subvention dans les comptes de Memoriav.

Recommandation 6 (priorité 1)

Le CDF recommande à l'OFC qu'il mandate Memoriav pour analyser le « Memorandum of Understanding » signé avec la Cinémathèque suisse. Il devrait être adapté pour pouvoir réaffecter les fonds non-utilisés et ainsi éviter toute thésaurisation.

Prise de position de l'OFC

Annahme der Empfehlung. Die Abnahme der Projekteingaben der Cinémathèque suisse (CS) in den Jahren 2016 und 2017 war bedingt durch bauliche Umbauarbeiten und Infrastrukturvorhaben der CS. Dadurch nahmen die Kapazitäten der CS zur Durchführung von Restaurierungsprojekten temporär ab. Die von der EFK festgestellten Rückstellungen werden seit 2018 sukzessive abgebaut. Ziel ist ein weitgehender Abbau bis 2020. Gewisse Reserven bleiben jedoch aufgrund der oft mehrjährigen Dauer der Restaurationsprojekte der CS auch weiterhin notwendig. Um in Zukunft die Reservebildung von Memoriav zu Gunsten der CS zu vermindern, wird das BAK im Weiteren prüfen, ob die bisherige Projektfinanzierung in Zukunft neu in die Betriebsfinanzierung der CS durch das BAK zu integrieren ist.

5 La subvention historique à la ville de Berne n'est pas justifiable économiquement

Définie dans le message culture et légalisée depuis 2012 dans l'article 18 de la Loi sur l'encouragement de la culture (LEC), cette indemnité financière annuelle d'environ 1 million de francs est versée depuis 1970 à la ville de Berne en compensation de son statut particulier. Elle est légitimée par des prestations culturelles particulières liées à :

- Une forte présence de l'administration fédérale,
- l'organisation et le déroulement des sessions parlementaires,
- la visite et l'accueil de délégations étrangères et
- le siège de nombreuses ambassades.

La totalité des fonds est versée en début d'année. Les modalités d'utilisation de la subvention ont été fixées dans un contrat de prestations⁴, qui prévoit que la ville réalloue environ 70 % de la subvention pour couvrir une partie des coûts d'exploitation d'institutions locales poursuivant des buts culturels. Les 30 % restants sont directement attribués à des projets culturels en lien direct avec la culture en ville (voir annexe 3 pour un aperçu général). Afin d'obtenir une meilleure efficacité, l'OFC a exigé et fixé dans le contrat de prestations que seuls les projets portant sur un montant minimum de 10 000 francs soient financés.

La convention de prestations ne fixe aucun objectif permettant de mesurer les effets et l'impact de la subvention. Les institutions subventionnées ne doivent pas signer de convention de prestations avec la ville.

Le statut particulier de la ville de Berne a été analysé par un groupe de travail constitué en 2003. Il était formé de représentants de la Chancellerie fédérale, du canton et de la ville de Berne. Les décisions principales arrêtées dans le rapport publié du 19 août 2003 étaient les suivantes :

- Mandater une expertise externe pour évaluer les effets positifs et négatifs pour la ville de Berne en lien avec son statut de capitale,
- effectuer une comparaison avec d'autres capitales européennes et
- élaborer un projet de loi fédérale permettant de régler le statut particulier de la ville de Berne.

L'étude sur les effets positifs et négatifs pour la ville de Berne en raison de son statut de capitale a été publiée en 2004. En conclusion, d'un point de vue économique, il n'est pas possible de déterminer si une subvention se justifie ou non. L'étude démontre qu'il y a des effets positifs comme négatifs. Aucun montant n'a ainsi pu être déterminé. Depuis cette étude, les prestations culturelles particulières de la ville de Berne n'ont jamais été chiffrées.

Le CDF n'a pas connaissance d'une comparaison effectuée avec les autres capitales. Bien qu'un projet de loi ait été développé, le statut de la ville de Berne a finalement été réglé par un seul article, laissant à la Confédération le choix de verser ou non cette subvention.

⁴ Contrat de prestations entre l'OFC et la ville de Berne pour 2016–2020, signé le 28 janvier 2016.

Dans le message culture 2012–2015, le Conseil fédéral mentionnait pour la première fois son intention de repenser l’affectation de cette subvention. Le contrat de prestations a ainsi été renégocié, afin que l’utilisation des ressources par la ville de Berne soit mieux harmonisée avec les objectifs justifiant les contributions fédérales.

Alors que le contrat de prestations porte sur la période 2016–2020, selon la décision du Conseil fédéral, l’OFC a communiqué à la ville de Berne à fin 2017 son intention de réduire la subvention de 300 000 francs en 2018 et de la supprimer en 2019. Les chambres fédérales en ont décidé autrement et le Conseil fédéral est revenu sur sa décision, privilégiant le statu quo pour 2018.

Appréciation

La stratégie d’attribution est pragmatique. La ville de Berne reçoit un montant qu’il se charge de réallouer sur la base du contrat de prestations signé.

La réallocation de la subvention en tant que participation aux coûts d’exploitation d’institutions établies en ville de Berne n’est pas efficiente. Elle ne permet pas de mesurer l’impact de la subvention et la visibilité de l’utilisation de la subvention n’est pas garantie. Elle présente aussi des risques d’inégalité de traitement, mais surtout n’incite pas les institutions à être innovatrices, aucun objectif concret ne leur étant fixé.

Le message culture légitime que « le statut et la présence de représentations diplomatiques étrangères qui en découle impliquent des dépenses culturelles particulières pour la ville de Berne ». Ces dernières n’ont jamais été chiffrées. En outre, l’étude de 2004 n’a pas permis de démontrer si les effets étaient positifs ou négatifs. En conséquence, comparé aux autres villes suisses, le risque d’inégalité de traitement ne peut pas être exclu.

Historiquement, le montant alloué a été défini selon la volonté politique. Même si depuis 2012 cette subvention se fonde sur une base juridique, pour le CDF, sa légitimité économique n’est pas justifiée. Il s’agit d’une contribution historique et politique et non pas d’une aide financière.

Si politiquement la subvention est maintenue, elle devrait être définie comme une contribution à fonds perdus. La surveillance de l’OFC devrait ainsi se limiter aux aspects formels, ce qui permettrait de réduire les tâches administratives.

Recommandation 7 (priorité 1)

En l’absence de légitimité économique, le CDF recommande à l’OFC de supprimer la subvention accordée à la ville de Berne ou, le cas échéant, si non exécutoire, de la définir en tant que contribution à fonds perdus.

Prise de position de l’OFC

Annahme der Empfehlung. Das BAK nimmt die Analyse der EFK zur Kenntnis. Der Bundesrat hat das BAK im Rahmen des Dossiers «Strukturellen Reformen in der Bundesverwaltung» beauftragt, die Aufhebung der Kulturabgeltung an die Stadt Bern zu prüfen. Der Bundesrat wird im Rahmen der Kulturbotschaft 2021–2024 entsprechende Entscheide treffen.

6 Die Leseförderung

Dem BAK stehen jährlich rund 4,3 Millionen Franken für die Lese- und Literaturförderung nach Artikel 15 Kulturförderungsgesetz (KFG) zur Verfügung. Sinn und Zweck der Subvention ist, das Lesen als kulturelle Fähigkeit zu verankern, die Freude am Lesen zu fördern und den Zugang zu Büchern und zur Schriftkultur insbesondere für Kinder und Jugendliche zu erleichtern.⁵

Mit den Mitteln werden in erster Linie Betriebsbeiträge an vier grosse, gesamtschweizerisch tätige Organisationen ausgerichtet. Dazu schliesst das Bundesamt für Kultur (BAK) über einen Zeitraum von vier Jahren Leistungsvereinbarungen (LV) ab. Seit 2017 sind rund 600 000 Franken jährlich für die direkte Projektförderung vorgesehen. Die Details sind in der Verordnung des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) über das Förderkonzept für die Leseförderung (SR 442.127, Förderkonzept) festgelegt.

Verantwortlich für die Subvention ist die Sektion Kultur und Gesellschaft beim BAK. Die EFK hat die beiden Subventionsempfänger mit den höchsten Betriebsbeiträgen geprüft. Dies sind Bibliomedia mit jährlich rund 2,1 und das Schweizerische Institut für Kinder- und Jugendmedien mit rund 1,3 Millionen Franken.

6.1 Bibliomedia und das Schweizerische Institut für Kinder- und Jugendmedien

Die Stiftung Bibliomedia, gegründet 1920 als Schweizerische Volksbibliothek, ist aus der ehemaligen Schweizerischen Soldatenbibliothek im Ersten Weltkrieg hervorgegangen. Ihre Hauptaufgaben bestehen darin:

- Bestände an Büchern und anderen Informationsträgern in allgemeinen öffentlichen Bibliotheken und Schulbibliotheken zu ergänzen und zu erneuern
- Schulklassen mit Literatur zu versorgen (Zentrale für Klassenlektüre)
- innovative Bibliothekskonzepte zu erarbeiten und Leseförderungsprojekte zu initiieren.

SIKJM ist hervorgegangen aus der 1968 gegründeten Johanna-Spyri-Stiftung, mit dem Zweck, das Erbe Johanna Spyris zu wahren und die Forschung darüber zu fördern. Die heutigen Haupttätigkeiten umfassen:

- das Sammeln und Dokumentieren von Kinder- und Jugendmedien in einer Bibliothek
- die Organisation von schweizweiten Grossprojekten zur literalen Förderung wie Erzählnacht, Buchstart, nationaler Vorlesetag etc.
- Aus- und Weiterbildungsangebote sowie kulturelle Vermittlungsaktivitäten, Entwicklung von Best Practices aus nationaler und internationaler Tätigkeit
- die Forschung im Bereich Kinder- und Jugendmedien als assoziiertes Institut der Universität Zürich.

⁵ Die Bekämpfung des Illettrismus ist seit 2017 im Weiterbildungsgesetz geregelt und Aufgabe des Staatsekretariats für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI).

6.2 Die finanzielle Situation des SIKJM ist kritisch

Der Fremdkapitalanteil betrug 2015 70,25 %. Das Organisationskapital war 2015 negativ und hätte 2016 nicht einmal die Ausgaben eines einzelnen Tages gedeckt. Der Durchschnitt der Zewo-zertifizierten Organisationen⁶ liegt bei der Deckung eines Jahresbedarfs. Der Eigenfinanzierungsgrad lag nach Abzug aller öffentlicher Beiträge bei 19 % bzw. 22 %. Das Institut selbst bezeichnete im Standortbericht 2016 seine finanzielle Situation als eine grosse Herausforderung und die Liquidität als kritisch.

Gemäss Verordnung besteht die Fördervoraussetzung, dass Organisationen «über eine Finanzsituation verfügen, die eine langfristige Ausübung der Tätigkeiten erlaubt».

Beurteilung

Basierend auf den vorliegenden Jahresrechnungen war das SIKJM bereits seit 2013 überschuldet und hätte ohne mehrjährige Leistungsvereinbarung (2012–2016) seit Jahren keine Subventionen mehr erhalten dürfen. Die finanzielle Situation des Instituts war auch zum Zeitpunkt, als die neue LV abgeschlossen wurde, noch sehr unsicher. Bevor Beiträge gesprochen werden, muss das BAK nebst den anderen Fördervoraussetzungen insbesondere die finanzielle Situation kritisch prüfen.

Es wird auf die Empfehlung 1 verwiesen.

6.3 Die Zahlungsmodalitäten entsprechen nicht dem Gesetz

Die Zahlungen erfolgen, wie in der LV vorgesehen, in zwei Raten von je 50 %. Sie werden erst ausbezahlt, wenn die verlangten Unterlagen vorliegen und das Standortgespräch durchgeführt wurde. Allerdings wird die zweite Rate für das laufende Jahr nach dem Reporting und dem Standortgespräch für das Vorjahr und somit ein Jahr im Voraus ausbezahlt.

Gemäss SuG dürfen maximal 80 % der Subvention während des laufenden Geschäftsjahres ausbezahlt werden. Die Zahlung der letzten 20 % darf erst erfolgen, wenn der endgültige Betrag festgesetzt werden kann. Der maximal zulässige Beitrag gemäss Förderungskonzept kann erst basierend auf der aktuellen Jahresrechnung und dem aktuellen Reporting definiert werden.

Die erste Tranche 2017 wurde im Dezember 2016 ausbezahlt, die LV aber erst Ende März 2017 bzw. Anfang April 2017 unterzeichnet.

Beurteilung

Die EFK hat aufgrund des um ein Jahr vorgezogenen Zahlungstermins der zweiten Rate keine unrechtmässigen oder überhöhten Zahlungen festgestellt. Trotzdem muss die Periodizität eingehalten und die Zahlungsmodalitäten gesetzeskonform ausgestaltet werden. Die Zahlung der letzten Rate darf erst erfolgen, wenn das Reporting und Standortgespräch für das betreffende Jahr durchgeführt worden sind.

Die Auszahlung von Beiträgen ohne gültige Vereinbarung (erste Tranche 2017) stellt zudem einen Verstoß gegen Artikel 16 ff. Subventionsgesetz (SuG) dar.

⁶ Das ZEWÖ-Gütesiegel zeichnet gemeinnützige Organisationen aus, die von der ZEWÖ regelmässig auf den gewissenhaften Umgang mit Spendengeldern überprüft werden.

Empfehlung 8 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BAK, die letzte Rate von 20 % einer Subvention erst nach Abschluss des Geschäftsjahres auszubezahlen.

Stellungnahme des BAK

Ablehnung der Empfehlung. Das BAK wird sicherstellen, dass die Auszahlung von Finanzhilfen in allen Fällen erst nach Abschluss der entsprechenden Leistungsvereinbarung erfolgt. Im Übrigen ist festzuhalten, dass die aktuelle Praxis des BAK den Vorgaben des Subventionsgesetzes entspricht. Nach Artikel 23 Absatz 2 SuG ist ein Rückbehalt von 20% nur bei Finanzhilfen zu tätigen, deren endgültiger Betrag vorgängig noch nicht festgesetzt wurde. Das ist in der Regel bei der Finanzierung von Projekten der Fall. Bei der Finanzierung von Betriebskosten legt das BAK den endgültigen Betrag der Finanzhilfe dagegen immer vorgängig in den entsprechenden Leistungsvereinbarungen fest. So auch vorliegend bei SIKJM und Bibliomedia. Ein Rückbehalt war damit vorliegend nicht vorzunehmen, zumal die Leistungsvereinbarungen bei einer allfälligen Nicht- oder Schlechterfüllung ohnehin die Möglichkeit einer Rückforderung der ausgerichteten Finanzhilfen vorsehen. Im Übrigen sehen auch die «Hinweise für den Umgang mit Subventionen» der EFK von Mai 2017 keinen generellen Rückbehalt vor. Schliesslich würde die Umsetzung der Empfehlung erheblichen Aufwand auslösen und bei zahlreichen Finanzhilfeempfängern zu Liquiditätsproblemen führen.

Die EFK ist mit der Auslegung des BAK von Artikel 23 des Subventionsgesetzes nicht einverstanden. Sie wird diese Grundsatzfrage jedoch ausserhalb der aktuellen Prüfung gemeinsam mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung aufgreifen.

6.4 Das wirtschaftliche Handeln ist noch nicht optimiert

Bibliomedia arbeitet in mehreren Bereichen noch nicht so wirtschaftlich wie möglich. Insbesondere die Liegenschaft in Solothurn ist für den Betrieb einer «Versandbibliothek» nicht angemessen. Die Büroräumlichkeiten sind für die Anzahl an Mitarbeitenden zu gross und das Buchlager befindet sich zum grössten Teil in teuren Verkaufsflächen. Die Stiftung selbst beurteilt die Liegenschaft als nicht ideal.

Weitere Beispiele sind der Büchereinkauf und die Beiträge der Kantone. Der Büchereinkauf in Biasca erfolgt zu Einzelhandelspreisen und in Lausanne mit einem geringen Rabatt von 10 %. In Solothurn wird mehrheitlich deutlich günstiger über einen Grossisten oder zumindest mit einem Rabatt von 15 % eingekauft.

Gemäss Analysen der EFK sind die Beiträge der Kantone für die Bezüge von Klassenlektüren nicht kostendeckend. Das liegt zum einen an veralteten Vereinbarungen und zum anderen daran, dass Bibliomedia die geltenden Vereinbarungen teilweise zugunsten der Kantone nicht durchsetzt.

Die Administrativkosten des SIKJM liegen trotz der bereits eingeleiteten Massnahmen immer noch deutlich über dem Durchschnitt bei Zewo-zertifizierten Organisationen von 13 % (2016 bei 16,65 %).⁷

Die Subventionsnehmer sind gemäss Artikel 7 SuG in der Pflicht, die Aufgabe möglichst kostengünstig zu erbringen und die übrigen Finanzierungsmöglichkeiten auszuschöpfen.

⁷ Nach Abschluss der Prüfung wurde festgestellt, dass das SIKJM den Aufwand nicht wie vorgesehen in Aufwand zur Mittelbeschaffung und administrativen Aufwand unterteilt, sondern beides als Aufwand Verwaltung ausweist. Eine nachträgliche Aufteilung durch das Institut führt zu einem neuen Satz von 12,86 %, der sogar unter dem Durchschnitt gemäss ZEWOLIEGUNG liegt.

Beurteilung

Beide Organisationen könnten auch unter Einhaltung der jetzigen Qualität ihre Leistungen noch wirtschaftlicher erbringen.⁷ Im Fall von Bibliomedia führt die Subvention des BAK zu einer indirekten Subventionierung der Kantone, die nicht vollumfänglich für die bezogenen Leistungen bezahlen.

Empfehlung 9 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BAK, in den Jahreszielen zur Leistungsvereinbarung mit den Organisationen auch konkrete Ziele betreffend die Wirtschaftlichkeit zu vereinbaren.

Stellungnahme des BAK

Annahme der Empfehlung. Bibliomedia ist sich der von der EFK aufgeworfenen Punkte bewusst. Das BAK wird die Frage der Wirtschaftlichkeit mit der Stiftung thematisieren. Es wird insbesondere ausloten, in welchen Bereichen Leistungen allenfalls wirtschaftlicher erbracht werden können respektive die Eigenfinanzierung erhöht werden kann. Dabei wird auch zu beachten sein, dass die Subventionen des BAK einer kulturellen Zielsetzung dienen und zu verhindern ist, dass die Berücksichtigung des wirtschaftlich günstigsten Angebots die kulturelle Zielsetzung gefährdet. So könnte Bibliomedia seine Buchkäufe wahrscheinlich günstiger tätigen – etwa über ausländische Onlineanbieter. Dies stünde jedoch in einem Spannungsverhältnis zum kulturpolitischen Ziel des Bundes, in der Schweiz eine lebendige Literaturlandschaft zu erhalten, wozu der Schweizer Buchhandel beiträgt. Was die Feststellung der EFK zur Überschuldung von SIKJM betrifft, war dem BAK die damalige kritische Finanzsituation der Organisation bekannt. Das BAK entschied sich aus kulturpolitischen Erwägungen für eine Fortsetzung der finanziellen Unterstützung und damit für eine Rettung dieser wichtigen Organisation. Die Finanzhilfe des BAK war mit einem Sanierungsplan verbunden, der umgesetzt wurde und erfolgreich war.

6.5 Die Rechnungslegung und das IKS von Bibliomedia sind zu verbessern

Die Rechnungslegung von Bibliomedia richtet sich nach Obligationenrecht. Dadurch entsprechen z. B. die Rückstellungen nicht den tatsächlichen geschäftlichen Erfordernissen, sondern sind zum grössten Teil stille Reserven. Die Stiftung führt keine Kosten- und Leistungsrechnung. Welche Bereiche kostendeckend bzw. subventioniert sind, kann nicht analysiert und beurteilt werden. Informationen, um Einsparungen zu realisieren oder zur Generierung von Mehreinnahmen fehlen (siehe auch Kapitel 6.4).

Ein Internes Kontrollsystem (IKS) fehlt. Die Rechnungen werden ohne Gegenkontrolle von der Buchhalterin bearbeitet und freigegeben. Die Beschaffungen der einzelnen Mitarbeitenden erfolgen mehr oder weniger frei, solange sie sich im Rahmen des Budgets bewegen.

Beurteilung

Die Aussagekraft der für Bibliomedia zur Verfügung stehenden Finanzaufstellungen ist reduziert. Dies erschwert nicht nur die Steuerung der Stiftung, sondern auch die Aufsicht durch den Stiftungsrat und das BAK. Die finanzielle Transparenz muss erhöht werden, indem etwa der spezielle für Non-Profit-Organisationen entwickelte Rechnungslegungsstandard Swiss GAAP FER 21 angewandt oder eine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt wird.

Mit Subventionen dürfen keine Gewinne erzielt und keine Reserven gebildet werden. Andernfalls wäre die Subventionshöhe in den Folgejahren anzupassen.

Für kleinere Organisationen ist aus Sicht der EFK ein umfangreiches formalisiertes IKS nicht zwingend. Trotzdem muss jeder Subventionsempfänger ein Minimum an Kontrollen durchführen, damit das BAK eine Sicherheit bezüglich der angemessenen Mittelverwendung hat.

Empfehlung 10 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BAK, von Organisationen, die substantielle Beiträge erhalten, finanzielle Transparenz und ein Minimum an internen Kontrollen zu verlangen.

Stellungnahme des BAK

Annahme der Empfehlung. In einzelnen Förderbereichen des BAK (z. B. Filmfestivals) sind die Empfänger von Subventionshilfen bereits heute verpflichtet, anerkannte Rechnungslegungsstandards wie GAAP FER 21 einzuhalten. Das BAK wird prüfen, ob Empfänger substantieller Finanzhilfen auch in weiteren Förderbereichen auf einen anerkannten Rechnungslegungsstandard respektive zur Führung eines angemessenen Internen Kontrollsystems (IKS) zu verpflichten sind. Was den Hinweis der EFK auf das Verbot der Gewinnerzielung respektive die Reservebildung betrifft, hält das BAK fest, dass gewisse Reserven mitunter betrieblich notwendig sind.

Annexe 1 : Bases légales

Textes législatifs

Loi fédérale sur les aides financières et les indemnités (LSu, RS 616.1)

Loi fédérale sur l'encouragement de la culture (LEC, RS 442.1)

Loi fédérale sur les musées et les collections de la Confédération (LMC, RS 432.30)

Loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV, RS 784.40)

Ordonnance sur l'encouragement de la culture (OEC, RS 442.11)

Ordonnance du DFI instituant un régime d'encouragement relatif à la participation culturelle pour les années 2016 à 2020 (RS 442.130)

Ordonnance du DFI instituant un régime d'encouragement des musées, des collections et des réseaux de tiers en vue de la sauvegarde du patrimoine culturel (RS 442.121.1)

Ordonnance du DFI relative au régime de promotion de la lecture (RS 442.127)

Message

14.096 – Message concernant l'encouragement de la culture pour la période 2016 à 2020 (Message culture) du 28 novembre 2014

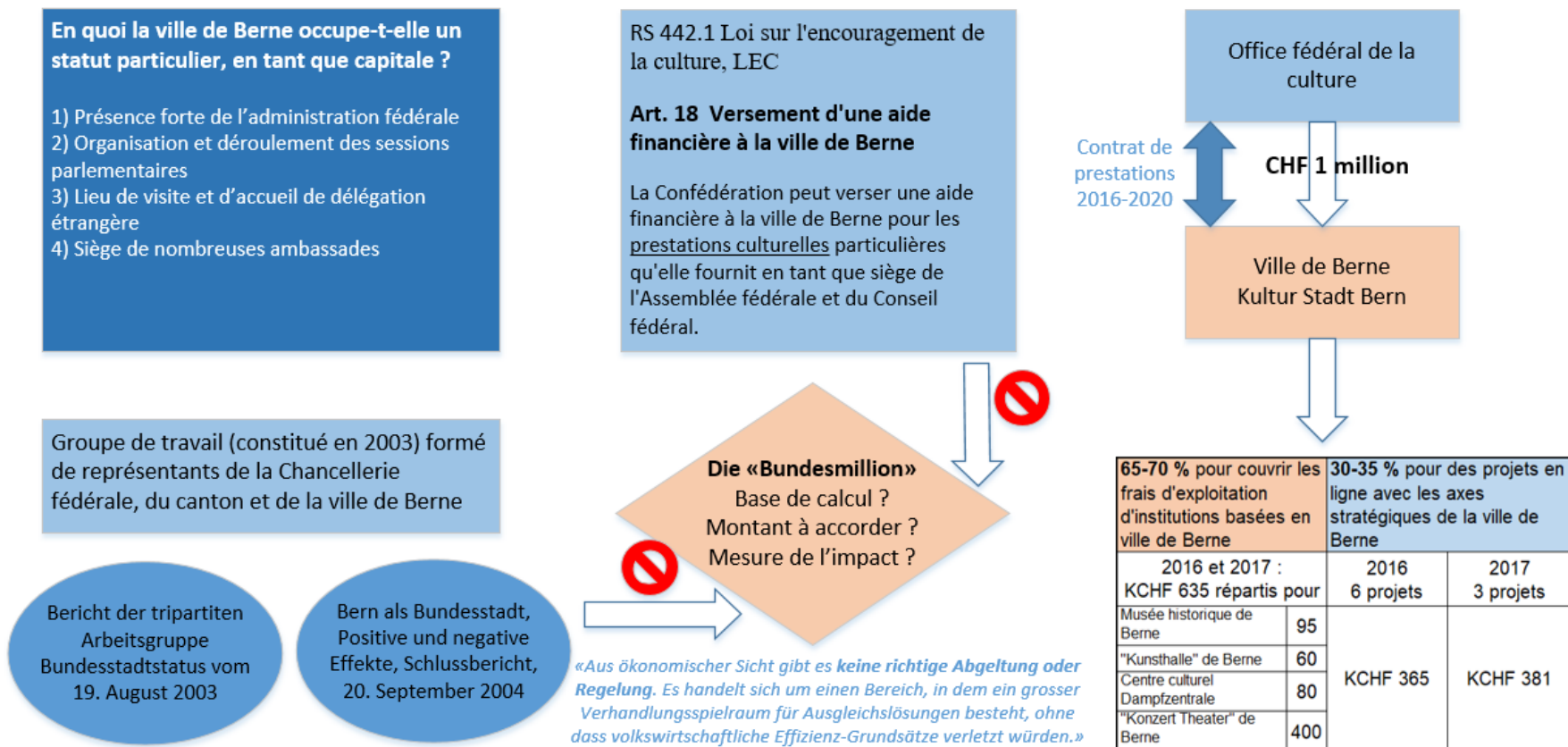
Annexe 2 : Abréviations

BAK	Bundesamt für Kultur
CDF	Contrôle fédéral des finances
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
FKG	Kulturförderungsgesetz
ISJM	Institut suisse Jeunesse et Médias – Fondation Johanna Spyri
LCF	Loi sur le Contrôle des finances
LEC	Loi sur l’encouragement de la culture
LFC	Loi sur les finances
LSu	Loi sur les subventions
LV	Leistungsvereinbarung(en)
OFC	Ordonnance sur les finances de la Confédération
SIKJM	Schweizerisches Institut für Kinder- und Jugendmedien – Johanna-Spyri-Stiftung
SSR	Société suisse de radiodiffusion et télévision
SuG	Subventionsgesetz
Fondation Zewo	Service suisse de certification pour les organisations d'utilité publique collectant des dons

Priorités des recommandations

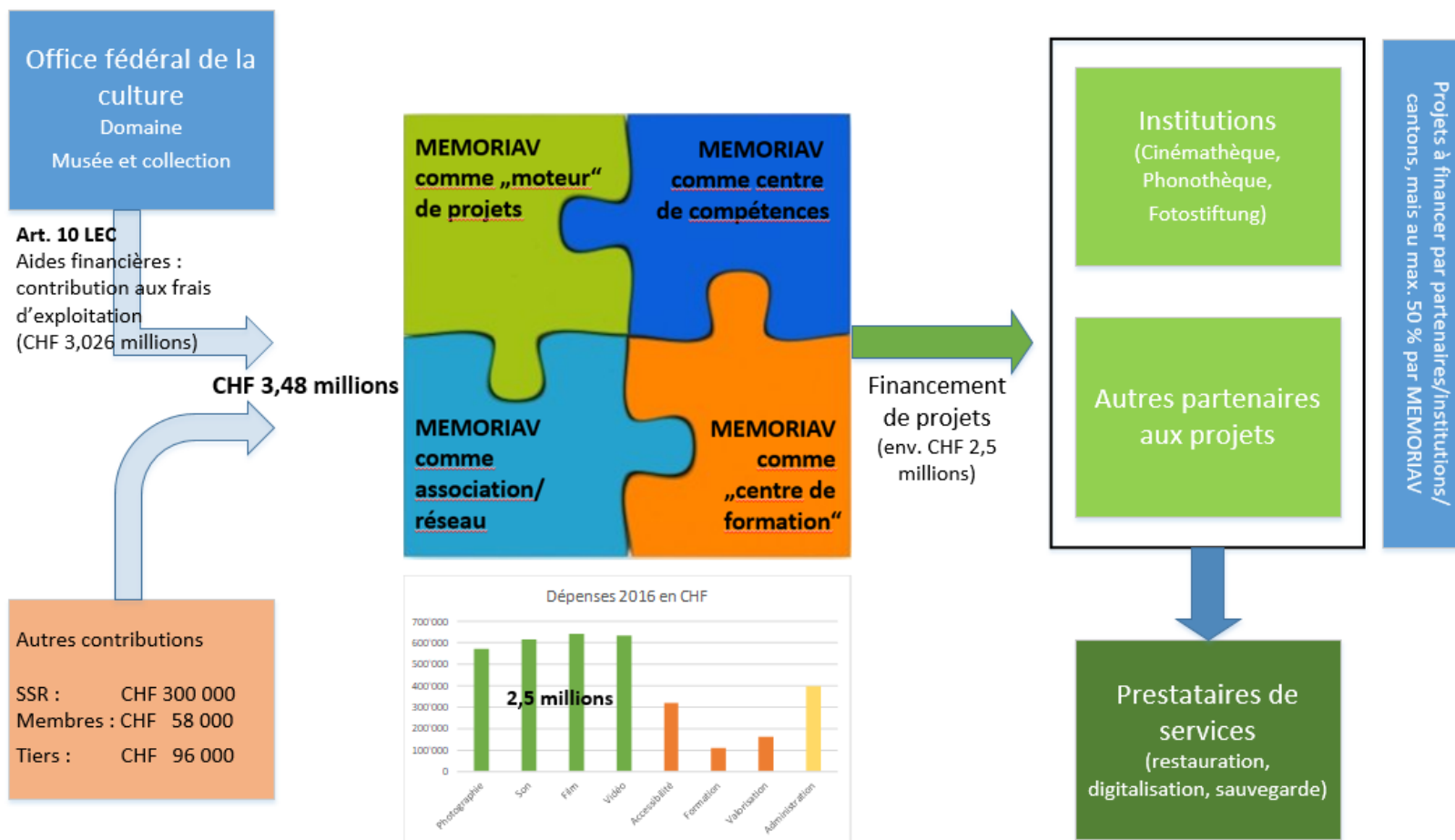
Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Comme risques, on peut citer par exemple les cas de projets non-rentables, d’infractions contre la légalité ou la régularité, de responsabilité et de dommages de réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi considérés. Cette appréciation se fonde sur les objets d’audit spécifiques (relatif) et non sur l’importance pour l’ensemble de l’administration fédérale (absolu).

Annexe 3 : Aperçu de l'aide financière à la ville de Berne



Source : CDF

Annexe 4 : Aperçu de la contribution à l'association Memoriaiv



Source : CDF