

Rapport spécial

Musée de la Forteresse de Luxembourg



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Table des matières

I. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES	5
1. La présentation du contrôle de la Cour	5
1.1 Introduction	5
1.2 Le champ de contrôle	5
1.3 Les objectifs de contrôle	6
2. La chronologie des travaux de contrôle.....	7
3. Historique du projet du Musée de la Forteresse.....	9
3.1 La loi du 17 février 1997 relative à l'installation d'un Musée de la Forteresse de Luxembourg dans le réduit du Fort Thüngen.....	9
3.2 La loi du 25 avril 2003 relative à la restauration et à la mise en valeur de certaines parties de la forteresse de Luxembourg.....	9
4. Le cadre administratif et organisationnel.....	11
4.1 L'organigramme du processus décisionnel.....	12
4.2 Les différents intervenants publics et leurs missions.....	13
4.3 Le contrôle de gestion.....	16
5. La gestion du projet du Musée de la Forteresse.....	19
5.1 La situation financière du projet Musée de la Forteresse	19
5.2 La gestion de la muséographie.....	27
II. PRISE DE POSITION DU MINISTERE DE LA CULTURE, DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE.....	31



I. CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES

1. La présentation du contrôle de la Cour

1.1 Introduction

L'article 5, paragraphe (2) de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes prévoit que la Cour peut, de sa propre initiative ou à la demande de la Chambre des Députés, présenter des rapports spéciaux portant sur des domaines spécifiques de gestion financière sous forme d'un rapport spécial.

En exécution de la précédente disposition, la Chambre des Députés a chargé la Cour en juillet 2006 d'un rapport spécial concernant le Musée de la Forteresse. Ce rapport a été inclus dans le programme de travail de la Cour pour l'exercice 2007.

Des entretiens avec les responsables des entités contrôlées ainsi qu'une analyse des documents mis à disposition de la Cour ont constitué les instruments utilisés pour identifier, recueillir et valider les informations nécessaires à l'établissement des constatations et recommandations du présent rapport.

1.2 Le champ de contrôle

Le contrôle de la Cour prend en compte la période allant du dépôt du projet de loi N° 4191 relatif à l'installation d'un Musée de la Forteresse de Luxembourg dans le réduit du Fort Thüngen en 1996 jusqu'à 2007.

Le champ de contrôle du présent rapport est déterminé par les deux textes législatifs suivants :

- la loi du 17 février 1997 relative à l'installation d'un Musée de la Forteresse de Luxembourg dans le réduit du Fort Thüngen autorise le Gouvernement à faire procéder à la réhabilitation du réduit du Fort Thüngen en Musée de la Forteresse. Les dépenses y afférentes ne peuvent pas dépasser la somme de 665,5 millions de LUF (16,50 millions d'euros), dont quelque 120 millions de LUF (3 millions d'euros) pour les études et les travaux de muséologie ;
- la loi du 25 avril 2003 relative à la restauration et à la mise en valeur de certaines parties de la forteresse de Luxembourg autorise le Gouvernement à faire procéder à la restauration, à la reconstruction partielle et à la remise en valeur des vestiges de la forteresse de Luxembourg et en particulier à la mise en œuvre d'une muséographie et à l'aménagement

des niveaux -1 et -2 du Musée de la Forteresse. L'enveloppe financière est fixée à 14,03 millions d'euros, dont 3,24 millions d'euros pour les travaux de muséographie et 2,29 millions d'euros pour les études de muséographie.

1.3 Les objectifs de contrôle

Suivant l'article 3, paragraphe (1) de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes, celle-ci « examine la légalité et la régularité des recettes et des dépenses ainsi que la bonne gestion financière des deniers publics ».

Pour ce faire, la Cour se base sur les éléments suivants :

- une analyse du cadre légal et historique du projet, y compris les multiples changements conceptuels ;
- une analyse du cadre administratif et organisationnel des processus décisionnels, y compris les relations entre le ministère de la Culture et le Service des sites et monuments nationaux ;
- une analyse de la gestion du projet comprenant un volet financier et un volet muséographique.

2. La chronologie des travaux de contrôle

04.01.2007	Lettre d'information au ministre de la Culture ;
07.02.2007	Réunion au ministère de la Culture ;
16.02.2007	Visite du Musée de la Forteresse de Luxembourg ;
29.03.2007	Réunion avec les responsables de la Direction du Contrôle Financier ;
02.04.2007	Réunion au ministère de la Culture – Service des sites et monuments nationaux ;
06.04.2007	Réunion au ministère de la Culture – Commission d'accompagnement du Service des sites et monuments nationaux ;
13.04.2007	Réunion avec le responsable de l'Inspection générale des Finances ;
16.04.2007	Réunion avec l'ancien directeur du Service des sites et monuments nationaux ;
03.05.2007	Réunion avec le chargé de direction du Centre de documentation sur la Forteresse du Luxembourg ;
16.05.2007	Réunion au ministère de la Culture – Service des sites et monuments nationaux.

3. Historique du projet du Musée de la Forteresse

3.1 La loi du 17 février 1997 relative à l'installation d'un Musée de la Forteresse de Luxembourg dans le réduit du Fort Thüngen

La loi du 17 février 1997 relative à l'installation d'un Musée de la Forteresse de Luxembourg dans le réduit du Fort Thüngen constitue la base légale du projet. Des précisions quant à la programmation muséologique se dégagent des travaux parlementaires y afférents.

Les objectifs étaient les suivants :

- revalorisation du patrimoine architecturo-militaire de la Ville de Luxembourg, sauvegarde et mise en valeur du réduit du Fort Thüngen et des vestiges qui l'entourent et accessibilité au public d'un témoin unique en son genre ;
- création d'un Musée de la Forteresse traitant de l'histoire de la forteresse de Luxembourg et racontant le temps de passage de Luxembourg ville-forteresse à ville ouverte.

Le Musée devait témoigner de l'histoire de la forteresse de Luxembourg et de son importance, le bâtiment étant à la fois lieu et objet d'exposition. Le Musée ne devait pas seulement exposer l'histoire militaire de la forteresse, mais également faire preuve de la spécificité de l'histoire de la Ville, de la formation territoriale du pays et de l'identité de ses habitants. Il était prévu que le parcours muséographique devait correspondre à ces objectifs.

Cependant, par voie d'amendement, le concept de l'identité luxembourgeoise a été abandonné au profit de plans historiques et de documents de la forteresse et d'une extension de l'exposition traitant de thèmes comme l'armement léger et lourd, les soldats et l'évolution des systèmes défensifs.

3.2 La loi du 25 avril 2003 relative à la restauration et à la mise en valeur de certaines parties de la forteresse de Luxembourg

Comme le volet construction du projet avait été financièrement sous-estimé et que, par conséquent, les crédits nécessaires au volet programmation muséographique n'étaient plus disponibles, la loi du 25 avril 2003 avait eu pour objet d'autoriser une rallonge budgétaire.

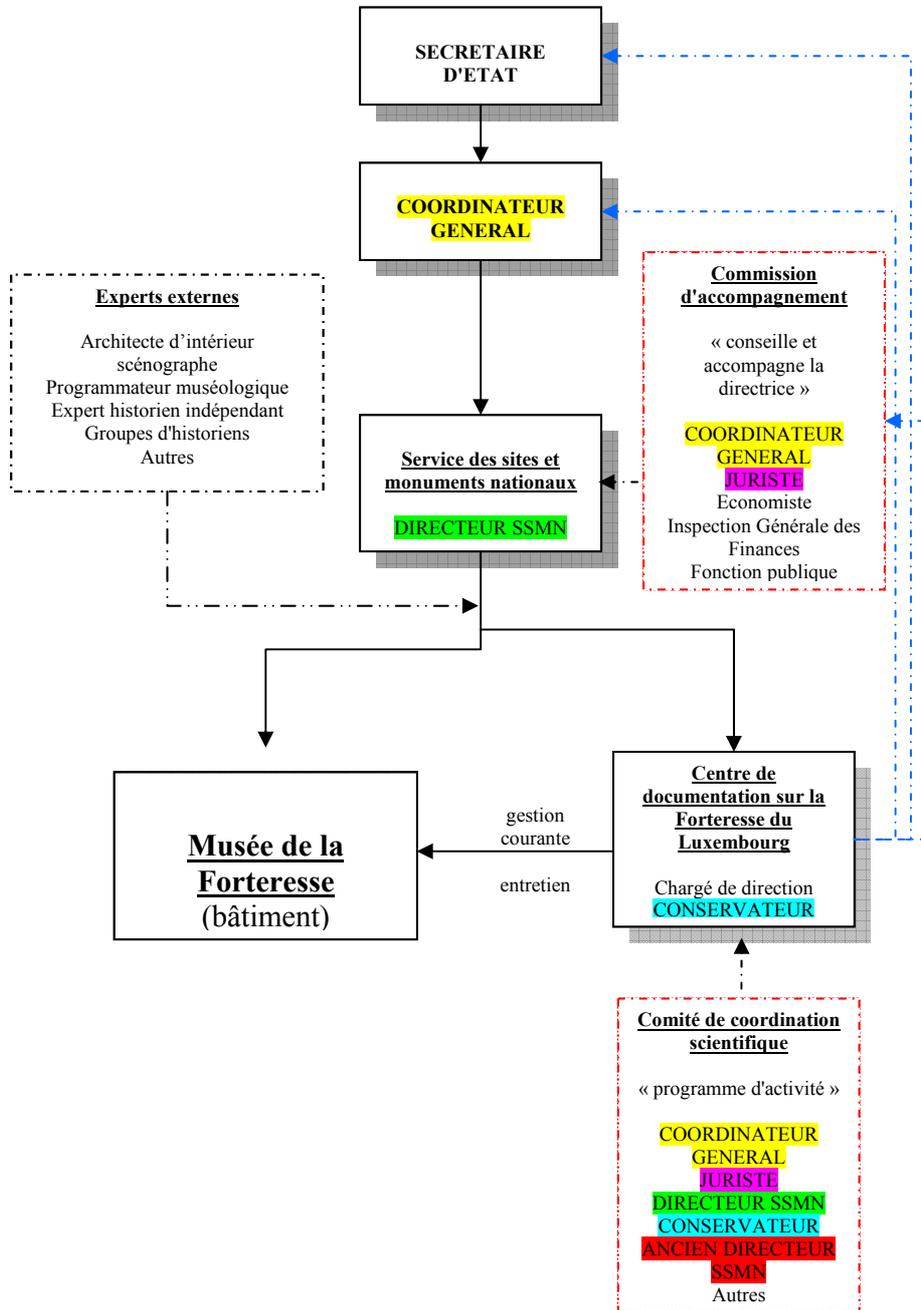
Par ailleurs, cette loi a modifié le concept muséographique en misant sur une approche interactive au moyen de systèmes d'interprétation sophistiqués et de spectacles audiovisuels basés sur des techniques informatiques avancées. En outre, l'idée de l'identité luxembourgeoise a été réintroduite.

Il est à noter qu'au moment du vote, les travaux de construction du Musée étaient pratiquement achevés.

4. Le cadre administratif et organisationnel

Sur base d'un organigramme portant sur les processus décisionnels résultant de la législation en la matière, la Cour a passé en revue tant au niveau organisationnel qu'administratif les rôles des différents intervenants dans l'évolution du projet du Musée de la Forteresse.

4.1 L'organigramme du processus décisionnel



Légende : — : voie hiérarchique ;
 --- : voie des rapports ;
 Source : Cour des comptes

4.2 Les différents intervenants publics et leurs missions

4.2.1 Le ministère de la Culture

Suivant l'article 2 de la loi du 25 juin 2004 portant réorganisation des instituts culturels de l'Etat, le ministère de la Culture exerce les fonctions de tutelle à l'égard du Service des sites et monuments nationaux (ci-après appelé le « Service »). De ce fait, il peut être considéré comme la « direction du projet ».

4.2.2 Le Service des sites et monuments nationaux

Le Service, régi par la loi du 25 juin 2004 précitée, a exercé les missions spécifiques suivantes dans le cadre de l'installation d'un Musée de la Forteresse dans le réduit du Fort Thüngen :

- étude, conservation, protection et mise en valeur des vestiges au site appelé « Dräi Eechelen » ;
- surveillance de l'exécution des mesures et des travaux de réparation et de restauration ;
- coordination et surveillance des initiatives publiques en matière de restauration.

Par ailleurs, le Service assure la direction du « Centre de documentation sur la Forteresse de Luxembourg ».

4.2.2.1 Le directeur du Service des sites et monuments nationaux

La fonction du directeur du Service est précisée à l'article 4 de la loi du 25 juin 2004. Le directeur a sous ses ordres le personnel de son institut et dirige, coordonne et surveille les activités des services et sections qui lui soumettent chaque année un rapport d'activité et un projet de programme pour l'année suivante.

Ainsi, le directeur du Service est responsable de la réalisation concrète du projet sous rubrique et peut être considéré de ce fait comme étant le « chef de projet ». L'actuel directeur du Service a été nommé en date du 1^{er} mai 2004.

4.2.2.2 La Commission d'accompagnement

Par le biais de l'article 5 de la loi du 25 juin 2004 et du règlement grand-ducal du 5 novembre 2006, une Commission d'accompagnement a été mise en place auprès du Service. Ses membres ont été nommés par arrêté ministériel du 18 décembre 2006.

La mission de cette commission consiste à conseiller et accompagner le directeur du Service dans le fonctionnement et la gestion de son institut en émettant des avis concernant notamment

l'emploi des ressources humaines, la délégation des responsabilités, l'engagement des moyens budgétaires et l'accomplissement des missions légales imparties au Service. De plus, elle peut suivre dès leur planification les projets à financer par le fonds spécial dénommé «Fonds pour les monuments historiques» et inspecter tout document reçu ou établi par un agent du Service.

Selon les dossiers à traiter, la commission peut instituer des groupes de travail réunissant le directeur et des agents du Service. Elle peut aussi transmettre directement des recommandations à la secrétaire d'Etat.

De par sa nature, la commission constitue un groupe d'experts internes de l'administration publique rassemblant des compétences financières et juridiques. Elle comprend le coordinateur général du ministère de la Culture, un juriste et un économiste du ministère de la Culture, l'inspecteur des Finances responsable du ministère de la Culture ainsi qu'un représentant du ministère de la Fonction publique.

4.2.2.3 Le Centre de documentation

En exécution de l'article 6 de la loi du 25 juin du 2004, une nouvelle section appelée « Centre de Documentation sur la Forteresse du Luxembourg », dénommée par la suite le « Centre », a été créée auprès du Service par règlement grand-ducal du 15 octobre 2004 portant création et organisation du Centre de documentation sur la forteresse du Luxembourg.

Dans le cadre du projet analysé, le Centre assure notamment les missions suivantes :

- gestion et entretien du Musée de la Forteresse ;
- exploitation du Musée par organisation de visites guidées en plusieurs langues, d'expositions temporaires, de colloques et de conférences ;
- recherches historiques ayant trait à la forteresse de Luxembourg et à l'identité nationale ;
- collection et mise en valeur de documents historiques et objets confiés au Centre.

L'article 2 du règlement grand-ducal précité dispose que « La direction du Centre est assurée par le directeur du Service des sites et monuments nationaux ou par son délégué à nommer par le ministre ayant la Culture dans ses attributions ». Par décision ministérielle du 1^{er} mars 2007, le conservateur du Service est chargé de la direction du Centre avec effet au 5 mars 2007.

4.2.2.4 Le Comité de coordination scientifique

L'article 3 du règlement grand-ducal du 15 octobre 2004 précité prévoit l'institution d'un Comité de coordination scientifique auprès du Centre dont la mission principale consiste à établir annuellement le programme des activités du Centre.

Ses membres ont été nommés par arrêté ministériel du 6 mars 2006.

4.2.2.5 Les experts externes

Dans sa conception comme dans son exécution, le projet a été accompagné par un certain nombre d'experts externes tels qu'architecte d'intérieur scénographe, programmateur muséologique et expert historien indépendant travaillant directement au Service. D'autres experts, comme les différents groupes d'historiens luxembourgeois, sont intervenus plus sporadiquement dans la phase de réalisation du projet pour accompagner et aviser les travaux.

4.2.3 Les constatations et recommandations relatives à l'analyse structurelle

1. L'organigramme présenté au point 4.1 décrit les processus décisionnels au niveau du projet du Musée de la Forteresse. Cet organigramme respecte la structure hiérarchique et permet l'identification des responsabilités respectives.

Or, la Cour constate qu'en pratique, l'organigramme n'est pas toujours suivi.

En mars 2007, le directeur du Service, en sa qualité de « chef de projet », a été remplacé par son subalterne, à savoir le conservateur du Centre de documentation sur la Forteresse du Luxembourg. Ce dernier doit rapporter directement à la secrétaire d'Etat, à ses délégués ainsi qu'à la Commission d'accompagnement instituée auprès du Service et non au directeur du Service. Or, l'article 4 de la loi du 25 juin 2004 portant réorganisation des instituts culturels de l'Etat dispose que « La direction de chacun des instituts culturels de l'Etat est confiée à un directeur qui a sous ses ordres le personnel de son institut. Il dirige, coordonne et surveille les activités des services et sections qui lui soumettront chaque année un rapport d'activité et un projet de programme pour l'année suivante ».

Il s'ensuit que la hiérarchie au sein du Service telle que prévue à cet article et à l'organigramme n'est plus respectée.

2. L'article 5 de la loi du 25 juin 2004 précitée dispose qu'une Commission d'accompagnement peut être instituée auprès de chaque institut culturel de l'Etat afin de conseiller la direction en ce qui concerne le fonctionnement de leur institut.

La Cour constate que le règlement grand-ducal du 5 novembre 2006 instituant une commission d'accompagnement auprès du Service lui attribue, à côté de la fonction de conseil, également des fonctions de suivi et d'inspection non prévues à l'article 5 précité.

Dans les faits, la Commission d'accompagnement ne se limite donc pas à un simple rôle de conseiller mais elle est devenue pour le ministère un instrument pour s'immiscer directement dans la gestion courante du projet. Cette manière de procéder met en cause les attributions du « chef de projet » et ne permet plus de surveillance adéquate, la « direction du projet » n'ayant plus le recul nécessaire pour exercer cette dernière fonction.

La Cour recommande que les processus décisionnels se conforment à l'organigramme tel que présenté au point 4.1, qui a le mérite d'établir une hiérarchie claire, et que les compétences des différents acteurs soient délimitées en distinguant entre la surveillance et la gestion du projet.

4.3 Le contrôle de gestion

Tout au long de la phase de planification et de réalisation, le projet du Musée de la Forteresse a connu d'importants changements.

Dans ce contexte, il convient d'examiner le rôle des différentes instances de contrôle.

4.3.1 Les instances de contrôle

Exerçant la tutelle sur le Service et donc sur le projet Musée de la Forteresse, le ministère de la Culture devrait de prime abord s'assurer que le « chef de projet » a mis en place des procédures de suivi et de contrôle interne permettant une intervention rapide en cas de problèmes.

En deuxième lieu, le contrôleur financier exerce son contrôle suivant les dispositions prévues à l'article 24 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

Finalement, l'Inspection générale des Finances contrôle les dépenses de l'Etat en vertu de l'alinéa 2 de l'article 2 de la loi modifiée du 10 mars 1969 portant institution d'une Inspection générale des finances. Dans ce contexte, elle veille au respect de l'article 77 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. Cet article dispose que « Les départements ministériels communiquent à la fin de chaque trimestre à l'inspection générale des finances un état exhaustif des engagements contractés au cours de l'exercice et des engagements à prévoir pour l'exercice en cours et pour les exercices suivants ainsi qu'un relevé des dépenses liquidées à charge des fonds spéciaux et relevant de leur compétence. ».

4.3.2 Les constatations et recommandations relatives au contrôle de gestion

1. La Cour a constaté que le fonctionnement des différentes instances de contrôle a été défaillant alors qu'elles n'ont pas pu détecter à temps les problèmes rencontrés en la matière.

Dès le début, le ministère n'a exercé qu'un contrôle vertical limité sur le Service et il a manqué de veiller à la mise en place de dispositifs de contrôle par l'ancien directeur du Service. Par la suite, et ce depuis fin 2006 avec l'institution de la Commission d'accompagnement, le ministère a fait volte-face en prenant lui-même le projet en main.

Or, il revient au ministère d'exercer sa fonction de tutelle tel que recommandé par la Cour au point 4.2.3 en veillant plus particulièrement à la mise en place de dispositifs de contrôle formels par le « chef de projet » afin de permettre, en cas de besoin, la prise de mesures correctives appropriées.

2. Comme le contrôle du contrôleur financier se limite au suivi des disponibilités du Fonds pour les monuments historiques, celui-ci n'est pas en mesure de suivre la disponibilité des crédits autorisés en vertu des lois de financement de 1997 et de 2003, et ceci pour les raisons suivantes :
 - la codification du système comptable SAP ne permet pas de suivi exact et complet des dépenses autorisées sur base des lois spéciales en question. Une partie importante des données du projet a été reprise à partir du système comptable FICOM avec la codification de l'époque. Par conséquent, depuis 2001, le contrôleur financier dépend de la qualité des informations émanant du Service ;
 - le contrôle de la Cour a révélé que les données demandées par la Cour et fournies par le Service s'avèrent peu fiables. La liste des contrats obtenus est incomplète. Pour un certain nombre d'entre eux, seules les ordonnances de paiement ont été communiquées en l'absence des contrats. Les états financiers sont rudimentaires et se présentent sous forme de fichiers Excel récemment établis. Par ailleurs, un décompte complet du projet n'a été produit qu'à la demande de la Cour. Les informations sont parvenues avec un retard considérable. Il s'ensuit qu'en l'absence de contrôles internes appropriés, l'intégralité et la réalité des informations ne peuvent pas être établies avec une assurance raisonnable.

Dès lors, la Cour recommande en vertu de l'article 24 (3) e) de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat que le contrôleur financier veille à « l'exécution correcte des contrôles internes par l'administration et le respect des procédures ».

3. En ce qui concerne l'Inspection générale des Finances, elle n'a reçu ni les états exhaustifs des engagements, ni les relevés des liquidations de dépenses exigés par l'article 77 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat. Seule une liste annuelle reprenant le programme des dépenses à charge du Fonds pour les monuments historiques lui a été communiquée. Cette liste ne peut cependant pas fournir l'assurance raisonnable quant à l'intégralité et l'existence des engagements contractés. L'Inspection générale des Finances n'a donc pas pu exercer le suivi trimestriel exigé par l'article 77.

La Cour recommande que l'Inspection générale des Finances veille à la production en bonne et due forme des états exhaustifs des engagements par les gestionnaires du Fonds pour les monuments historiques, tel que prévu à l'article 77 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat.

En effet, la production de tels états permet de manière générale d'assurer le suivi des projets financés par le biais des fonds spéciaux de l'Etat et d'empêcher d'éventuels dépassements.

5. La gestion du projet du Musée de la Forteresse

Les faiblesses décrites aux points précédents ont eu des répercussions directes sur la mise en œuvre du projet sous rubrique.

Deux volets, à savoir la situation financière et la gestion de la muséographie, font l'objet d'un examen approfondi dans le présent chapitre.

5.1 La situation financière du projet Musée de la Forteresse

Le projet est financé par le biais du Fonds pour les monuments historiques.

La Cour veut rendre attentif au fait que les chiffres présentés ci-après se basent sur des décomptes provisoires fournis par le Service. Comme ces décomptes ont été seulement établis au cours du contrôle de la Cour, c.-à-d. dans un délai très court, la Cour ne peut pas se prononcer sur la fiabilité des chiffres présentés.

En effet, en date du 8 août 2007, la secrétaire d'Etat a transmis une situation financière du projet Musée de la Forteresse datant du 19 juin 2007. Dans la lettre de transmission, elle a signalé « qu'il n'est pas exclu que les décomptes financiers me soumis à ce jour ne soient exhaustifs, voire exacts ».

Il est à noter que le projet sous rubrique fait également l'objet d'un audit externe portant sur les engagements contractés concernant le Musée de la Forteresse. A ce sujet, la Cour constate que ni le ministère de la Culture, ni l'Inspection générale des Finances n'ont été en mesure d'établir un état exhaustif des engagements et des liquidations relatifs au projet alors que la législation en vigueur énonce des règles claires quant au suivi et contrôle d'un projet d'une telle envergure. Ces points ont déjà été développés au chapitre précédent.

Par courrier du 4 octobre 2007, la secrétaire d'Etat a fait savoir qu'il a été décidé d'un commun accord avec l'Inspection générale des Finances et avec le réviseur externe de constituer un groupe de validation auquel participeront, entre autres, des représentants du ministère de la Culture, de l'Inspection générale des Finances et du cabinet d'audit. La mission de ce groupe est de déterminer les dépenses qui ont définitivement été engagées dans le cadre du projet Musée de la Forteresse.

5.1.1 Le décompte provisoire de la loi du 17 février 1997

La loi du 17 février 1997 relative à l'installation d'un Musée de la Forteresse de Luxembourg dans le réduit du Fort Thüngen autorise le Gouvernement à faire procéder à la réhabilitation du réduit du Fort Thüngen en Musée de la Forteresse sans que les dépenses ne puissent dépasser la somme de 665,50 millions de LUF TTC (16,50 millions d'euros).

Dans le tableau qui suit, la Cour compare les devis estimatifs détaillés du projet de loi N° 4191 et les engagements contractés tels qu'enregistrés par le bureau d'architectes chargé de la coordination et du pilotage et tels que repris dans son rapport financier du 7 décembre 2001. A noter que le regroupement des dépenses par catégories n'a pas été élaboré en concordance avec les catégories de dépenses prévues dans le devis estimatif détaillé du projet de loi précité.

Tableau 1 : Comparaison entre devis estimatifs et engagements contractés

N°	Corps de métier	Budget selon la loi de 1997 (EUR)	Engagements 7 déc. 2001 (EUR)	Variation en montant (EUR)	Consommation budgétaire (%)
A	REDUIT				
1	Gros-oeuvre	2.475.217	4.077.728	1.602.512	164,74%
2	Parements	440.879	0	-440.879	0,00%
3	Etanchéité - Toiture verte	463.189	690.190	227.001	149,01%
4	Menuiserie extérieure - Fermeture	859.199	850.340	-8.859	98,97%
5	Techniques	1.191.376	2.468.727	1.277.351	207,22%
6	Ascenseurs	411.999	467.054	55.055	113,36%
7	Parachèvements	1.667.084	2.011.902	344.818	120,68%
8	Mobilier	1.878.289	81.747	-1.796.542	4,35%
9	Maquettes d'exposition	396.630	11.285	-385.345	2,85%
10	Installation audiovisuelle	297.472	7.460	-290.013	2,51%
TOTAL A :		10.081.334	10.666.432	585.099	105,80%
B	MURS DE LA FORTERESSE				
11	Terrassements - Canalisations	285.078	14.676	-270.402	5,15%
12	Maçonneries – Gros œuvre tunnel	1.822.017	492.714	-1.329.303	27,04%
13	Travaux de façade	390.432	210.179	-180.253	53,83%
14	Restauration des casemates	371.840	1.574	-370.267	0,42%
15	Imprévus	297.472	49.730	-247.743	16,72%
TOTAL B :		3.166.840	768.873	-2.397.967	24,28%
C	ETUDES	1.126.709	2.622.578	1.495.869	232,76%
TOTAL HTVA :		14.374.883	14.057.884		
12-15 % de TVA :		2.122.431	2.030.005		
TOTAL TTC :		16.497.314	16.087.889	-409.425	97,52%

Sources : Projet de loi N° 4191, Rapport financier établi par le bureau de coordination et de pilotage

Il est à retenir que fin 2001, 97,52% du budget disponible avaient été engagés et que les budgets prévus pour les travaux de gros œuvre (position 1), les installations techniques (position 5) et les études (position C) se trouvaient largement dépassés au détriment des budgets prévus pour les travaux de construction du mur de liaison avec le MUDAM (position B) et l'aménagement intérieur du Musée (positions 8, 9 et 10).

Les causes de ces dépassements résident dans un devis estimatif trop sommaire et peu réaliste. Les imprévus de chantier dus à la complexité des travaux de sauvegarde et des soins spéciaux à apporter à la conservation d'un monument historique ont été sous-estimés. Par ailleurs, les modifications successives du programme de construction décidées par le maître d'ouvrage pendant la réalisation des travaux ont eu un impact important sur le budget. Citons à titre d'information les modifications principales :

- aménagement de la salle de spectacle audiovisuel et modification du volume et de la structure de cette salle suite aux difficultés d'intégration du grand plan relief de Luxembourg ;
- aménagement d'une sortie de secours en béton sous le bâtiment et sous la chaussée pour respecter les normes de sécurité ;
- installation d'un ascenseur et autres travaux en faveur de personnes à mobilité réduite ;
- augmentation des dimensions des locaux techniques, sous-estimées par rapport aux normes de sécurité.

En ce qui concerne la partie muséographie (positions 8 à 10), un budget de l'ordre de 2,50 millions d'euros avait été prévu, mais uniquement 4% ont été engagés à ces fins. Les engagements concernant les études de muséologie n'ont pas été repris en tant que position isolée dans le décompte, mais ont été regroupés dans le poste « études » (position C), qui présente un dépassement considérable de 133%. Vu qu'il n'existe pas de détail concernant les études, la Cour ne peut pas se prononcer sur la consommation des budgets prévus pour les études en relation avec la muséologie.

La planification et l'exécution hasardeuses du projet initial ont eu pour conséquence le vote d'une deuxième loi d'autorisation financière.

5.1.2 L'état d'avancement de la loi du 25 avril 2003

La loi du 25 avril 2003 relative à la restauration et à la mise en valeur de certaines parties de la forteresse de Luxembourg autorise le Gouvernement à faire procéder à la restauration, à la reconstruction partielle et à la remise en valeur des vestiges de la forteresse de Luxembourg. Les dépenses ne peuvent dépasser la somme de 14,03 millions d'euros TTC

dont 3,24 millions sont prévus pour les travaux de muséographie et 2,29 millions d'euros pour les études de muséographie. Cette loi autorise le Service à entreprendre également des études et des travaux à hauteur de 8,50 millions d'euros sur divers orifices du circuit Vauban.

Dans le tableau qui suit, la Cour compare le budget autorisé (lois 1997 et 2003) avec les engagements contractés (commandes passées) et les factures comptabilisées sur base de la situation financière du 19 juin 2007 telle que communiquée par le ministère de la Culture.

Tableau 2 : Comparaison budget, engagements et facturation

N°	Corps de métier	Budget TTC lois de 1997 et 2003 (EUR)	Engagements TTC 19 juin 2007 (EUR)	Facturation TTC 19 juin 2007 (EUR)
A	REDUIT			
1	Gros-œuvre	2.846.499	6.474.125	6.474.125
2	Parements	507.010	0	0
3	Etanchéité - Toiture verte	532.667	591.067	591.067
4	Menuiserie extérieure – Fermeture	988.079	1.117.556	1.117.556
5	Techniques	1.370.083	2.808.185	2.808.185
6	Ascenseurs	473.799	414.252	414.252
7	Parachèvements	1.917.147	2.765.220	2.765.220
8	Mobilier	2.160.033	214.757	214.757
9	Maquettes d'exposition	456.124	109.534	109.534
10	Installation audiovisuelle	342.093	30.647	30.647
-	Imprévus	0	111.520	111.520
V-9	Rallonge budgétaire (loi 2003)	3.239.501	-	-
TOTAL REDUIT:		14.833.035	14.636.863	14.636.863
B	MURS DE LA FORTERESSE			
11	Terrassements – Canalisations	327.839	346.403	323.808
12	Maçonneries – Gros-œuvre tunnel	2.095.320	2.585.368	2.280.394
13	Travaux de façade	448.997	615.482	553.876
14	Restauration des casemates	427.616	550.493	545.375
15	Imprévus	342.093	322.126	241.967
TOTAL MURS DE LA FORTERESSE		3.641.866	4.419.872	3.945.421

N°	Corps de métier	Budget TTC lois de 1997 et 2003 (EUR)	Engagements TTC 19 juin 2007 (EUR)	Facturation TTC 19 juin 2007 (EUR)
C	ETUDES			
	Etudes selon loi 1997	1.261.914	1.496.424	1.464.665
	Rallonge budgétaire (études V)	2.294.750	1.546.190	1.686.573
	TOTAL ETUDES	3.556.665	3.042.614	3.151.238
D	CIRCUIT VAUBAN			
	Construction (I-1 à IV-8)	7.546.000	3.706.980	2.919.425
	Etudes (I à IV)	949.000	1.565.766	1.220.091
	TOTAL VAUBAN	8.495.000	5.272.746	4.139.516
	TOTAL A+B+C+D (TTC)	30.526.565	27.372.095	25.873.038

Sources : Bureau d'architectes et Service des sites et monuments nationaux

Il est à noter qu'au moment du contrôle de la Cour, 27,37 millions d'euros ont été engagés, ce qui correspond à 89,67% du budget total. Il en ressort que le budget restant se chiffre à 3,15 millions d'euros.

Les budgets du réduit (position A) et des études (position C) ont été engagés respectivement à 98,68% et à 85,55%. Le budget concernant le mur de liaison de la forteresse avec le MUDAM (position B) a été dépassé de 21,36%. Par contre, le budget lié au circuit Vauban (position D) n'a été consommé qu'à raison de 5,27 sur 8,49 millions d'euros (62,07%). Il en résulte que, pour être conforme aux autorisations législatives, le budget restant (3,22 millions d'euros) devra être alloué presque exclusivement aux travaux d'aménagement du circuit Vauban.

En ce qui concerne la partie muséographie (positions 8 à 10), un budget de l'ordre de 2,96 millions d'euros a été prévu. En date du 19 juin 2007, uniquement 0,36 millions d'euros ont été engagés et facturés à ces fins. Le budget prévu pour l'aménagement du Musée (respectivement la rallonge budgétaire votée en 2003) continue à être consommé pour réaliser les travaux de gros œuvre, des installations techniques et des parachèvements. En outre, la Cour ne peut pas se prononcer sur la consommation des budgets prévus pour les études de muséologie, car l'état d'avancement ne contient pas de détail à ce sujet.

5.1.3 Le suivi financier du projet

Le Service a transmis à la Cour avec un retard considérable l'état d'avancement des travaux dont question ci-dessus. Cet état constitue en quelque sorte un décompte provisoire des travaux

autorisés par les deux lois de financement. Il ne répond pas à la classification exigée pour l'établissement des décomptes finaux conformément aux articles 15 et 17 de la loi modifiée du 30 juin 2003 sur les marchés publics.

Dès lors, il s'avérera très difficile d'établir un décompte final satisfaisant aux exigences des deux articles précités.

Il y a lieu de rappeler les articles 15 et 17 qui disposent :

« Art.15. (1) Pour tous les marchés publics un décompte final doit être établi.

Pour toute adjudication dont la valeur hors TVA dépasse 20.000 euros, valeur cent de l'indice des prix à la consommation au 1^{er} janvier 1948, le pouvoir adjudicateur établit, après la réception de la totalité du marché, un décompte final comportant comparaison du devis établi en vue de la procédure d'adjudication et comparaison, par corps de métiers, du prix adjugé et du coût final de la totalité du marché, marchés supplémentaires compris.

(2) En cas de dépassement du devis ou du prix convenu, les hausses légales sont à indiquer séparément.

(3) Une justification est à fournir pour tous les dépassements excédant les hausses légales. (...)

Art. 17. Pour tous les marchés publics relevant de l'Etat, relatifs à un ouvrage dont le coût dépasse le montant prévu à l'article 80 de la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, le décompte établi suivant les dispositions de l'article 15, est transmis au ministre ayant dans ses attributions le Budget, ainsi qu'à la Chambre des députés dans un délai ne dépassant pas un an à compter de la réception de la totalité de l'ouvrage. Une justification est à fournir pour tous les dépassements excédant les hausses légales. Ce décompte est contrôlé par la Cour des comptes et soumis à la Chambre des députés avec les observations éventuelles de la Cour des comptes. »

Par ailleurs, l'adaptation des budgets disponibles à l'indice des prix à la construction telle que prévue par la loi du 25 avril 2003 n'a été faite qu'après coup et suivant la méthode de l'indice moyen appliqué à l'ensemble des dépenses. La méthode utilisée par le Service n'a donc pas tenu compte de la lettre circulaire du ministère d'Etat du 14 août 2002 se basant sur les recommandations de la Cour sur l'adaptation du budget voté des grands projets d'infrastructure.

La Cour recommande que le Service se conforme à l'avenir à la lettre circulaire précitée.

Finalement, la Cour recommande que le ministère de la Culture se rallie à la nouvelle procédure en matière de préparation et de présentation de grands projets d'infrastructure que la

Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire et des Comptes a arrêtée dans sa réunion du 3 avril 2006 à l'instar des ministères des Transports et des Travaux publics.

Cette nouvelle procédure devrait être applicable au niveau de chaque ministère pour de tels projets.

De manière générale, la Cour recommande que pour des projets d'une certaine envergure, les ministères et leurs administrations s'assurent à l'avance qu'ils disposent des compétences nécessaires à leur réalisation. Si tel n'est pas le cas, ils devraient recourir à des compétences internes de l'Etat ou à des compétences externes tout en s'assurant de l'encadrement approprié de celles-ci.

5.1.4 Les frais de fonctionnement

Depuis 2001, la construction du Musée de la Forteresse est pratiquement achevée. Entre 2001 et 2006, plus de 391.000 euros ont déjà été dépensés à titre de frais de fonctionnement, dont 176.000 euros pour frais de personnel et 200.000 euros pour frais de chauffage et d'électricité. Par ailleurs, les estimations de frais de fluides ont été dépassées régulièrement à partir de 2004. Pour 2006, le dépassement est de l'ordre de 40% par rapport aux estimations de la fiche financière.

Tableau 3 : Aperçu synthétique des dépenses de fonctionnement

	Fiche financière 4949-3	Frais réels (selon SSMN)						Montant
		2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Dépenses								
Frais de personnel	700.000				14.404	75.091	86.775	176.270
Frais de fonctionnement	496.000							
trois expositions temporaires	200.000							
colloques, séminaires	100.000							
publicité, frais de bureau	40.000							
frais de maintenance technique	50.000	1.304		2.651	442	104	5.103	9.604
achat de plans et de documentation	50.000							
fluides (eau, électricité, chauffage)	36.000	16.529	20.777	30.345	40.832	41.936	50.371	200.790
formation et représentation	20.000							
divers (nettoyage, surveillance)	0	681		3.893	515			5.088
Total dépenses	1.196.000	18.514	20.777	36.890	56.192	117.131	142.249	391.753

Sources : Projet de loi N°4949 et Service des sites et monuments nationaux

Pour 2007, la Cour a estimé les frais de personnel de deux conservateurs, deux ingénieurs techniciens, un rédacteur, deux gardiens et une femme de charge à quelque 350.000 euros. Ce montant ne tient pas compte des gardiens mis à disposition par la WSA.

5.1.5 Les contrats de location

Selon le relevé des locations mis à disposition par le Service, 40 manifestations (réceptions, dîners fêtes, réunions et expositions) ont été organisées entre décembre 2001 et juin 2005 dans l'enceinte du Musée de la Forteresse sur base de contrats. 28 contrats ont été directement conclus par le Service des sites et monuments nationaux et 12 par l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines.

Les tarifs de location pour ces manifestations se situaient entre 20 et 250 euros par jour. Les contrats de location élaborés par le Service ont généré des recettes de 3.872 euros.

En outre, l'immeuble a été mis à disposition gratuitement pour des répétitions musicales ou des conférences de presse sans base contractuelle.

5.1.6 Les engagements ex post

Les contrats les plus importants ont donné lieu à des refus de visa de la part du contrôleur financier au motif que l'engagement financier et le début des travaux avaient devancé l'engagement comptable de la dépense. A titre d'exemple, il y a lieu de citer :

- les prolongations du contrat du bureau de coordination et de pilotage du chantier dont les travaux ont débuté en 2001. Le fournisseur a travaillé entre 2001 et 2003, mais le marché servant à payer les factures en instance n'a été conclu qu'à la fin de 2003 ;
- la prolongation du contrat de l'architecte d'intérieur scénographe dont le budget prévu était épuisé dès 2001. L'architecte a remis une offre pour demande d'honoraire complémentaire pour travaux accomplis le 17 janvier 2002. Cette offre n'a été approuvée que le 26 septembre 2003 et remise au contrôleur financier qu'en octobre 2003 ;
- les six contrats conclus le 27 avril 2006 avec les historiens luxembourgeois pour la période du 1^{er} mai au 31 décembre 2006 n'ont été transmis au contrôleur financier que le 12 juillet 2006.

Ces engagements sont contraires à l'article 51 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat qui dispose que « Toute mesure susceptible d'entraîner une dépense à charge du budget doit faire l'objet d'une proposition d'engagement de la part de l'ordonnateur. »

Dès lors, la Cour exige l'application rigoureuse de cette disposition à l'avenir.

5.2 La gestion de la muséographie

Au niveau de la programmation muséographique, les premières difficultés se sont manifestées dès 1999, lorsque l'ancien directeur du Service a tenté de réintégrer le concept de l'identité luxembourgeoise qui avait été écarté explicitement par la loi de 1997.

Suivant les informations dont dispose la Cour, les travaux de conception réalisés par le programmeur muséologique français, tout en respectant l'esprit de la loi de 1997, paraissaient par trop « balistiques/militaires » à l'ancien directeur du Service qui jugeait insuffisante la considération portée à l'aspect de l'identité. Dès l'année 2000, il est apparu que la conception muséographique ne correspondait plus à celle initialement prévue par la loi de 1997. Ces changements conceptuels ont été repris dans la loi du 25 avril 2003.

5.2.1 Recours à des experts externes

Dès l'année 2000, le revirement fondamental dans l'approche muséologique va de pair avec l'implication croissante d'intervenants externes dans le processus décisionnel. Aux experts préalablement mentionnés (architecte d'intérieur scénographe, programmeur muséologique français et expert historien indépendant) s'ajoutent différents groupes d'historiens luxembourgeois, à savoir :

- groupe de recherche historique, créé en janvier 2002, composé de six membres, présidé par le directeur du Service des sites et monuments nationaux et supposé corriger et enrichir le rapport du programmeur muséologique français ;
- équipe de recherche scientifique, créée en décembre 2003, composée de chercheurs de l'Université de Luxembourg, coordonnée par l'expert historien indépendant et supposée participer à la réflexion scientifique sur le contenu muséographique et trouver un accord avec les responsables du projet et le programmeur muséologique français. Ce groupe a émis des avis sur les travaux réalisés par le programmeur muséologique français ;
- troisième groupe d'historiens luxembourgeois, actif depuis le 22 avril 2005, supposé être un groupe de réflexion scientifique, coordonné par le chargé de direction du Centre de documentation sur la Forteresse du Luxembourg mais dirigé par un expert indépendant, professeur à l'Université du Luxembourg. Ce groupe devait mener une réflexion au sujet de la programmation et a constitué l'équipe de conception du rapport « Programmation du Musée » de novembre 2005 finalisant les travaux du programmeur muséologique précité. Ce rapport devait donner des définitions

précises quant à la programmation du Musée tout en prenant en considération le concept de l'identité luxembourgeoise ;

- groupe réduit issu du troisième groupe d'historiens, actif depuis septembre 2006 et composé principalement de membres de l'Université du Luxembourg. Ce groupe, coordonné par le chargé de direction du Centre de documentation sur la Forteresse du Luxembourg, est supposé faire le suivi et la validation de la mise en place du programme muséologique de novembre 2005. Ainsi, il mène les négociations avec le scénographe, l'architecte d'intérieur et le producteur de matériel audio-visuel.

5.2.2 Les constatations et recommandations relatives à la programmation muséologique

1. Le contrôle des marchés publics en matière muséographique soulève les constatations suivantes :
 - le contrat de l'architecte d'intérieur scénographe a fait l'objet de dérapages financiers. Suite à un premier contrat chiffré à 264.000 euros, un complément de 181.000 euros a dû être payé afin d'assurer la continuité de ses services. Dans une deuxième phase, après réorientation du projet, un contrat supplémentaire de 359.000 euros a été signé. Frais et indemnités de séjour comprises, le coût total s'élève à 804.000 euros ;
 - sur base du rapport du programmeur muséologique français, une soumission restreinte avec publication d'avis a été lancée pour la réalisation d'un spectacle multimédia. En date du 21 février 2005, un comité consultatif d'examen des offres a retenu l'offre d'une société de production audio-visuelle. Or, en date du 25 mars 2005, les travaux du programmeur muséologique ont été suspendus. Nonobstant ce fait, le marché a été attribué le 1^{er} septembre 2005 pour un montant de 345.000 euros (TVA comprise). Finalement, il a été mis fin au contrat avec le programmeur muséologique français en janvier 2006, et depuis lors, l'exécution du marché avec la société de production audio-visuelle est en veilleuse ;
 - en outre, deux soumissions publiques concernant le mobilier muséographique (devis estimatif : 679.896 euros) et les équipements audiovisuels et multimédia (devis estimatif : 908.400 euros) ont été bloquées en cours de processus.
2. Très tôt, des divergences de vue entre l'ancien directeur du Service et le programmeur muséologique français quant à l'interprétation à donner au concept de l'identité luxembourgeoise sont apparues.

En effet, ce concept n'a été défini de manière plus précise qu'en novembre 2005 avec le rapport « Programmation du Musée » réalisé par l'Université du Luxembourg et le Centre de

documentation, donc sept ans après le commencement des travaux et quatre ans après l'achèvement des travaux de gros œuvre.

La Cour constate qu'à l'heure actuelle, le changement de concept muséologique apparaît comme un facteur-clé du retard de réalisation du projet. Force est de constater que, dix ans après le vote de la première loi, il n'existe toujours pas de concept définitif au niveau de la programmation muséographique pouvant être mis en œuvre à court terme.

En outre, un échéancier contraignant en matière de programmation muséographique n'a pas été établi. Selon la Cour, un tel échéancier aurait dû exister dès le début, ce qui aurait évité, en partie, les retards constatés.

Dès lors, la Cour recommande de mettre en place un tel échéancier, outil essentiel pour une gestion plus efficace du volet muséographique.

Ainsi délibéré et arrêté par la Cour des comptes en sa séance du 16 octobre 2007.

La Cour des comptes,

Le Secrétaire général,
s. Marco Stevenazzi

Le Président,
s. Marc Gengler

II. PRISE DE POSITION DU MINISTRE DE LA CULTURE, DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE

La période que la Cour des Comptes a prise en compte pour son contrôle s'étend du dépôt, en 1996, du projet de loi n° 4191 relatif à l'installation d'un Musée de la Forteresse de Luxembourg dans le réduit du Fort Thüngen, jusqu'en 2007 (cf p. 5 du rapport, point 1.2). La Cour effectue la mission lui confiée par la loi, à savoir l'examen de la légalité et de la régularité des recettes et des dépenses ainsi que la bonne gestion financière des deniers publics et pour ce faire, elle dit se baser sur les éléments suivants (cf p. 6 du rapport, point 1.3) :

- une analyse du cadre légal et historique du projet ;
- une analyse du cadre administratif et organisationnel des processus décisionnels ;
- une analyse de la gestion du projet comprenant un volet financier et un volet muséographique.

A. Dans son analyse du cadre légal et historique, la Cour met en avant que la deuxième loi en la matière, promulguée le 25 avril 2003, autorisant une rallonge budgétaire, aurait modifié le concept muséographique retenu par la première loi de février 1997, en introduisant l'idée de l'identité luxembourgeoise (cf p. 9 du rapport, point 3.1) ; elle relève par ailleurs que par voie d'amendement, le concept de l'identité luxembourgeoise a été abandonné (point 3.1 in fine). S'il est vrai que pour le premier texte devenu la loi de 1997, le Gouvernement a apporté des modifications au projet de loi déposé en supprimant l'idée d'intégrer au Musée de la Forteresse l'exposition de 1989 sur la naissance de l'identité luxembourgeoise (doc. part. 4191-3), l'on peut également constater que l'idée de l'identité elle-même n'a pourtant pas été abandonnée, comme en témoigne également le rapport parlementaire¹ relatif à cette première loi elle-même.² L'idée fut encore reprise par le rapporteur à la tribune de la Chambre des Députés au moment du vote du premier projet de loi le 5 décembre 1996.

¹ Le rapport de la commission parlementaire des Médias, de la Recherche et de la Culture du 21 novembre 1996 retient à propos de l'intérêt d'un Musée de la Forteresse que *le but n'est pas de montrer, mais de raconter et d'expliquer la spécificité de la Forteresse de Luxembourg en ce qui concerne l'histoire de la ville, la formation territoriale du pays et l'identité culturelle de la nation ...* . D'ailleurs, bien que le Gouvernement ait informé la commission que l'exposition 'Naissance de l'identité luxembourgeoise' de 1989 ne serait pas implantée au futur musée, il est clair pour tous les acteurs de l'époque que le sujet de l'identité luxembourgeoise y sera traité, ceci sous une autre forme muséographique.

² La première foi de 1997 énonce clairement dans son exposé des motifs qu'un des objectifs majeurs de la reconstruction du Fort Thüngen et de l'institution d'un musée fut l'aspect 'Identité et histoire'. *Plus encore que les circuits VAUBAN et WENTZEL, un Musée de la Forteresse peut servir d'outil pédagogique et de lieu de communication pour faire appréhender, comprendre et assimiler l'Histoire et l'Identité du Luxembourg. Le but du musée n'est pas de montrer simplement l'histoire militaire d'une forteresse parmi tant d'autres en Europe, mais de raconter et d'élucider la spécificité de notre forteresse en ce qui concerne l'histoire de la ville, la formation territoriale du pays et l'identité de ses habitants...En effet, la naissance de notre nation est étroitement liée à la forteresse et notre capitale est le résultat de superpositions historiques, amenées par les présences des grandes nations. Notre identité a été façonnée pour une bonne partie par ces deux facteurs en question et c'est précisément cette réalité qu'il s'agit de montrer et de rendre palpable dans le futur Musée de la Forteresse.* (Exposé des motifs).

Par la suite, le directeur du Service des sites et monuments nationaux de l'époque, en concertation avec le Ministère, proposa en 2000 de concrétiser l'idée de l'identité luxembourgeoise, suite à quoi le Gouvernement, pressentant l'importance de "utilité de cette démarche, saisit le législateur pour voir définir de manière plus précise le concept muséologique. Un projet de loi, élaboré depuis 2001 et déposé le 14 mai 2002, indiquait clairement cette approche.

Les volontés en matière de concept existant depuis 1997 furent donc affinées par le projet de loi de 2002 devenu la loi du 25 avril 2003, et il apparaît évident que le maître de l'ouvrage ne pouvait pas laisser avancer le programmeur muséologique français dans des travaux qui furent largement contraires à ce concept. Comme le bureau français ne voulait pas s'aligner, le concept voulu par la Chambre des Députés et le Gouvernement risquait de ne pas être mis en place, ce qui ne pouvait se concevoir. Ce n'est qu'après l'arrêt de la collaboration avec ce bureau que la muséographie a pu être adaptée, ceci notamment grâce à la collaboration avec l'Université du Luxembourg.

B. Dans son analyse du cadre administratif et organisationnel, la Cour des Comptes retrace son interprétation du processus décisionnel ; elle énonce des définitions des missions de certains intervenants et émet des constatations et recommandations y relatives.

1) En premier lieu, il est certain que le Ministère exerce la tutelle sur le service en question comme sur tout autre service ou administration relevant de ses attributions, et le Ministère entend la terminologie « direction du projet » employée par la Cour des Comptes au sens spécifique de cette tutelle. En effet, la direction d'un projet est assurée par le maître de l'ouvrage qu'est en l'espèce le Service des sites et monuments nationaux (SSMN), qui, comme le relève la Cour, est appelé à surveiller l'exécution des mesures et des travaux et de coordonner et de surveiller les initiatives en matière de restauration (cf p. 13 du rapport, point 4.2.2), Comme la Cour le souligne encore, le directeur du SSMN est responsable de la réalisation concrète du projet de mise en place du musée (cf p. 13 du rapport, point 4.2.2.1).

Il y a lieu d'ajouter que les bureaux d'architectes et de coordination générale, appelés à épauler, depuis le début du projet, le SSMN et qui constituent donc `les compétences externes' recommandées par la Cour³ (cf p. 25 du rapport, point 5.1.3 in fine), rapportent directement au Service. Ainsi, le suivi des opérations, notamment le suivi budgétaire et financier - donc le respect du cadre légal en l'espèce - mais aussi de gestion est entre les mains du Service des sites et monuments nationaux. Le SSMN, aidé par les bureaux d'experts en place pour ce projet, doit donc gérer le budget du projet. Certes, il doit avertir le Ministère si des problèmes se posent et proposer à ce dernier des solutions adéquates ou à tout le moins le solliciter pour rechercher ensemble une solution.

³ Pour les projets d'infrastructures d'envergure à réaliser par le SSMN, tel est d'ailleurs d'habitude la cas.

Il est tout aussi vrai, qu'en tant qu'administration de tutelle le Ministère doit intervenir à un certain moment quand ses instituts, dont le Service des sites et monuments nationaux, maître de l'ouvrage, ne remplissent pas correctement les missions pré-décrites. La Cour fait plusieurs observations sur ce point dans son rapport sous revue couvrant la période de 1996 à 2007, qui appellent les réponses et précisions qui suivent et qui énumèrent les mesures et actions entreprises par le Ministère.

Tout d'abord, il est à signaler que début des années 2000, l'initiative d'un **deuxième projet de loi** a été prise qui débouche sur la loi précitée du **25 avril 2003**.

Activation du poste concédé au numerus clausus pour **2004** et engagement d'un conservateur-stagiaire pour compte du SSMN pour les besoins du musée⁴, considérant que le musée est une section du Service des sites et monuments nationaux et par conséquent un service de l'Etat.

Ensuite, et notamment depuis 2005, il échet de constater que le Ministère a pris des mesures concrètes à l'égard du SSMN entre autres pour encadrer le projet du musée puisque le Ministère a constaté des déficiences dans la gestion de projets, et afin que le service puisse redresser les manquements déjà relevés par le Ministère et soulignés par la Cour des Comptes (données financières peu fiables, états financiers rudimentaires, retard considérable dans la production notamment de décomptes provisoires, absence de contrôle interne ; cf p. 17 du rapport, point 4.3.212 + p. 23 du rapport, point 5.1.3).

Novembre 2005 à avril 2006: Au vu de plusieurs problèmes d'ordre organisationnel, financier et de gestion constatés par le Ministre de la Culture, il décide qu'un agent du Ministère passe, sur une base hebdomadaire, auprès du Service des sites et monuments nationaux pour assister et conseiller la directrice du service dans la gestion des affaires. La directrice dit à cet agent assurer la gestion du projet de musée, ceci en veillant notamment à ce que le conservateur-stagiaire, engagé depuis octobre 2004, se concentre sur les affaires relatives à la muséographie.

Parallèlement aux entrevues pré-mentionnées, des réunions sont organisées avec le contrôle financier, le SSMN et le Ministère pour clarifier un certain nombre de refus du contrôleur financier.

Avril 2006: Au vu d'un certain déséquilibre entre les engagements SAP et les avoirs du Fonds pour les Monuments historiques (ci-après le Fonds) qui est apparu suite à des questions qu'elle a soulevées, la Secrétaire d'Etat à la Culture décide de faire réaliser par le Ministère un audit financier détaillé du Fonds. Dans un 1er temps, la réalité même des engagements repris dans le Fonds est contrôlée et un certain nombre de projets sont annulés ou reportés conduisant à des économies au titre de l'exercice 2006.

⁴ Partie d'une administration étatique, le musée est par conséquent régi par les règles applicables en matière d'engagement de personnel à l'administration de l'Etat (ministères, services, administrations, etc.) Une équipe de préfiguration n'a donc pas été mise en place qui aurait été chargée quotidiennement de la mise sur pied du concept et de la gestion de l'espace muséal.

Dans un 2ème temps, les stades d'avancement des différents engagements du Fonds ont été déterminés et classés selon les catégories suivantes :

- « réalisé, mais pas encore payé »,
- « en cours de réalisation »,
- « en attente de réalisation ».

La Secrétaire d'Etat fixe les priorités en demandant au SSMN l'état d'avancement concret de plusieurs grands projets dont le Musée de la Forteresse. De même, elle fait évaluer les besoins concrets et imminents de financement du Fonds pour les Monuments historiques.

Dans le cadre de ce même audit interne, un certain nombre de déficiences organisationnelles dans la gestion administrative et financière des projets auprès du SSMN a été constaté (p.ex.: responsabilisation des chefs de projets dans la gestion financière de leurs projets, concentration de l'ensemble des opérations administratives auprès du comptable du service).

Juillet 2006 : Le Ministère est informé par le coordinateur externe du projet du musée, la firme AT Osborne, que la directrice n'a, depuis son entrée en fonction en mai 2004, pris aucune décision formelle concernant le Musée de la Forteresse et que AT Osborne, ne disposant plus de contrat, ne peut poursuivre sa mission.

Août – décembre 2006 : Au vu des constatations faites, le Ministère examine tout le projet relatif à la mise en place du musée. Afin de remédier aux faiblesses organisationnelles et de gestion constatées notamment lors de l'audit financier réalisé par le Ministère en avril 2006 et vu les déficiences inhérentes e.a. au dossier du musée, la Secrétaire d'Etat décide

- d'instituer une commission d'accompagnement auprès du Service des sites monuments nationaux qui est mise en place par règlement grand-ducal du **5 novembre 2006**, et qui est appelée e.a. à suivre l'évolution du projet de musée ;
- de mandater un cabinet de consultants pour réaliser un audit organisationnel approfondi auprès du service, ce qui est formalisé par un contrat conclu en **décembre 2006**.

Janvier 2007: Au vu des premières analyses de la commission d'accompagnement, le Ministère demande au SSMN la production sans délai d'un décompte provisoire du projet de musée, ceci afin de pouvoir apprécier e.a. la marge financière au vu du cadre budgétaire légal.

Février 2007: Le décompte exigé n'ayant pas encore été présenté et interpellée à ce sujet par la commission d'accompagnement, la directrice admet devant cette même commission que le Musée de la forteresse « n'est pas sa 1^{ère} priorité », mais aussi qu'elle n'a ni suivi ni contrôlé les démarches de ses agents pour voir établir le décompte demandé.

Par décision ministérielle du **1^{er} mars 2007**, le conservateur recruté pour les besoins du musée est nommé chargé de direction du musée, conformément au règlement grand-ducal du 15 octobre 2004 portant création et organisation du musée en tant que centre de documentation, dont l'article 2 prévoit que la direction du centre est assurée par le directeur du SSMN ou par son délégué à nommer par le ministre.

Le conservateur déjà en charge des affaires relatives à la muséographie du musée est donc nommé chargé de direction en tant que délégué de la directrice du Service des sites et monuments nationaux. Voilà qui ne correspond pas à un remplacement de cette dernière par son subalterne en sa qualité de chef de projet de la mise en place du musée, ni à un non respect de la hiérarchie au sein du service, mais à une plus grande responsabilisation d'un délégué de la directrice notamment dans le fonctionnement et dans la gestion du musée. Il est évident que cette délégation ne devait point décharger la directrice de sa responsabilité de chef de projet.

Mars - Juin 2007: Suite à de nombreuses réunions de la commission d'accompagnement avec les responsables du Service des sites et monuments nationaux et les bureaux d'architectes et de coordination en charge du projet du musée, au cours desquelles des ébauches de décomptes furent examinées, et suite notamment à deux rappels adressés par la Secrétaire d'Etat, le service présente à la mi-juin un décompte sur l'exécution des deux lois relatives au Musée de la forteresse. La réalisation de ce décompte s'est avérée pénible du fait que, d'après les affirmations de la directrice et du comptable du SSMN, un suivi en bonne et due forme du budget n'a pas été réalisé par le SSMN en tant que maître de l'ouvrage.

En juin, le Ministère transmet à la Cour des Comptes un décompte sur l'exécution des deux lois relatives au Musée de la forteresse, tel qu'établi par le SSMN en collaboration étroite avec les bureaux d'études et d'architectes.

Afin de vérifier l'exactitude et l'exhaustivité du décompte présenté par le Service des sites et monuments nationaux, la Secrétaire d'Etat adresse une lettre au Ministre du Trésor et du Budget lui demandant de mandater l'inspection générale des finances en collaboration avec un réviseur externe de faire une analyse approfondie des dépenses imputées au projet de construction du Musée de la forteresse au cours de la période 1997-2007.

La commission d'accompagnement repasse en revue différents scénarios qui permettraient de faire des économies sur le projet de musée et de respecter l'enveloppe budgétaire prévue par les lois respectives.

Au vu des recommandations de la commission d'accompagnement et en considération des conclusions du rapport relatif à l'audit organisationnel réalisé auprès du SSMN, le Ministère élabore une fiche standardisée qui reprend l'ensemble des informations nécessaires pour pouvoir évaluer l'opportunité de la dépense à engager ainsi que son impact financier futur sur le Fonds. Il est demandé à la directrice de mettre en place une procédure écrite qui retiendra l'utilisation et la circulation de cette même fiche pour l'ensemble du service.

Juillet 2007: Les premières analyses du réviseur externe sur la situation budgétaire du projet de musée révèlent qu'il est impossible à ce stade d'être suffisamment précis pour vérifier le respect du plafond légal. Aussi, la commission d'accompagnement propose-t-elle d'arrêter sans délai l'engagement de dépenses sur les deux lois ayant fixé le cadre financier du projet. Face à ces constats, la Secrétaire d'Etat donne instruction en ce sens au SSMN.

Août 2007: La Secrétaire d'Etat transmet à la Cour des Comptes de nouveaux décomptes et rapports financiers établis par le maître d'ouvrage et le bureau d'architecte. La Cour est informée qu'il n'est pas exclu que ces décomptes ne sont ni exhaustifs, ni exacts et que, vu la complexité croissante de la mission, un réviseur externe est chargé d'un examen financier détaillé qui est encore en cours,

Dans un courrier daté au 8 août, la Secrétaire d'Etat demande à la directrice :

- de faire examiner ces engagements par les chefs de projets en charge c.à.d. rapprocher les engagements SAP de la réalité juridique et budgétaire de chaque projet et de voir concrètement si les montants indiqués sous 'solde de l'engagement' correspondent toujours à l'engagement juridique et à l'état des travaux ;
- de déterminer les flux de paiement futurs relatifs à ces mêmes engagements ;
- d'établir des dossiers standardisés par site et/ou projet qui documenteront la réalisation des travaux y relatifs ;
- d'établir un budget prévisionnel pluriannuel tenant compte d'une part des engagements actuels du Fonds et d'autre part des projets futurs,

Octobre 2007: La Secrétaire d'Etat informe la Cour des Comptes que le réviseur externe n'est pas encore en mesure de s'exprimer définitivement sur les états financiers du projet du musée en raison de la complexité des travaux tenant notamment

- à l'absence depuis des années d'un suivi suffisamment poussé du projet par le Service des sites et monuments et
- à l'usage au sein du SSMN d'un système de classement comptable par ordre chronologique, tous projets confondus, se prêtant très mal à une analyse par projet,
- ainsi que, finalement, à l'utilisation successive au cours de la période 1997-2007 de trois systèmes informatiques différents par l'état pour les procédures comptables. L'audit financier étant donc en cours, il est clair que ses résultats seront communiqués à la Cour le moment venu.

Autres mesures qui ont été prises par le Ministère :

Le Ministère, puis le consultant externe, ont constaté qu'une majorité des responsabilités usuelles en matière de gestion de projets reposait sur la seule personne du comptable, qui assurait pratiquement toutes les tâches administratives depuis la publication des marchés publics jusqu'au paiement des factures. Afin d'introduire le 'principe des 4 yeux' dans le service comptable du SSMN, le Ministère a pris les mesures suivantes :

- un aide-comptable a été affecté au Service en juin 2007 pour assister le comptable dans l'exécution de ses tâches administratives journalières ;
- toute proposition d'engagement relative à un nouveau projet est avisée depuis mars 2007 par la commission d'accompagnement sous forme d'une fiche standardisée individuelle ;
- afin de voir familiariser le personnel de service, et plus particulièrement les chefs de projets, avec le financement des projets et du Fonds, la Secrétaire d'Etat a demandé au Ministre de la Fonction publique l'organisation de cours spécifiques adaptés (marchés publics, comptabilité de l'Etat, gestion de projet, SAP, etc).

D'autre part, afin de renforcer dans l'immédiat les fonctions à la fois de gestion comptable et de suivi des projets du SSMN, la Secrétaire d'Etat introduit des demandes de renforcement du SSMN au titre du *numerus clausus* pour 2008 par un agent supplémentaire pour le service comptabilité et par un ingénieur-technicien appelé à suivre l'évolution des chantiers en cours et épauler les conservateurs dans cette mission ; le poste de renforcement du service comptabilité fut accordé.

L'historique des mesures tel que dressé ci-avant démontre que le Ministère de tutelle a exercé un contrôle vertical suffisant et que, de surcroît, des mesures ont été prises au niveau organisationnel, ceci bien avant même le début de l'examen du dossier par la Cour des Comptes en 2007.

Du reste, il échet de faire remarquer que certaines conclusions ne peuvent pas encore être tirées et la marche à suivre ne peut être définitivement déterminée avant de disposer de tous les résultats de l'audit en cours.

2) Quant à la commission d'accompagnement, elle voit sa mission clairement définie par le règlement grand-ducal du 5 novembre 2006. Ce texte dispose que la commission « *conseille et accompagne le directeur du Service des sites et monuments nationaux dans la gestion de cet institut culturel de l'État. Elle peut émettre des avis en toutes les matières intéressant le service et notamment dans l'emploi des ressources humaines, la délégation des responsabilités, l'engagement des moyens budgétaires et l'accomplissement des missions légales imparties au service. Plus spécifiquement, la commission peut suivre, dès leur planification, les projets à financer par le fonds spécial dénommé 'Fonds pour les Monuments historiques'. La commission peut inspecter tout document reçu ou établi par un agent quelconque du service* ».

La commission avise la directrice du Service des sites et monuments nationaux dans ses démarches pour pouvoir mieux gérer le projet en question. C'est une mission d'aide et de conseil. Il semble évident que la commission ne peut assumer son rôle d'accompagnateur et de conseil de la directrice du Service des sites et monuments nationaux qu'en suivant les projets, en l'espèce celui du musée, et en inspectant les pièces qu'elle demande. Il est tout aussi évident que pour conseiller un chef de projet, l'état du projet doit être régulièrement présenté. De même, juger une évolution nécessite l'examen des démarches successives enfin, un jugement sur pièces demande logiquement la production de ces pièces.

La Cour estime qu'il s'agit de 'pouvoirs de suivi et d'inspection' (cf p. 16 du rapport, point 4.2.3.2.), qui sont pourtant nécessaires pour les travaux d'analyse de la commission. S'il est vrai que la commission d'accompagnement a dû s'investir très largement dans cette tâche, davantage que tel n'était escompté au début de la mission que la Secrétaire d'Etat lui a conférée, force est de constater que tel est apparu nécessaire au cours de la mission ainsi exercée. De nombreuses questions supplémentaires ont en effet surgi en cours de route. Ainsi, l'institution-même de la commission par la Secrétaire d'Etat autant que la tâche de plus en plus détaillée de la commission sont la conséquence des observations faites au cours du temps, afin d'être à même d'y remédier. Les mesures très concrètes énumérées ci-avant témoignent de l'action menée.

C. Dans son analyse de la gestion du projet comprenant un volet financier et un volet muséographique, la Cour des Comptes se base sur des décomptes provisoires fournis par le Service des sites et monuments nationaux et conclut que le Ministère de la Culture et l'Inspection générale des Finances n'auraient pas été en mesure d'établir un état exhaustif des engagements et liquidations relatifs au projet de musée, tout en relevant l'audit externe qui est en cours.

Comme il est précisé et décrit plus haut, l'analyse détaillée des dépenses imputées sur le projet de construction du Musée de la forteresse par la société de révision externe en collaboration avec l'Inspection générale des finances n'est pas encore terminée, vu la complexité des affaires, et la Cour en fut par ailleurs informée par courriers datés respectivement au 8 août et au 4 octobre 2007. Dès lors, il peut paraître prématuré de tirer des conclusions définitives à ce stade. Bien évidemment, le Ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche complétera, comme il est précisé ci-avant, les informations fournies et se réserve le droit de compléter le cas échéant sa prise de position en fonction des résultats de cet audit.

En ce qui concerne la muséographie, il est renvoyé aux explications données sous le point A (cadre historique). D'autre part, la Secrétaire d'Etat à la Culture a présenté en date du 1er août 2007 devant la Commission de la Recherche, de l'Enseignement supérieur et de la Culture de la Chambre des Députés le concept et la programmation tels qu'ils avaient été arrêtés avec le comité scientifique et les collaborateurs de l'Université du Luxembourg:

«Conformément aux lois relatives à la mise en valeur de la forteresse et à l'installation d'un Musée dans le réduit Fort Thongen, ainsi qu'au règlement grand-ducal portant création et organisation du Centre de Documentation sur la Forteresse du Luxembourg, le Musée 3 Eechelen a pour mission deux sujets:

- *l'histoire de la forteresse de Luxembourg*
- *la question des identités luxembourgeoises.*

En vertu d'une mission définie en avril 2005 par le Ministre de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, M. François Biltgen, et la Secrétaire d'Etat à la Culture, à l'Enseignement supérieur et à la Recherche, Mme Octavie Modert, un groupe de travail formé par le conservateur du Musée et des historiens a élaboré le concept pour la programmation. La collaboration entre le Service des Sites et Monuments Nationaux et les historiens de l'Université du Luxembourg s'inscrit dans le cadre du programme de recherche FNR « Vivre demain au Luxembourg » (projet FNR/UL sur le rôle de la mémoire dans la formation des identités luxembourgeoises).

*Conçu à l'origine comme un **centre de réflexion et d'interprétation** et non pas comme une présentation traditionnelle de collections, le Musée présente son contenu sur le mode de la problématique posée, des questions interpellant le visiteur. Ce **contenu** a été développé autour de trois axes. Le premier thème aborde la question du « pourquoi » de la forteresse, de sa gestation, de son sens, de sa fonction et de son fonctionnement. Le second thème propose une réflexion sur l'impact de la forteresse sur l'histoire sociale, culturelle et économique de la ville de Luxembourg et du pays, et en particulier des relations entre habitants et garnison, des conflits et des échanges. Le troisième thème étend cette question du développement spécifique de la société luxembourgeoise à la formation des identités luxembourgeoises, en particulier du XIXe siècle à nos jours.*

*Le but du Musée n'est toutefois pas de livrer au visiteur un « produit » bien ficelé, l'histoire et l'identité luxembourgeoises prises dans un sens déterministe et essentialiste comme des éléments donnés, figés. Il s'agit plutôt de lui offrir sur un mode visuel et plus ludique que didactique des éléments d'ordre historique qui ont pour but de l'interpeller sur ses représentations actuelles du passé. Afin de suivre ce regard subjectif, ouvert et multiple sur le Luxembourg et pour garder la cohérence du propos, **le parcours muséographique** développé par e/n/t design (Paris) en collaboration avec les historiens a repris les trois thématiques de la programmation en les organisant autour de trois séquences*

- *une première séquence associe l'histoire de la forteresse à celle du pays à travers quatre thèmes (les origines, langues et langages architecturaux, armes et armoiries, agressions et défenses). Elle aura pour but de confronter le visiteur avec quelques « lieux communs » du passé et de l'actualité luxembourgeoises, « lieux communs » dans le sens d'éléments qui sont communs aux Luxembourgeois, mais aussi dans le sens de représentations stéréotypées, d'images et de symboles à vocation identitaires ;*
- *la seconde séquence met l'accent sur la « diversité », plus particulièrement dans le domaine de l'histoire sociale. Elle traite de la diversité des occupants de la forteresse, mais aussi de la diversité des relations entre les membres de la garnison et les habitants de la ville et des environs, et enfin de la diversité des représentations actuelles, notamment en rapport avec le patrimoine et la mémoire liée à la forteresse démantelée ;*
- *la dernière séquence questionne « les identités luxembourgeoises » ; elle permet au visiteur de s'interroger sur sa perception de soi dans un cadre collectif en lui proposant des repères multiples (sociogramme ; lieux de mémoire ; questionnements réactualisés en permanence, ...).*

Dans le contexte récent de l'eupéanisation et des migrations croissantes, la question des identités nationales et régionales est devenu un sujet d'actualité qui est de plus en plus thématiqué par des musées ou des expositions (Allemagne, Belgique, Lorraine, Alsace, Tyrol du Sud, ...). La plupart de ces musées montrent une histoire linéaire de la formation du sentiment national ou régional. Ils rejoignent ainsi le discours dominant en créant de l'identité au lieu d'en analyser la construction et risquent donc de devenir eux-mêmes objet historique. Le Musée 3 Eechelen se veut un outil de découverte et de questionnement ouvrant des perspectives multiples et changeantes. C'est dans ce champ à explorer finement, entre références anciennes et points d'orientation nouveaux, que se place l'histoire, questions d'aujourd'hui au passé vivant. Pour pouvoir continuer à jouer ce rôle, il montrera des expositions temporaires régulières et des remaniements réguliers intégrant non seulement les progrès de la recherche, mais aussi les visiteurs et leurs questionnements (sondages permanents ; bornes interactives).»

D. Précisions et réponses par rapport à d'autres observations ou recommandations de la Cour des Comptes :

Le Service des sites et monuments nationaux a traditionnellement recours à des experts internes en chargeant des bureaux d'architectes, des firmes spécialisées en coordination de projets pour l'appuyer en tant que maître de l'ouvrage. Cette recommandation de la Cour pour des projets d'une certaine envergure (cf p. 25, point 5.1.3 in fine) se trouve donc remplie,

La Cour constate que des manifestations ont eu lieu dans l'enceinte du musée sur base le plus souvent de contrats conclus. Elle n'émet pas de recommandations à cet égard. Il peut être relevé que le Ministre et la Secrétaire d'Etat y ont mis fin dès que le Ministère en a eu connaissance.

La Secrétaire d'Etat partage le constat de la Cour concernant les engagements pour une application rigoureuse de l'article 51 de la loi modifiée du 8 juin 1999 à l'avenir.

La Cour relève que plusieurs groupes d'historiens luxembourgeois sont impliqués dans le projet, et elle relève en ordre chronologique un groupe de recherche historique, une équipe de recherche scientifique, un troisième groupe d'historiens luxembourgeois et un groupe réduit issu du troisième groupe d'historiens. L'on peut préciser que les premiers de ces groupes n'existent plus ; ils étaient notamment liés aux travaux du programmeur muséologique français qui n'est plus en charge des travaux (voir plus haut), mais qu'il a encore fallu sortir du contrat conclu avec lui. Le comité scientifique constitue le groupe en place travaillant sur le concept et le groupe réduit dont question en constitue un sous-groupe pour des questions d'ordre pratique.

Comme il est décrit ci-avant, quelques questions ne pourront recevoir de réponse qu'à la suite des résultats des travaux actuellement menés par le réviseur externe.



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

2, avenue Monterey
Téléphone : (+352) 474456-1

L-2163 Luxembourg
Fax : (+352) 472186

cour-des-comptes@cc.etat.lu