

Rapport spécial de la Cour des Comptes sur le Musée de la Forteresse de Luxembourg

Rapport de la Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire (30/03/2009)

La Commission se compose de: Mme Colette Flesch, Président; M. Norbert Hauptert, Rapporteur ; MM. François Bausch, John Castegnaro, Lucien Clement, Ben Fayot, Charles Goerens, Robert Mehlen, Laurent Mosar, Roger Negri, Michel Wolter, Membres.

Sur demande de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, la Cour a procédé, au cours de l'année 2007, au contrôle du projet de Musée de la Forteresse en se basant 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.

La Cour a présenté son rapport aux membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire au cours de la réunion du 10 mars 2008.

M. Norbert Hauptert a été nommé rapporteur du rapport spécial au cours de la réunion du 2 juin 2008. La Commission a entendu Madame la Secrétaire d'Etat à la Culture, à l'Enseignement supérieur et à la Recherche au cours de cette même réunion. Elle a eu une entrevue avec l'Inspection Générale des Finances le 21 juillet 2008 qui lui a présenté les résultats de l'audit réalisé par la société Deloitte dans le cadre de l'établissement de l'état financier du projet du Musée de la Forteresse. Elle a finalement eu une entrevue avec Madame la Secrétaire d'Etat à la Culture, à l'Enseignement supérieur et à la Recherche le 30 mars 2009.

Au cours de la réunion du 30 mars 2009, la Commission a examiné et adopté le présent rapport.

1. Historique du projet du Musée de la Forteresse

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 ainsi que 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 répondre à ces objectifs.

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

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, une rallonge budgétaire fut autorisée par la loi du 25 avril 2003 relative à la restauration et à la mise en valeur de certaines parties de la forteresse de Luxembourg.

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. La Cour affirme que l'idée de l'identité luxembourgeoise aurait été réintroduite à ce moment.

Au moment du vote de la rallonge budgétaire, les travaux de construction du Musée étaient pratiquement achevés.

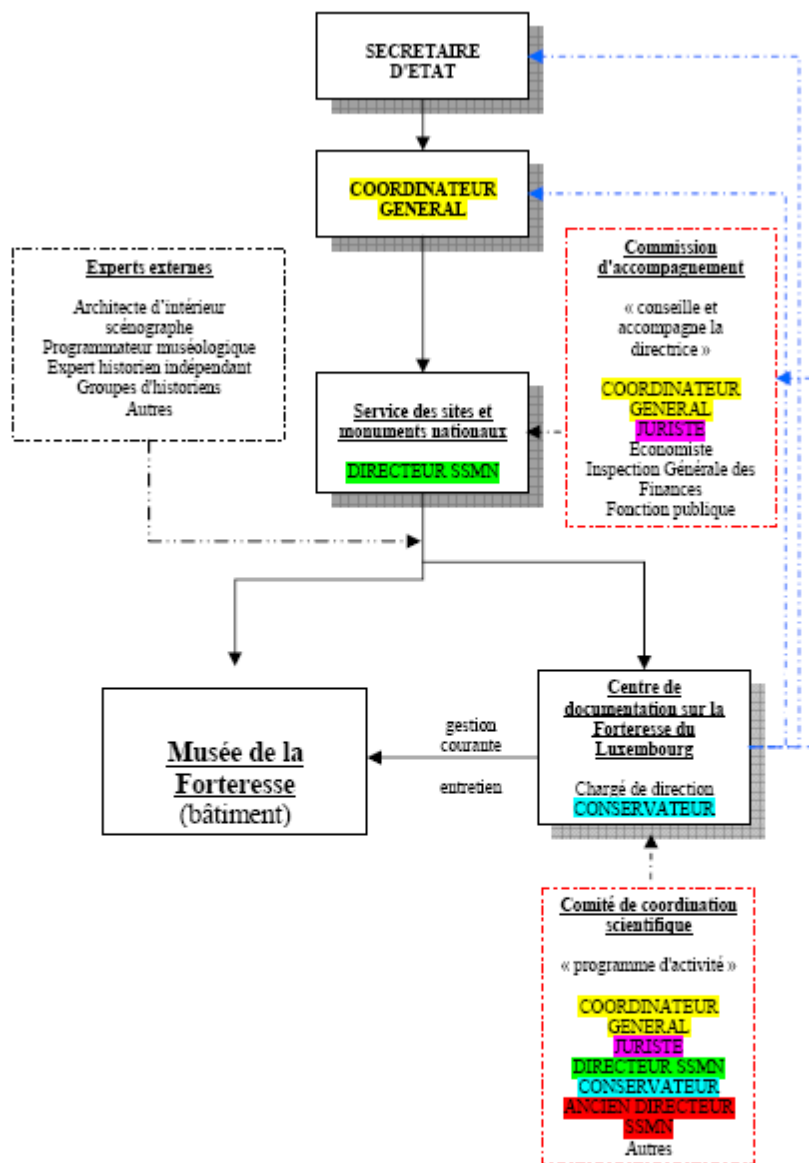
Dans sa prise de position publiée dans le rapport spécial de la Cour des comptes, le ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche souligne que, s'il est vrai que pour le premier texte devenu la loi de 1997, le Gouvernement a apporté des modifications au projet de loi déposé en supprimant l'idée d'intégrer au Musée de la Forteresse l'exposition de 1989 sur la naissance de l'identité luxembourgeoise (doc. parl. 4191-3), il faut cependant remarquer que l'idée de l'identité elle-même n'avait pour autant pas été abandonnée, comme en témoigne le rapport parlementaire relatif à cette première loi. L'idée fut même 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.

Le ministère ajoute que par la suite, le directeur du Service des sites et monuments nationaux (SSMN) de l'époque, en concertation avec le ministère, proposa en 2000 de concrétiser l'idée de l'identité luxembourgeoise. Les volontés en matière de concept existant depuis 1997 ont donc été affinées par la loi du 25 avril 2003, de sorte qu'il a paru évident que le maître de l'ouvrage ne pouvait laisser le programmeur muséologique français avancer dans des travaux largement contraires à ce concept qui lui avait pourtant été fixé. 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 n'est qu'après l'arrêt de la collaboration avec ce bureau que la muséographie a pu

être adaptée au concept retenu, ceci notamment grâce à la collaboration avec l'Université du Luxembourg.

2. Le cadre administratif et organisationnel

2.1. 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.



Légende : — : voie hiérarchique ;
- - - : voie des rapports ;

Source : Cour des comptes

2.2 Les différents intervenants publics et leurs missions

2.2.1 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 »). La Cour des comptes considère dans son rapport spécial que le ministère peut de ce fait être considéré chargé de la « direction du projet ».

Dans sa prise de position annexée au rapport spécial de la Cour des comptes, le ministère partage le point de vue de la Cour concernant la tutelle. Il ajoute cependant que la direction d'un projet est assurée par le maître de l'ouvrage, en l'espèce le Service des sites et monuments nationaux, appelé à surveiller l'exécution des mesures ainsi que des travaux, et à coordonner et surveiller les initiatives en matière de restauration.

2.2.2 Le Service des sites et monuments nationaux (SSMN)

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

- 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 ».

2.2.2.1 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. Il 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 ». Notons qu'en date du 1er mai 2004 une nouvelle directrice du Service avait été nommée, qui est partie à la retraite le 15 septembre 2008.

Dans sa prise de position annexée au rapport spécial de la Cour des comptes, le ministère partage le point de vue de la Cour. Il ajoute que les bureaux d'architectes et de coordination générale, appelés à épauler le SSMN depuis le début du projet, et qui constituent donc « les compétences externes » recommandées par la Cour (cf. point 3.1.3 in fine du présent rapport), 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. Aidé par les bureaux d'experts en place pour ce projet, le SSMN doit donc gérer le budget du projet. Il se doit d'avertir le ministère si des problèmes se posent et proposer à ce dernier des solutions adéquates ou du moins le solliciter pour rechercher ensemble une solution.

2.2.2.2 La Commission d'accompagnement

En application 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 la directrice 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 la directrice ainsi que 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 pour le ministère de la Culture ainsi qu'un représentant du ministère de la Fonction publique.

La Commission d'accompagnement a été supprimée par le biais d'un règlement grand-ducal publié dans le Memorial A du 18 mars 2009 ; il a été jugé que sa mission de contrôle et de gestion est terminée et que le Service des sites et monuments nationaux dispose désormais des connaissances et des moyens nécessaires à la bonne gestion du service.

2.2.2.3 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.

Dans le cadre du projet faisant l'objet du rapport de la Cour, le Centre assure les missions suivantes :

- gestion et entretien du Musée de la Forteresse ;
- exploitation du Musée par l'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 1er mars 2007, le conservateur du Service est chargé de la direction du Centre avec effet au 5 mars 2007.

2.2.2.4 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.

2.2.2.5 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, programmeur 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.

2.2.3 Les constatations et recommandations relatives à l'analyse structurelle

1. Même si l'organigramme présenté au point 2.1 décrit clairement les processus décisionnels au niveau du projet du Musée de la Forteresse, respecte la structure hiérarchique et permet l'identification des responsabilités respectives, la Cour affirme qu'il n'a pas toujours été suivi dans la pratique.

En mars 2007, la directrice du Service, en sa qualité de « chef de projet », a été remplacée 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 à la directrice du Service. La Cour conclut que la hiérarchie au sein du Service telle que prévue à l'article 4 de la *loi du 25 juin 2004 portant réorganisation des instituts culturels de l'Etat* n'est plus respectée. Il faut cependant relever que cette nomination a été faite dans le respect du règlement grand-ducal pris en exécution de la loi du 25 juin 2004 (voir point 2.2.2.3 ci-avant).

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 son 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 de la loi.

La Cour conclut que 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 présenté au point 2.1 ci-avant, 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.

Dans sa prise de position annexée au rapport spécial de la Cour des comptes, le ministère considère que les fonctions que la Cour caractérise de « pouvoirs de suivi et d'inspection » sont pourtant nécessaires pour les travaux d'analyse de la commission. S'il est vrai que la Commission d'accompagnement a dû s'investir davantage que sa mission ne le laissait entrevoir à ses débuts, force est de constater que cela est apparu nécessaire au fur et à mesure de l'exercice de la mission. De nombreuses questions supplémentaires ont en effet surgi en cours de route et ont abouti aux mesures concrètes entreprises par le ministère par la suite. C'est ainsi que la Secrétaire d'Etat a estimé devoir intervenir de façon plus appuyée en raison des constatations qu'elle a faites au niveau de la gestion du service et du projet, constatations qui ont d'ailleurs aussi été faites par après par la Cour lors de son contrôle.

2.3 Le contrôle de gestion

Tout au long de la phase de planification et de réalisation, le projet du Musée de la Forteresse a connu des changements qu'on ne peut ignorer.

Dans ce contexte la Cour a examiné le rôle des différentes instances de contrôle.

2.3.1 Les instances de contrôle relevées par la Cour

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.

Le contrôleur financier doit exercer 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*.

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 ».

2.3.2 Les constatations et recommandations relatives au contrôle de gestion faites respectivement émises par la Cour

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.

Au 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. Cependant, depuis la fin 2006 avec l'institution formelle de la Commission d'accompagnement, le ministère a de façon appuyée pris lui-même le projet en main.

Or, il revient au ministère d'exercer sa fonction de tutelle tel que recommandé par la Cour 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.

Dans sa prise de position annexée au rapport spécial de la Cour des comptes, le ministère admet qu'en tant qu'administration de tutelle il doit intervenir du moment que ses instituts, en l'occurrence le SSMN, maître de l'ouvrage, ne remplissent pas correctement leurs missions. Il cite ensuite les nombreuses mesures concrètes prises entre 2005 et 2007 (voir pages 33 à 38 du rapport spécial de la Cour des comptes) et qui peuvent être résumées chronologiquement comme suit :

De novembre 2005 jusqu'en avril 2006: Un agent du ministère porte assistance à la directrice du service dans la gestion des affaires (sur une base hebdomadaire).

Avril 2006: Le ministère décide de faire réaliser un audit financier interne détaillé du Fonds pour les monuments historiques. Un certain nombre de déficiences organisationnelles dans la gestion administrative et financière des projets auprès du SSMN est constaté.

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

D'août jusqu'en décembre 2006: La Secrétaire d'Etat décide d'instituer une Commission d'accompagnement auprès du SSMN et de mandater un cabinet de consultants pour réaliser un audit organisationnel approfondi du Service.

Janvier 2007: Au vu des premières analyses de la Commission d'accompagnement, le ministère demande au SSMN la production d'un décompte provisoire du projet du Musée.

Mars 2007 : Le conservateur recruté pour les besoins du musée est nommé chargé de direction du musée en tant que délégué de la directrice du Service. Cette délégation ne décharge pas la directrice de sa responsabilité de chef de projet.

Juin 2007: Le Service présente un décompte sur l'exécution des deux lois relatives au Musée de la Forteresse ; ce décompte est transmis à la Cour des Comptes. Afin d'en vérifier l'exactitude et l'exhaustivité, la Secrétaire d'Etat demande au Ministre du Trésor et du Budget 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.

Juillet 2007: Les premières analyses du réviseur externe sur la situation budgétaire du projet du musée révèlent qu'il est impossible à ce stade d'être suffisamment précis pour vérifier le respect du plafond fixé par les deux lois concernant le projet du Musée de la Forteresse. Sur ce, la Secrétaire d'Etat décide d'arrêter l'engagement de dépenses sur les deux lois ayant fixé le cadre financier du projet.

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. Elle informe la Cour 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.

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.

Le ministère ajoute encore que lui-même, 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 de garantir le 'principe des 4 yeux' dans le service comptable du SSMN, le ministère a pris les mesures supplémentaires 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 familiariser le personnel du 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 a introduit des demandes de renforcement du Service par un agent supplémentaire pour la comptabilité et par un ingénieur-technicien appelé à suivre l'évolution des chantiers en cours et à épauler les conservateurs dans cette mission; le poste de renforcement du service comptabilité a été accordé.

Selon le ministère, la liste des mesures prises montre qu'il a exercé un contrôle vertical suffisant, ceci bien avant même le début de l'examen du dossier par la Cour des Comptes en 2007.

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 (IGF), son directeur souligne que ses services n'ont 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.

Le Directeur de l'IGF rappelle par ailleurs que l'un des objectifs de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat visait à accorder à chacun des acteurs une responsabilité accrue dans le domaine de la gestion financière de l'Etat. C'est pour cette raison que la loi prévoit notamment que les contrôleurs financiers sont placés auprès des différents départements ministériels pour y exercer leurs missions.

C'est dans le contexte de la mise en vigueur de la loi du 8 juin 1999 précitée que des outils de gestion ont été mis à la disposition des départements ministériels et que des formations spécifiques ont été organisées, et le sont d'ailleurs toujours, pour permettre aux administrations et aux autres services de gérer le mieux possible leur domaine de compétence. A ce sujet, le Directeur de l'IGF constate que le SSMN n'a pas su tirer profit à temps (dès début des années 2000) des outils et des formations afférentes pour mettre au point un système performant au niveau de la gestion des dépenses du Fonds pour les monuments historiques ; il cite le module de gestion de projet existant dans SAP qui est utilisé notamment par l'Administration des Ponts & Chaussées, et précise que cet outil sera dorénavant utilisé au sein du Service des sites et monuments nationaux. Il s'agit de noter également que sur demande de la Secrétaire d'Etat des cours de formation spécifique ont été organisés à l'intention du personnel du SSMN (voir page 9 du rapport ci-avant).

Sur base d'un audit organisationnel commandité par le Ministère de la Culture fin 2006 (voir page 8 ci-avant), la Commission d'accompagnement a relevé d'une part des problèmes organisationnels et d'autre part des problèmes comptables. Des procédures appropriées au niveau de la gestion budgétaire et comptable du Fonds pour les monuments historiques sont en train d'être implémentées. Afin de remédier aux problèmes comptables constatés et en vue de l'établissement d'un décompte provisoire relatif au projet du Musée de la Forteresse, une assistance fut encore sollicitée auprès d'un auditeur externe.

Le Directeur de l'IGF indique que le travail des auditeurs a été d'autant plus difficile que les documents comptables du service des sites et monuments avaient été classés uniquement par

ordre chronologique et non par projet. Il s'est donc avéré tout à fait impossible d'assurer un suivi financier de ces projets.

En ce qui concerne le résultat des travaux de la société Deloitte, le Directeur de l'IGF souligne qu'aucune irrégularité ou fraude n'ont été détectées.

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 précité. 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.

3. Problèmes soulevés par la Cour dans la gestion du projet du Musée de la Forteresse

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

3.1 La situation financière du projet Musée de la Forteresse

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

La Cour a rendu attentif au fait que les chiffres qu'elle présente à la page 20 de son rapport spécial se basent sur des décomptes provisoires fournis par le Service. Comme ces décomptes n'ont été établis qu'au cours du contrôle de la Cour, c.-à-d. dans un délai très bref, la Cour ne peut pas se prononcer sur la fiabilité des chiffres présentés.

En effet, le 8 août 2007 la Secrétaire d'Etat lui 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 soumis à ce jour ne soient exhaustifs, voire exacts ».

Le ministère a signalé à la Cour que le projet sous rubrique a également fait l'objet d'un audit externe portant sur les engagements contractés concernant le Musée de la Forteresse. A ce sujet, la Cour a constaté 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 (voir 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 ont participé, 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 a été de déterminer les dépenses qui ont définitivement été engagées dans le cadre du projet du Musée de la Forteresse.

3.1.1 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).

La Cour des comptes a constaté 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. Sur base du tableau figurant en page 20 du rapport spécial comparant 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, la Cour retient que fin 2001, 97,52% du budget disponible avaient été engagés, et que les crédits prévus pour les travaux de gros oeuvre, les installations techniques et les études se trouvaient largement dépassés au détriment de ceux prévus pour les travaux de construction du mur de liaison avec le MUDAM et l'aménagement intérieur du Musée.

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. Les modifications principales ont été les suivantes:

- 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, un budget de l'ordre de 2,50 millions d'euros avait été prévu, mais 4% seulement 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 », qui présente un dépassement considérable de 133%.** Vu qu'il n'existe pas de détail concernant les études, la Cour n'a pas pu 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 en 2003.

3.1.2 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 un tableau figurant en pages 22-23 du rapport spécial, 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.

Elle constate qu'au moment de son contrôle, 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 et des études ont été engagés respectivement de 98,68% et 85,55%. Le budget concernant le mur de liaison de la forteresse avec le MUDAM a été dépassé de 21,36%. Par contre, le budget lié au circuit Vauban 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) devrait être alloué presque exclusivement aux travaux d'aménagement du circuit Vauban.

En ce qui concerne la partie muséographie, un budget de l'ordre de 2,96 millions d'euros a été prévu. En date du 19 juin 2007, 0,36 millions d'euros seulement 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 oeuvre, 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.

3.1.3 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.**

La Cour conclut qu'il s'avérera dès lors très difficile d'établir un décompte final satisfaisant aux exigences des deux articles précités.

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.** Le ministère a dû constater qu'une telle lettre circulaire n'existe pas.

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 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.

Dans sa prise de position écrite annexée au rapport spécial de la Cour, le ministère signale que le Service a traditionnellement recours à des experts externes en chargeant des bureaux d'architectes, des firmes spécialisées en coordination de projets pour l'appuyer en tant que maître de l'ouvrage. Il considère donc que cette dernière recommandation de la Cour se trouve remplie. Par ailleurs, il faut relever que la Secrétaire d'Etat a informé la COMEXBU en date du 2 juin 2008 qu'elle a demandé au Ministre des Travaux Publics que ses administrations reprennent à leur compte la réalisation de ses projets complexes. Au cours de la réunion du 30 mars 2009, la Secrétaire d'Etat explique aux membres de la Commission que le ministère des Travaux Publics se chargera finalement uniquement de la gestion du projet des Rondes. Elle juge cette solution acceptable, le Service des Sites et Monuments nationaux étant désormais suffisamment outillé pour assurer la gestion des autres projets du ministère de la Culture. Elle déclare finalement que le ministère de la Culture prévoit de confier la gestion du reste du projet du Musée de la Forteresse, ainsi que d'autres futurs projets de grande envergure à des « maîtres d'ouvrage délégués » externes.

3.1.4 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.

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.

3.1.5 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. 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.

Dans sa prise de position écrite annexée au rapport spécial de la Cour, le ministère constate que la Cour n'émet pas de recommandations à cet égard et signale qu'il a de sa propre initiative mis fin à cette pratique dès qu'il en a eu connaissance.

3.1.6 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.

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.

Dans sa prise de position écrite annexée au rapport spécial de la Cour, le ministère signale qu'il partage l'avis de la Cour.

3.2 La gestion de la muséographie

La Cour relève qu'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 aurait été écarté explicitement par la loi de 1997.

Suivant les informations dont dispose la Cour, les travaux de conception réalisés par le programmateur 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.

Dans sa prise de position relative au rapport de la Cour, le ministère de la culture précise que *« 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 d'identité elle-même n'a pourtant pas été abandonnée, comme en témoigne également le rapport parlementaire relatif à cette première loi elle-même. 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. »*

3.2.1 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 cités aux pages 27-28 du rapport spécial de la Cour des comptes.

Dans sa prise de position écrite annexée au rapport spécial de la Cour, le ministère précise que les premiers de ces groupes n'existent plus et qu'ils étaient notamment liés aux travaux du programmeur muséologique français qui n'est plus en charge des travaux, alors qu'il a encore fallu sortir du contrat conclu avec lui. Le comité scientifique constitue le groupe en place travaillant sur le concept. Le groupe réduit dont question, en constitue un sous-groupe pour des questions d'ordre pratique.

3.2.2 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 de sorte que frais et indemnités de séjour compris, le coût total des services de l'architecte scénographe 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 1er 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 oeuvre.

La Cour a constaté qu'à l'heure actuelle, le changement de concept muséologique apparaît comme un facteur-clé du retard de réalisation du projet. Elle constate que, dix ans après le

vote de la première loi, il n'existe toujours pas de concept définitif au niveau de la programmation muséographique qui pourtant devrait pouvoir être mis en oeuvre 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.

Dans sa prise de position annexée au rapport spécial, le ministère renvoie à ses commentaires inscrits au point 1 du présent rapport et signale qu'il a présenté en date du 1er août 2007 devant la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Culture de la Chambre des Députés le concept et la programmation du Musée de la Forteresse tels qu'ils ont été arrêtés avec le comité scientifique et les collaborateurs de l'Université du Luxembourg.

4. Conclusions de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

4.1 Critiques et constats

Sur base du rapport spécial de la Cour et des informations supplémentaires reçues depuis lors du Ministère de la Culture et de l'Inspection générale des finances, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

- réproouve le laxisme constaté au Service des Sites et Monuments nationaux en matière de comptabilité, d'évaluation, de gestion et de suivi du projet de sorte qu'un dépassement du budget d'engagement s'élève au stade actuel à 2,60 millions d'euros sans que les nouveaux engagements à réaliser pour finaliser le projet n'aient jusqu'à présent pu être chiffrés avec précision ;
- critique la durée excessivement longue de la réalisation du projet Musée de la Forteresse débutant en 1996 (dépôt du projet de loi No 4191) et non encore menée à terme à ce jour alors que les travaux de construction du Musée étaient pratiquement achevés en avril 2003 ;
- soutient en conséquence la Secrétaire d'Etat dans sa décision d'arrêter les travaux dès l'instant qu'elle a constaté le dépassement du budget d'engagement ;
- constate la défaillance des instances de contrôle existantes, l'insuffisance de la tutelle exercée par le ministère de la Culture jusqu'en 2005 ainsi que l'absence de procédures (contrôle de gestion et pilotage) au niveau du Service des Sites et Monuments Nationaux ;
- est d'avis que le fait d'avoir dû redresser l'orientation donnée par le programmeur muséologique français au concept muséologique apparaît comme un facteur-clé du retard de réalisation du projet et du dépassement du budget ;

- juge totalement abstrus le fait qu'un musée soit construit en l'absence d'un concept évolutif assez précis quant à son futur contenu ;
- est persuadée que des services spécialisés comme le SSMN ne sont pas outillés pour gérer des projets de l'envergure du Musée de la Forteresse ;
- regrette que les décomptes établis par le SSMN ne respectent pas le regroupement des dépenses par catégories comme le prévoit le devis estimatif détaillé de la loi du 25 avril 2003 ;
- constate la non concordance de l'état d'avancement des travaux à la classification exigée par la loi sur les marchés publics pour l'établissement des décomptes finaux ;
- conclut que les dépassements de crédit résident dans un devis estimatif trop sommaire et peu réaliste.

Suite aux entrevues avec la Secrétaire d'Etat et le Directeur de l'Inspection générale des Finances, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire a pu constater que le Ministère de la Culture a, avant le contrôle de la Cour des Comptes, pris de nombreuses initiatives à partir du moment où il a pris connaissance de l'ampleur du manque d'organisation et du manque de suivi du projet du Musée de la Forteresse. Les mesures prises et les procédures instaurées lui ont été présentées en détail et preuves à l'appui, au cours de ces entrevues.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire note que l'auditeur externe, épaulant l'IGF, n'a détecté jusqu'à présent aucune fraude dans le présent dossier.

La Commission salue et approuve l'éventail de mesures mis en place par le ministère afin d'apporter de l'ordre et de mieux contrôler la situation du projet du Musée de la Forteresse et a fortiori également des autres projets gérés par le SSMN. Elle invite le ministère à poursuivre ses efforts en ce sens et à la tenir régulièrement informée des réformes mises en œuvre.

4.2 Recommandations

Afin d'éviter la dérive d'autres projets, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire invite le gouvernement à accélérer son initiative de renforcement du cadre de contrôle des nombreux fonds gérés par l'Etat (évoqué par le directeur de l'IGF au cours de la réunion du 21 juillet 2008). Elle salue la modification de l'article 17 de la loi modifiée du 4 mars 1982 a) portant création d'un Fonds Culturel National ; b) modifiant et complétant les dispositions fiscales tendant à promouvoir le mécénat et la philanthropie introduite par l'article 37 de la loi budgétaire 2009. Cette modification abroge et remplace ledit article 17 de la loi qui concerne le Fonds pour les monuments historiques. La Commission note que le nouveau texte :

- indique clairement que le Fonds pour les monuments historiques est placé sous l'autorité du Ministre ayant la Culture dans ses attributions,
- précise la nature des dépenses à imputer à charge du fonds et distingue les investissements directs de l'Etat dans l'intérêt des monuments faisant partie de son

patrimoine culturel, d'une part, des subventions en capital (aides à l'investissement) allouées à d'autres propriétaires privés ou publics de monuments historiques intervenant comme maîtres d'ouvrage dans la restauration des monuments en question, d'autre part.

- décrit la mission et le rôle du Service des sites et monuments comme gestionnaire de ce fonds,

- prévoit la mise en place d'un comité d'accompagnement pour chaque projet entraînant des dépenses à charge de l'Etat dont le montant dépasse le seuil constitutionnel (se chiffrant actuellement à 7.500 euros) que ce soit sous forme d'investissement direct ou de subvention de capital. Le comité se compose de représentants du ministre et des ministres ayant dans leurs attributions le Budget et les Travaux publics ainsi que du maître de l'ouvrage concerné.

La Commission souhaite que soient instaurés des contrôles systématiques et réguliers des systèmes de contrôle interne existants dans tous les ministères.

La Commission note que le Ministère des Travaux publics a accepté de se charger de la réalisation du seul projet Rotondes et qu'en ce qui concerne ses autres projets d'infrastructure de grande envergure le ministère de la Culture envisage de recourir de manière plus systématique à des maîtres d'ouvrage délégués extérieurs. Le ministère de la Culture s'engage à appliquer la procédure en matière de préparation et de présentation de grands projets d'infrastructure arrêtée par la Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire lors de sa réunion du 3 avril 2006 sera ainsi d'application.

La Commission a également pris note de l'état du bilan financier du projet (incluant l'indexation selon la formule préconisée par la Cour des Comptes) qui se présente comme suit :

| | <u>au 21 juillet 2008</u> | <u>au 30 mars 2009</u> |
|--------------------------|---------------------------|------------------------|
| Crédits votés : | 32,66 millions d'euros | idem |
| Factures payées : | 31,92 millions d'euros | 32,66 millions d'euros |
| Engagements juridiques : | 3,33 millions d'euros | 2,47 millions d'euros |
| Dépassement du budget : | 2,60 millions d'euros | 2,47 millions d'euros |

L'état du bilan financier s'établissait ainsi à 35,3 millions d'euros au 21 juillet 2008 et à 35,1 millions d'euros au 30 mars 2009. Les nouveaux engagements à réaliser pour finaliser le projet venant s'ajouter au dépassement déjà enregistré ont été estimés à 5,8 millions d'euros auxquels s'ajoute une réserve de 0,5 million d'euros. De l'avis de la Commission, la poursuite du projet exige le dépôt et le vote d'un troisième projet de loi permettant de régulariser le dépassement du budget actuel et de prévoir également les montants nécessaires pour les engagements suivants en vue de la finalisation du projet : équipement multimédia, muséographie, finition circuit Vauban (passerelle « Porte des Bons Malades »), travaux de finition au MUFO et frais d'études et de gestion. La Commission demande que le projet de loi soit accompagné d'un état financier précis établi à la date du dépôt du projet de loi, conformément aux dispositions légales et réglementaires.

Madame la Secrétaire d'Etat ayant expliqué au cours de l'entrevue du 2 juin 2008 que les travaux réalisés dans le cadre de l'élaboration des états financiers du projet du Musée de la Forteresse servent déjà et seront poursuivis pour établir ceux de l'ensemble des projets du Fonds pour les monuments historiques, la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire renonce provisoirement à demander l'élaboration par la Cour des Comptes d'un rapport spécial portant sur ce fonds. Elle demande toutefois au Ministère de la Culture de lui présenter le résultat de l'analyse qu'il effectue à l'heure actuelle dès qu'il sera disponible.

En ce qui concerne une préouverture du Musée de la Forteresse début 2009 (sur base du budget de fonctionnement déjà inscrit dans le budget de l'Etat), la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire considère que, malgré les frais déjà engagés dans le fonctionnement du Musée, cette préouverture ne s'impose pas alors que le financement des travaux nécessaires au bon fonctionnement du musée (équipements multimédia, muséographie, travaux de finition du musée) n'est pas encore assuré et que les propositions d'expositions temporaires qui devaient être présentées à l'automne 2008 (indications du Ministère lors de la réunion du 21 juillet 2008) ne lui sont pas parvenues. Elle a appris avec satisfaction au cours de la réunion du 30 mars 2009 que pour diverses raisons le ministère de la Culture renonce à son projet de préouverture.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire recommande que tous les ministères se rallient à la nouvelle procédure en matière de préparation et de présentation de grands projets d'infrastructure qu'elle a arrêtée dans sa réunion du 3 avril 2006 à l'instar des Ministères des Transports et des Travaux publics.

Luxembourg, le 30 mars 2009

Le Rapporteur,
Norbert Hauptert

Le Président,
Colette Flesch