



OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

L'AMBASSADE DE FRANCE PRES LE SAINT-SIEGE ET SON ADMINISTRATION DES PIEUX ETABLISSEMENTS DE LA FRANCE A ROME ET A LORETTE

Exercices 2015-2022

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 26 avril 2024.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	3
SYNTHÈSE	6
RECOMMANDATIONS	11
INTRODUCTION	13
1 UNE CLARIFICATION INDISPENSABLE DU STATUT DES PIEUX ETABLISSEMENTS	15
1.1 Une administration placée sous l'autorité de l'ambassadeur	15
1.1.1 Les pouvoirs étendus de l'ambassadeur de France	15
1.1.1.1 Des statuts élaborés par la France	15
1.1.1.2 Une gouvernance qui repose uniquement sur l'ambassadeur	16
1.1.1.3 Les prérogatives du ministère des affaires étrangères	18
1.1.2 Une nature juridique, objet de débats	19
1.1.3 Une clarification sur la propriété des biens dont les conséquences n'ont pas été tirées.....	20
1.2 Les difficultés récurrentes d'administration des Pieux	22
1.2.1 Une ambassade peu dotée pour jouer son rôle	22
1.2.1.1 Une rotation élevée des diplomates affectés à l'ambassade près le Saint- Siège	22
1.2.1.2 Des moyens insuffisants pour opérer un suivi effectif	23
1.2.2 Les Pieux établissements, une administration défaillante	24
1.2.2.1 Des responsables diversement investis	24
1.2.2.2 Des services reposant sur un petit nombre d'agents	24
1.2.2.3 La congrégation, une instance consultative au rôle peu affirmé.....	25
1.2.3 Une gouvernance impossible à faire respecter	26
1.2.3.1 Une information de l'ambassade très lacunaire	26
1.2.3.2 Un équilibre précaire de la gouvernance	27
1.2.3.3 L'absence de définition des missions	28
1.2.3.4 Depuis 2016, des tensions récurrentes, une instabilité croissante	29
2 UNE GESTION DU PATRIMOINE APPROXIMATIVE ET PORTEUSE DE RISQUES	31
2.1 La gestion du patrimoine locatif.....	31
2.1.1 Un patrimoine locatif aux contours imprécis, géré de manière artisanale.....	32
2.1.1.1 Un périmètre mal défini	32
2.1.1.2 Une gestion artisanale	34
2.1.2 Une politique opaque d'attribution et de fixation des loyers	35
2.1.2.1 Des loyers hétérogènes.....	35
2.1.2.2 Des investissements importants sans impact sur la rentabilité des loyers	36

2.1.2.3	Une politique locative opaque, source de tensions avec certains ambassadeurs.....	37
2.1.2.4	De nombreuses situations avantageuses.....	39
2.1.3	Une rentabilité médiocre.....	40
2.1.3.1	Des résultats surévalués.....	40
2.1.3.2	Une perte financière significative.....	40
2.1.4	De premières mesures de redressement.....	41
2.2	Des opérations de rénovation et d'entretien du patrimoine marquées par les dérives.....	43
2.2.1	Une organisation défaillante.....	43
2.2.1.1	Une information lacunaire, une programmation des travaux inexistante.....	43
2.2.1.2	Une organisation interne fluctuante et peu performante.....	45
2.2.2	Des procédures inadaptées et des constatations préoccupantes.....	47
2.2.2.1	Des règles floues de mise en concurrence.....	47
2.2.2.2	Les avenants et dépassements de marché.....	49
2.2.2.3	Des prestataires en position dominante.....	49
2.2.3	Un bilan partiel qui atteste de la gravité du préjudice.....	50
2.3	L'intervention du ministère de la culture pour la conservation des biens culturels des Pieux établissements.....	52
2.3.1	Un partenariat structuré mais des montants limités.....	52
2.3.1.1	Un partenariat qui reste perfectible.....	52
2.3.1.2	Un financement plafonné depuis 2003.....	53
2.3.2	Un bilan mitigé.....	54
2.3.2.1	Un soutien essentiellement concentré sur les églises.....	54
2.3.2.2	Un retard dans la mise en œuvre de mesures de protection incendie des églises.....	55
2.3.2.3	Un retard inquiétant dans l'inventaire et le plan de sauvegarde des œuvres.....	56
3	UNE GESTION FINANCIERE ET DES RESSOURCES HUMAINES OPAQUE ET ARTISANALE.....	59
3.1	Des lacunes graves dans la tenue du budget et des comptes.....	59
3.1.1	Des budgets imprécis et peu respectés.....	60
3.1.1.1	Des conditions d'adoption critiquables.....	60
3.1.1.2	Le caractère limitatif du budget n'est pas respecté.....	60
3.1.2	Des comptes partiels dont la fiabilité est douteuse.....	61
3.1.2.1	Une présentation des comptes insatisfaisante et incomplète.....	61
3.1.2.2	Le traitement comptable des biens immobiliers et mobiliers est problématique.....	62
3.1.2.3	La tenue des comptes bancaires et le maniement des espèces.....	64
3.2	Une situation financière florissante.....	68
3.2.1	Les éléments marquants de la situation financière.....	69
3.2.1.1	Des recettes peu dynamiques, des dépenses en hausse.....	69
3.2.1.2	Un résultat très positif mais qui se dégrade.....	70
3.2.1.3	Des dépenses d'investissement élevées mais en baisse.....	70
3.2.1.4	Un bilan partiel.....	71
3.2.2	Une stratégie de thésaurisation, paradoxale compte tenu des besoins en investissement.....	71
3.3	Une gestion des ressources humaines approximative en dépit d'effectifs limités.....	73

3.3.1 Des effectifs et des dépenses limités	73
3.3.2 Une gestion des ressources humaines approximative	74
3.3.2.1 Des irrégularités nombreuses	74
3.3.2.2 Des situations fragiles en matière de contrat et de couverture sociale.....	75
4 UN ENSEMBLE D'ACTIVITES RELIGIEUSES, SOCIALES, EDUCATIVES ET CULTURELLES, FLUCTUANT ET MAL ENCADRE	76
4.1 Une action sociale en fort développement mais peu structurée	77
4.1.1 Des dépenses modestes, un conventionnement inexistant	77
4.1.2 Un contenu et une ambition contestés.....	78
4.2 Une action culturelle consubstantielle aux Pieux établissements.....	79
4.2.1 Les dispositions du règlement de 1956	80
4.2.2 Le cadre juridique de chaque église	81
4.2.2.1 Le soutien à la Communauté de Saint-Louis.....	81
4.2.2.2 Saint-Claude et Saint-André des Francs-Comtois de Bourgogne.....	82
4.2.2.3 La Chapellenie nationale de France à Lorette	83
4.3 Une affectation et une ambition à redéfinir du domaine de la Trinité-des- Monts.....	84
4.3.1.1 Une succession de congrégations affectataires.....	85
4.3.1.2 Une gestion du site complexe.....	86
4.3.1.3 Une ambition à redéfinir.....	88
4.4 Une action culturelle embryonnaire	90
4.4.1 Une action culturelle excessivement limitée.....	90
4.4.2 Un partenariat récent avec le seul IFCSL.....	91
4.4.3 Une mise en valeur insuffisante de Saint-Louis des Français.....	92
4.4.3.1 Une diffusion du fonds de la bibliothèque du Palais à améliorer	92
4.4.3.2 Une meilleure ouverture au public des lieux culturels exceptionnels.....	93
4.4.4 Une valorisation très insuffisante du domaine de la Trinité des Monts.....	93
4.4.5 La contribution des Pieux établissements à la stratégie d'influence	94
ANNEXE	96
Annexe n° 1. Situation financière Pieux établissements 2015-2022.....	97

SYNTHÈSE

Les Pieux établissements de la France à Rome et à Lorette, qui trouvent leur origine dans des fondations religieuses ou caritatives du Moyen-Âge et de la Renaissance avant d'être rassemblés au tournant des XVIIIème et XIXème siècles en une administration unifiée sont aujourd'hui une institution fragilisée. Quelle que soit la profondeur de champ de l'examen auquel on les soumet, le constat est préoccupant, et il n'est pas nouveau.

Des carences identifiées de longue date

Placés sous l'autorité directe des ambassadeurs de France près le Saint-Siège, les Pieux établissements (souvent dénommés « les Pieux ») ont vu, à la faveur de la rotation élevée de ces derniers et de leur implication variable, leur gouvernance reposer sur des administrateurs restés parfois très longtemps en fonctions, à la gestion peu transparente et porteuse de risques. De longue date informé des dérives, le ministère des affaires étrangères n'a pas pris les mesures nécessaires pour rétablir une situation dégradée.

En 1967, devant l'état désastreux du patrimoine religieux à la charge des Pieux établissements ou des congrégations affectataires, le Gouvernement français était venu à leur secours pour prendre à sa charge l'entretien et les restaurations nécessaires aux églises nationales françaises. En 1979, un rapport confidentiel, demandé par l'ambassadeur alors en fonction auprès du Saint-Siège au Premier président de la Cour des comptes, faisait état d'une gestion laxiste et opaque, soulignait que les Pieux avaient perdu la moitié de leur patrimoine immobilier dans des conditions floues et alertait sur les risques d'atteinte à la probité.

Ce constat n'a rien perdu de son actualité. La libéralisation des loyers à Rome a certes permis aux Pieux établissements de retrouver une situation financière et économique florissante puisqu'ils dégagent chaque année un excédent budgétaire de 2 à 3,5 M€ qui leur permet de couvrir les dépenses d'investissement du patrimoine historique et locatif dont ils ont la charge. Mais rien n'a vraiment été entrepris pour clarifier leurs missions, moderniser leur fonctionnement, optimiser et rendre plus transparente leur gestion.

Un patrimoine aux contours imprécis et mal suivi

Le patrimoine des Pieux est riche de cinq églises nationales à Rome¹, du Palais Saint-Louis, des domaines de la Trinité-des-Monts et de Lorette ainsi que de treize immeubles locatifs. Pour autant, ses contours sont encore imprécis et il est géré sans priorité, ni réflexion stratégique. Ce suivi défaillant se traduit par des risques de dépossessions qui se sont, pour certains déjà concrétisés.

Les carences sont nombreuses et manifestes. Le domaine de la Trinité-des-Monts, concédé depuis près de deux siècles à diverses communautés religieuses pour y diriger une maison d'éducation pour jeunes filles par des religieuses françaises, conformément à un accord diplomatique entre la France et le Saint-Siège, est aujourd'hui occupé par une école privée italienne aux frais de scolarité élevés, en violation des dispositions expresses de l'accord

¹ Saint-Louis des Français, Saint-Nicolas des Lorrains, Saint-André et Saint-Claude des Francs-comtois de Bourgogne, Saint-Yves des Bretons, la Trinité des Monts.

précité, et en contradiction avec ses dispositions relatives « *au caractère français du domaine de la Trinité-des-Monts* » et « *au service de l'enseignement de la langue et de la diffusion de la culture française* ».

L'ambassade n'a pas été plus vigilante s'agissant de la convention la liant au Vicariat général de Rome pour l'utilisation par la communauté du Très-Saint-Sacrement de l'église française de Saint-Claude des Francs-Comtois de Bourgogne et ses dépendances. Les conditions expresses de la concession de cette église, notamment la présence de prêtres français, ne sont plus respectées depuis plusieurs décennies sans que l'ambassade n'en ait tiré les conséquences, à savoir la réaffectation à une congrégation française de l'église et de l'immeuble d'habitation attenant. Le domaine de Lorette, issu de donations royales, est à l'abandon depuis des décennies, faute de suivi.

Enfin, alors que le patrimoine des Pieux établissements comprend plusieurs milliers d'objets et d'œuvres, dont certaines mondialement célèbres comme le cycle de Saint-Matthieu du Caravage à Saint-Louis des Français, un retard inquiétant a été pris dans l'actualisation d'un inventaire partiel, réalisé en 2006, et dans la réalisation d'un plan de sauvegarde pour la protection des œuvres en cas d'incendie. Aucun récolement n'a d'ailleurs été effectué pour vérifier l'intégrité des objets et œuvres inventoriés.

Un patrimoine, dont la propriété à la France a été récemment confirmée, à la rentabilité affaiblie par une gestion opaque et artisanale

Alors que le règlement de 1956 arrêté par l'ambassadeur près le Saint-Siège donne tous les attributs de la propriété au ministère, l'ambiguïté a été maintenue de longue date sur le statut des Pieux établissements et du patrimoine qu'ils gèrent. Des décisions unanimes des tribunaux fiscaux italiens, confirmées en cassation, ont jugé que les propriétés gérées par les Pieux établissements, service de l'ambassade, appartenaient à la France. À ce titre, ce patrimoine est exonéré de taxes sur les revenus immobiliers. L'ambassade et le ministère n'ont toujours pas tiré les conséquences de ces décisions alors que c'est la thèse qu'ils ont continuellement soutenue pendant trente ans auprès des juridictions italiennes concernées. Ainsi, en 2020, une réponse du ministre à une question parlementaire ne mentionnait pas ces décisions.

La gestion locative, de loin première source de revenus des Pieux, de l'ordre de 4,6 M€ en 2022, est marquée par le manque de professionnalisme et les avantages peu justifiés octroyés à de nombreux locataires, ce qui en explique la médiocrité des résultats. L'implication de certains ambassadeurs, comme entre 2016 et 2018, n'a pu durablement infléchir les pratiques et apporter plus de transparence dans le choix des locataires et le mode de fixation des loyers. Les Pieux établissements se sont ainsi privés d'une part importante des ressources qu'ils sont en droit d'attendre de leur patrimoine locatif, près de 50 % du revenu actuel. Les investissements significatifs effectués depuis quinze ans sur ce patrimoine, plus de 23 M€, n'en ont pourtant jamais augmenté la rentabilité. C'est la capacité d'agir des Pieux établissements qui est ainsi fortement limitée notamment pour l'entretien des églises et du patrimoine historique dont ils ont la charge.

Une coopération défailante avec le ministère de la culture pour le patrimoine religieux et culturel

À cet égard, bien qu'il existe dans les églises, notamment à Saint-Louis des Français, et au Palais Saint-Louis un risque avéré pour la sécurité des biens et des personnes, dont ses

résidents et le public, les dispositifs de sécurité incendie préconisés par une mission du ministère de la culture en 2020, ne sont toujours pas opérationnels en 2024. L'allongement des délais pour leur mise en œuvre expose la responsabilité de l'ambassadeur sous l'autorité duquel les Pieux établissements sont placés.

Alors que les Pieux établissements bénéficient à titre exceptionnel depuis plus d'un demi-siècle du soutien financier et scientifique du ministère de la culture, dans le cadre d'une convention, leurs réticences, voire leur refus, à coopérer avec ce ministère ont été persistants. Ce sont ainsi deux programmes parallèles de travaux, dont la cohérence n'est pas acquise, avec des architectes et entreprises distincts, qui sont mis en œuvre sur les églises et le patrimoine historique dont les Pieux ont la charge. Si la programmation pluriannuelle effectuée par le ministère de la culture apparaît documentée, suivie et transparente, et le choix des prestataires résulte de procédures ouvertes et transparentes, il n'en est rien pour les Pieux établissements dont les priorités n'apparaissent pas définies en l'absence de tout schéma directeur, tandis que les entreprises sont retenues sans véritable concurrence.

Des dérives importantes sur les travaux sans réaction du ministère

Si les travaux sur le patrimoine immobilier sont la principale source de dépenses des Pieux établissements, ils constituent également une de leurs principales zones de risque. Instruits par les affaires de corruption de la décennie précédente, et qui les ont conduits à se séparer successivement de leur administrateur délégué, de leur directeur technique et de certaines entreprises, l'administrateur des Pieux établissements et l'ambassadeur auraient dû mettre en place des procédures permettant un appel ouvert à la concurrence, une analyse rigoureuse des offres et un contrôle des prestataires et des travaux effectués. Il n'en a rien été. Au contraire, jusqu'à 2022, il n'existait pas de publicité des appels d'offres, les marchés de travaux étaient confiés à un petit nombre d'entreprises, souvent les mêmes, leur maîtrise d'œuvre et leur surveillance à un seul architecte depuis 2012, aucun contrôle du service fait n'étant effectué, avec le risque de surfacturations importantes au détriment des Pieux établissements. De surcroît, nombre de travaux ont été effectués dans respecter les règles italiennes, induisant des risques pénaux et financiers, notamment le paiement d'amendes et la régularisation des travaux.

Face à ces risques, l'ambassade est restée largement passive depuis quinze ans. En dépit des efforts réels accomplis entre 2016 et 2018, un ambassadeur et son équipe n'ont pu redresser durablement la situation. Au contraire, ils se sont heurtés à une vive résistance de l'administrateur et du trésorier des Pieux établissements qui ont entravé toutes les mesures tendant à mettre fin à ces pratiques et à élargir la concurrence. Seul un changement d'administrateur et de trésorier a permis, entre 2019 et 2021, un début d'assainissement qui restait cependant à confirmer.

Une gestion opaque et critiquable ; des actifs financiers gérés de façon extracomptable

La gestion budgétaire, comptable et financière des Pieux établissements appelle elle aussi de nombreuses critiques. Le budget, dont le caractère prévisionnel et explicatif est particulièrement imprécis, n'est pas respecté, laissant une grande liberté de manœuvre à l'administration des Pieux, tandis que l'ambassade ne disposait, jusqu'en 2023, d'aucun outil de pilotage pour suivre l'exécution de ce budget. Les comptes sont incomplets et leur périmètre incertain : nombre de documents prévus par le règlement n'ont jamais été fournis, ni même

élaborés ; le patrimoine immobilier, à l'exception des immeubles de rendement, et la quasi-totalité du patrimoine mobilier, dont les œuvres d'art, ne sont ni recensés ni valorisés en comptabilité.

En outre, les comptes n'ont reflété, jusque fin 2018, qu'une partie des avoirs financiers et comptes bancaires des Pieux. Des comptes bancaires ouverts à l'Institut des Œuvres de la Religion ont été gérés hors comptabilité, de façon opaque et irrégulière par les administrateurs et les trésoriers, qui n'en rendaient pas compte de manière détaillée aux ambassadeurs qui auraient pourtant dû autoriser les opérations. Ils ont été utilisés au cours du temps pour de nombreux paiements en espèces, comme les rémunérations qu'ont continué à percevoir l'administrateur et le trésorier malgré l'interdiction formelle d'un ambassadeur en 2005. Fin 2018, il restait 2,3 M€ de placements et de liquidités résiduels qui, à la demande de l'ambassadeur, ont été réintégrés dans les comptes des Pieux établissements. Le degré de connaissance de ces comptes par le ministère des affaires étrangères, son absence de réaction et de curiosité suscitent des interrogations.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que les Pieux établissements reposent sur une équipe très réduite, dont certains membres sont restés très longtemps en fonctions – plusieurs dizaines d'années - dans un contexte inquiétant d'absence de procédures et de contrôle interne, de confusion des rôles et d'opacité, dénoncé par certains ambassadeurs. Ceci a contribué aux défaillances de la gestion locative et patrimoniale et aux dérives concernant le choix des entreprises et les travaux, auxquelles s'ajoutent une gestion approximative des personnels dont l'ambassadeur est l'employeur, et une faible traçabilité des managements d'espèces.

Dans un contexte de risques élevés, la responsabilité des ambassadeurs et de l'État est engagée

De manière générale, il y a lieu d'insister sur les risques qu'encourent les ambassadeurs et l'État français du fait de la gestion désordonnée des Pieux établissements. Si le règlement actuel qui les régit les place sous la seule autorité de l'ambassadeur de France, ce dernier ne dispose pas des leviers ni de l'information pour conduire et surveiller leur administration. La gouvernance actuelle, sans véritable conseil d'administration et dont le cadre juridique n'a pas toujours été respecté, a reposé sur une administration à temps partiel sans lien contractuel avec l'ambassade dont le pilotage était intermittent. Les conflits longtemps récurrents entre ambassadeurs, administrateurs et trésoriers, la gestion médiocre des Pieux établissements tant sur les plans financier, comptable et locatif que juridique et des ressources humaines, l'opacité et la lenteur de son action, ses relations tendues avec tous les partenaires, le retard qu'elle a pris en matière de valorisation et de démocratisation d'un patrimoine religieux et culturel exceptionnel, démontrent que le cadre actuel, qui date de 1956, doit désormais évoluer.

Le ministère des affaires étrangères qui, en dépit des alertes de certains ambassadeurs, a laissé perdurer depuis des décennies cette situation de mauvaise gouvernance, avec d'évidents risques financiers et de réputation, n'a pas accordé à ce dossier l'attention qu'il méritait.

Jusqu'à récemment, le ministère s'est retranché derrière une ambiguïté supposée du statut des Pieux établissements pour atténuer sa responsabilité. Or, les Pieux sont placés sous l'autorité unique de l'ambassadeur et donc du ministère et ce dernier dispose de tous les pouvoirs sur leur gestion, leur activité et leur patrimoine. Il est donc responsable, en dernier ressort, en cas de survenue de risques de toute nature. Il a également toute autorité pour conduire à une remise en ordre de la gestion des Pieux établissements qui s'impose d'urgence.

Donner aux Pieux un statut conciliant autonomie, transparence et contrôle

Le cadre juridique actuel des Pieux établissements, dont l'ambiguïté longtemps entretenue a nourri les dérives, doit impérativement évoluer. L'importance du patrimoine qui leur est confié, ses dimensions culturelle, architecturale et religieuse avec la présence de communautés que les Pieux soutiennent, les ambitions d'influence de la France auprès du Saint-Siège, les responsabilités qu'elle exerce sur les Pieux plaident pour une structure garantissant une gouvernance stable, des missions claires, une administration autonome mais mieux supervisée, un cadre juridique et financier rigoureux, et des moyens propres au service du rayonnement spirituel, culturel et linguistique de la France à Rome.

La création d'un établissement public, placé sous la tutelle conjointe du ministère en charge des affaires étrangères et de celui de la culture, compte tenu de l'apport financier et scientifique de ce dernier, pourrait à cet égard être étudiée en dépit des réticences des deux ministères concernés. Une autre solution serait de donner aux Pieux un statut d'établissement à autonomie financière (EAF), doté d'une administration adaptée à ses ressources et ses ambitions et rattaché à l'ambassadeur de France près le Saint-Siège, comme l'est l'Institut-français Centre Saint-Louis dont les Pieux établissements pourraient par ailleurs se rapprocher.

Quel que soit le choix qui sera arrêté par l'État, il doit mettre un terme sans délai aux errements constatés et redresser une situation qui a trop longtemps évolué sans contrôle ni rigueur au mépris des règles de la gestion publique. L'objectif doit être à la fois d'assumer et de valoriser un héritage historique, patrimonial et spirituel exceptionnel qui doit contribuer fortement au rayonnement de la France à Rome.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (SG du MEAE, ambassade près le Saint-Siège, direction générale du patrimoine et de l'architecture du ministère de la culture) : Étudier les différentes solutions envisageables pour doter les Pieux établissements d'un statut adapté à leurs missions et garantissant une gouvernance efficace, et engager, le cas échéant, avec les autorités italiennes et le Saint-Siège les concertations nécessaires.

Recommandation n° 2. (SG du MEAE, ambassade près le Saint-Siège) : Mettre en œuvre la politique d'attribution des logements et de fixation des loyers définie récemment afin d'assurer la rentabilité du patrimoine locatif.

Recommandation n° 3. (SG du MEAE, ambassade près le Saint-Siège) : Mettre en place des outils de pilotage et de suivi du patrimoine locatif (schéma directeur et budget pluriannuels, tableaux de bord ...) et en confier la gestion à des agents spécialisés recrutés à cette fin ou l'externaliser avec une prestation mise en concurrence et contrôlée.

Recommandation n° 4. (SG du MEAE et ambassade de France près le Saint-Siège) : Poursuivre la remise en ordre de la gestion des opérations de travaux des Pieux établissements en réalisant un état précis des travaux effectués et des marchés passés, en établissant un schéma directeur immobilier pluriannuel, en recourant systématiquement à des appels ouverts à la concurrence et en étudiant les conditions d'un appui permanent par le STBI.

Recommandation n° 5. (SG du MEAE, ambassade près le Saint-Siège) : Achever sans délais les mesures anti-incendie nécessaires pour les lieux accueillant du public et notamment l'église et le Palais Saint-Louis des Français et les quatre autres églises.

Recommandation n° 6. (Direction générale des patrimoines et de l'architecture du ministère de la culture, SG du MEAE, ambassade près le Saint-Siège) : Étendre la convention entre le ministère de la culture et les Pieux établissements à l'ensemble du patrimoine culturel, religieux et historique des Pieux ainsi que les objets et œuvres contenus, le financement complémentaire étant apporté par les Pieux.

Recommandation n° 7. (Direction générale des patrimoines et de l'architecture du ministère de la culture, SG du MEAE, ambassade près le Saint-Siège) : Actualiser l'inventaire mobilier des Pieux établissements, effectuer le récolement, élaborer des programmes de restauration, des plans de sauvegarde et des dispositifs de conservation préventive sous la responsabilité du ministère de la culture et du STBI

Recommandation n° 8. (SG du MEAE, ambassade près le Saint-Siège) : Professionnaliser la gestion budgétaire et comptable des Pieux établissements en renforçant les équipes en place, les procédures et les outils et veiller à la stricte application du règlement de 1956.

Recommandation n° 9. (SG du MEAE, ambassade près le Saint-Siège) : Rétablir au sein des comptes la comptabilisation de l'intégralité des opérations et du patrimoine des Pieux établissements et procéder à cette fin à un recensement exhaustif et régulièrement actualisé du patrimoine immobilier et mobilier ainsi que des comptes bancaires.

Recommandation n° 10. (SG du MEAE, ambassade de France près du Saint-Siège) : Sécuriser les circuits de recouvrement des recettes et de paiement des dépenses en limitant strictement les transactions en espèces.

Recommandation n° 11. (SG du MEAE, ambassade près le Saint-Siège) : À l'issue de la revue de la situation de l'ensemble des agents rémunérés par les Pieux établissements, procéder aux régularisations requises, tant sur le plan fiscal que social, auprès des autorités administratives concernées.

Recommandation n° 12. (SG du MEAE, ambassade de France près le Saint-Siège) : Encadrer les subventions sociales accordées par des conventions déterminant leur objet et les modalités de leur utilisation.

Recommandation n° 13. (SG du MEAE, ambassade près le Saint-Siège) : Redéfinir les conditions d'occupation de l'église Saint-Claude des Francs-Comtois de Bourgogne et de l'immeuble attenant et les biens situés à Lorette en révisant ou en établissant des baux aux conditions du marché.

Recommandation n° 14. (SG du MEAE, ambassade près le Saint-Siège, direction générale du patrimoine et de l'architecture du ministère de la culture) : Étudier et définir, avant l'échéance de l'avenant diplomatique en 2026, une nouvelle destination pour le domaine de la Trinité-des-Monts conforme à sa vocation historique et religieuse et aux ambitions de rayonnement de la culture et de la langue française.

Recommandation n° 15. (SG du MEAE, Ambassade près le Saint-Siège, direction générale du patrimoine et de l'architecture du ministère de la culture) : Afin de valoriser le patrimoine français des Pieux établissements à Rome et de contribuer au rayonnement de la culture, de l'histoire et de la langue françaises, définir une stratégie d'actions intégrant une politique d'édition, d'ouverture au public et de recours au mécénat.

INTRODUCTION

Dans le cadre de l'article L.111.3 du code des juridictions financières, la Cour des comptes a engagé un contrôle de l'ambassade de France près le Saint-Siège qui a porté sur l'ensemble des services et entités qui lui sont rattachés et, notamment, les Pieux établissements de la France à Rome et à Lorette. Communément appelée « les Pieux », cette institution existe sous sa forme actuelle depuis un bref du Pape Pie VI de 1793 réunissant des entités précédentes ayant pour vocation d'accueillir diverses composantes de la communauté française de Rome et des pèlerins initialement rassemblés par « nations » médiévales (Français, Lorrains, Bretons, Francs-Comtois, Savoyards) ainsi que des congrégations religieuses autour d'églises et de centres d'accueil qui leur étaient propres.

Les Pieux sont aujourd'hui encore chargés de la gestion d'un patrimoine d'une valeur considérable hérité des fondations originelles, qui couvre notamment cinq églises françaises², treize immeubles de rapport dans Rome, des immeubles annexes aux églises (le Palais Saint-Louis, le couvent de la Trinité-des-Monts, ...), des écoles et un parc sur la Trinité-des-Monts, ainsi que, dans la ville de pèlerinage de Lorette, un immeuble dédié à la Chapellenie nationale de France et un ensemble foncier à vocation agricole, d'une vingtaine d'hectares, comprenant à l'origine des fermes.

Brève présentation des Pieux établissements

De 1450 environ à 1793, cinq entités distinctes ont pour vocation d'accueillir la communauté française et celles des « nations » voisines (duchés de Bretagne et de Lorraine, comté de Bourgogne), progressivement incorporées au Royaume de France, qui sont de passage à Rome, en pèlerinage ou y résident plus durablement. Les églises et les bâtiments attenants ont été pour l'essentiel gérés et construits par les membres de ces communautés ou confréries, avec le soutien du Roi de France. Pour la Trinité-des-Monts, des financements royaux ont fortement contribué à l'érection des bâtiments par l'Ordre des Minimes.

Après la chute de la monarchie et l'absence de directives données par la République, pour éviter la déshérence de ce patrimoine, le Pape Pie VI réunit ces institutions par un bref du 10 décembre 1793, « *Non Opus Esse* ». Il les place « *sous l'administration, la surveillance et l'autorité* » du cardinal de Bernis, ambassadeur du Roi de France auprès du Saint-Siège de 1769 à 1791. En 1797, par le traité de Tolentino, en échange de cessions territoriales à la France et d'une forte indemnité de guerre, les droits de la France sur les Pieux établissements sont transférés par la République aux États pontificaux. Dans la foulée du Concordat de 1801 conclu entre la République française et le Saint-Siège, les Pieux sont restitués à la France du Premier consul Bonaparte et lui demeurent rattachés sous l'Empire et depuis.

À la Restauration, la réunion des Pieux établissements est confirmée en 1816 par une ordonnance de l'ambassadeur du Roi Louis XVIII, le comte de Blacas. Les statuts et la gouvernance des Pieux établissements sont ensuite établis en un règlement général par le comte de Latour-Maubourg,

² Saint-Louis des Français, la Trinité-des-Monts, Saint-Nicolas des Lorrains, Saint-Yves des Bretons, Saints André et Claude des Francs-Comtois de Bourgogne, parfois aussi appelée Saint-Claude des Bourguignons. L'église Saint-Louis des Français et l'église et le couvent de la Trinité-des-Monts sont classés monuments historiques.

ambassadeur, et approuvé par François Guizot, ministre du Roi Louis-Philippe en 1843. Il comprend un nouveau titre consacré au service religieux des Pieux établissements.

Le règlement est ensuite amendé à plusieurs reprises par les ambassadeurs successifs sous la monarchie de Juillet, le Second Empire et les III^{ème} et IV^{ème} Républiques (1845, 1860, 1872, 1874, 1891, 1946 et 1956). Ces règlements placent les Pieux établissements sous l'autorité de l'ambassadeur de France près le Saint-Siège.

Après la prise de Rome et la chute des États pontificaux le 20 septembre 1870 qui achèvent l'unité italienne, par l'article 8 du décret du 1^{er} décembre 1870 du roi Victor-Emmanuel II, le nouveau Royaume d'Italie reconnaît, au plan interne, les droits de la toute récente République française sur les Pieux établissements. Dans le champ du droit international, un échange de lettres entre les deux pays, intervenu en 1875 et 1876, confirme la décision du 1^{er} décembre 1870.

De 1904 à 1920, période de rupture des relations diplomatiques entre la France et le Saint-Siège, les gouvernements français successifs ont continué d'administrer les Pieux établissements, le ministère des affaires étrangères y détachant un agent à cette fin. Pendant la Seconde guerre mondiale, une partie des biens administrés par les Pieux établissements sont placés sous séquestre par le régime fasciste et leur sont rendus en 1943, avant la fin de la guerre, sur intervention du Pape Pie XII.

En 1956, le règlement est refondu et actualisé par l'ambassadeur en fonction, M. Wladimir d'Ormesson, et approuvé par le ministre des affaires étrangères. Il sollicite ensuite le Pape Pie XII qui approuve par un bref la partie consacrée au service religieux et en certifie la conformité générale aux règlements antérieurs.

L'Allemagne, l'Espagne et le Portugal entretiennent des institutions comparables, au patrimoine considérable. Selon l'ambassadeur d'Ormesson, leur administration est semblable³.

Lors du précédent contrôle engagé sur l'ambassade de France près le Saint-Siège en 2002, la Cour avait relevé l'importance du patrimoine qui lui était ainsi rattaché, celle des subventions allouées par le ministère des affaires étrangères et celui de la culture pour son entretien et le redressement effectif de la situation financière des Pieux, dans un contexte de libéralisation du marché immobilier à Rome. Vingt ans plus tard, la gravité des constatations effectuées à l'occasion d'un nouveau contrôle de l'ambassade a justifié une analyse approfondie de la situation des Pieux établissements.

La conduite du contrôle a été rendue difficile par les refus réitérés de l'administrateur et du trésorier en fonctions au début du contrôle de la Cour de répondre à certains questionnaires, de communiquer les documents en leur possession pour justifier leur gestion et leurs opérations comptables et financières, de permettre des échanges de la Cour avec leurs collaborateurs ainsi que par des délais de réponse excessifs. Leurs départs et l'arrivée d'un nouvel administrateur ont permis une plus grande fluidité d'information. Toutefois, de manière générale, les investigations ont été freinées, outre les entraves précitées, par le caractère incomplet, disparate et mal organisé des dossiers et archives des Pieux établissements et de l'ambassade ainsi que par la perte d'information lors des changements de responsables.

En dépit de ces difficultés, le contrôle de la Cour a mis en évidence des défaillances graves qui concernent tant les statuts et la gouvernance des Pieux (1), les questions relatives à leur patrimoine (2), les modalités de leur gestion budgétaire, comptable et financière ainsi que des ressources humaines (3), mais aussi l'ensemble de leurs activités religieuses, sociales, éducatives et culturelles (4).

³ Wladimir d'Ormesson : « La présence française dans la Rome des Papes »

1 UNE CLARIFICATION INDISPENSABLE DU STATUT DES PIEUX ETABLISSEMENTS

Le règlement du 25 août 1956 « *pour l'administration et le service religieux des Pieux établissements de la France à Rome et à Lorette* » est l'unique texte qui régit cette administration. Il comporte trois titres. Le premier en définit les statuts, la gouvernance, la gestion budgétaire, comptable et financière. La deuxième traite du service religieux des églises administrées par les Pieux établissements. La troisième vise les dispositions communes.

Son ancienneté ainsi que les visions différentes des ambassadeurs et des administrateurs successifs ont nourri des débats sur l'étendue des responsabilités de chacun et entretenu une ambiguïté quant aux statuts des Pieux établissements. Faute d'avoir été levée, cette ambiguïté a conduit à ce que naissent et perdurent des difficultés multiples dans l'administration des Pieux établissements.

1.1 Une administration placée sous l'autorité de l'ambassadeur

Le règlement de 1956 confie à l'ambassadeur de France près le Saint-Siège la totalité des responsabilités de gestion des Pieux établissements. Les décisions prises par les juridictions italiennes sur le statut de leurs biens n'ont pas conduit le ministère des affaires étrangères à entreprendre une clarification de leur statut juridique.

1.1.1 Les pouvoirs étendus de l'ambassadeur de France

La France, par l'intermédiaire de son ambassadeur placé sous l'autorité du ministère des affaires étrangères, dispose des pouvoirs les plus étendus sur les Pieux établissements dans le cadre de statuts qu'elle a édictés et qu'elle peut modifier à sa volonté, dans certains cas après en avoir saisi le Saint-Siège.

1.1.1.1 Des statuts élaborés par la France

Le « Règlement pour l'administration et le service religieux des Pieux établissements de la France à Rome et à Lorette » a été élaboré, en 1956, par l'ambassade de France auprès du Saint-Siège, dirigée à l'époque par M. Wladimir d'Ormesson, et les services du ministère des affaires étrangères. Signé le 25 août 1956 par l'ambassadeur, en vertu d'une autorisation contenue dans la dépêche ministérielle du 3 août 1956, il « *remplace tous les règlements antérieurs et servira désormais de règle unique aux Pieux établissements* » (article 109).

Le règlement de 1956 n'est pas la résultante d'un accord international avec le Saint-Siège. Après l'approbation du ministre et la promulgation de l'arrêté, il a fait l'objet d'un bref du Pape Pie XII le 8 septembre 1956. C'est à une demande expresse de l'ambassadeur d'Ormesson qu'a répondu le Pape en 1956, les règlements précédents n'ayant pas tous reçu

l'assentiment du Pape (notamment ceux de 1816, de 1860 et 1891) qui n'avait pas été sollicité. Celui de 1843 l'avait été et le bref de Pie XII s'y réfère.

L'article 109 du règlement de 1956 précise : « **plein pouvoir demeurant réservé à l'ambassadeur** d'en interpréter ou modifier les dispositions en cas de nécessité, sauf à en référer dans les cas importants au ministre des affaires étrangères ». Il confie la procédure de modifications des statuts des Pieux exclusivement à l'ambassadeur et au ministère, sauf pour celles qui toucheraient aux responsabilités religieuses qui devront, pour certaines d'entre elles, être soumises à la validation du Saint-Siège. Une modification importante relèverait du ministre des affaires étrangères (article 109) et il appartiendrait alors à celui-ci de décider s'il veut la soumettre au Pape, via le nonce apostolique à Paris ou son ambassadeur auprès du Saint-Siège.

L'ambassadeur est également seul juge de la manière d'interpréter et d'appliquer le règlement. Il est l'autorité de gouvernance des Pieux.

1.1.1.2 Une gouvernance qui repose uniquement sur l'ambassadeur

Les 110 articles du règlement de 1956 confient à l'ambassadeur les pleins pouvoirs sur les Pieux établissements.

Son premier article indique, en effet, que les Pieux établissements de la France à Rome et à Lorette sont réunis « **en une seule administration placée sous l'autorité de l'ambassadeur de France près le Saint-Siège** ». Les 109 articles suivants précisent l'étendue de ses pouvoirs de gestion et les organes qui complètent la gouvernance, sans toutefois affaiblir l'autorité et la responsabilité de l'ambassadeur car ces instances agissent en son nom.

Le règlement prévoit ainsi que l'ambassadeur est assisté (articles 2 à 4) « *pour la surveillance de l'administration temporelle des Pieux établissements de 12 Français notables domiciliés à Rome, ecclésiastiques pour une moitié, laïcs pour l'autre, formant une assemblée consultative, dite congrégation générale* ». L'ambassadeur choisit et nomme seul l'ensemble de ces personnalités, pour cinq ans, sauf le premier secrétaire de l'ambassade et le supérieur de Saint-Louis des Français qui sont membres de droit. Le règlement de 1956 prévoit un avis préalable de la congrégation dans quinze situations⁴, pour les actes les plus importants de la gestion. Toutefois, la décision finale d'approbation appartient toujours à l'ambassadeur.

Celui-ci est assisté (article 5), « *pour la conduite de l'administration des Pieux établissements, d'une députation administrative de trois membres comprenant le conseiller de l'ambassade, Président, un administrateur et un trésorier, l'un d'entre eux ecclésiastique, l'autre laïc, choisis au sein de la colonie française de Rome* ». Le texte prévoit explicitement qu'ils sont nommés par arrêté de l'ambassadeur (avec l'agrément du ministre des affaires étrangères), responsables devant lui et révocables à son gré. Ils procèdent de son autorité et

4 Indemnités de fonctions de l'administrateur et du trésorier (art. 5), action en justice de l'administrateur sur autorisation de l'ambassadeur (art. 6), examen du budget (art. 18), réaffectation de crédits au sein du budget (art. 20), examen des baux, locations etc. (art. 26), aliénation des propriétés immobilières (art. 27), aliénation des valeurs mobilières (art. 28), dons et legs (art. 30), emprunts (art. 32), admissions en non-valeurs (art. 36), acquisitions d'immeubles (art. 39), locations de biens pris à loyer (art. 41), acquisitions de valeurs mobilières (art.42), compte financier (art. 83).

disposent de prérogatives exercées en son nom. Leur mission au terme de l'article 5 du règlement, consiste, dans le cadre d'un organe subordonné à l'ambassadeur à « l'assister ».

Plus proche collaborateur de l'ambassadeur dans ses fonctions diplomatiques, le numéro deux de l'ambassade, doté du titre de ministre-conseiller, est désigné es-qualité président de cette députation administrative. Ainsi, il préside, des réunions pendant lesquelles les affaires concernant les Pieux sont traitées avec l'administrateur et le trésorier et, le cas échéant, des collaborateurs. Le règlement confère au ministre-conseiller des pouvoirs étendus tant à l'égard de l'administrateur que du trésorier⁵.

Dans la logique des principes juridiques qui gouvernent l'organisation financière de l'administration française, le règlement de 1956 confie à l'administrateur les attributions d'un ordonnateur délégué et au trésorier un rôle très similaire à celui d'un comptable public⁶. L'ordonnateur principal est l'ambassadeur.

Les compétences de l'administrateur et du trésorier aux termes du règlement de 1956

L'administrateur représente les Pieux établissements dans tous les actes de la vie civile mais il exerce ses fonctions dans le cadre des directives et autorisations qui lui sont données par l'ambassadeur après avis de la congrégation et, le cas échéant, des instructions corrélatives qu'il reçoit du président de la députation administrative (art. 6). Ainsi, s'il est préposé notamment à la gestion du patrimoine immobilier et mobilier des Pieux et à la location de leurs immeubles de rapport, c'est l'ambassadeur qui arrête les clauses et conditions des baux et locations (art. 26 et 41) et le président de la députation qui approuve les baux. Les baux ou conventions sont signés par l'administrateur qui intente les actions en justice avec l'autorisation de l'ambassadeur et après avis de la congrégation.

L'administrateur a, en matière budgétaire et financière, les attributions d'un ordonnateur délégué. Il prépare le budget – qui est approuvé par arrêté de l'ambassadeur après avis de la congrégation générale - et il l'exécute (art. 18). Il constate et liquide les droits et les charges des Pieux établissements et émet les titres correspondant (art. 7). L'administrateur est seul habilité à engager les dépenses (art. 39) dans le cadre du budget arrêté par l'ambassadeur qui reste compétent pour la fixation des traitements, salaires ou indemnités du personnel administratif et de service (art. 15) de même que les indemnités et pensions des recteurs, chapelains et pensionnaires des églises (art. 91, 97 et 99). Le personnel administratif est nommé par arrêté de l'ambassadeur et révoqué par lui (art. 15). L'administrateur n'engage et ne licencie que le personnel de service.

De même, les contrats sont passés par l'administrateur mais doivent être préalablement approuvés par le président de la députation administrative. Si l'administrateur passe les marchés de travaux ou de fournitures, il doit recueillir l'approbation du président de la députation administrative (montant fixé au-dessus de 4 000€ en 1956).

Pour sa part, le trésorier assure la direction de la comptabilité (art. 8). Il vise les mandats émis par l'administrateur et effectue sous sa responsabilité les paiements. Il est chargé de la tenue de la comptabilité, établit le compte financier, produit les documents comptables et leurs pièces justificatives,

⁵ Il donne des instructions à l'administrateur (art. 6) pour l'exercice de ses fonctions et vérifie la gestion comptable du trésorier (art. 8) à qui il peut demander toute information (art. 74). La gestion du trésorier est soumise, à tout moment, à ses vérifications. Il présente à l'ambassadeur le budget préparé par l'administrateur (art. 18). Il approuve les contrats passés par l'administrateur (art. 26), avant leur signature, et les marchés de travaux ou fournitures (art. 43). Il constate la situation de caisse chaque année (art. 10). Il agréé les établissements bancaires pour le dépôt des fonds des Pieux établissements (art. 11). Il peut requérir le trésorier (art. 62) etc.

⁶ Lors de l'élaboration du règlement de 1956, l'ambassadeur d'Ormesson avait consulté le Procureur général près la Cour des comptes, M. Maurice Lesage, qui avait préconisé la transposition, en priorité, du principe de séparation entre ordonnateur et comptable.

tient les inventaires des biens et actifs des Pieux établissements (articles 64 à 84). Comme l'administrateur, il est nommé et révoqué par l'ambassadeur devant lequel il prête serment (art. 9). L'ambassadeur approuve le compte financier préparé par le trésorier (art. 84), après avis de la congrégation générale. Auparavant, le président de la députation administrative procède à l'examen et à la vérification du compte et consigne ses observations dans un rapport remis à l'ambassadeur pour examen avec le compte devant la congrégation générale.

En définitive, le règlement de 1956 établit un équilibre entre la fonction de surveillance des Pieux établissements assurée par une instance consultative choisie par l'ambassadeur et présidée par lui et la fonction d'administration assurée sous l'autorité de l'ambassadeur par un triumvirat présidé par un diplomate de l'ambassade. C'est toujours l'ambassadeur qui doit décider *in fine*, soit directement, soit par l'intermédiaire du président de la députation, son premier collaborateur. Selon l'expression d'un ministre-conseiller, l'ambassadeur est juridiquement à l'égard des Pieux « *un PDG qui a tous les pouvoirs* ».

Dans la logique de cette organisation, le ministère des affaires étrangères dispose de prérogatives importantes.

1.1.1.3 Les prérogatives du ministère des affaires étrangères

Le règlement de 1956 prévoit une procédure d'agrément du ministre des affaires étrangères pour quelques décisions d'une importance particulière. L'ambassadeur est ainsi tenu de solliciter l'accord du ministre pour la nomination de l'administrateur et du trésorier mais également pour l'aliénation des propriétés immobilières (art. 27), les emprunts (art. 31), les acquisitions et échanges d'immeubles (art. 39). En complément, l'article 4 prévoit que « *les avis de la Congrégation peuvent, sur demande de ses membres exprimée à la majorité des voix, être transmis au Ministre des Affaires étrangères* ». Il n'existe pas de trace de l'utilisation de cette prérogative sur les deux dernières décennies.

Les instructions que reçoit l'ambassadeur⁷ font systématiquement mention d'orientations concernant les Pieux établissements. La note de cadrage du 29 juin 2016 fixait ainsi deux priorités à l'ambassadeur, la poursuite du chantier de rénovation de la bibliothèque de la Trinité-des-Monts et la révision de la convention avec le ministère de la culture. Le plan d'action élaboré par l'ambassadeur en 2017, quelques mois après son entrée en fonction et approuvé par le ministre, retenait explicitement l'objectif « *de contribuer à une plus grande transparence de la gestion des Pieux établissements* ».

L'ambassade informe le ministère des enjeux de l'administration des Pieux comme, par exemple, en sollicitant son accord pour le remplacement de l'administrateur et du trésorier ou les développements des contentieux.

Le ministère a donc les moyens de suivre la gestion des Pieux établissements dont il est régulièrement informé. Il a juridiquement autorité sur les décisions prises par l'ambassadeur

⁷ De l'ensemble des directions compétentes du ministère des affaires étrangère et également du ministère en charge de la culture, au titre de la convention prévoit le financement de travaux de restauration sur le patrimoine religieux des Pieux établissements.

dans l'exercice de fonctions exercées es-qualité et qui le rendent responsable des orientations, de la gestion et du fonctionnement des Pieux établissements.

1.1.2 Une nature juridique, objet de débats

La nature juridique des Pieux fait l'objet d'interrogations, des hypothèses diverses les assimilant parfois à une personne morale de droit français ou une personne juridique de droit italien. Ces débats se sont fondés notamment sur l'ambiguïté de la terminologie utilisée au sein du règlement de 1956 qui évoque une « administration ». Cette dénomination est héritée des arrêtés précédents jusqu'au début du XIX^{ème} siècle. Elle ne renvoie pas à une entité juridiquement autonome puisque cette « administration » est placée sous l'autorité de l'ambassadeur, représentant de la France dont il met en œuvre la politique.

Par ailleurs, le terme « fondation » employé dans la rédaction de l'article 1^{er} du règlement de 1956 a pu également susciter des questions. Il faut cependant observer que, hérité des règlements antérieurs, ce terme ne fait pas référence à la notion et au statut juridiques actuels des fondations mais à l'origine historique de chacun de ces établissements qui ont été « fondés » avec des objectifs religieux par les communautés nationales (Quatre-Nations, puis Français, Bretons, Lorrains et Francs-Comtois) ou des ordres religieux ou des cardinaux soutenus par l'autorité royale (Trinité-des-Monts, Lorette)⁸. Certaines prérogatives de l'ambassadeur vis-à-vis des communautés religieuses ont contribué à ces interrogations⁹ (cf. infra).

Une note non publique rédigée en 1977 par M. Jean-Paul Costa, membre du Conseil d'État, à la demande de l'ambassadeur Galichon alors en fonction, a longtemps été la seule sur la question de la nature juridique des Pieux établissements. Elle soutenait qu'ils n'entraient dans aucune des catégories juridiques (fondation, association, ...) reconnues par l'Italie. « *C'est là une construction tout à fait **sui generis**, à la tête pourtant d'un patrimoine important et revêtu d'une mission elle-même importante* ». Il indiquait néanmoins que la tutelle de l'État français sur les Pieux établissements est stricte et qu'« *il est évident qu'en cas de déconfiture financière ou de mauvais fonctionnement des Pieux ce serait l'ambassadeur, incarnation de l'État, qui en serait tenu pour l'ultime responsable* ». Il préconisait un approfondissement de l'analyse ainsi que d'autres études qui auraient pu contribuer à clarifier le statut juridique des Pieux établissements.

Depuis lors, en dépit de l'invitation de M. Costa et des constats alarmants sur leur gestion dont un rapport confié à un magistrat honoraire à la Cour des comptes en 1979¹⁰, d'alertes des ambassadeurs successifs, aucune étude ni clarification n'a été entreprise par le ministère des affaires étrangères, en près de 50 ans. Ainsi, les réponses du ministre aux

⁸ Cette confusion sur le sens du mot « fondation », aggravée par celui d'« établissements » qui peut laisser sous-entendre une relative autonomie, est reprise par un grand nombre d'articles de presse traitant ces dernières années des nominations aux Pieux et de ses principales affaires. En particulier, la presse française n'a cessé depuis des années, et jusqu'à encore maintenant, de qualifier les Pieux établissements de « fondation » et de leur attribuer la propriété des biens qu'ils gèrent.

⁹ Il procède aux nominations ecclésiastiques, décide des rétributions et des congés du personnel religieux, veille à l'accomplissement d'obligations culturelles et approuve le budget de fonctionnement de certaines églises.

¹⁰ Rapport demandé par l'ambassadeur d'Ormesson au Premier président de la Cour et confié par celui-ci à titre personnel à M. Dorange, conseiller maître honoraire

questions parlementaires sur les Pieux établissements, la dernière en 2020¹¹ et celles du ministère dans le cadre du présent rapport ne font que reprendre les éléments de langage, tirés de cette note de 1977, sans avoir conduit la moindre analyse depuis lors. Cela est d'autant plus regrettable qu'à cette date la propriété des biens et le statut des Pieux étaient clarifiés par les tribunaux fiscaux italiens à l'occasion de contentieux engageant l'ambassade et les Pieux.

1.1.3 Une clarification sur la propriété des biens dont les conséquences n'ont pas été tirées

La question du statut juridique des Pieux a été directement posée à l'occasion de plusieurs contentieux, en droit social et en matière fiscale.

En 2020, une salariée de l'aumônerie de Saint Louis refusait une modification de son contrat de travail qui entendait exclure l'application du droit social français pour un régime de droit italien. À cette occasion, son avocat a attiré l'ambassadrice devant les juridictions françaises, considérant, conformément aux dispositions du règlement de 1956, qu'elle était la responsable des Pieux. Après des articles de presse et des remous dans la communauté française à Rome, l'affaire a été réglée par une transaction en 2022, qui n'a donc rien tranché sur le plan juridique et social. Elle a néanmoins suscité des interrogations sur les risques de mise en jeu ultérieure de la responsabilité de l'ambassadeur et de la France, bien identifiés comme l'employeur vis-à-vis des autorités et des organismes de protection sociale italiens¹².

Dans ce contexte, une analyse juridique a été sollicitée en 2020 par l'administrateur des Pieux alors en fonction, auprès d'un spécialiste de droit canonique et de droit des cultes¹³. Sans trancher de façon définitive sur le statut juridique des Pieux, sa note souligne qu'ils n'apparaissent pas sur le registre des personnes juridiques de la préfecture de Rome, ne disposent pas non plus de l'attestation du ministre italien de l'intérieur applicable aux établissements ecclésiastiques bénéficiant d'une personnalité juridique antérieure à 1929¹⁴. Il conclut que « *compte tenu des récentes décisions fiscales italiennes, toutes convergentes, aucun élément déterminant ne permet d'écarter l'assimilation des Pieux Établissements à un service de l'Ambassade de France près le Saint-Siège* ».

Les décisions de la justice italienne ayant acquis la force de la chose jugée vont effectivement dans ce sens. Les Pieux établissements ont été opposés à l'administration fiscale italienne pendant deux décennies concernant l'imposition de leur patrimoine immobilier à des taxes sur les revenus locatifs et le foncier. Depuis 1993, ces contentieux se sont soldés par des jugements tous favorables à l'exonération au motif que le patrimoine géré par les Pieux établissements est propriété de la République française et donc, à ce titre, non taxable.

En 2016, au stade ultime de la cassation, comme lors des contentieux précédents, l'avocat mandaté par les Pieux établissements a plaidé sans ambiguïté la non-imposition des

¹¹ Réponse à une sénatrice, Mme Corinne Lepage, publiée dans le JO Sénat du 7 mai 2020 - page 2130

¹² Les bulletins de salaires et déclarations de cotisations sociales mentionnent le « *codice fiscale* », sorte de numéro INSEE, de l'ambassade de France près du Saint-Siège (n° 97229120585) dont le siège social mentionné est « Boulevard Saint-Germain » à Paris – France

¹³ Maître Tawil, auteur d'un recueil des Accords internationaux entre la France et le Saint-Siège Éditions du Cerf

¹⁴ En vertu de l'article n° 15-5^{ème} paragraphe du décret n° 33 du 13 février 1987.

biens « appartenant à l'État français par l'intermédiaire de l'ambassade de France - Pieux établissements de la France à Rome ». Son mémoire, validé tant par l'administrateur des Pieux que par l'ambassade, demandait « la confirmation des décisions des juridictions de 1^{er} et second degré qui ont reconnu l'exonération fiscale des biens appartenant à l'ambassade de France près le Saint-Siège, car les Pieux établissements de France à Rome sont une branche administrative de cette ambassade et donc une émanation d'un État étranger, c'est-à-dire de la République française ». Il indiquait fournir, à l'instar des contentieux précédents plusieurs pièces établies par la représentation française¹⁵ :

- un certificat du consulat de France censé attester « la propriété de l'État français sur les biens immobiliers des organismes français à l'étranger » ;

- une déclaration de l'ambassade de France près le Saint-Siège « attestant l'appartenance à l'État français des biens gérés par les Pieux établissements ».

La haute juridiction italienne (la Commissione Tributaria Centrale), se fondant sur ces pièces et arguments, a confirmé, dans un arrêt de 2016, toutes les décisions des juridictions du premier et second degré, qui déduisaient le régime fiscal applicable aux biens gérés par les Pieux établissement de leur appartenance à l'État français. Ces décisions toutes convergentes considèrent que le patrimoine immobilier géré par les Pieux établissements est propriété de l'État français et que, du point de vue des autorités italiennes, les Pieux établissements sont un service administratif de l'ambassade de France auprès du Saint-Siège, affectataire de biens lui appartenant et chargé de leur gestion.

S'agissant du patrimoine géré par les Pieux, elles traduisent les dispositions du règlement de 1956 qui prévoit explicitement que l'ambassadeur, représentant de l'État français, dispose de tous les attributs de la propriété : il décide de l'usage des biens (usus), il décide de l'affectation des produits, des loyers ou des ventes d'immeubles (fructus) et il prend toutes les décisions en matière d'aliénation ou de transformation des biens, avec l'aval du ministre (abusus). La France a ainsi le droit de jouir et disposer de ces propriétés de la manière la plus absolue.

Le ministère, interrogé par la Cour, sur les conséquences qu'il a tirées de ces décisions, s'est contenté d'indiquer que les juridictions italiennes ont tranché sur le régime fiscal des Pieux établissements et non sur leur nature. Il renouvelle avec circonspection son appréciation, fondée sur la note de 1977, selon laquelle les Pieux établissement disposeraient d'une personnalité juridique « *sui generis* », sans fournir aucune pièce établissant l'existence d'une personnalité juridique autonome, ni du point de vue du droit français ni de celui du droit italien.

Cette position, outre qu'elle est contradictoire avec celle défendue avec constance par les ambassadeurs et les Pieux devant les tribunaux italiens privilégie un statu quo juridique dont le contrôle de la Cour des comptes a montré qu'il a contribué aux difficultés, récurrentes, d'administration des Pieux établissements .

¹⁵ Il a également fourni une photocopie d'un avis d'imposition indiquant que les biens en question sont enregistrés auprès de l'ambassade de France ainsi qu'une note verbale de la Farnesina pour la transmission diplomatique des documents notifiés.

1.2 Les difficultés récurrentes d'administration des Pieux

Le règlement de 1956 définit une répartition des pouvoirs structurée, copiée sur le modèle de l'administration publique française et qui procède de l'ambassadeur. Dans la réalité, le pilotage des Pieux établissements par l'ambassade a rencontré de graves limites.

1.2.1 Une ambassade peu dotée pour jouer son rôle

1.2.1.1 Une rotation élevée des diplomates affectés à l'ambassade près le Saint-Siège

La durée moyenne du mandat d'un ambassadeur a été de trois ans. Elle est comparable pour les ministres-conseillers de sorte que le binôme ambassadeur-président de la députation administrative est affecté d'une forte instabilité. Dans le même temps, jusqu'en 2018, les administrateurs ont bénéficié d'une grande longévité. Ainsi entre 1956 et 2018 se sont succédé plus d'une vingtaine d'ambassadeurs alors que les Pieux établissements n'ont connu que trois administrateurs, en plus de soixante ans. Les trésoriers ont, pour la plupart, bénéficié également d'une forte longévité : de dix ans de 1980 à 1990, et plus de 28 ans de 1990 à 2018 pour son successeur. Cette longévité surprend au regard des dérives périodiquement relevées (cf. infra).

De surcroît, les vacances du poste d'ambassadeur ont été fréquentes et parfois durables. Les intérim ont restreint l'implication du chargé d'affaires dans l'administration des Pieux. Ceci a notamment été le cas en 2022 : il n'y a eu ainsi qu'une seule réunion de la députation administrative (au lieu de douze en moyenne), le chargé d'affaires ayant cessé de les tenir dès le début de son intérim. Il ne les a pas reprises après la nomination, en mai, d'une nouvelle ambassadrice. Après son départ en septembre 2022, le poste de ministre-conseiller est resté vacant jusqu'en décembre suivant.

La fragilisation de l'assise du pouvoir de l'ambassade sur les Pieux établissements, liée à la trop forte mobilité des membres du corps diplomatique, avait déjà été relevée, il y a près de cinquante ans¹⁶. La note de J.P. Costa précitée se demandait « *si l'ambassadeur a le temps d'exercer ses pouvoirs autrement que de façon formelle, ce qui peut entraîner un déséquilibre non prévu par les textes* ». L'appréciation d'un administrateur est plus explicite : « *les Pieux ont l'éternité devant eux mais travaillent avec des ambassadeurs qui sont pressés* ».

La gouvernance s'est ainsi écartée de l'équilibre prévu par le règlement de 1956, l'administrateur et le trésorier prenant au cours du temps une place plus importante. La présence d'administrateurs à la forte longévité (l'un pendant 44 ans) a imprimé durablement des modes de fonctionnement trop autonomes envers l'ambassade. Au sein de cette dernière, l'absence de moyens adaptés à un suivi effectif a aggravé la situation.

¹⁶ Note de M. Costa, 1977

1.2.1.2 Des moyens insuffisants pour opérer un suivi effectif

Ambassadeurs et ministres-conseillers ont consacré, à quelques exceptions près, une part importante de leur temps aux Pieux établissements, soulignant le poids de cette mission et la faiblesse des moyens dont ils disposaient pour l'exercer, concurrentement avec leur mission auprès du Saint-Siège. Certains, mettant en avant la richesse patrimoniale des Pieux, ont alerté sur les risques de dérive et de corruption en cas de suivi trop lointain, susceptibles d'entraîner de graves conséquences en termes réputationnels pour la France, des complications dans ses relations avec le Saint-Siège, mais encore des risques de mise en cause de la responsabilité de l'ambassadeur et de sa hiérarchie en cas d'incident humain, juridique, financier ou immobilier.

Des alertes régulières au ministère données par les membres du corps diplomatique

Les membres du corps diplomatique qui se sont succédé ont alerté à de nombreuses reprises le ministère sur les risques de dérives dans la gestion des Pieux. En 2011, 2012, 2015, 2018 ou 2020, ils ont attiré l'attention du ministère sur les risques financiers en des termes très explicites. L'un d'entre eux prévenait ainsi que « *l'expérience récente montre que l'on ne peut réellement déléguer ces tâches de gestion sous peine de dérives financières voire de détournements* ». Un autre soulignait que « *des efforts spécifiques ont permis d'écarter des employés, opérateurs ou fournisseurs dont la déontologie n'était plus crédible. Il y aura cependant lieu de ne jamais rien considérer pour acquis et la vigilance la plus stricte doit continuer à s'imposer* ». Un de leur successeurs relevait : « *les nombreuses clarifications qu'appelaient une gestion à l'évidence confortablement monotone et excessivement autonome vis-à-vis de l'Ambassade, une habitude immodérée du secret* » des responsables des Pieux en charge de « *l'entreprise Pieux établissements et le poids de sa gestion, un patrimoine locatif estimé à 240 M€ avec plus de 180 appartements et locaux professionnels, un budget de près de 6 M€, plus de 20 agents, la charge de plusieurs communautés religieuses et enfin un patrimoine culturel et religieux exceptionnel.* »

Nombreux sont ceux qui ont insisté sur la charge liée à la nécessité d'un suivi rigoureux. Un membre du corps diplomatique expliquait « *sans une participation active de sa part aux décisions, cette tutelle risquerait de devenir purement formelle et les mauvaises habitudes auraient tôt fait de reprendre* », tandis qu'un autre concluait : « *Les Pieux sont le seul dossier m'ayant accaparé et donné du fil à retordre, du fait de sa complexité et du climat pesant de pressions externes et de tensions internes qui a marqué ces deux ans* ».

Ces alertes récurrentes sur l'opacité, les risques d'atteinte à la probité, de réputation et financiers, pourtant justifiées, n'ont, semble-t-il, jamais été suivies d'effet au ministère. Aucune note ou instruction à l'ambassade n'a été produite par ce dernier. L'ambassade n'a pas bénéficié de création de poste de diplomates ou d'agents capables d'opérer un suivi effectif d'opérations d'autant plus complexes qu'elles concernent un patrimoine diversifié et particulièrement riche.

Interrogé dans le cadre du contrôle de l'ambassade près le Saint Siège, le ministère a expliqué que le format de cette ambassade n'est pas particulièrement réduit à l'échelle du réseau, d'autant qu'elle n'exerce pas de missions consulaires et s'appuie sur un secrétariat général mutualisé avec l'ambassade de France en Italie ; Néanmoins, à la faveur d'un rehaussement du plafond d'emploi un poste supplémentaire a été budgétairement programmé en 2024. La création de ce poste s'inscrit, selon la Cour dans une démarche de progrès.

1.2.2 Les Pieux établissements, une administration défaillante

L'administration des Pieux établissements s'appuie sur des responsables diversement investis, sur des services insuffisamment professionnalisés, et fonctionne sous le regard d'une congrégation qui ne constitue pas une véritable instance de pilotage et de contrôle.

1.2.2.1 Des responsables diversement investis

Nommés par l'ambassadeur avec l'agrément du ministre des affaires étrangères, l'administrateur et le trésorier des Pieux établissements sont, aux termes du règlement de 1956, choisis au sein de la « colonie française de Rome ». Cet ensemble informel constitue un vivier d'autant plus limité que ces fonctions requièrent des compétences variées et étendues dans les domaines de la gestion administrative et financière.

Au cours des exercices examinés par la Cour, ni les administrateurs ni les trésoriers n'ont occupé ces fonctions exigeantes à temps plein. L'administrateur en place entre 2005 et 2018 était souvent mobilisé en raison de ses autres fonctions auprès de Saint-Siège, notamment président du Comité pontifical des sciences historiques. Il effectuait, selon l'ambassade, au mieux, un tiers temps aux Pieux. Ses prédécesseur¹⁷ et successeurs exerçaient, souvent cette responsabilité parmi d'autres. Peu après le lancement du contrôle de la Cour, l'administrateur en place a justifié sa démission par la charge de travail liée à son autre activité de président de l'Institut pontifical de théologie Jean-Paul II pour les Sciences du mariage et de la famille. Le nouvel administrateur, nommé en mars 2023, serait le premier à occuper cette fonction à temps plein depuis près de 20 ans.

La situation est comparable pour les trésoriers. Un trésorier a assuré cette fonction pendant près de 28 ans avant de cesser ses fonctions à 75 ans. Il avait délégué l'essentiel de ses responsabilités à un intervenant extérieur qui tenait les comptes et préparait le budget avec une supervision limitée (cf. infra). Les trésoriers les plus récents étaient retraités et n'intervenaient qu'à temps partiel.

Cette situation a conduit à faire reposer la gestion des Pieux sur des agents aux qualifications incertaines, en l'absence de véritables services.

1.2.2.2 Des services reposant sur un petit nombre d'agents

La gestion administrative et financière des Pieux au sens large repose, outre l'administrateur et le trésorier, sur deux agents : un directeur administratif qui ne dispose d'aucun collaborateur et une secrétaire par ailleurs chargée de la gestion locative. La fonction de comptable identifiée dans l'organigramme des Pieux incombe en réalité au directeur

¹⁷ Mgr Jean-Louis Arrighi (administrateur de 1954 à 1998), était par ailleurs en fonction au Vatican (sous-secrétaire du Secrétariat pour l'unité des chrétiens (1960-1985) puis vice-président du Conseil pontifical pour la famille (1985-1998)).

administratif. Au-delà, les Pieux établissements comportent une vingtaine d'agents techniques (concierges, sacristains, économes, ...).

Ces deux agents administratifs ont effectué l'essentiel de leur carrière aux Pieux (42 ans pour le premier, de 1979 à 2021, et au moins 32 ans pour la seconde, encore présente). Ils y exercent ou ont exercé des responsabilités importantes sans disposer nécessairement des qualifications et des compétences requises dans les domaines juridiques, financiers et sociaux. Les Pieux s'en sont également remis à des prestataires extérieurs choisis dans des conditions peu transparentes pour des durées également longues (cf. infra).

Par le passé, des renforcements de la structure ont eu lieu avec la création d'un poste d'« administrateur délégué ». L'ambassadeur a mis fin aux fonctions de son titulaire en 2009 pour avoir engagé sans autorisation des travaux dans le couvent de la Trinité-des-Monts. Un poste de directeur technique avait aussi été créé mais, en 2012, son titulaire a de même été licencié après la découverte de malversations (cf. infra). Les Pieux ont alors recouru aux services d'un architecte libéral à qui le suivi de l'ensemble des dossiers a été transféré jusqu'en 2023. A cette date, un nouveau renforcement est intervenu avec le recrutement d'une chargée de communication et d'une architecte pour superviser les travaux menés par les entreprises sur les immeubles des Pieux.

1.2.2.3 La congrégation, une instance consultative au rôle peu affirmé

Selon le règlement de 1956, la congrégation doit donner un avis consultatif préalable à l'ambassadeur sur les principaux actes de gestion des Pieux établissements. Sa composition, toujours fixée par le règlement de 1956 (« 12 Français notables domiciliés à Rome, ecclésiastiques pour une moitié, laïcs pour l'autre ») a longtemps procédé, pour les laïcs, d'un milieu étroit en termes de vivier. De fait, son renouvellement est resté très faible, les mandats de ses membres pouvant être prolongés sur plusieurs décennies. Un arrêté de l'ambassadeur de 1995 prévoyait qu'à l'issue d'une période de cinq ans à compter de leur nomination, les membres de la Congrégation devaient être confirmés dans leurs fonctions sans que la durée totale ne puisse toutefois excéder dix ans. Cet arrêté n'a pas été appliqué.

L'apport de la congrégation est d'autant plus limité qu'elle se réunit peu. Le règlement prévoit une réunion par trimestre mais ce rythme s'est avéré nettement plus faible : de 2 à 4, entre 1996 et 2009 ; 2 de 2011 à 2021, avant de revenir à 5 en 2022. Les questions posées par ses membres à l'administration des Pieux pouvaient donc attendre six mois, la réunion suivante, pour recevoir – ou pas – un début de réponse. Le plus ancien de ses membres s'interrogeant, dans une lettre ouverte, sur le bilan de ses 24 années de mandat, soulignait que la congrégation était une chambre d'enregistrement. Le constat a été confirmé par un ambassadeur qui s'est fixé comme objectif de « réanimer une congrégation générale plongée dans la léthargie et la passivité avant notre arrivée, en en renouvelant les membres » et décidait de mettre fin aux mandats de membres présents parfois depuis près d'un quart de siècle.

Quant aux documents financiers (budget, comptes, dossiers), ils ont été, sur la période contrôlée par la Cour, distribués aux membres au début de chaque séance puis retirés à l'issue, les empêchant ainsi de préparer correctement les réunions, de pouvoir poser des questions utiles et d'assurer un suivi d'une séance à l'autre. Dans ces conditions, la congrégation générale n'a pu exercer efficacement la mission de surveillance de l'administration des Pieux établissements et de conseil à l'ambassadeur qui justifiait son existence.

1.2.3 Une gouvernance impossible à faire respecter

En dépit de la clarté des rôles définis par le règlement de 1956, les spécificités des Pieux établissements, les ambiguïtés entretenues sur leurs statuts et la faiblesse des moyens alloués à l'ambassade se sont traduits par une modification des équilibres nécessaires à leur gestion. La maîtrise de l'information, parcimonieusement partagée avec l'ambassade, a accru ce phénomène.

1.2.3.1 Une information de l'ambassade très lacunaire

Administration sous dimensionnée et peu professionnalisée, les Pieux établissements ne disposent pas d'outils performants pour leur gestion : leur logiciel comptable obsolète n'a été remplacé qu'en 2023. Les défaillances sont plus larges et concernent également les fonctions de documentation et d'archivage. L'article 6 du règlement de 1956 indique que l'administrateur est le « *gardien des archives* ». Toutefois, cette responsabilité n'a pas été réellement exercée depuis des décennies, alors même que les travaux des historiens réunis par l'École française de Rome ont montré que les archives antérieures, du XV^{ème} siècle au milieu du XX^{ème} siècle, avaient été entretenues et étaient exploitables¹⁸.

Loin d'être anecdotique, cette situation explique en partie les difficultés récurrentes rencontrées par l'ambassade. Elle est évoquée de longue date, quasi-unanimement, par les diplomates successifs. Dans un rapport de fin de mission, un ministre-conseiller indiquait déjà en 2012 : « *J'ai malheureusement dû constater (à mon arrivée) que l'essentiel de la mémoire des Pieux établissements est oral ou repose dans des documents lacunaires ou épars, dont l'exploitation est particulièrement malaisée* ».

Ces difficultés d'information ont perduré jusqu'à nos jours. Ni l'ambassadrice, ni le ministre-conseiller président de la députation administrative, nommés en 2022, et pas davantage le nouvel administrateur, en 2023, n'ont été destinataires de documents essentiels d'information sur le fonctionnement et l'administration des Pieux, telles que les règles et procédures appliquées par les Pieux établissements dans leurs différents domaines d'activité ou encore des tableaux d'indicateurs pertinents pour leur pilotage (exécution budgétaire, gestion des locations, effectifs rémunérés, travaux envisagés ...). De fait, dans la plupart des cas, il n'existait ainsi aucune procédure écrite, comme par exemple pour les appels d'offre et le choix des prestataires. Même la tenue des comptes ne s'effectue pas dans des conditions qui permettent de disposer d'éléments complets et exhaustifs (cf. infra).

Au surplus, si un recueil des arrêtés est tenu à l'ambassade pour les décisions nominatives, pour les autres décisions il n'existe à peu près rien. Chaque nouvel arrivant se retrouve ainsi en grande difficulté pour exercer ses missions¹⁹. Quand elle peut être

¹⁸ Anne-Lise Courtel-Rey. Les Archives des Pieux Établissements : histoire du fonds. In : Les fondations nationales dans la Rome pontificale. Actes du colloque de Rome (16-19 mai 1978) - École Française de Rome, 1981. pp. 13-33.

¹⁹ La Cour des comptes l'a constaté puisque les services du ministère des affaires étrangères ne lui ont communiqué que le règlement de 1956 et non le corpus des textes encadrant la gestion des Pieux établissements. L'ambassade a fourni pour sa part les comptes rendus des réunions de la députation administrative (plus d'une

reconstituée, l'information reste partielle, difficile à consolider et parfois contradictoire entre les sources²⁰.

Deux défaillances se cumulent donc : l'incapacité des Pieux établissements à produire des documents indispensables à une gestion performante et celle de l'ambassade à organiser un suivi approprié. Le manque d'information a également pu résulter d'une volonté d'autonomie de certains administrateurs et trésoriers. Dans leurs échanges avec leur administration centrale, les membres du corps diplomatique se sont régulièrement fait l'écho des difficultés qu'ils rencontraient en la matière²¹. Interrogé par la Cour, un ambassadeur expliquait s'être fixé l'objectif d'améliorer en permanence le fonctionnement d'ensemble des Pieux. Cela ne s'est pas fait sans difficulté, puisque, selon le témoignage apporté à la Cour, prendre le temps d'entrer dans le détail de la gestion des Pieux établissements, n'a pu se faire que « *en surmontant les barrages de mutisme ou d'indignation* » qui lui étaient opposés.

La réponse d'un administrateur à un ministre-conseiller qui souhaitait obtenir un simple tableau des employés des Pieux établissements est révélatrice de cette « indignation » : « *l'Administrateur indique que jamais jusqu'à maintenant aucun Ambassadeur ni Conseiller ne s'est immiscé à ce point dans la gestion quotidienne de l'administration des Pieux Établissements et exprime son exaspération devant la multiplication des contraintes incompatibles avec le principe de subsidiarité. En tout état de cause, il ne fera pas personnellement ce tableau* »²².

Pour sa part, la Cour n'est pas parvenue à obtenir des éléments d'informations essentiels, plusieurs fois réclamés, qu'il s'agisse de la gestion des opérations de rénovation et d'entretien du patrimoine, des procédures de choix des fournisseurs ou des appels d'offres pour les marchés de travaux avant 2022 (cf. infra).

1.2.3.2 Un équilibre précaire de la gouvernance

Le règlement de 1956 ne prévoit pas de mécanisme permettant de résoudre les conflits entre l'ambassadeur et l'administrateur ou le trésorier. Le règlement de 1956, qui revêt la forme d'un arrêté de l'ambassadeur, ne semble s'imposer en réalité qu'à ceux qui veulent bien le respecter.

Ainsi, en 2017, le président de la députation administrative était conduit à rappeler à l'administrateur - après avoir constaté des versements d'indemnités sans autorisation - que seul l'ambassadeur pouvait décider « *les traitements, salaires ou indemnités* » conformément au règlement de 1956. Ce dernier lui répondait que « *le règlement était désuet* ».

La seule sanction des manquements de l'administrateur et du trésorier est leur révocation par l'ambassadeur. Il n'y a pas de possibilité de graduer les sanctions. Hormis le cadre

centaine depuis 2010) et de la congrégation générale (environ 25) mais sans les dossiers examinés lors de ces réunions. Elle ne disposait d'aucun élément sur les règles applicables (contrats, marchés, personnel, travaux, ...).

²⁰ À titre d'exemple, les dossiers ne se trouvent jamais en appui des procès-verbaux.

²¹ Ainsi, un ministre-conseiller écrivait : « *D'une façon générale, et jusqu'à aujourd'hui, la réticence de l'administrateur et du trésorier à transmettre à l'ambassade des documents fût-ce simplement un tableau des locations, la liste des demandes de locations ou la liste des logements disponibles, a trouvé ses limites* ».

²² Députation administrative du 26 juin 2017.

juridique civil ou pénal, il n'existe aucun mécanisme mettant en jeu la responsabilité pécuniaire du trésorier en cas de manquement ou d'erreur dans le maniement des fonds.

L'administrateur, comme le trésorier, n'ont pas de lien contractuel ou juridique avec l'ambassadeur : ils ne sont pas salariés, n'ont pas de contrat avec le ministère, l'ambassade ou les Pieux. Pourtant nommés par l'ambassadeur avec l'agrément du ministère des affaires étrangères, ils se considèrent comme indépendants et quasi-bénévoles, en dépit de l'indemnité qu'ils perçoivent et dans certains cas de l'appartement dont ils bénéficient dans le parc locatif des Pieux établissements (cf. infra).

S'ils étaient salariés, ils seraient soumis sans conteste à l'autorité hiérarchique et seraient tenus d'exercer les responsabilités qui leur sont confiées tout en respectant l'autorité de l'ambassadeur et du président de la députation administrative.

1.2.3.3 L'absence de définition des missions

Un des paradoxes des Pieux établissements est que leurs statuts, dans le règlement de 1956, ne définissent pas leurs missions. Les dispositions générales ne portent que sur la gouvernance et les dispositions financières et comptables. Cependant, outre les missions culturelles et pastorales, il existe des missions implicites que les Pieux établissement doivent obligatoirement assurer :

- la restauration, l'entretien et la sécurité du patrimoine culturel et religieux, les cinq églises et les bâtiments attenants, les œuvres et le mobilier qu'ils contiennent, et les biens à Lorette ;
- l'exploitation et l'entretien du patrimoine locatif, première source de revenu des Pieux établissements ;
- le soutien et l'entretien de certaines communautés religieuses des églises françaises, notamment la communauté Saint-Louis dépendante des Pieux établissements. ;
- la relation avec la communauté affectataire du domaine de la Trinité-des-Monts.

Remontant jusqu'aux volontés des fondateurs des Pieux établissements, parfois jusqu'au Moyen-âge, les fonctions de charité, de solidarité, d'accueil des pèlerins ont ainsi été régulièrement énoncées par certains ambassadeurs et sont encore mises en œuvre. D'autres missions ont été évoquées par certains ambassadeurs (cf. infra, partie 4) comme le rayonnement de la France, de sa culture et de sa langue, ou encore l'action sociale. Certaines ont pu faire l'objet d'opposition de l'administrateur qui, sortant de sa compétence, considérait ainsi que « *la francophonie, comme telle, n'était pas dans la vocation des Pieux* ».

L'absence de missions explicites ouvre la voie à des interprétations multiples et est également un facteur de risque et de désaccord, dans un contexte de gouvernance précaire.

Le ministère, pour sa part, ne définit pas de priorités stratégiques pour la gestion des Pieux et n'opère qu'un suivi très distant. Un document de réflexion de l'ambassade intitulé « *Quelles missions pour les Pieux établissements au XXIème siècle ?* » et communiqué le 20 novembre 2020 à la congrégation générale s'articule autour de trois axes : « accueillir, aider et rayonner ». Présenté par l'ambassadrice, ce document dont l'adoption ne fait l'objet d'aucune trace, ne semble même pas avoir été communiqué au ministère des affaires étrangères ni avoir

appelé une réaction de sa part. Cela n'a pas empêché pas l'administration des Pieux de s'y référer ensuite à plusieurs reprises.

1.2.3.4 Depuis 2016, des tensions récurrentes, une instabilité croissante

La chronique des tensions et des différends depuis 2016 et la démission, en à peine plus de quatre années, de trois administrateurs et de trois trésoriers témoignent de cette instabilité. L'implication plus forte de certains diplomates exerçant les pouvoirs que leur reconnaît le règlement de 1956 a quelque temps réduit l'autonomie à laquelle l'administration des Pieux s'était accoutumée, provoquant des réactions souvent vives des trésoriers et administrateurs successifs.

Certains ambassadeurs et diplomates s'en sont directement fait l'écho auprès du ministère, en évoquant « *une administration installée depuis trop longtemps, (qui) devenait totalement sclérosée, enfermée sur elle-même, oubliant que cette administration est placée sous l'autorité de l'ambassadeur* ».

Du côté des Pieux, les constats n'étaient pas moins sévères. Un administrateur a reproché à un ambassadeur « *deux ans de suspicions, d'acharnement administratif dont témoignent plusieurs centaines de notes et de courriels, [...] du harcèlement* » qui l'a conduit à saisir la Présidence de la République, à Paris, des « *persécutions qu'il subissait de l'Ambassade* ». Un autre, dans sa lettre de démission, a mis en cause « *le nouveau modèle de gouvernance qui nous est imposé et la confusion ... tendant à considérer les Pieux établissements comme un organe de l'ambassade, ce qui n'est évidemment pas leur nature* ». Un autre encore a livré sa vision de la gouvernance en décalage avec le règlement : « *(...) Un président de la Députation administrative qui serait si entreprenant qu'il outrepasserait son rôle de contrôle en imposant ses propres idées (...), voilà qui complique la tâche de l'administrateur et du trésorier.* ».

Un trésorier a aussi dénoncé « *huit mois insupportables faits de suspicion, d'irrespect, de méfiance et de manque de professionnalisme* », de la part de l'ambassade. Ultérieurement, dans une lettre à la congrégation générale, un autre trésorier a critiqué le soutien de l'ambassade à l'Institut français Centre Saint-Louis, qualifié de « *dépendance de l'ambassade de France auprès du Saint-Siège et instrument de la diplomatie culturelle de la France laïque et républicaine* ». Il concluait : « *Les Pieux n'ont pas vocation à se substituer aux responsabilités incombant à l'État français. Les Pieux ne sont pas un département de l'ambassade mais une institution privée de droit italien* ».

*

* . *

Quelles que soient les personnalités, ces échanges soulignent les tensions résultant d'une gouvernance dysfonctionnelle. Les profonds désaccords entre l'ambassade et l'administration des Pieux sur à peu près tout, leurs responsabilités respectives, les missions, le lien avec la République française illustrent fondamentalement que la situation que la Cour a relevée ne saurait perdurer. Une clarification du statut des Pieux établissements est hautement souhaitable et doit s'accompagner d'une réforme de leur gouvernance et de leur organisation. Celle-ci est d'autant plus urgente que le *statu quo* a permis une gestion approximative, non efficiente et

porteuse de risques qui pourraient engager la responsabilité des services du ministère des affaires étrangères et, par suite, de l'État français.

Diverses options semblent possibles, comme la création d'un établissement public national (EPN) ou la transformation en établissement à autonomie financière (EAF). Chacune de ces options donnerait aux Pieux établissements un cadre juridique et de gouvernance éprouvé et des missions définies, ainsi qu'une autonomie encadrée.

Le ministère en charge des affaires étrangères et celui de la culture ont indiqué partager le souhait de la Cour d'assurer aux Pieux établissements une gouvernance « *efficace et protectrice du patrimoine français* », soulignant toutefois que la position actuelle de l'État n'est pas favorable à la création d'établissement public. Le ministère chargé des comptes publics et du domaine n'a quant à lui formulé aucune position sur ce sujet.

La gravité des errements de gestion relevés par la Cour comme les difficultés d'administration des Pieux montrent que la réforme ne peut plus, aujourd'hui, être différée.

Recommandation n° 1. (SG du MEAE, ambassade près le Saint-Siège, direction générale du patrimoine et de l'architecture du ministère de la culture) : Étudier les différentes solutions envisageables pour doter les Pieux établissements d'un statut adapté à leurs missions et garantissant une gouvernance efficace, et engager, le cas échéant, avec les autorités italiennes et le Saint-Siège les concertations nécessaires.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Institution dont l'origine, dans sa forme actuelle, remonte à 1793, les Pieux établissements sont régis par un règlement de 1956 qui les placent sous l'autorité de l'ambassadeur de France près le Saint Siège. Si leur statut est, de longue date, l'objet de nombreux débats, les tribunaux italiens ont jugé que le patrimoine qu'ils gèrent est propriété de l'État français.

Les conséquences de ces décisions n'ont pas été tirées par le ministère des affaires étrangères ni globalement par l'État. En dépit des alertes, graves et répétées, reçues depuis 1977 sur l'opacité et les dérives de leur gestion, le ministère des affaires étrangères n'a entrepris aucune clarification. Il a préféré maintenir un statu quo et une ambiguïté.

Cette situation a aggravé les difficultés, récurrentes, de l'administration des Pieux qui constituent une structure singulière, caractérisée par des responsables, administrateur et trésorier, diversement investis mais à la forte longévité, une organisation faible reposant sur un petit nombre de personnes aux compétences incertaines, une absence de procédures écrites pour la gestion de leurs activités et de leurs moyens, ainsi que des archives défaillantes.

Les administrateurs des Pieux établissements ont, pendant longtemps, agi avec une trop grande autonomie vis-à-vis des ambassadeurs, faisant preuve d'un manque de transparence peu acceptable. L'option d'une tutelle conciliante et lointaine, tentée par certains ambassadeurs, outre qu'elle est contraire aux textes qui placent l'administrateur et le trésorier sous l'autorité de l'ambassadeur, emporte le risque de défaut de surveillance dans la gestion

publique. Ce risque est celui auquel s'expose également le ministère qui n'a jamais pris la mesure des dysfonctionnements dont il était pourtant alerté.

La difficulté des ambassadeurs à faire respecter leur autorité découle aussi de l'organisation de l'ambassade qui n'est dotée ni de moyens ni d'outils suffisants. En dépit des responsabilités importantes qui leur sont confiées, il est difficile de s'assurer du respect des instructions qu'ils donnent.

La gouvernance des Pieux établissements s'est avérée gravement instable, comme l'illustre la chronique des dernières années et la succession des démissions. Au-delà des personnalités en cause, l'incertitude juridique sur le statut des Pieux a contribué à entretenir les hésitations, les tensions et les désaccords. Pourtant, en dépit des difficultés régulièrement relevées dans les rapports de fin de mission des ambassadeurs, aucune réflexion structurante n'a émergé pour redéfinir les ambitions, le rôle et le statut des Pieux établissements.

Une réforme d'envergure des Pieux est aujourd'hui nécessaire pour mettre fin à cette situation, préjudiciable à l'exercice de leurs responsabilités sur un patrimoine considérable, ainsi qu'à la réputation et à l'influence françaises auprès du Saint-Siège.

2 UNE GESTION DU PATRIMOINE APPROXIMATIVE ET PORTEUSE DE RISQUES

Les Pieux établissements disposent d'un patrimoine exceptionnel et varié qui les conduit à gérer d'une part des églises et des monuments, d'autre part de nombreux logements dont les revenus sont leur ressource essentielle. Ils en assurent l'entretien et la rénovation, seuls ou en lien avec le ministère de la culture pour les églises. Le contrôle de la Cour des comptes a mis en évidence des défaillances graves.

2.1 La gestion du patrimoine locatif

En 2023, les Pieux établissements gèrent un parc locatif de treize immeubles situés au cœur de Rome dans la partie du centre historique. Par ailleurs, depuis les legs du cardinal de Joyeuse, du roi Louis XIII et de la reine Anne d'Autriche, les Pieux disposent d'un immeuble destiné à la Chapellenie nationale de France à proximité du sanctuaire marial de Lorette²³ ainsi que d'une vingtaine d'hectares de terres, dont certaines devenues constructibles à proximité.

En dépit de sa valeur considérable, les contours de ce patrimoine sont mal connus. Ceci traduit le manque de rigueur d'une gestion qui échappe largement à l'ambassade de France en dépit des tentatives de certains diplomates pour la redresser. La Cour a constaté que cette gestion est à la fois artisanale, opaque et d'une rentabilité médiocre.

23 À cinq kilomètres de la côte adriatique, une trentaine de kilomètres au sud d'Ancône.

2.1.1 Un patrimoine locatif aux contours imprécis, géré de manière artisanale

Le patrimoine romain des Pieux établissements est d'une valeur locative et commerciale considérable compte tenu de sa localisation, de la qualité des immeubles et de leur état, ainsi que le confirmait un audit mené en 2018 : « *toutes les propriétés sont situées dans des zones de grande valeur, comme le centre historique et Prati, et de grande valeur commerciale* ». Son périmètre reste pourtant mal connu et sa gestion n'est pas à la hauteur de son importance.

2.1.1.1 Un périmètre mal défini

2.1.1.1.1 Des données divergentes

En dépit de sa valeur, aucun inventaire complet et à jour des biens immobiliers des Pieux établissements n'est tenu alors que les articles 72 et 76 du règlement de 1956²⁴ le prévoient et en chargent le trésorier. Pour sa part, l'administrateur des Pieux a reconnu ne pas disposer des plans à jour pour l'ensemble des emprises relevant du patrimoine des Pieux établissements. Les données (dimensions, localisation, état, ...) varient suivant les sources retenues.

Les risques associés à de telles défaillances sont pourtant avérés : l'occupation sans titre, paisible, continue pendant 20 ans par un tiers se comportant comme propriétaire peut conduire à la reconnaissance légale de sa propriété par usucapion. Ce risque s'est en partie réalisé. L'Hôtel Hassler et la « Civiltà Cattolica » ont ainsi engagé des procédures en 2010, en vue d'obtenir la reconnaissance des biens qu'ils occupent sur une partie des grottes situées sous la Trinité-des-Monts, pourtant propriété des Pieux. L'hôtel Hassler a été débouté en 2017 de sa demande. En revanche, la Civiltà Cattolica a obtenu la reconnaissance de sa propriété, en 2015.

En dépit de ces précédents, aucune action correctrice n'a été entreprise pour clarifier le contour et l'inventaire d'un patrimoine dont la valorisation n'est, par ailleurs, pas systématique.

2.1.1.1.2 Des biens non valorisés

Les treize immeubles ne représentent qu'une partie du patrimoine à usage d'habitation dont disposent les Pieux établissements. À proximité immédiate de l'église Saint-Louis des Français, se trouve le Palais Saint-Louis affecté à la communauté religieuse de Saint-Louis qui héberge des religieux et des prêtres étudiants. Certains règlent des loyers tandis que des chambres ont été rénovées pour des séjours de passage. La visite des espaces communs et privés du Palais Saint-Louis, lieu de vie de la Communauté Saint-Louis, met en évidence le caractère peu fonctionnel et parfois peu digne des installations des prêtres. Rénovés ou non, ces biens ne sont pas valorisés dans le patrimoine des Pieux.

24 L'article 72 prévoit que « le Trésorier est chargé ... de la comptabilité matière » ce qui inclut (art. 76) « le livre descriptif des immeubles et propriétés foncières des Pieux établissements (qui) donne toutes indications sur leur nature, leur situation, leur contenance, la nature et la date des titres de propriété qui les concernent, leur valeur *approximative*, leur utilisation, le nom des locataires, fermiers ou métayers qui les habitent ou les exploitent, les dates d'entrée en vigueur et d'échéance des contrats conclus avec ces différents attributaires, les revenus, loyers ou redevances qu'ils produisent et, le cas échéant, les poursuites engagés à leur sujet ».

Sur le domaine de la Trinité-des-Monts, une maison a été récemment rénovée mais elle est occupée sans loyer dans un cadre juridique fragile.

La situation de l'église Saint-Claude des Francs-Comtois de Bourgogne est tout aussi imprécise. Elle a été confiée, avec ses dépendances, à la communauté du Saint-Sacrement qui en assure le service religieux dans le cadre d'une convention de 1886²⁵. Les lieux concédés comportent un immeuble d'habitation adjacent à l'église en plein cœur de Rome dont l'état, les dimensions et la configuration n'étaient pas connus des Pieux en 2023. À la suite du contrôle de la Cour, une visite a établi que sa surface était d'environ 1 000 m²²⁶. Rénové avec soin par la congrégation du Saint-Sacrement, l'immeuble a une valeur locative annuelle de 0,3 M€ et une valeur de vente d'environ 8 M€.

Le cas de la Chapellenie nationale de France à Lorette est lui aussi caractéristique. L'Œuvre Pie de Lorette comprend un immeuble à deux étages dans le centre-ville distant de 750 mètres de la basilique, deux fermes, une étable, et une vingtaine d'hectares de terres dans les alentours. Elle a été occupée par intermittence jusqu'en 2021 par un chapelain, la fonction n'étant plus assurée depuis lors au mépris des obligations attachées aux legs fondateurs. Éloignée de Rome, la Chapellenie n'a été surveillée que de manière très épisodique. Des déplacements sur site effectués en 2019 avec des représentants de l'ambassade ont mis en lumière la déshérence de ces biens, sans qu'aucune mesure sérieuse de sauvegarde n'ait ensuite été prise.

Depuis des décennies, ce patrimoine issu de donations royales a été abandonné et les bâtiments ruraux sont en ruines. Alors qu'ils rémunèrent un avocat sur place, les Pieux ignorent si les terres sont exploitées et n'en reçoivent aucun revenu. Dès 1979, un rapport avait pourtant alerté sur les risques de dégradation du patrimoine. Plusieurs maisons avaient été vendues et les fonds versés sur un compte bancaire non retracé dans les comptes des Pieux²⁷. Les risques de disparition ou de vol concernent aussi l'immeuble dédié à la Chapellenie qui comprend une bibliothèque comptant parmi ses ouvrages une cinquantaine de livres du XVI^{ème} siècle. L'inventaire n'a jamais été réalisé. L'administrateur des Pieux n'a pas été en mesure de produire à la Cour un état des biens immobiliers et mobiliers établissant leur consistance, ainsi que leur utilisation, le nom des locataires, fermiers ou métayers qui les habitent ou les exploitent, les dates d'entrée en vigueur et d'échéance des contrats conclus

Face à ces constats alarmants, le ministère, de qui dépend l'aliénation de biens immobiliers, a répondu qu'il entendait désormais procéder à la vente des terrains pour financer la restauration de la Chapellenie.

En toute hypothèse, un suivi plus rigoureux et actif de la part du ministère est nécessaire, après des décennies d'incurie.

25 Cette convention signée le 2 avril 1886 entre le Vicaire général pour Rome du Pape Léon XIII et l'ambassadeur de France auprès du Saint-Siège stipule que le Saint-Siège, en échange de la concession de l'Église, s'engage à « la faire desservir par deux ecclésiastiques qui devront toujours être de nationalité française ». La congrégation affectataire a été celle du Très Saint-Sacrement.

26 Réponse de l'administrateur, 29 juin 2023, à la Cour : « *Oui, nous avons visité. C'est immense mais très mal agencé. Nous pourrions en effet occuper tout un étage (soit 5 à 7 chambres). Nous devons attendre la réunion de leur conseil provincial fin juillet pour avoir leur décision. Cela se présente bien* ».

²⁷ Plus récemment, en 2017, une cession de terrain a eu lieu, approuvée par le ministre des affaires étrangères, sans que les Pieux aient procédé à un examen sérieux du dossier présenté par l'avocat.

2.1.1.2 Une gestion artisanale

2.1.1.2.1 Une équipe et une expertise limitées

L'organisation et les moyens humains consacrés à la gestion locative – fonction stratégique représentant l'essentiel des ressources des Pieux - apparaissent singulièrement insuffisants. Internalisée, elle reposait jusqu'en 2023 sur deux personnes, le responsable administratif, pour le recouvrement des loyers, et la secrétaire-assistante chargée des locations, pour les visites, les baux et la relation avec les locataires. Le portefeuille locatif, représentant environ 180 appartements et locaux commerciaux, était confié à cette dernière, par ailleurs employée à temps partiel. Celle-ci ne disposait pas du temps et des compétences requises pour cette mission lourde qui implique des relations avec les locataires. L'ambassade s'en est parfois souciée, en raison, sans doute, de l'écho de la mauvaise qualité du service apporté par les Pieux aux locataires²⁸.

Jusqu'à 2021, cette gestion était caractérisée par une absence totale de cadre : ni descriptif de poste ni procédure écrite pour les opérations relatives à la gestion locative, ni dispositif de contrôle interne que le paiement en liquide d'une part importante des loyers aurait nécessité. Les paiements en espèce sont restés significatifs jusqu'en 2022, pour s'établir à 0,2 M€. L'absence de traçabilité présentait des risques financiers importants (cf. infra).

2.1.1.2.2 Une procédure de choix de locataires internalisée et peu ouverte

Les Pieux établissements ont longtemps revendiqué de ne pas recourir à des agences spécialisées pour le choix de leurs locataires. Leurs outils et leurs critères de sélection apparaissaient singulièrement sommaires.

Ainsi en 2018 l'administrateur répondait à l'ambassadeur « *qu'il n'est pas besoin de rechercher des locataires car ils se manifestent par le bouche à oreille et il existe une liste d'attente. Le choix des locataires est fait par l'Administrateur et le Directeur administratif.* » Il en était toujours de même en 2023, comme le confirmait le trésorier : « *la grande majorité des locataires nous contactent spontanément. Le réseau fonctionne très bien dans la communauté française et touche la frange italienne en contact avec cette communauté* ».

Cette méthode était contestée par certains membres de la congrégation : passer par des agences aurait, selon eux, pour avantage d'élargir le champ des locataires potentiels, d'atteindre des prix de marchés plus élevés, de réduire les vacances, d'offrir une meilleure qualité de service et de limiter l'arbitraire voire le risque de favoritisme dans l'attribution des logements et leurs conditions financières. De fait, les locations ont longtemps été décidées par l'administrateur puis, à partir de 2017, évoquées avec le président de la députation administrative.

Chaque personne, dont la candidature était jugée intéressante, voire recommandée, pouvait se voir proposer plusieurs appartements avec une marge de négociation sur le prix. Le

²⁸ « *De nombreux locataires se sont plaints à l'ambassade de l'absence de réponse aux courriers qu'ils envoyaient (à l'administrateur [...] ou à l'administration des Pieux établissements (l'adresse générique gérée par la secrétaire...)). Les relations avec les locataires nécessitaient d'être améliorées afin de répondre de façon personnalisée et avec attention aux demandes des locataires* »

processus de sélection est donc inversé : au lieu d'avoir plusieurs candidats par offre, sélectionnés selon leur situation financière, les Pieux proposent plusieurs appartements aux personnes retenues et attendent leur réponse. Un rapport sur la gestion du patrimoine immobilier concluait, en 2018, que les Pieux « *(font) passer les caractéristiques du locataire, avant les avantages potentiellement plus importants qu'il y a à le louer* ». Lorsque l'ambassade s'est mêlée de définir une politique d'attribution, elle n'a pas été appliquée.

Ces pratiques ne pouvaient qu'accroître le phénomène de vacance d'appartements, par ailleurs mal suivi, et donc peser sur la rentabilité du patrimoine. Les baux arrivant à terme étant en principe connus plusieurs mois à l'avance, les efforts pour relouer les appartements auraient dû être programmés bien avant l'échéance, ce qui n'était pas le cas. En 2017, l'ambassadeur demandait, sans grand succès, à recevoir la liste des appartements libres, cet indicateur n'étant fourni que par intermittence et sans garantie de fiabilité. Un tableau des pertes de loyers, dues à la vacance d'appartements, était enfin produit en 2019, mais la production de cet état s'est interrompue en 2021. Les vacances ont atteint jusqu'à 21 appartements début 2021. En 2019, le président de la députation administrative a demandé que des appartements, vacants parfois depuis un à trois ans, soient confiés à une agence immobilière. Bien qu'ils aient été loués rapidement à des prix supérieurs à ceux auparavant pratiqués, cette expérience n'a été pas reconduite par les Pieux.

2.1.2 Une politique opaque d'attribution et de fixation des loyers

A l'exception des années 2018-2021, l'ambassade a eu des difficultés à obtenir des informations précises sur la gestion locative des Pieux, plusieurs administrateurs allant jusqu'au refus de lui communiquer la liste nominative des locations²⁹. Ce refus est une violation du règlement de 1956³⁰. Le contrôle de la Cour des comptes s'est également heurté en 2023 au refus de l'administrateur et du trésorier alors en fonctions de communiquer les états nominatifs des locations, malgré une instruction finalement donnée en ce sens par l'ambassadrice. Ce refus dissimulait des pratiques contestables et des avantages indus.

2.1.2.1 Des loyers hétérogènes

L'examen de la Cour a fait apparaître des traitements différents suivant les catégories de locataires. Ainsi, un ensemble d'appartements est loué à des prix relativement corrects pour le centre historique (de 20 à 30€/m²) à des institutionnels notamment étrangers, tels pour l'un d'entre eux, 20 bureaux ou appartements individuels loués au tarif moyen (de 20 à 25€/m²),

²⁹ L'administrateur a cherché à opposer le règlement général sur la protection des données (RGPD) aux demandes de l'ambassadeur. Le 19 juillet 2018, le chargé d'affaires lui a en retour demandé « *de ne pas prendre prétexte de l'entrée en application d'une directive européenne pour ne pas transmettre des données élémentaires au sein même de notre institution des Pieux établissements* ». Un autre refus de même nature a encore été opposé en 2022-2023 à l'ambassadrice.

³⁰ Aux termes duquel les clauses et conditions des baux et locations sont arrêtées par l'ambassadeur, après avis de la congrégation ; les contrats sont passés par l'administrateur mais sont approuvés par le président de la députation administrative ; le trésorier tient un livre des immeubles et propriétés qui doit donner toutes indications sur (...) le nom des locataires, les revenus et loyers qu'ils produisent.

tarif nettement supérieur à celui pratiqué par les Pieux pour l'ensemble de leurs autres appartements (15,0 €/m² pour 128 appartements). L'administrateur notait que leurs locataires « demandent parfois un relèvement de leurs loyers, lesquels ne seraient sinon pas justifiables aux yeux de leur administration de rattachement » ce qui interroge sur la pertinence du niveau des loyers pratiqués. D'autres acteurs institutionnels ont eu des difficultés avec les Pieux établissements, comme l'ambassade de France en Italie pour les locaux de l'attaché de défense, dont le prix était très supérieurs à ceux précités.

A l'autre bout du spectre, les appartements les moins chers, une vingtaine, affichaient un prix de 9,5 €/m², plus de deux à trois fois inférieurs au prix de marché, sans que leur localisation ou leur qualité ne justifient cette décote. Sur ces appartements, les Pieux établissements affichaient des pertes potentielles importantes.

Plusieurs institutions françaises ont des bureaux ou appartements dans le patrimoine des Pieux établissements souvent de longue date. Le niveau des loyers a souvent été un sujet de friction avec les Pieux établissements. C'était notamment le cas pour les locaux de l'attaché de défense, loués à un tarif de 26 €/ m², très supérieur à ceux d'autres institutionnels (20 % de plus que ceux consentis à une ambassade étrangère) et pour lesquels l'ambassadeur a fini par accorder une réduction en 2017. C'était aussi le cas pour l'Institut français Centre Saint-Louis (IFCSL)³¹.

Rattaché à l'ambassade près le Saint-Siège et dirigé par son conseiller culturel, l'IFCSL est, depuis plusieurs années, dans une situation financière tendue. Sa survie est un enjeu pour le ministère. Le loyer constituant, hors masse salariale, la principale charge de l'Institut, sa négociation avec les Pieux établissements a souvent été conflictuelle. Ainsi, en 2022, les Pieux ont décidé, pour compenser ce « moindre loyer » de récupérer une partie des salles de classe en vue de les transformer en appartements « de luxe »³² privant ainsi l'Institut d'une partie de sa capacité d'action. Alors même que le ministère s'inquiétait des moyens de redresser la situation financière de l'institut, il est surprenant que l'ambassadeur près le Saint-Siège sous l'autorité desquels étaient placés tant les Pieux que l'Institut n'ait pas arbitré en faveur de ce dernier, vecteur essentiel de l'influence française à Rome. Le contexte a changé avec le renouvellement des responsables des Pieux en 2023. Un nouveau projet de convention entre l'IFCSL et les Pieux définit un partenariat renforcé entre les Pieux et l'Institut (financement de colloques et conférences et accueil commun délocalisé à la médiathèque de l'Institut) et permet en contrepartie une baisse significative du loyer.

2.1.2.2 Des investissements importants sans impact sur la rentabilité des loyers

Depuis une quinzaine d'années, les Pieux établissements ont mené des travaux sur leur parc immobilier afin de l'entretenir et d'améliorer les prestations auprès des locataires. Les montants ainsi investis ont atteint près de 23 M€ de 2005 à 2022. Les rénovations conduites représentaient en général des coûts de 1 000 à 1 800 € du m², ce qui est cohérent lorsque l'on rapproche la superficie des appartements (près de 21 000 m²) aux montants investis. En

³¹ Cf. le rapport concomitant de la Cour sur l'ambassade près le Saint-Siège et l'Institut français Centre Saint-Louis

l'absence de schéma directeur pluriannuel des investissements, donc de priorisation des travaux, et de bilan, il est impossible d'apprécier la pertinence des investissements effectués.

Ces investissements auraient dû conduire logiquement à un réajustement progressif à la hausse des loyers et donc une augmentation des recettes tirées de ce patrimoine. Il n'en a rien été. Les ressources liées à l'exploitation du parc locatif n'ont pas progressé depuis 2015, restant comprises entre 4,6 M€ et 4,9 M€. Leur montant était semblable au début des années 2010 (en 2011, 4,65 M€). Sur une période longue, la performance immobilière des Pieux ne s'est donc pas améliorée, étant observé que les loyers progressent annuellement en application d'un indice de revalorisation prévu par la loi italienne.

L'administration des Pieux, et pas davantage l'ambassade, n'ont pu fournir de justifications à cette situation dont ils n'étaient pas conscients³³.

2.1.2.3 Une politique locative opaque, source de tensions avec certains ambassadeurs

La gestion du parc locatif des Pieux établissements, idéalement situé dans la Rome historique, a, de longue date, été un facteur négatif pour leur réputation, des propos répandus au sein de la communauté française faisant état de favoritisme et de loyers à géométrie variable suivant les locataires. La plupart des ambassadeurs a cherché à assainir la situation en établissant des règles, conformément à leurs prérogatives fondées sur le règlement de 1956, avec cependant une efficacité limitée. Dans son rapport de fin de mission, en 2012, le ministre-conseiller, président de la députation administrative faisait état de sa surprise à son arrivée, en découvrant « *le flou qui régnait dans la gestion du parc locatif : pas d'état des lieux lors du changement de locataire entre deux agents de l'État, pas de priorité dans l'attribution de logements, aucun critère pour la détermination de l'ampleur des travaux de rénovation, aucune « cible » en matière de clientèle* ».

L'ambassade a ensuite cherché à instaurer une plus grande rigueur dans la gestion locative tout en marquant une priorité absolue pour les agents de l'État et les « *personnalités de la communauté française* » ainsi que pour « *des « cas sociaux » (qui bénéficieront d'une remise sur le prix du marché)* ». Dès le départ de l'ambassadeur, en 2012, ces règles claires ont été oubliées, à la faveur d'une gestion plus lointaine de l'ambassade, par ailleurs affectée par une vacance prolongée du poste d'ambassadeur.

La défiance née de l'opacité de la gestion locative a conduit l'ambassadeur à exiger des explications sur des dossiers nominatifs, par notes, sans toujours obtenir de réponses satisfaisantes ni être obéi.

³³ En janvier 2023, le trésorier a au contraire justifié ces loyers réduits par la mauvaise image des Pieux : « *la détérioration de notre image a forcé à abaisser les loyers pour maintenir un taux d'occupation satisfaisant ...L'image des Pieux établissements – chers et sales - se détériorait et était véhiculée par les candidats malchanceux qui n'avaient pas réussi à négocier à la baisse les propositions...* »

Une perte sur la location d'un appartement estimée à plusieurs millions d'euros par l'ambassade

Un appartement de 460 m², à proximité immédiate de Saint-Louis des Français, était loué pour 4500 €, soit moins de 10 €/m² alors que le quartier justifiait un prix entre 20 et 30 €/m². A l'ambassadeur qui l'interrogeait, en 2017, l'administrateur avait répondu que cette personne, locataire depuis 1985, bénéficiait d'un loyer avantageux parce qu'elle avait elle-même effectué certains travaux de rénovation à l'époque. Le ministre-conseiller en consultant lui-même les dossiers que les Pieux avaient refusé de lui transmettre avait constaté que le locataire n'avait pas eu de bail pendant près de 22 ans et qu'il n'était pas possible d'augmenter son loyer avant l'échéance du bail, fin 2020. La perte pour les Pieux était, en première estimation, de l'ordre de 82.000 €/an, soit sur 35 ans, **environ 2,9 M€**, somme très supérieure aux travaux qui auraient été effectués en 1985.

L'ambassadeur a donné des instructions écrites à l'administrateur des Pieux de revaloriser significativement le loyer à l'échéance du bail (5 €/m² supplémentaires en 2020 et 5 € encore fin 2024).

Ses instructions n'ont pas été appliquées. En juin 2023, le prix au m² de ce logement était de 11,3 €, augmentation liée à la seule évolution de l'indice des prix répercuté sur les loyers. D'ici la fin du nouveau bail en 2028, la perte potentielle supplémentaire résultant de cette non-application est évaluée à 330.000 €.

Signe d'une défaillance du service, l'ambassadeur s'est, lui-même, rendu à plusieurs reprises chez des locataires pour se rendre compte de leurs difficultés avec les Pieux.

Suite à une visite sur place, l'ambassadeur a écrit le 17 janvier 2018 à l'administrateur pour un problème de bruit dans un appartement : *« à la suite de courriels intervenus le vendredi 26 janvier entre le président de la députation administrative et vous-même relatifs à l'appartement loué depuis le 15 août 2017 par Monsieur V.G., je me suis rendu ce jour avec (le ministre conseiller) dans cet appartement en présence de son locataire ...le vasistas qui constitue la seule ouverture de la chambre principale est ancien, rouillé, inaccessible sans devoir monter sur une chaise et manifestement non étanche au bruit ... Pour sortir de cette situation (...) j'estime équitable qu'une décision soit prise par l'administration des Pieux établissements pour convenir que les loyers qui resteront à courir du jour où l'appartement sera libéré et jusqu'au 15 août 2018 ne soient pas facturés ... Il me semble qu'un remplacement du vasistas pour le rendre beaucoup plus étanche au bruit serait peut-être de nature à atténuer la nuisance sonore de telle sorte que l'appartement pourrait retrouver preneur ... ».*

En 2017, il est intervenu pour obtenir que soit repeint un appartement loué à un agent de l'ambassade de France en Italie, sans l'augmentation excessive du loyer exigée par les Pieux.

L'implication de l'ambassadeur pour la gestion locative des Pieux n'a pas toujours été à ce niveau. Elle a nettement faibli après 2020, en raison de la crise sanitaire, des tensions et démissions qui ont secoué les Pieux et des nouvelles priorités de l'ambassade.

De fait, l'implication des ambassadeurs a été très contrastée, entre une certaine passivité et une volonté de réforme, souvent entravée par l'administrateur ou le trésorier. L'absence de directives du ministère, pourtant informé de la situation, a permis que subsiste une gestion opaque d'autant plus critiquable qu'elle se traduit par des conditions de locations obscures, contestables et, finalement, des pertes financières importantes pour les Pieux établissements (cf. infra).

2.1.2.4 De nombreuses situations avantageuses

La Cour a relevé nombre de cas de loyers nettement inférieurs aux prix du marché, sans justifications réelles, les Pieux établissements se prévalant parfois d'une forme « d'action sociale » (cf. infra). Parmi ceux-ci, certains agents des Pieux établissements, l'un bénéficiant d'un logement de 100 m² au centre historique pour moins de 400 €/mois. D'autres appartements concernaient des religieux (l'un bénéficiant d'un 126 m² pour moins de 300 €/mois) certains travaillant à la Curie ou sans lien avec les Pieux, et enfin des « locataires historiques » dont l'administrateur était en peine de fournir au président de la députation administrative les raisons des avantages substantiels accordés. L'estimation de la perte pour les Pieux correspond au montant inscrit au budget d'action sociale soit une dépense entre 230 000 et 450 000 € selon les années (cf. infra).

La liste des « loyers aidés » n'était pas exhaustive et ne comportait pas certaines personnes ou institutions bénéficiant également d'appartements gratuits ou à bas prix.

Afin de voir l'église Saint-Nicolas des Lorrains régulièrement desservie, les Pieux établissements représentés par l'ambassadeur de France et la Communauté de Saint-Jean ont signé une convention le 6 décembre 2006. En échange de l'animation spirituelle de l'église, les Pieux établissements ont mis gratuitement à disposition des Frères de Saint Jean un appartement de 102 m² contigu à l'église. L'appartement devait exclusivement être utilisé comme lieu de vie conventuelle d'une communauté de frères, constituée de francophones.

Par décision de l'ambassadeur un deuxième appartement de 195 m² dans le même immeuble a été attribué à la Communauté par convention du 5 octobre 2017 sans que son utilisation ait été clairement précisée et, a fortiori, vérifiée. Compte tenu de leur emplacement, ces deux appartements pourraient générer ensemble un loyer conséquent, estimé de l'ordre de 70 000 € minimum par an.

Dans certains cas, les avantages consentis correspondent à la volonté d'offrir des avantages complémentaires à certains salariés ou partenaires des Pieux. Une étude exhaustive des avantages qui couvrent également des loyers réduits, n'a pu être faite, compte tenu de l'absence de réponse des Pieux établissements et de l'ambassade aux questions portant sur la liste des 50 loyers les plus bas qui leur a été transmise par la Cour

La Cour a toutefois relevé le cas particulier du trésorier, démissionnaire en 2023, qui a bénéficié d'un appartement gratuit puis a conservé un avantage de logement après son départ, sans que toutes les conditions requises pour ces décisions aient été respectées. À la demande de l'ambassadrice, les Pieux établissements l'ont mis en demeure d'accepter un nouveau bail au prix du marché.

2.1.3 Une rentabilité médiocre

L'exploitation de son patrimoine locatif génère de 80 à 90 % de ressources des Pieux établissements, de l'ordre de 4,5 M€ à 4,9 M€. Toutefois les conditions de sa gestion se sont traduites par des pertes significatives.

2.1.3.1 Des résultats surévalués

L'ambassade ne s'est qu'épisodiquement intéressée à la gestion locative. Lorsqu'elle a fait, notamment entre 2016 et 2020, elle a mis en doute les résultats présentés par les responsables des Pieux. Lors d'une réunion de la congrégation en 2017, l'ambassadeur s'étonnait ainsi d'un « *taux de rentabilisation (entre 2 et 3 %) (...) relativement modeste* ». L'administrateur lui répondait que « *les tarifs des Pieux se situent entre 20 et 25 euros la location au m² et que le chiffre d'affaires de cette entreprise immobilière est de 5,5 millions d'euros, correspondant aux recettes des locations. La rentabilité est similaire à celle d'autres entreprises foncières* ». En réalité, le chiffre d'affaires était largement surévalué et inférieur aux 5,5 M€ cités par l'administrateur, comme le montre le tableau suivant :

Tableau n° 1 : Les revenus locatifs 2015-2022 en euros

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Moyenne
<i>Loyers avec charges (1)</i>	4 935 850	4 884 438	4 864 963	4 689 585	4 822 524	4 632 683	4 399 421	4 801 375	4 753 000
<i>Loyers (2)</i>	4 691 577	4 648 966	4 632 493	4 458 698	4 561 478	4 357 526	4 184 741	4 519 427	4 507 000
<i>Charges</i>	244 274	235 473	232 471	230 887	261 046	275 157	214 680	281 949	247 000
<i>Ratio loyers/loyers avec charges</i>	0,95	0,95	0,95	0,95	0,95	0,95	0,95	0,94	0,95

Source : Cour des comptes à partir des budgets exécutés

Sur la période 2015-2022, le produit moyen des loyers, hors charges, a été de 4,5 M€, soit 1 M€ de moins qu'affiché par les responsables des Pieux. Le taux de rentabilité global est de l'ordre de 2,1 % (4,6 M€/an pour une valeur estimée des bâtiments de 213,2 M€).

2.1.3.2 Une perte financière significative

L'exploitation du patrimoine locatif des Pieux se traduit par une performance insuffisante, quand on compare les prix au m² pratiqués par les Pieux établissements aux prix moyens publiés tous les mois par le ministère des finances italien. Ces estimations indiquent une fourchette suivant les différents quartiers de Rome (locaux d'habitation, suivant leur classe, et locaux commerciaux).

Les Pieux établissements louent 148 appartements dont la superficie totale est de 17 033 m² (l'IFCSL étant locataire d'une superficie de 1 847 m²). Ils louent également 31

magasins pour une superficie de 2 492 m². Pour les appartements, le loyer moyen était ainsi de 16,3 €/m²³⁴ contre 20 à 30 €/m² selon le ministère des finances italiens dans le même quartier. Hors IFCSL, le loyer moyen était de 17,5 €/m². Pour les magasins, il s'élevait à 31,8 € le m² contre 33,3 €-58,5 €/m² pour le ministère des finances.

Tant pour les appartements que pour les magasins, les loyers moyens pratiqués par les Pieux sont en-dessous de la fourchette basse des estimations fournies par le ministère des finances italien pour les quartiers recherchés où se situent leurs immeubles en général de bon standing et qui ont fait l'objet de travaux de restauration ou de restructuration importants depuis une vingtaine d'années.

Pour les appartements, la perte est comprise dans une fourchette de 0,9 M€ à 1,5 M€ selon que l'on retient un niveau bas de la fourchette (22 €) ou intermédiaire (25 €). Ce niveau de perte est d'autant plus probable que la moyenne des prix est tirée vers le haut par quelques locataires institutionnels, la grande majorité des autres appartements (128 sur 148) étant à un prix moyen plus faible (15€/m²). Une évaluation fondée sur des valeurs intermédiaires au sein des fourchettes du ministère des finances italien pour les magasins conduit à une fourchette de 0,25 M€ à 0,40 M€³⁵ par an de moindres recettes. Une estimation plus complète nécessiterait de prendre en compte les pertes liées aux immeubles qui pourraient être loués mais ne le sont pas (immeuble annexe de Saint-Claude des Francs-Comtois de Bourgogne) et les maisons ou appartements gratuits ce qui ajouterait près de 0,4 M€ aux recettes annuelles manquantes.

Au total, les pertes annuelles liées à la gestion actuelle peuvent donc être estimées, en première approche et sous les hypothèses précitées, entre 1,15 et 1,9 M€, soit entre 25 et 41 % des recettes. En englobant les biens non loués, la perte est estimée entre 1,55 et 2,3 M€, ce dernier montant équivalant à 50 % des recettes de locations (en moyenne 4,6 M€ jusqu'en 2022). Il est également du même niveau que les investissements consentis chaque année par les Pieux pour l'ensemble de leur patrimoine locatif et culturel (cf. infra). Ces recettes manquantes sont par ailleurs d'un montant très supérieur à la subvention annuelle du ministère de la culture pour l'entretien des églises des Pieux établissements (0,31 M€).

2.1.4 De premières mesures de redressement

À la suite de l'intervention de la Cour, des premières mesures ont été prises par l'ambassadrice pour aligner progressivement les niveaux de loyers sur les prix des quartiers romains. Un arrêté de juillet 2023, pris après l'avis favorable unanime de la congrégation, prévoit que tout nouvel appartement ou local commercial proposé à la commercialisation doit faire l'objet d'une étude de prix formalisée et validée conjointement par l'administrateur et le trésorier, appuyée sur les prix communiqués par le ministère des finances. Tout contrat négocié à un prix inférieur de 10 % à celui établi par l'étude de prix devra être autorisé préalablement par le président de la députation administrative. Le relèvement des baux est programmé mais ne pourra naturellement intervenir qu'au fur et à mesure de leur échéance et de la remise en état éventuelle des locaux.

³⁴ Compte non tenu de certaines gratuités, comme le loyer du trésorier

³⁵ En prenant comme référence la moyenne des fourchettes pour les commerces de niveau normal

L'ambassadrice a également pris un arrêté en juillet 2023, approuvé à l'unanimité par la congrégation, pour définir un régime des loyers « aidés » visant les familles aux revenus insuffisants, les réfugiés et les personnels jeunes aux activités non rémunératrices. « *Constatant un manque de rigueur et de politique dans l'octroi d'un « loyer aidé »* », il en limite le volume et la durée et en encadre la pratique. Le volume des loyers aidés ne peut dépasser 8 % des recettes locatives (soit environ 400 000 €).

Cette politique, très récemment initiée et dont le coût et l'efficacité doivent être évaluées, est un premier pas indispensable pour améliorer la rentabilité du parc locatif, accroître significativement les ressources des Pieux établissements et dégager des moyens accrus pour leurs priorités. Elle doit s'inscrire dans la durée et s'accompagner du développement des outils permettant une professionnalisation de la gestion locative.

Recommandation n° 2. (SG du MEAE, ambassade près le Saint-Siège) : Mettre en œuvre la politique d'attribution des logements et de fixation des loyers définie récemment afin d'assurer la rentabilité du patrimoine locatif.

Recommandation n° 3. (SG du MEAE, ambassade près le Saint-Siège) : Mettre en place des outils de pilotage et de suivi du patrimoine locatif (schéma directeur et budget pluriannuels, tableaux de bord ...) et en confier la gestion à des agents spécialisés recrutés à cette fin ou l'externaliser avec une prestation mise en concurrence et contrôlée.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les Pieux établissements gèrent un patrimoine locatif considérable dans le centre historique de Rome. Leur gestion a jusqu'à présent été caractérisée par l'absence d'une politique réfléchie et cohérente ainsi qu'une performance modeste au regard du marché. En dépit des réticences d'information opposées lors de son contrôle, la Cour a estimé qu'environ 2,5 M€ sont potentiellement perdus chaque année, soit environ 50 % du revenu locatif actuel des Pieux. De façon paradoxale, la rentabilité de ce patrimoine n'a pas augmenté depuis 2005 en dépit d'investissements importants, de 22 M€ pour un peu plus de 21 000 m².

Plusieurs explications peuvent être avancées : visibilité, implication et maîtrise insuffisante de l'ambassade, absence de définition de priorités stratégiques et d'outils de pilotage comme d'indicateurs, respect aléatoire des instructions données, attribution des logements et fixation des loyers selon des critères non explicités ou peu pertinents, vacances prolongées d'appartement, gratuités et réductions peu ou pas fondées et qui perdurent, situations individuelles et écarts de pratiques non justifiés. Les conditions de l'occupation de certains biens sont aujourd'hui imprécises, voire inconnues et doivent être clarifiées.

Ce constat sévère appelle des mesures correctrices rapides, profondes et durables. Dans le respect d'une politique fixant des objectifs clairs et partagés, le ministère des affaires étrangères et l'ambassade doivent optimiser la rentabilité de ce parc locatif, en ne subventionnant certains loyers que lorsque cela est strictement justifié par l'intérêt public, – comme dans le cas de l'IFCSL.

La réforme de la politique locative nécessite aussi une professionnalisation et une sécurisation de la gestion, soit par le recrutement d'agents spécialisés, soit par l'externalisation à des agences immobilières sélectionnées sur appel d'offres. En toute hypothèse, des procédures précises doivent être édictées ainsi qu'un système de suivi destiné à mieux répondre aux besoins des locataires, à travers, notamment un schéma directeur pluriannuel, en vue de programmer les travaux nécessaires et de prévoir les budgets associés.

Les mesures prises à la suite du contrôle de la Cour sont un premier pas en ce sens qui doit être confirmé et intégré dans une démarche globale de professionnalisation de la gestion locative.

2.2 Des opérations de rénovation et d'entretien du patrimoine marquées par les dérives

Les travaux d'entretien ou de rénovation du patrimoine immobilier locatif et religieux géré par les Pieux établissements constituent une de leurs principales activités. De 2005 à 2022, plus de 51,6 M€ ont été ainsi dépensés en travaux dont 40,9 M€ sous la maîtrise d'ouvrage des Pieux établissements, le reste sous maîtrise d'ouvrage du ministère de la culture.

Bien que la grande majorité des investissements soit effectuée sous leur maîtrise d'ouvrage et qu'ils concernent un patrimoine prestigieux, l'ambassade et les Pieux établissements ne se sont pas dotés d'une organisation permettant une gestion rigoureuse. Les insuffisances sont patentées en termes de professionnalisme et de transparence et débouchent sur des constats critiques en termes de probité et de préjudice financier.

2.2.1 Une organisation défaillante

Comme pour la gestion locative, l'ambassade n'est pas parvenue à assurer une programmation, un pilotage et un contrôle effectif des opérations de rénovation et d'entretien du patrimoine immobilier des Pieux établissements. Consciente des risques, elle n'a pas bénéficié d'une pleine coopération des Pieux établissements.

2.2.1.1 Une information lacunaire, une programmation des travaux inexistante

L'absence d'archives organisées et aisément accessibles tant à l'ambassade qu'aux Pieux établissements est particulièrement problématique s'agissant des opérations de travaux. Les ambassadeurs ne disposaient que d'informations partielles sur l'état du patrimoine, les travaux programmés, en cours ou réalisés, les procédures suivies pour le choix des entreprises, les contrats passés, l'exécution des marchés, le coût total des prestations, ... En décembre 2022, le nouveau ministre-conseiller, débutant dans les fonctions de président de la députation administrative indiquait à la Cour être conscient de ces lacunes et ne disposer d'aucune information à ce titre de la part des Pieux. Les demandes de certains ambassadeurs ont pu

susciter de fortes tensions avec les administrateurs, dont certains se sont régulièrement affranchi de l'obligation de les informer, et ce d'autant qu'ils avaient été peu habitués à rendre compte.

Une ancienne architecte des bâtiments de France missionnée en 2022 pour élaborer un plan stratégique d'aménagement du Palais Saint-Louis a souligné la difficulté de faire des recommandations spatiales précises en l'absence de plans, de relevés et de documents techniques fiables sur le Palais. Il en est ainsi pour la plupart des immeubles des Pieux. L'absence de base documentaire archivée et exploitable sur leur patrimoine concerne également les travaux exécutés et les contrats des prestataires, limitant leur capacité à intervenir en cas de malfaçons ou pour faire jouer des garanties.

A ces défaillances s'ajoute l'absence de programmation des travaux. Contrairement aux travaux effectués dans le cadre de la convention avec le ministère de la culture (cf. infra), il n'existe aucun schéma directeur pour les opérations conduites sous maîtrise d'ouvrage des Pieux établissements. Les besoins ne sont pas estimés au-delà de l'année en cours, qu'il s'agisse du patrimoine culturel et historique ou du patrimoine locatif. Les projets ne s'inscrivent pas dans un cadre pluriannuel avec un inventaire des besoins, une définition des priorités validées par l'ambassadeur et une allocation des moyens sur plusieurs années. La présentation des budgets annuels à la congrégation générale reflète cette lacune puisqu'elle se limite le plus souvent à une page avec une liste de projets sans cohérence d'ensemble et sans explicitation, aux coûts grossièrement estimés et souvent dépassés. Les comptes rendus de la députation administrative, enceinte où étaient examinés les projets de travaux proposés par l'architecte des Pieux, donnent ainsi une vision très fragmentée des interventions sur le patrimoine, répondant tantôt aux urgences ou aux signalements d'une communauté religieuse ou d'un locataire, tantôt à des considérations qui ne sont pas clairement explicitées.

Si la plupart des ambassadeurs se sont satisfaits de cette situation, l'un d'entre eux a soumis l'idée en 2018 de réaliser un schéma directeur pour la Trinité-des-Monts, objet d'investissements importants. L'administrateur a refusé au motif peu convaincant « *qu'il n'a jamais été mis par écrit et qu'il existe toujours des aléas*³⁶ ». Certains membres de la congrégation générale ont relayé cette préoccupation. Ainsi, lors d'une réunion de mai 2018³⁷, un membre a insisté : « *serait-il possible de demander aux Pieux Établissements d'établir un projet de travaux et de dépenses sur 3 ans ? Comme le font déjà les Pieux et le Ministère de la Culture ?* » L'ambassadeur est intervenu, à nouveau, estimant « *qu'il serait en effet intéressant d'avoir un document présentant les grandes lignes des travaux qui seront à effectuer dans les trois ou quatre années à venir* ». Leurs demandes sont restées lettre morte.

En 2019, une nouvelle trésorière a demandé à l'architecte des Pieux de préparer un schéma directeur de remise à niveau progressive des immeubles locatifs dans le cadre de la préparation du budget 2020. À son départ, à la mi 2021, ce schéma directeur n'existait toujours pas, pas plus que lors du contrôle de la Cour.

L'absence de schéma directeur a empêché l'ambassadeur et le président de la députation administrative, pour ceux qui ont souhaité s'impliquer, d'arbitrer entre les priorités et projets en allouant les moyens adaptés. Ils ont été conduits à pratiquer une gestion de détail chronophage sur les projets, dont certains d'importance très relative, sans aucune vision

³⁶ Députation administrative du 15 mars 2018

³⁷ Congrégation générale du 28 mai 2018

d'ensemble, laissant une latitude d'autant plus grande à l'administrateur, au trésorier et à l'architecte.

2.2.1.2 Une organisation interne fluctuante et peu performante

La tâche des ambassadeurs s'est révélée d'autant plus ardue qu'ils avaient peu de prise sur l'organisation interne des Pieux établissements qui, depuis le début des années 2010, ont opté successivement pour l'internalisation puis l'externalisation de la supervision et de la conduite des chantiers sans pouvoir éviter les dérives.

2.2.1.2.1 Un précédent d'internalisation peu concluant

Jusqu'en 2012, les Pieux établissements disposaient d'un directeur technique salarié en charge de la planification des travaux, de la conclusion des marchés, de l'exécution des travaux et de la surveillance des entreprises. Début 2012, celui-ci a été licencié pour « *de graves manquements* » dans la passation des marchés et les relations avec les entreprises. Bien que la congrégation générale ait souhaité connaître le préjudice subi, celui-ci n'a jamais été évalué et aucune plainte n'a été déposée en raison, selon le président de la députation administrative, de l'impossibilité de faire témoigner les entreprises.

Au-delà du préjudice financier subi, l'ambassade a découvert que les directeurs techniques successifs des Pieux établissements avaient commis, « *soit par méconnaissance des règles, soit par volonté d'outrepasser celles-ci* », de nombreuses irrégularités au regard du cadastre. Ces irrégularités, en Italie, sont considérées comme des délits pouvant entraîner de lourdes amendes. Dans certains cas, l'absence de déclaration des travaux effectués a empêché l'utilisation des locaux pour leur destination usuelle ou interdit l'obtention de certificat de sécurité. De nombreux travaux effectués par certaines congrégations affectataires de domaines des Pieux ont été dans le même cas. Ainsi, du domaine de la Trinité-des-Monts (écoles, bâtiment d'accueil ...) pour lequel l'administrateur reconnaissait : « *tous les travaux que [les Sœurs du Sacré-Cœur] ont faits étaient abusifs. Nous avons dû tout régulariser* »³⁸. Ces dossiers ont dû faire l'objet de négociations et de régularisations avec les autorités italiennes dont a été chargé un architecte libéral recruté par les Pieux en 2013. Les opérations de régularisation ont pu donner lieu à des amendes par la Surintendance des biens culturels et la commune de Rome. Elles perdurent puisqu'elles ne sont réalisées qu'au moment des interventions sur les immeubles concernés.

Le bilan de ces régularisations et des coûts ainsi exposés n'a pas été réalisé, en dépit des demandes formulées par la Cour au ministère et à l'ambassade. Aucune précision n'a été donnée sur le circuit de paiement des amendes ou pénalités aux services de la Ville de Rome dont se serait chargé l'architecte prestataire des Pieux. Il est donc vraisemblable que le ministère ignore toujours tout du coût global, de l'étendue des irrégularités et du patrimoine restant à régulariser.

³⁸ Entretien de l'administrateur et du ministre-conseiller du 3 octobre 2016

2.2.1.2.2 Une externalisation au bénéfice de prestataires en situation de monopole de fait

Les graves dérives constatées en gestion internalisée ont conduit la députation administrative à s'attacher les services d'un architecte externe à compter de 2013.

Si, à l'époque, les conditions de recours à des prestataires externes ont fait l'objet de recommandations de mise régulière en concurrence « *afin d'éviter un effet d'abonnement qui risquerait de ramener à des pratiques contestables* », elles n'ont pas été suivies. Jusqu'en 2023, le même architecte a été le seul attributaire des prestations sur l'ensemble du patrimoine géré par les Pieux hormis celles relevant du périmètre de la convention avec le ministère de la culture (cf. infra). Il a obtenu tous les contrats de maîtrise d'œuvre correspondants, a été associé aux réunions de la députation administrative et a participé à toutes les décisions prises en matière de travaux ; il a effectué, sans contre-expertise, l'estimation du coût de tous les projets ; il a contacté les entreprises soumissionnaires en amont ; il a effectué les analyses des offres et participé à toutes les commissions d'attribution des offres ; il a suivi les travaux sur le terrain ; il a proposé les avenants

Le taux de ses prestations a pu atteindre 20 % en cumulant divers forfaits pour « dossiers administratifs ». Le montant de ses honoraires s'est élevé à 2 630 000 € de 2013 à 2022, dont encore 298 000 € en 2022, auquel s'ajoutent des travaux effectués sur le domaine de la Trinité-des-Monts pris en charge par l'association gestionnaire de ce domaine et imputés à son budget.

Le niveau de ces honoraires et sa situation de monopole de fait ont suscité les questions tant d'ambassadeurs que de membres de la congrégation générale en 2015, 2017, 2018 et 2021, sans que la situation évolue.

Les alertes

Dès 2015³⁹, les membres de la congrégation générale ont interrogé l'administrateur sur les dépassements d'honoraires par rapport au budget. Selon l'administrateur « *l'importance de ces frais est liée aux travaux de régularisation de travaux abusifs effectués dans le passé... Cette procédure nécessite d'une part la conduite de nombreuses démarches par les prestataires (avocat, architecte) et d'autre part le paiement d'amendes exigées pour la régularisation* ». Lors d'une séance de 2017, l'ambassadeur jugeait « *nécessaire de revenir, comme cela avait été relevé lors de la précédente congrégation générale, sur l'ampleur des honoraires de l'Architecte, 443.786 euros en 2016* ». L'administrateur répondait que « *ses prestations correspondaient à trois types de fonctions : les honoraires, la direction de travaux et la direction de la sécurité* ». Lors de la même séance, l'une des participantes à la congrégation demandait « *s'il serait possible de mettre en concurrence plusieurs architectes* ». L'administrateur répondait que les liens entretenus par l'architecte avec les autorités romaines étaient essentiels pour faciliter ainsi l'avancée des projets.

Lors de séances en 2018, la question de recruter un architecte salarié afin de faire des économies substantielles était de nouveau posée⁴⁰.

En 2021, la trésorière préconisait – « *au vu des récentes expériences (... résistance aux changements de fournisseur, volonté de refaire travailler les mêmes entreprises trop chères, etc.)* » – « *de faire appel rapidement à un nouvel architecte afin de remplacer (l'actuel), âgé et depuis trop longtemps en charge ...* »

39 Réunion de la congrégation générale du 3 juin 2015

40 Réunions de la députation administrative (mai 2018) puis de la congrégation générale (juin 2018).

Ce n'est que tardivement qu'il a été envisagé de mettre fin à « *cette situation de rente* » selon les termes du trésorier des Pieux. De nouveaux architectes ont été retenus fin 2022 pour des travaux futurs mais l'architecte historique est toujours présent. De fait, ses honoraires ont encore atteint 298 000 € en 2022, soit 90 % du montant total des honoraires versés. Les raisons de son maintien restent peu explicitées en dehors de sa connaissance intime des dossiers qu'il détient. En 2022, un poste de responsable du patrimoine a par ailleurs été créé et confié à une architecte de formation, afin de suivre les travaux sur le patrimoine immobilier, d'internaliser progressivement les procédures de marché, l'analyse des offres, le suivi des entreprises et des chantiers et celui des facturations.

2.2.2 Des procédures inadaptées et des constatations préoccupantes

L'externalisation sans réel contrôle des travaux et l'absence de pilotage et d'outils de suivi par l'ambassade ont favorisé une accumulation de défaillances et de pratiques préoccupantes. Le contrôle de la Cour a révélé leur ampleur en dépit des difficultés mises à lui produire des réponses. De manière générale, les modalités de mise en œuvre des investissements depuis quinze ans n'ont pas permis de garantir un niveau raisonnable de rigueur, de transparence et de se prémunir des atteintes à la probité.

2.2.2.1 Des règles floues de mise en concurrence

Les procédures de mise en concurrence ont été, de longue date, inexistantes ou très insuffisantes. Ainsi, en 2009, l'administrateur délégué avait été conduit à démissionner pour avoir passé une commande sans l'aval de la députation administrative et travaillé avec un prestataire mis en cause. En 2012, à la fin de sa mission, le président de cette députation signalait au ministère avoir été informé « *des irrégularités qui entacheraient les appels d'offre lancés par les Pieux* » et avoir mis en œuvre une clarification des règles entourant les appels d'offre « *afin de prévenir toutes les dérives* ». Après avoir décidé d'exclure de ses marchés plusieurs entreprises soupçonnées de malversations au détriment des Pieux établissements, la députation adoptait un document encadrant les marchés et posant le principe d'un recours systématique à un appel d'offres devant faire appel « *en plus d'une entreprise avec laquelle les Pieux Établissements travaillent habituellement, à des entreprises nouvelles* ».

Dès son départ, en 2012, ces règles ont été perdues de vue. Entre 2013 et 2018, l'ambassade étant diversement impliquée sur ces sujets, les procédures ont été très simplifiées et le nombre d'entreprises sollicitées, toujours les mêmes, a été anormalement restreint. Tenue largement dans l'ignorance, l'ambassade a fini par s'interroger sur ces pratiques à l'occasion de l'arrivée d'un nouveau président de la députation. En 2017, celui-ci a demandé à l'administrateur « *pour quels types de travaux et à partir de quels montants sont réalisés des appels d'offres* ». Il lui était répondu que « *des appels d'offres sont réalisés à partir de plus ou moins 20 000 euros mais qu'il ne s'agit pas de règles précises dans la mesure où les Pieux ne sont pas un établissement public soumis à la législation italienne* ».

L'examen de la Cour des comptes a montré qu'en cas de travaux considérés de « faible » ampleur par les Pieux établissements mais approchant tout de même les 100 000 € voire 300 000 €⁴¹, un simple devis était demandé par l'architecte à une entreprise parmi celles déjà connues. Ce devis était éventuellement présenté à la députation administrative où son montant pouvait être renégocié, à la marge. Au total, les travaux sur devis pouvaient atteindre des sommes très importantes. Ainsi, lors de la seule députation administrative d'octobre 2016, plus de 1 107 600 € de travaux étaient réparties entre trois entreprises sur simple devis et sans appel d'offre, sous les motifs les plus divers (urgence, ...).

Pour des projets plus lourds ou emblématiques, la députation administrative a pu jouer le rôle de commission d'appel d'offres mais dans des conditions de concurrence très insuffisante. L'architecte effectuait l'estimation des coûts qui n'était pas débattue ainsi que l'analyse des offres. Les entreprises disposaient d'un délai très bref pour répondre. Ainsi, fin 2016⁴², lors de l'ouverture des plis concernant un appel d'offre pour le ravalement des façades des immeubles jouxtant l'église Saint-Louis des Français, le président de la députation administrative interrogeait les membres de la commission sur le délai anormalement court entre la date de publication de l'appel d'offres soit 6 jours dont 4 ouvrables. L'administrateur, le trésorier et l'avocate des Pieux établissements « ont considéré qu'il s'agissait d'un délai normal ».

L'ambassade était d'autant plus marginalisée que l'administrateur ne la tenait pas toujours informée des lancements des appels d'offres. Pour élargir la concurrence, le président de la députation administrative a souhaité, en 2017, publier les appels d'offres sur divers sites afin d'amener de nouvelles entreprises dans le système et « (émis) la suggestion de publier, à l'instar de ce qui est fait pour les travaux réalisés en lien avec le service des travaux et bâtiments français en Italie (STBI)⁴³, les appels d'offres sur le site internet de l'Ambassade »⁴⁴. L'administrateur s'y est fermement opposé « (indiquant) ne pas être favorable à cette publication du fait que les Pieux Établissements ne sont pas un organisme public et que ces travaux ne font pas appel à l'argent public ».

Le président de la députation ayant néanmoins insisté pour la mise en ligne des appels d'offres, les responsables des Pieux, pourtant soumis à leur autorité, ont organisé le contournement de sa décision, en lançant aussitôt sans son accord une série d'appels d'offres sans publicité.

Il a fallu attendre fin 2018, le départ, à la demande de l'ambassadeur, du trésorier et de l'administrateur, restés respectivement 28 ans et 13 ans dans leurs fonctions, pour obtenir un début de renouvellement des méthodes. Des procédures de mise en concurrence différentes suivant les montants ont été mises en place avec une validation des règlements de consultation, des critères d'analyse et de leur pondération. Pour l'estimation des travaux, il a été suggéré de recourir, comme le STBI, à un économiste de la construction, pour vérifier le coût des travaux. Enfin, l'introduction de nouvelles entreprises dans le dispositif a été suggéré « pour éviter des surfacturations ».

41 Restauration du cloître de Saint-Louis ; réunion de la députation administrative d'octobre 2016

42 Députation administrative du 21 décembre 2016

43 Il est chargé d'assurer la gestion du parc immobilier de la France situé sur le territoire italien. Il intervient sur les trois ambassades présentes à Rome, les consulats généraux en Italie et les centres culturels et établissements d'enseignement

44 Députation administrative du 16 octobre 2017

Ce n'est cependant que fin 2022 que d'autres architectes, moins onéreux, ont été contactés. Le recours à un économiste de la construction n'a à ce jour pas été mis en œuvre. La concurrence reste restreinte, comme auparavant avec l'envoi du dossier de consultation à trois entreprises minimum, sélectionnées parmi les entreprises « connues et compétentes » selon les travaux à réaliser. En juin 2023, après la nomination du nouvel administrateur et à la fin de l'instruction conduite par la Cour, une première procédure ouverte, avec publicité, a été lancée.

2.2.2.2 Les avenants et dépassements de marché

Les contrats passés avec les entreprises prévoient généralement un montant fixe des prestations. Dans un certain nombre de cas, des avenants ont été signés, parfois juste après l'attribution du marché et pour des montants significatifs, de l'ordre de 30%⁴⁵. Aucun contrôle n'a été effectué sur ces avenants par les Pieux établissements, ceux-ci se reposant exclusivement sur l'expertise de leur architecte.

La Cour n'a pu conduire une étude systématique de ces avenants, les Pieux établissements ayant indiqué ne pas savoir où étaient les archives retraçant l'historique de tous les marchés de la décennie écoulée. Cette situation révèle une défaillance systémique majeure : il n'est pas possible de vérifier la concordance des prestations et des factures avec les marchés et les devis.

2.2.2.3 Des prestataires en position dominante

L'examen des prestataires de travaux pour chaque année de 2015 à 2022 a révélé qu'un petit nombre d'entreprises a acquis des positions importantes dans les marchés des Pieux.

Outre l'architecte, qui apparaît en 3^{ème} position, deux entreprises A et B, proposant les mêmes types de prestations, ont emporté entre 2015 et 2018, 84 % des marchés de travaux des Pieux établissements, soit 11,03 M€ sur 13,24 M€. L'entreprise A a obtenu 53 % des prestations sur 2015-2018. Cette proportion serait encore plus importante si étaient soustraits du total certains chantiers dont la spécificité l'excluait d'office. De 2015 à 2022 ces trois entreprises ont représenté les deux tiers des dépenses (62 %), en nette diminution, l'entreprise A n'étant presque plus retenue.

⁴⁵ Députation administrative du 22 juillet 2016 : le marché pour les façades du Palais Saint-Louis sur la via Santa Giovanna d'Arco, signé le 21 avril 2016 pour un montant de 780 000 €, a donné lieu à un complément de 226 687 € (+29%), sur simple devis de l'entreprise

Tableau n° 2 : Les entreprises prestataires des Pieux établissements en euros

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2015-22	2015-18
A	1 205 314	1 734 868	2 039 188	1 974 151	58 799		153 698		7 166 018	6 953 521
B	832 415	736 821	739 443	321 372	278 189	106 415			3 014 655	2 630 051
C						522 958	628 675	344 880	1 496 513	
D					152 790	112 640	574 863	122 986	963 279	
E							335 155	308 723	643 878	
F	376 168	422 483	301 622	344 449	287 237	143 330	116 598	288 429	2 280 316	1 444 722
G		83 049	16 539	12 756	4 597	4 369			121 310	112 344
Total sur 20 entreprises	2 916 335	3 494 752	3 657 232	3 172 709	1 037 985	1 815 695	2 378 296	1 693 431	20 164 435	13 241 028

Sources : Calculs de la Cour à partir des données transmises par les Pieux établissements

Sur l'échantillon d'appels d'offres que la Cour a pu consulter, il a été relevé que l'entreprise A, quasi-systématiquement sollicitée à concourir, était toujours la moins-disante. Il en est de même pour l'entreprise B qui intervenait sur des projets de moindre ampleur dans des appartements. Les propositions des attributaires étaient toujours très proches des estimations de l'architecte, même si ultérieurement les marchés ont fait l'objet d'avenants augmentant significativement les prix.

2.2.3 Un bilan partiel qui atteste de la gravité du préjudice

L'absence de pilotage des travaux et le recours à des prestataires en position dominante sous la responsabilité d'un architecte dont les interventions n'étaient pas contrôlées ont conduit les Pieux établissements à financer des travaux, sans connaître leurs besoins, pour des tarifs supérieurs au « meilleur prix » qu'une mise en concurrence aurait permis d'obtenir. À partir de 2019, les nouveaux responsables se sont employés à maîtriser les coûts des travaux. La trésorière, en fonction entre décembre 2018 et 2021, a confirmé à la Cour la pratique de tarifs inappropriés et les surévaluations des estimations. Estimant « pas sain » le recours systématique aux mêmes entreprises, elle a souhaité introduire d'autres entreprises et discuter les critères d'appels d'offres ce qui aurait ainsi fait baisser les coûts des travaux de 25 à 40 %⁴⁶.

Suivant cette estimation, sur un total de 13,2 M € de travaux payés, le préjudice aurait pu approcher les 4 à 5 M€ sur la période 2015-2018, et est donc potentiellement substantiel. Interrogé par la Cour s'il envisageait d'engager des poursuites judiciaires à l'encontre des responsables des errements constatés, le ministère lui a répondu que « les vérifications nécessaires s'agissant des attributions de contrats et leur mise en œuvre seront conduites début 2024. Des actions seront prises si nécessaire, amiables ou par des voies de droit ». À ce jour, la Cour n'a pas eu le résultat de ces actions. En dépit des interrogations sur le coût et la qualité des travaux effectués, l'ambassade n'a pas encore engagé d'audit technique et financier, et pas davantage eu recours à cette fin à un économiste de la construction.

⁴⁶ Note du 31 janvier 2023

Néanmoins, certains résultats obtenus depuis 2019 ont été positifs, notamment la disparition de l'entreprise A à l'issue de l'élargissement de la concurrence ; un début de diversification des prestataires ; la baisse des honoraires de l'architecte, indexés sur le volume des prestations ; la baisse sensible des dépenses de travaux à partir de 2019 qui pourrait refléter pour partie une plus grande rigueur.

Des améliorations ont encore été apportées fin 2023 à la suite du contrôle de la Cour. Elles visent à assurer un pilotage et un suivi plus précis des travaux. Un état mensuel donne désormais leur détail, ainsi que l'état des paiements et les écarts de réalisation par rapport au calendrier prévisionnel. Il est communiqué au STBI pour avis et information réciproque.

Il reste à assurer une concurrence large afin de mieux garantir la meilleure prestation au meilleur coût. En particulier, les contrats de maintenance font partie des domaines qui restent à investiguer. Les nouvelles orientations dont dépendent la bonne marche et l'éthique des opérations de travaux doivent s'inscrire dans la durée.

Recommandation n° 4. (SG du MEAE et ambassade de France près le Saint-Siège) : Poursuivre la remise en ordre de la gestion des opérations de travaux des Pieux établissements en réalisant un état précis des travaux effectués et des marchés passés, en établissant un schéma directeur immobilier pluriannuel, en recourant systématiquement à des appels ouverts à la concurrence et en étudiant les conditions d'un appui permanent par le STBI.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Depuis 2013, à la suite de dérives importantes, les Pieux établissements ont opté pour l'externalisation de la conduite des chantiers sur leur patrimoine locatif ou cultuel. Ce choix ne s'est pas accompagné des dispositifs de contrôle adaptés pour assurer une maîtrise raisonnable des risques. Les procédures de mise en concurrence, très insuffisantes conduisant à un recours trop systématique aux mêmes entreprises, des estimations de coûts et des offres surévaluées, des avenants nombreux et non contrôlés, l'absence de suivi des travaux sont autant de dérives qui mettent clairement en cause les Pieux établissements et l'ambassade qui n'a que de façon intermittente cherché à remettre de l'ordre et à favoriser une concurrence plus large.

En dépit de ces pratiques critiquables et des risques avérés, il n'y pas eu de mise en cause de la responsabilité éventuelle des prestataires et des responsables des Pieux ni d'évaluation du préjudice financier.

Certaines mesures prises depuis 2019 constituent une amélioration réelle et doivent être consolidées et approfondies, en prenant exemple sur les procédures du STBI qui pourrait récupérer la maîtrise d'ouvrage de la totalité des travaux sur le patrimoine cultuel et historique.

Enfin, un état complet des travaux effectués et des coûts correspondants doit être établi, avec l'identification des irrégularités au regard des règles locales, et un schéma directeur pluriannuel des travaux doit impérativement être approuvé par l'ambassadeur.

2.3 L'intervention du ministère de la culture pour la conservation des biens culturels des Pieux établissements.

L'intervention du ministère de la culture pour les églises des Pieux établissements de la France à Rome et à Lorette fait suite à un rapport sur leur état demandé par André Malraux, alors ministre des affaires culturelles, qui avait été alerté dès 1965 par l'ambassadeur sur leur mauvais état. Le rapport mettait la priorité sur l'église et le couvent de la Trinité-des-Monts. Ainsi, les Pieux établissements, dès 1967, étaient inclus dans la deuxième loi programme pour la restauration des monuments historiques.

Depuis 1996, une convention entre le ministère de la culture et les Pieux établissements encadre leur collaboration pour la restauration des églises françaises. Portant sur des montants limités, son bilan illustre que des marges de progrès importantes existent.

2.3.1 Un partenariat structuré mais des montants limités

2.3.1.1 Un partenariat qui reste perfectible

La convention, renouvelée en 2003 puis en 2017, établit un financement annuel à parité des travaux, le ministère chargé de la culture apportant en outre gratuitement l'appui de ses services techniques. En contrepartie, les Pieux établissements s'engagent à une plus grande ouverture au public des églises.

Dans le cadre de la convention, la maîtrise d'ouvrage est déléguée par le ministère de la culture au STBI (service des travaux et des bâtiments français en Italie), service du ministère des affaires étrangères, à Rome, chargé d'assurer la gestion du parc immobilier de la France situé sur le territoire italien. Il intervient sur les trois ambassades présentes à Rome, les consulats généraux en Italie et les centres culturels et établissements d'enseignement.

Les modalités du partenariat

Un comité de programmation, réunit, sous la présidence de l'ambassadeur de France auprès du Saint-Siège, le ministère de la culture, le STBI et les Pieux établissements. Il valide deux fois par an la programmation et le suivi des études et des travaux effectués pour la restauration. Un comité scientifique constitué par l'ambassadeur de France près le Saint-Siège valide les opérations de restauration entrant dans le cadre de la convention.

La maîtrise d'œuvre des travaux de restauration est confiée à l'architecte en chef des monuments historiques (ACMH) compétent pour les monuments français à Rome dont le Palais Farnèse. La direction générale des patrimoines et de l'architecture au ministère de la culture assure le suivi de ce partenariat, la bonne utilisation de ces crédits et l'adéquation entre la programmation initiale et son exécution. Elle apporte une aide scientifique et technique au STBI et au maître d'œuvre et conduit des missions d'expertise. Elle émet notamment un avis sur les partis-pris de restauration adoptés ainsi que des conseils sur la conservation des œuvres. Le contrôle et les autorisations de travaux afférentes relèvent des autorités italiennes, en l'espèce la Surintendance des biens culturels à Rome.

Le ministère de la culture effectue l'avance du coût des travaux programmés, en déléguant les crédits correspondant au STBI. En fin d'année, il demande aux Pieux établissements le remboursement de la moitié de la somme effectivement engagée.

La mise en œuvre de ce partenariat n'a pas été satisfaisante.

Des critiques ont été portées sur la mise à disposition tardive des crédits par le ministère de la culture, généralement pas avant le mois d'avril, ce qui retarde d'autant les travaux, ainsi que sur la disponibilité de l'ACMH actuel⁴⁷. Mais c'est surtout sur la qualité des échanges et du partenariat que les défaillances ont été marquées.

Dès que leur situation financière s'est améliorée, dans les années 90, les Pieux établissements ont, en effet, engagé leurs travaux sous leur propre maîtrise d'ouvrage. Lorsque le ministère a demandé un droit de regard sur ces travaux au nom de leur cohérence d'ensemble, les Pieux établissements s'y sont vigoureusement opposés protestant contre une volonté de « *mise sous tutelle des Pieux établissements* » par l'État.

Ainsi les échanges se sont révélés asymétriques : alors que le STBI et le ministère de la culture ont fourni une information de grande qualité sur les opérations menées dans le cadre de la convention et que les Pieux établissements étaient associés aux réunions et au choix des entreprises, ces derniers ont tenu leurs partenaires dans l'ignorance des travaux qu'ils menaient. Plus aucun échange n'a eu lieu à partir de 2005, selon l'ACMH en charge de la maîtrise d'œuvre jusqu'en 2015. Les Pieux ne suivaient par ailleurs aucune des procédures du STBI (étude préalable, avis d'inspection générale, appel d'offres ouvert, ...). Enfin, alors que la convention prévoyait que les Pieux établissements présentent chaque année au ministère leur programme de travaux d'entretien et de restauration pour l'année suivante, ils s'y sont refusés jusqu'en 2022.

Cette situation a été source d'incohérences : la restauration des deux dernières chapelles latérales de la Trinité-de-Monts a été confiée par les Pieux, sans concertation avec le ministère de la culture, à une autre société que celle retenue pour les autres chapelles restaurées dans le cadre de la convention. Des opérations de restauration ont été menées par les Pieux sur les tableaux du Caravage à Saint-Louis des Français sans information scientifique du ministère de la culture.

L'ambassade, qui avait tout pouvoir pour encourager la coopération des Pieux avec le ministère de la culture, ne les a pas exercés pour faire respecter la convention, pourtant signée par l'ambassadeur.

2.3.1.2 Un financement plafonné depuis 2003

La convention prévoit un financement à parité dans le cadre d'une enveloppe globale annuelle plafonnée à 0,624 M€ depuis 2003. Le niveau des crédits n'a jamais été augmenté en dépit de l'inflation et de la hausse de l'indice du bâtiment en Italie comme en France. Ce

⁴⁷ La Cour a relevé que tant les administrateurs des Pieux que des ministres-conseillers et le STBI regrettaient le manque de disponibilité de l'ACMH, maître d'œuvre de tous les projets sur le patrimoine français à Rome (Farnèse, Villa Médicis, Pieux, ...), ce qui pouvait retarder l'avancée des projets. Le ministère a au contraire affirmé, dans sa réponse du 30 janvier 2024, que : « *Le professionnalisme de l'ACMH chargé des Pieux établissements n'a jamais été remis en cause par aucun des partenaires. Il dispose par ailleurs, au sein de son agence, d'une architecte du patrimoine de nationalité italienne et installée à Rome, bilingue français-italien, qui travaille à temps complet sur ces sujets. Cette présence in situ et les compétences propres de cette collaboratrice contribuent grandement à la qualité des relations entre les maîtres d'ouvrage français et l'administration italienne chargée du patrimoine.* ».

plafonnement conduit à étaler dans le temps la mise en œuvre des travaux des églises ; ainsi certains projets ont pu durer près de 20 années (restauration de la bibliothèque des Minimes à la Trinité des monts). En outre, il ralentit des opérations urgentes ce qui fait encourir des risques accrus au public (cf. infra).

Si l'ambassadeur et l'administrateur des Pieux établissements se sont déclarés ouverts à une augmentation de la participation de ces derniers, ils l'ont conditionnée au maintien de la parité avec le ministère de la culture qui, lui, refuse d'envisager une augmentation de sa contribution. Ce blocage, qui a limité cette coopération, est peu compréhensible alors que les Pieux disposent de moyens financiers importants qu'ils pourraient apporter en complément de leur dotation annuelle pour mettre en œuvre des travaux prioritaires sur leur patrimoine. Il est regrettable que le ministère des affaires étrangères n'ait pas œuvré plus fermement pour un approfondissement de la coopération des Pieux avec le ministère de la culture.

A la suite du contrôle de la Cour et des changements de responsables récents aux Pieux, le ministère de la Culture, l'ambassade près le Saint-Siège et le STBI, réunis le 22 novembre 2023, se sont accordés sur la nécessité de refondre la convention de 2017 et, en particulier, de ne pas conserver le principe de la parité du financement, permettant ainsi des hausses différenciées des contributions des Pieux et du ministère de la culture. La nouvelle convention devrait également prendre en considération l'ensemble des apports du ministère de la culture et notamment l'expertise spécialisée fournie gratuitement par ses services techniques et scientifiques.

2.3.2 Un bilan mitigé

2.3.2.1 Un soutien essentiellement concentré sur les églises

Le périmètre de la convention ayant été longtemps restreint aux églises, celles-ci concentrent logiquement l'essentiel des financements alloués, soit 5,015 M€ de 2014 à 2022.

Les données du ministère de la culture, maître d'ouvrage, montrent que Saint-Louis des Français a bénéficié de 44 % des crédits depuis 2014 et la Trinité-des-Monts de 32 %, ce qui est logique s'agissant des églises les plus importantes, fréquentées et prestigieuses. Compte tenu du plafonnement de la convention qui a prévalu jusqu'à présent, les montants annuels sont toutefois restés très limités, de 0,24 M€ pour la première et 0,18 M€ pour la seconde, ce qui a allongé d'autant les délais de réalisation. Un grand projet a ainsi été conduit à la Trinité-des-Monts sur les 20 dernières années : la bibliothèque, située de manière exceptionnelle au-dessus de la voûte de l'église et ornée de magnifiques fresques, a été restaurée de 2003 à 2021 pour un montant de 3,07 M€.

Tableau n° 3 : Tableau de financement des travaux sur les églises (en €)

Eglises	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total	Moyenne/an
La Trinité des monts	406200	9500	42600	199200	358300	63300	159600	163400	216081	1618181	179798
Saint-Louis des Français	303200	600000	355300	55300	15300	476000	237100	79100	78835	2200135	244459
Saint-Yves	15900	51500	12300	61800	4100	32200	19600	2200	3800	203400	22600
Saint-Claude	8400	0	0	41900	73700	26400	93500	36500	410480	690880	76764
Saint-Nicolas des Lorrains	0	0	6000	14000	67400	10700	164100	22100	0	284300	31589
	735714	663015	418216	374217	520818	610619	675920	305321	711218	5015058	557229

Source : STBI

Du côté des Pieux établissements, il n'existe pas de bilan consolidé des investissements qu'ils ont menés hors convention sur les églises et par projet. Il n'existe pas non plus de bilan ni de suivi de leurs dépenses par église ou par projet. Les quelques documents existants agrègent indifféremment les travaux sur les églises et ceux sur les bâtiments annexes (écoles, hébergement, ...) sans qu'il soit toujours possible de les distinguer. C'est d'autant plus regrettable que les Pieux ont conduit seuls des projets considérables comme la restauration de la façade de l'église de la Trinité-des-Monts dominant les escaliers de la Place d'Espagne et celle de la nef, pour environ 1,8 M€ entre 2013 et 2017⁴⁸.

Plusieurs édifices historiques de toute première importance ne sont pas inclus dans le périmètre de la convention de 2017. Il s'agit notamment du Palais Saint-Louis et de son cloître adjacent à l'église. Par ailleurs, le ministère de la culture refuse d'inscrire des opérations de valorisation (éclairage, podcasts, circuits de visites...) menées dans les églises et les bâtiments patrimoniaux qui ne s'apparentent pas à de la restauration (cf. infra).

Les choix de programmation sont essentiellement faits sous l'autorité de l'ambassadeur qui préside un comité à cet effet. Certaines priorités sont discutables. Ainsi des travaux importants ont été engagés pour l'église Saint-Claude des Fracs-Comtois de Bourgogne. Pourtant l'accord de 1886 prévoit explicitement que les travaux sont à la charge de la congrégation affectataire, ici la Congrégation du Très-Saint-Sacrement. Après des interventions relativement modestes de 2014 à 2021, l'église fait à présent l'objet d'un ambitieux programme de travaux pour une restauration complète d'ici 2025, année du Jubilé. À la demande de l'ambassadrice, un montant de travaux de 1,7 M€ a ainsi été programmé, absorbant plus de 60 % des crédits affectés à la convention avec le ministère de la culture d'ici 2027. Les Pieux avanceront deux années de contribution (624 000 €) pour permettre au programme de travaux d'être achevé fin 2024. Ainsi, l'église Saint-Claude représentera plus de 80 % des fonds engagés en 2023 et 2024 dans le cadre de la convention (1,872 M€ HT).

A budget global plafonné, la priorité donnée à l'église Saint-Claude des Fracs-Comtois de Bourgogne a empêché de répondre à des besoins pourtant prioritaires, comme ceux la mise en œuvre des mesures de protection anti-incendie.

2.3.2.2 Un retard dans la mise en œuvre de mesures de protection incendie des églises

À la suite de l'incendie de Notre-Dame de Paris, une mission a été conduite en janvier 2020 à la demande de l'ambassadrice de France, afin de réaliser un point de situation du niveau de sécurité incendie des cinq églises relevant des Pieux établissements. Cette mission, effectuée à titre gratuit par le ministère de la culture dans le cadre de la convention, a mis en lumière les risques élevés existants pour les églises et les immeubles attenants. En dépit de ces risques, en octobre 2022, lors de la réunion de programmation pour 2023⁴⁹, sous l'autorité de l'ambassadrice, a été confirmé « *le choix de dilater le calendrier de l'opération* » de sécurité incendie et de prévention des risques d'incendie dans l'église Saint-Louis des Français et le lancement des travaux au mieux en 2025, compte tenu de la priorité précitée donnée à la rénovation complète de l'église Saint-Claude des Fracs-Comtois de Bourgogne en vue du

48 Montants reconstitués par la Cour.

49 Relevé de décisions du 13 octobre 2022

Jubilé en 2025. Ce n'est qu'au premier trimestre 2023, que l'ACMH a rendu son diagnostic sur le projet de mise aux normes électriques et incendie de l'église Saint-Louis.

Au moment du contrôle de la Cour, la plupart des propositions structurantes faites par l'expert trois ans auparavant n'avaient pas été mises en œuvre. Le report initialement décidé des travaux de sécurité des églises était d'autant moins acceptable que les Pieux établissements disposent de ressources suffisantes pour les financer (cf. infra).

A la suite du contrôle de la Cour, une nette accélération du schéma envisagé a été décidée fin 2023. Les Pieux établissements vont abonder leur dotation dans le cadre de la convention à hauteur de 0,6 M€ afin de financer dès 2024 les travaux pour Saint-Louis des Français. Interrogé par la Cour, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a confirmé cette accélération pour Saint-Louis des Français, sans expliciter la date d'engagement des travaux ni évoquer la situation des autres églises. Les travaux de mise en sécurité-incendie des autres églises et des bâtiments qui les jouxtent, comme le couvent de la Trinité-des-Monts ou le Palais Saint-Louis restent pourtant, eux aussi prioritaires.

Il est impératif que les travaux soient effectivement mis en œuvre pour l'ensemble des églises, compte tenu des risques avérés pour le public et les occupants. Le ministère et l'ambassade doivent exercer leurs prérogatives pour y parvenir sans délais.

2.3.2.3 Un retard inquiétant dans l'inventaire et le plan de sauvegarde des œuvres

Le patrimoine des Pieux établissements comprend plusieurs milliers d'objets et d'œuvres dont certains de toute première importance, comme les trois œuvres du cycle de Saint Matthieu du Caravage à Saint-Louis des Français mais également les fresques de Da Volterra dans la chapelle Della Rovere à la Trinité-des-Monts et dans le cloître adjacent⁵⁰. De nombreux tableaux ou objets et mobiliers liturgiques, ainsi que des orgues historiques, ornent les Palais Saint-Louis et les autres églises, Saint-Claude renfermant par exemple un dispositif mobile exceptionnel d'apothéose de la Trinité et Saint-Nicolas des fresques de Giaquinto. La bibliothèque du Palais Saint-Louis contient des ouvrages anciens et très précieux ainsi que la Chapellenie de Lorette.

Or, sur un patrimoine d'une telle qualité, les Pieux établissements sont très loin d'avoir réalisé non seulement l'inventaire mais encore, les missions scientifiques dont ils n'ont eu jusqu'à présent qu'une conscience trop limitée.

Dans le cadre de la convention conclue avec le ministère de la culture, le STBI a documenté des listes d'objets à restaurer en fonction de leur intérêt patrimonial et historique, chaque objet faisant l'objet d'une fiche de présentation, d'un constat d'état et de l'évaluation des interventions à réaliser. Les projets de restauration d'objets doivent être financés directement par les Pieux établissements, en l'absence de moyens suffisants sur la convention. Si seize objets ont pu être restaurés pour un montant de 111 000 € jusqu'en 2021, l'administrateur a mis fin à ce programme fin 2021, de façon regrettable, sans que les raisons en aient été explicitées.

⁵⁰ Anamorphoses de 1642, exceptionnelle série de fresques représentant tous les rois de France de Pharamond à Henri IV réalisée en 1614-1618

La situation est encore moins favorable pour les biens mobiliers qui ne sont pas couverts par la convention. Ce n'est qu'entre 2000 et 2006 qu'un inventaire du patrimoine mobilier a été réalisé, accompagné d'une campagne de marquage des objets. Couvrant les cinq églises françaises, le Palais Saint-Louis et le couvent de la Trinité-des-Monts, mais pas la bibliothèque de la Chapellenie de Lorette, il a permis de recenser environ 5 000 objets⁵¹. Des difficultés informatiques rendent très fastidieuse son exploitation et son actualisation. Les dossiers des restaurations intervenues doivent être intégrés dans cette base de données pour la rendre opérationnelle, actualisée et classée en dossiers d'œuvres, ce qui n'est pas le cas actuellement. Le ministère de la culture l'a explicitement souligné en citant le cas éclairant des toiles du Caravage.

L'inventaire doit également servir à effectuer le récolement périodique des œuvres et du mobilier des églises et bâtiments patrimoniaux. Or, depuis 2006, aucun récolement d'ensemble n'a été effectué pour vérifier que les œuvres n'ont pas été déplacées ou n'ont pas disparu. Les changements de congrégation religieuse de la Trinité-des-Monts (2005, 2016) n'ont pas non plus donné lieu à des inventaires réalisés sous la responsabilité des Pieux. L'inventaire doit également permettre de déterminer leur valeur. Or, sur ce dernier point, il apparaît que les œuvres, même les tableaux de Caravage, ne sont pas valorisées ni mentionnées en comptabilité.

Enfin, faute d'inventaire, les Pieux ont tardé à élaborer un plan de sauvegarde des œuvres afin de déterminer les mesures de protection à prendre en cas d'incident. C'est dans le cadre de travaux encore très ponctuels avec l'Institut national du patrimoine qu'une ébauche de plan est désormais élaborée, des élèves conservateurs venant une semaine par an depuis 2023 y travailler pour l'église Saint-Louis des Français (1072 objets dans l'église et la sacristie). C'est très insuffisant pour mener à bien cette mission qui, à ce stade, ne couvre qu'une église sur cinq, sans compter la Chapellenie nationale de France à Lorette.

Les Pieux établissements ne sont apparus, sur la période du contrôle, que très peu sensibles à ces missions qui, de l'inventaire au plan de sauvegarde, visent à répertorier, décrire, protéger et restaurer des biens d'une valeur parfois exceptionnelle. Ces missions – au coût pourtant limité – n'ont pas jusqu'à présent pas été inscrites dans les priorités ni dans le budget des Pieux établissements, en dépit des propositions faites par le STBI⁵².

L'importance du patrimoine architectural, religieux, artistique et littéraire des Pieux établissements justifie un renforcement des compétences scientifiques. Interrogé par la Cour, le ministère de la culture a proposé que soit créé un poste de conservateur du patrimoine intégré au STBI afin d'apporter l'expertise nécessaire aux Pieux. Ce poste et les moyens nécessaires à sa mission devraient être financés par les Pieux dans le cadre de la convention. C'est un effort indispensable pour assurer la professionnalisation de la conservation et la protection des biens

51 Les volumes de cet inventaire sont composés de fiches objets présentant le numéro d'inventaire, la typologie d'objet, une désignation, une description, un constat d'état, la localisation, une précision concernant le marquage, les dimensions et si connues l'attribution de l'œuvre, la datation et les sources. Dans la majorité des cas, ces fiches sont illustrées par une vue d'ensemble de l'objet. (Source STBI)

52 Le mobilier et les œuvres ont fait l'objet d'un plan proposé par le STBI qui couvre : l'actualisation et la modernisation de la base existante, une équipe de projet avec des conservateurs-restaurateurs qui feront les préconisations en matière de conservation préventive et curatives, assureront l'encadrement méthodologique du dépoussiérage et du reconditionnement ; des experts pour déterminer le niveau d'intérêt scientifique et historique des objets et leur valeur d'assurance ; des documentalistes et régisseurs et de techniciens en conservation préventive ; ...

sous la garde des Pieux établissements, effort sur lequel l'ambassade et le ministère des affaires étrangères n'ont pas encore été appelés à se prononcer.

Recommandation n° 5. (SG du MEAE, ambassade près le Saint-Siège) : Acheter sans délais les mesures anti-incendie nécessaires pour les lieux accueillant du public et notamment l'église et le Palais Saint-Louis des Français et les quatre autres églises.

Recommandation n° 6. (Direction générale des patrimoines et de l'architecture du ministère de la culture, SG du MEAE, ambassade près le Saint-Siège) : Étendre la convention entre le ministère de la culture et les Pieux établissements à l'ensemble du patrimoine culturel, religieux et historique des Pieux ainsi que les objets et œuvres contenus, le financement complémentaire étant apporté par les Pieux.

Recommandation n° 7. (Direction générale des patrimoines et de l'architecture du ministère de la culture, SG du MEAE, ambassade près le Saint-Siège) : Actualiser l'inventaire mobilier des Pieux établissements, effectuer le récolement, élaborer des programmes de restauration, des plans de sauvegarde et des dispositifs de conservation préventive sous la responsabilité du ministère de la culture et du STBI

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'État apporte, depuis plus de 60 ans, des financements et son expertise scientifique et technique via le ministère de la culture ainsi qu'une maîtrise d'ouvrage déléguée via le STBI pour l'entretien et la restauration du patrimoine placé sous l'administration des Pieux établissements. Ce programme est depuis 20 ans financé à parité sans que l'enveloppe ait augmenté, en raison du refus des Pieux établissements, placés sous l'autorité de l'ambassadeur, d'augmenter leur contribution. Les besoins sont pourtant importants et les ressources des Pieux établissements devraient être mobilisées à cette fin notamment pour des interventions prioritaires, comme la sécurité incendie et le plan de sauvegarde des œuvres.

L'insuffisance de moyens alloués à la convention a permis aux Pieux établissements de mener leur propre programme de rénovation, dans des conditions peu satisfaisantes, avec un refus, jusque récemment, de transparence et de coopération avec le ministère de la culture.

Le ministère des affaires étrangères et l'ambassade doivent mobiliser les importants financements disponibles au sein des Pieux établissements pour conduire dans un cadre unifié les travaux nécessaires en intégrant en priorité la mise en sécurité contre les incendies. Ces travaux doivent désormais s'inscrire dans le cadre d'un partenariat global avec le ministère de la culture portant sur l'ensemble du patrimoine immobilier et mobilier culturel et culturel des Pieux et lui confiant la maîtrise d'ouvrage exercée par délégation par le STBI.

Un effort de rattrapage est également indispensable pour faire l'inventaire des œuvres et du mobilier, tenir et actualiser les dossiers d'œuvres et définir les plans de sauvegarde nécessaires. L'importance du patrimoine concerné justifierait la création d'un poste de conservateur placé auprès du STBI et financé par les Pieux établissements.

3 UNE GESTION FINANCIERE ET DES RESSOURCES HUMAINES OPAQUE ET ARTISANALE

L'organisation financière des Pieux établissements est régie par le premier titre du règlement du 25 août 1956. Le contrôle de la Cour a cependant montré un décalage important entre, d'un côté, ces règles et l'organisation qu'elles prévoient et, de l'autre, une réalité à la fois imprécise et opaque.

Des défaillances graves ont été constatées dans la tenue des comptes et du budget, ainsi que sur la gestion des comptes bancaires. Sous ces réserves importantes, leur examen montre que la situation des Pieux établissements a toujours été excédentaire, permettant à ceux-ci de disposer d'une trésorerie importante mais mal valorisée. Quant à la gestion des ressources humaines, qui porte pourtant sur des effectifs limités, elle présente aussi des anomalies.

3.1 Des lacunes graves dans la tenue du budget et des comptes

Le cadre réglementaire fixant l'organisation financière des Pieux établissements sépare les fonctions d'ordonnateur (administrateur, par délégation de l'ambassadeur) et de comptable (trésorier), prévoit la tenue d'une comptabilité budgétaire et la production d'un compte financier dans des formes comparables à celles des établissements publics nationaux. Mais ce cadre est resté très largement théorique.

A la faiblesse des moyens humains dont se sont dotés les Pieux établissements s'est ajouté la méconnaissance de dispositions du règlement de 1956 et des responsabilités respectives qui incombent à ceux chargés de les mettre en œuvre.

L'obsolescence des outils informatiques qui a empêché de disposer d'informations administratives et financières présentant un niveau de sécurité suffisant et les lacunes dans la production, la conservation et le classement des documents justifiant les écritures budgétaires et comptables s'ajoutent à ces insuffisances.

Celles-ci ont été aggravées par les réticences récurrentes de l'administrateur et du trésorier à produire à l'ambassade des explications et des pièces justifiant leurs opérations. Les conditions du départ, fin novembre 2018, du trésorier, présent depuis plus d'un quart de siècle et aujourd'hui décédé, l'ont illustré comme le refus d'assurer la remise de service à son successeur et de transmettre un certain nombre de pièces, notamment des relevés de comptes bancaires, les pièces justificatives des mouvements de ces comptes et des documents financiers.

Ceci a contribué à la gravité des constats dressés par la Cour des comptes qui portent sur tous les aspects de la gestion financière.

3.1.1 Des budgets imprécis et peu respectés

3.1.1.1 Des conditions d'adoption critiquables

Suivant le règlement, le budget est préparé par l'administrateur. Il est présenté par le président de la députation administrative à l'ambassadeur pour être soumis à la congrégation générale avant le 15 décembre de l'année précédente. Mais, jusqu'à 2019, les membres de la congrégation ne recevaient pas le budget à l'avance : il leur était remis sur table lors de la séance d'examen, puis repris à la fin. Ils étaient donc dans l'incapacité d'expertiser les documents budgétaires qui leur étaient soumis pour émettre un avis à l'ambassadeur.

En outre, la présentation des documents a nui à la transparence. En l'absence de rapport de présentation, les états de synthèse, par catégorie d'activités (administration générale, action sociale, gestion du patrimoine locatif, ...) ou par sites religieux ont présenté des incohérences qui suscitaient des questions de l'ambassade et de la congrégation auxquelles il était rarement répondu de façon satisfaisante. Un ambassadeur a décrit à la Cour le climat particulier qui régnait lors de cet exercice et avoir pris conscience « *du poids d'une routine, de la présentation très sommaire des comptes, et, plus encore, du vague des réponses apportées à nos questions* » et de l'absence de débats au sein de la congrégation.

Dès lors que l'ambassade s'est montrée plus attentive aux documents budgétaires qui lui étaient soumis, à compter de 2017, l'administrateur et le trésorier ont été en difficulté pour fournir les explications demandées.

3.1.1.2 Le caractère limitatif du budget n'est pas respecté

Le règlement de 1956 donne au budget arrêté par l'ambassadeur un caractère limitatif. Or, son exécution a été souvent en net décalage, et ce avec des variations erratiques. C'est notamment le cas pour les postes les plus importants, dépenses d'investissement (-47 % par rapport au budget prévisionnel pour 2019, +25 % en 2018), dépenses d'entretien pour le patrimoine culturel (+36 % en 2022) ou locatif (-21 % en 2018).

Tableau n° 4 : Exécution des budgets 2015-2022 en % (écart entre budget exécuté et budget prévisionnel)

Exécution du budget (%)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
dépenses en capital	-3,2	31,2	23,5	25,0	-47,5	-33,2	-27,0	-14,7
Fonctionnement : patrimoine civil	-2,0	-2,2	-14,3	-20,7	-38,1	15,1	-10,4	36,0
Fonctionnement : patrimoine culturel	-9,5	-22,6	-13,2	-21,0	-6,6	-18,3	-17,3	-8,3

Source : comptes Pieux et budgets présentés dans le cadre de l'approbation des comptes financiers 2015-2022

Les dérives par rapport au budget arrêté sont simplement constatées en début d'exercice suivant, lors de l'examen des comptes, car la congrégation générale n'est jamais saisie, comme elle le devrait, d'un budget rectificatif pour ajuster les enveloppes budgétaires en fonction des besoins. Si des ressources supplémentaires étaient constatées en cours d'année, elles finançaient des dépenses additionnelles sans autorisation de l'ambassadeur ni avis de la congrégation générale, contrairement au règlement⁵³.

Ces infractions aux règles applicables ont rendu formel l'exercice budgétaire et privé l'ambassade de ses pouvoirs en la matière au profit de l'administrateur et du trésorier, empêchant les Pieux de disposer d'un outil au service d'une gestion performante. Régulièrement informé, le ministère des affaires étrangères a quant à lui laissé la situation perdurer.

En l'absence d'outil de pilotage, l'ambassadeur ne pouvait s'assurer de la mise en œuvre de ses décisions ni du budget. Il a fallu attendre mi-2023 et l'intervention de la Cour, pour que l'ambassade puisse disposer d'un tableau de bord mensuel indiquant l'exécution des recettes et des dépenses et des indicateurs par projet.

3.1.2 Des comptes partiels dont la fiabilité est douteuse

Le règlement de 1956 décrit avec précision les responsabilités du trésorier qui joue le rôle de comptable public, les documents financiers et comptables qu'il doit produire et les contrôles auxquels ils doivent être soumis. Ces prescriptions sont loin d'être respectées. La comptabilité qui retrace en principe l'activité annuelle des Pieux établissements appelle de nombreuses observations tant sur sa forme que sur le fond.

3.1.2.1 Une présentation des comptes insatisfaisante et incomplète

Le règlement de 1956 prévoit la production annuelle d'un compte financier établi par le trésorier et visé par l'administrateur. Les comptes financiers produits par les Pieux établissements et approuvés par l'ambassade⁵⁴ jusqu'en 2022 se sont écartés du cadre prévu. Ainsi, de nombreuses pièces ou comptabilités accessoires ne leur ont pas été annexées. Seuls trois exercices sur huit (2016, 2018, 2022) présentent un bilan avec un état de l'actif et du passif, l'actif étant le plus souvent manquant (2015, 2017, 2019, 2020), les deux étant absents en 2017, ainsi que la balance (exercices 2017 et 2021). Les états de restes qui détaillent les créances à recouvrer, le procès-verbal de caisse, l'état des avances, l'inventaire des immeubles et propriétés foncières gérés par les Pieux, l'inventaire du « mobilier, des ornements et du matériel », les pièces justificatives du compte financier, explicitement requis par le règlement⁵⁵, sont systématiquement manquants et n'ont pas pu être fournis pour aucune des années sous revue.

⁵³ Art. 22 du règlement de 1956 : « *l'administrateur ne peut accroître par aucune ressource particulière le montant des crédits inscrits au budget* ».

⁵⁴ Documents tels que transmis à la Cour des comptes

⁵⁵ Articles 82 et 83 du règlement de 1956

Le règlement prescrit la présentation à l'ambassadeur pour saisine de la congrégation générale de deux rapports décrivant les diligences de contrôle effectuées, l'un par l'administrateur, l'autre par le président de la députation administrative. Ces rapports n'ont jamais été établis. Ce n'est que très récemment que le président de la députation administrative a confié une mission à un cabinet comptable pour établir à sa place le rapport qui lui incombait (comptes 2020 à 2022), sans que l'intervention du cabinet ne constitue une certification des comptes, comme a pu l'indiquer l'ambassade.⁵⁶ Pour sa part, le contrôle du compte financier par l'administrateur n'était toujours pas effectué en 2023.

Les conditions de l'examen par la congrégation générale ne sont, elles non plus, ni conformes aux prescriptions du règlement de 1956 ni satisfaisantes, car seul le compte financier lui est présenté, à l'exclusion de toute analyse explicative. Comme pour le budget, ces documents ont été fournis, jusqu'à récemment, au moment de la séance la privant du temps nécessaire à une prise de connaissance. Les procès-verbaux des congrégations témoignent d'une « *présentation très sommaire des comptes* » et de la difficulté à porter un diagnostic dans un climat peu coopératif. À l'exception de la période 2019-2021, les procès-verbaux ne donnent que très rarement des réponses claires aux interrogations comptables et financières de la congrégation générale et des représentants de l'ambassade, pourtant nombreuses à certaines périodes.

La trésorière en fonction entre fin 2018 et juin 2021 s'est attachée à une remise en ordre de la comptabilité, sans pouvoir reconstituer tous les états manquants. Les progrès engagés pour produire une information financière transparente ne se sont pas inscrits, depuis son départ, dans la durée. Dans la limite des justifications auxquelles elle a pu accéder, la Cour a centré ses vérifications sur la tenue des comptes bancaires et celle des immobilisations. Dans les deux cas ses constats sont alarmants.

3.1.2.2 Le traitement comptable des biens immobiliers et mobiliers est problématique

3.1.2.2.1 Une absence d'inventaire et de valorisation

Comme indiqué supra, le patrimoine immobilier et mobilier des Pieux établissements, d'une valeur considérable, n'est pas connu avec précision. Les escaliers de la Trinité-des-Monts, qui relie cette église à la Place d'Espagne, illustrent la complexité d'une situation qui gagnerait à être éclaircie. Construits avec des fonds français au début du XVIIIème siècle, ils ont été entretenus pendant des décennies par les Pieux établissements mais aussi, à différentes reprises ces dernières années, par la Ville de Rome ou grâce à des opérations de mécénat. La confirmation de leur statut juridique est nécessaire pour clarifier les responsabilités en matière d'entretien ou de restauration.

Contrairement à ce que prévoit le règlement de 1956, il n'existe pas de livre descriptif des immeubles et propriétés foncières – qui outre la description des biens aurait dû inclure la nature et la date des titres de propriété, leur valeur approximative, leur utilisation, le nom des

⁵⁶ Au contraire, ce cabinet précisait « *notre intervention ne constitue ni un audit ni un examen limité selon les normes d'exercice professionnel en Italie. Ces procédures ont été mises en œuvre dans le seul but de tirer vos propres conclusions sur le compte financier des Pieux Établissements de la France à Rome et à Lorette, comme prévu par l'article 82 du règlement* »

locataires, les échéances des contrats conclus, ...- et leurs inscriptions comptables sont hétérogènes et partielles. Ainsi, les églises, les terrains qui les supportent et leur patrimoine artistique ne sont pas inscrits à l'actif du bilan des Pieux établissements. De même les immeubles patrimoniaux adjacents ne sont pas pris en compte, tel le Palais Saint-Louis, annexe de l'église Saint-Louis des Français.

La valeur patrimoniale des immeubles n'étant pas inscrite dans les comptes, seules ont été comptabilisées les dépenses de restauration et d'investissement. Les premiers amortissements n'ayant été constatés qu'en 2020, la valeur nette du patrimoine monumental et culturel retenue n'est que de 9,8 M€. Cette valeur est de surcroît sujette à caution en raison d'erreurs d'imputation⁵⁷, d'absence de comptabilisation des travaux financés par le ministère de la culture, seule la fraction des Pieux établissements ayant été comptabilisée. Sur la période 2011-2021, ce cofinancement, qui représentait 3,2 M€, n'a pas davantage été porté au passif (sous forme de subvention). Or c'est le montant total de l'investissement qui aurait dû être valorisé en immobilisation.

Les mêmes incertitudes concernent le patrimoine mobilier et les collections d'une valeur exceptionnelle des Pieux établissements (œuvres notamment et objets liturgiques) qui, non recensés, ne sont pas retracés dans les comptes. Aucune estimation de la valeur de ces œuvres n'a été réalisée et ni leur existence ni a fortiori leur estimation ne sont mentionnées dans une annexe du bilan. La valeur brute portée au bilan est constante à ... 0,8 M€ entre 2015 et 2021 en l'absence d'amortissement. Pendant le contrôle de la Cour, elle chute au 31 décembre 2022 à moins de 0,05 M€ après une telle constatation. Cette valeur brute est constituée, à l'instar du patrimoine monumental, des seuls travaux de restauration comptabilisés par le passé alors que la seule valeur des trois tableaux du Caravage sur Saint Matthieu à Saint-Louis atteindrait, en 2023, plusieurs centaines de millions d'euros. Ils mériteraient à tout le moins, des mentions en annexes aux comptes.

3.1.2.2.2 Le traitement des biens affectés à des tiers et de leurs activités

Certains éléments du patrimoine des Pieux établissements sont confiés à des tiers dans le cadre de conventions tout en demeurant la propriété de la France, et n'apparaissent pas dans les comptes des Pieux établissements.

Le domaine de la Trinité-des-Monts est ainsi absent de la comptabilité des Pieux établissements, alors qu'il regroupe des terrains, de l'ordre de 3,5 hectares, qui comprennent des espaces verts, les bâtiments de l'église, la bibliothèque du couvent, une maison d'accueil et un ensemble scolaire qui accueille chaque année près de 600 élèves (cf. infra).

De même, la vingtaine d'hectares et de bâtiments dont disposent les Pieux avec la Chapellenie nationale de Lorette, déjà évoquée, sont absents de leur actif et aucun revenu en provenant n'est retracé dans les comptes. Il en va de même pour l'immeuble limitrophe de l'église Saint-Claude et Saint-André des Francs-Comtois de Bourgogne évoqué supra, qui a été mis à disposition de la congrégation du Saint-Sacrement en même temps que l'église, par

⁵⁷ Des investissements sur le patrimoine locatif ont indûment été portés au compte des immobilisations monumentales et culturelles pour un montant total de 1,6 M€, réduisant ainsi significativement le montant des investissements réalisés depuis 2015, établis en réalité à 2,4 M€

convention. Cet immeuble, d'une valeur de près de 8 M€ et de près de 1 000 m² n'est ni comptabilisé ni valorisé.

Au-delà des actifs, ce sont aussi les produits et les dépenses engendrés par ces affectations qui échappent à toute traduction comptable. C'était le cas jusqu'en 2017 de l'ensemble des recettes et dépenses de la Communauté de Saint-Louis : elle disposait pour son fonctionnement courant d'une régie non retracée dans les grands livres des Pieux établissements. L'ensemble a été réintégré dans les comptes, mais une telle solution n'a pas été retenue pour la Communauté de Saint Jean qui assure le service religieux de l'église Saint-Nicolas des Lorrains. Il en est de même pour l'église de la Trinité-des-monts dont les recettes et les dépenses afférentes à son activité ne sont pas davantage retracées dans les comptes des Pieux établissements.

La régie de la Communauté de Saint-Louis

Jusqu'en 2016, la Communauté de Saint-Louis a disposé d'une régie et d'un compte bancaire non intégrés dans les comptes des Pieux établissements. Soumis à la députation administrative de juillet 2016, un rapport demandé par l'administrateur des Pieux a fait, selon le compte rendu, ressortir de nombreuses approximations et irrégularités dans la comptabilité. Les modalités de recouvrement des espèces déposées par les visiteurs ou paroissiens pour des montants non négligeables (environ 150 000 € par an) suscitaient ainsi des craintes. Ce rapport n'a pu être retrouvé, malgré la demande de la Cour.

À la clôture des comptes 2017, les comptes de la régie ont été intégrés aux comptes des Pieux établissements, ainsi que les réserves de la Communauté, soit 361 076 €, sous forme d'un produit exceptionnel. Ces réserves étaient inscrites sur un compte bancaire dont les relevés n'ont pu être produits à la Cour, en dépit de demandes réitérées appuyées par l'ambassade.

Ces exemples témoignent du caractère inexact et sous-évalué du périmètre comptable des états financiers produits par les administrateurs et trésoriers successifs. Aucune logique ne semble présider à l'inscription comptable d'opérations qu'aucune annexe ne vient expliciter ni retracer. La situation est tout aussi grave s'agissant des comptes bancaires et des liquidités.

3.1.2.3 La tenue des comptes bancaires et le maniement des espèces

Les Pieux établissements disposent d'un compte « courant » de dépôt à la banque UNICREDIT sur lequel sont versés les produits de l'exploitation du patrimoine locatif et sont prélevés les montants facturés pour les fluides, les salaires et les factures fournisseurs. Les instruments de paiement utilisés se limitent aux prélèvements et aux espèces, en l'absence de carte bancaire et de chéquier.

A côté de ce compte ont existé, depuis une date non précisée, des comptes bancaires et de dépôts ouverts à l'Institut pour les Œuvres de Religion (IOR)⁵⁸ qui, jusqu'en 2019, n'apparaissaient pas dans les comptes des Pieux établissements.

58 Établissement financier majeur du Vatican

3.1.2.3.1 Des comptes bancaires manquants en comptabilité jusqu'en 2019

Des comptes ont été ouverts à la fin des années 60 auprès de *l'Opere di Religione* (ODR), ancêtre de l'IOR, sans être retracés en comptabilité. Leur existence est mentionnée pour la première fois dans le rapport de 1979 précité réalisé par un magistrat honoraire de la Cour des comptes. Le produit de la vente en 1966 d'un des plus beaux immeubles des Pieux établissements situé sur la piazza Navona y aurait été versé et aurait permis l'acquisition d'un portefeuille de titres.

Il semble que les ambassadeurs successifs aient été au courant tant des circonstances de l'ouverture des comptes à l'IOR que des versements et prélèvements en liquide effectués sous leur couvert et qu'ils ont dû autoriser, au moins pendant un certain temps. L'utilisation de ces comptes a, au moins une fois, fait l'objet d'instructions : en 2006, une note de l'ambassadeur destinée à l'administrateur et au trésorier leur a interdit de payer salaires, indemnités ou gratifications *à partir de ces comptes*, ce qui témoigne de sa connaissance de ces pratiques. Gravement irrégulière, l'existence d'une « caisse noire » des Pieux à l'IOR n'était donc pas inconnue.

En 2017, l'ambassadeur a souhaité avoir connaissance des avoirs financiers des Pieux et est intervenu auprès du directeur de l'IOR. Il a découvert à cette occasion que l'administrateur et le trésorier percevaient des indemnités mensuelles en liquide versées à partir de ces comptes, en dépit de l'interdiction formulée en 2006. A la demande de l'ambassadeur, les fonds ont été réintégrés dans les comptes, fin 2018, soit trois comptes titres (en euros et en dollars) pour une valeur de 2 345 727 € et cinq comptes de liquidités pour 163 134 €.

L'existence de ces comptes non retracés dans la comptabilité des Pieux établissements, les opérations réalisées sur eux sans autorisation des ambassadeurs, voire au mépris d'instructions explicites, sont contraires aux règles applicables. Pour autant, il n'y a pas eu d'investigation sur les opérations réalisées ni par l'ambassade ni par le ministère.

La nature de ces opérations est d'autant moins transparente qu'à son départ, fin 2018, le trésorier en fonction depuis 28 ans, démissionnaire, n'a transmis aucun dossier ni pièces justifiant les opérations intervenues pour les années précédentes. Aucun suivi extra comptable n'a été produit, ni en 1979, ni en 2018, ni à l'occasion du contrôle de la Cour : la destination d'un grand nombre de versements en liquide n'est donc pas connue. La trésorière a identifié quelques paiements en liquide litigieux sur l'année 2018 mais n'a pas entrepris de vérifier les mouvements sur les années antérieures : « *L'IOR m'avait fourni les 10 ans d'historique que j'avais demandés mais que je n'ai pas exploités en accord avec l'ambassade qui voulait regarder devant (recherche inutile du passé)* »⁵⁹.

La Cour a effectué des vérifications sur les exercices 2016 à 2018, seulement ponctuelles, faute de pièces justificatives. Elles ont permis d'établir l'absence d'exhaustivité des flux retracés dans les comptes des Pieux établissements. Ont ainsi été relevés : des transactions financières de montants élevés, telles des acquisitions ou cessions de titres, sans que l'ambassadeur ni la congrégation n'en aient été informées ; des baisses importantes sur les comptes de liquidités sans contrepartie identifiable ; des prélèvements en espèces sur l'un des comptes correspondant notamment aux indemnités de l'administrateur et du trésorier et de certains salariés des Pieux.

⁵⁹ Réponse du 30 août 2023 au questionnaire de la Cour

Cette situation, qui a perduré pendant quarante ans, est gravement contraire non seulement aux dispositions du règlement de 1956 mais également à toute règle de bonne gestion. Elle laisse subsister une forte incertitude quant à ses origines, ses prolongements éventuels, la nature des opérations qu'elle a permis de conduire et la responsabilité tant des administrateurs et trésoriers que de certains ambassadeurs.

Interrogé sur les diligences mises en œuvre pour identifier l'origine des fonds et la nature des dépenses réalisées et le cas échéant, pour engager des poursuites judiciaires ou des sanctions contre les responsables de ces opérations, le ministère a indiqué qu'il n'entend pas effectuer de vérifications approfondies ou systématiques. Il estime que, le trésorier et l'administrateur « ayant détenu régulièrement la signature sur ces comptes », leur responsabilité ne saurait être engagée.

Cet argument n'est pas acceptable : le titulaire des comptes à l'IOR était l'ambassadeur et avoir la détention de la signature sur le compte bancaire n'autorise pas à effectuer des opérations illicites ou hors règlement et à n'en jamais rendre compte à l'autorité compétente.

3.1.2.3.2 Des responsabilités mal définies

Les péripéties constatées lors de la démission du trésorier en 2023, année du dernier changement d'administrateur et de trésorier, ont mis en lumière la méconnaissance persistante de leurs périmètres de responsabilité respectifs. Ainsi le titulaire des comptes bancaires détenus auprès de l'IOR est l'ambassadeur tandis que c'est l'administrateur des Pieux établissements, leur représentant légal⁶⁰ pour ceux détenus auprès de la banque UNICREDIT. Or, selon le règlement de 1956, seul le trésorier est habilité à manier les fonds.

En mars 2023, l'ambassadrice, méconnaissant les modalités de fonctionnement des comptes bancaires, n'a pas informé une banque du changement d'administrateur. Dans l'attente de cette validation, elle a été conduite, sur le fondement d'une disposition transitoire, à solliciter l'administrateur précédent, démissionnaire, pour qu'il continue néanmoins à signer les mandats permettant au trésorier de procéder aux paiements. Le trésorier ayant à son tour démissionné en juin 2023, l'ambassadrice a été obligée, sur le fondement d'une nouvelle décision transitoire, de demander cette fois au trésorier démissionnaire de continuer à assurer les paiements au-delà de sa démission. Outre le caractère irrégulier de ces opérations et la situation délicate de l'ambassade dans un contexte de forte tension avec les responsables démissionnaires, il lui a fallu attendre plusieurs mois l'acceptation par la banque du nouvel administrateur comme titulaire des comptes bancaires pour mettre fin aux difficultés rencontrées.

Cette situation aurait été évitée si l'ambassadeur était le titulaire de l'ensemble des comptes bancaires déléguant leur gestion au profit du seul trésorier, conformément au règlement de 1956.

⁶⁰ Aux termes de l'article 6 du règlement de 1956, l'administrateur représente les Pieux établissements dans tous les actes de la vie civile

3.1.2.3.3 Des transactions en espèces de montants élevés

Nombre de paiements et d'encaissements ont été, de longue date, effectués en espèces aux Pieux établissements. Si leur montant a diminué dans les années récentes, les risques restent élevés en l'absence de toute procédure et de tout contrôle rigoureux des opérations effectuées par le responsable administratif.

Les vérifications opérées par la Cour, sur des carnets à souche retrouvés avec difficultés, montrent que la plupart des recettes correspond à des encaissements de loyers et de charges. Sur la période 2015-2022, ce sont plus de 2 M€ qui ont été perçus en espèces directement par le seul directeur administratif, qui, en fonction pendant 40 ans depuis 1978, était présenté par l'administrateur comme « *la véritable cheville ouvrière qui encaisse et qui décaisse* ». Or, jusqu'en 2018, il n'existait aucun contrôle du trésorier sur ces opérations de maniement d'espèces.

L'exhaustivité des sommes inscrites en caisse tant en recettes qu'en dépenses est ainsi incertaine. Les paiements en espèces à partir de la caisse ne sont que sommairement justifiés. Des distorsions d'écritures existent entre les différents outils de gestion utilisés pour le suivi des opérations de caisse. Ces anomalies interrogent sur la fiabilité des écritures et des décaissements qui peuvent parfois porter sur des sommes importantes.

En 2022, ces modalités de paiements en espèces demeuraient une pratique courante : les remboursements de frais de transport ou de mission, les fonds de secours, le paiement des messes et d'objets de culte... mais aussi des loyers réglés par conservation de la caution. Dans ce dernier cas, une caution de 12 400 € conservée en espèces en 2022, la justification apparaît très fragile, les sommes ayant d'ores et déjà été encaissées lors du dépôt de la caution et ne nécessitant donc pas le mouvement d'un compte de disponibilités (banque et à fortiori caisse).

En 2023, à la suite de l'intervention de la Cour, le président de la députation administrative a strictement restreint les paiements en liquide qui, pour les loyers, ne concerneraient désormais plus qu'une personne très âgée.

Au vu des errements constatés, la Cour formule les recommandations suivantes :

Recommandation n° 8. (SG du MEAE, ambassade près le Saint-Siège) : Professionnaliser la gestion budgétaire et comptable des Pieux établissements en renforçant les équipes en place, les procédures et les outils et veiller à la stricte application du règlement de 1956.

Recommandation n° 9. (SG du MEAE, ambassade près le Saint-Siège) : Rétablir au sein des comptes la comptabilisation de l'intégralité des opérations et du patrimoine des Pieux établissements et procéder à cette fin à un recensement exhaustif et régulièrement actualisé du patrimoine immobilier et mobilier ainsi que des comptes bancaires.

Recommandation n° 10. (SG du MEAE, ambassade de France près du Saint-Siège) : Sécuriser les circuits de recouvrement des recettes et de paiement des dépenses en limitant strictement les transactions en espèces.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Construits sur des prévisions souvent approximatives, les budgets des Pieux établissements ne permettent pas un pilotage rigoureux, ce que reflètent de forts décalages constatés en exécution. Les procédures prévues par le règlement de 1956 ne sont pas respectées en termes d'approbation des budgets initiaux ou rectificatifs. L'information de l'ambassade et de la congrégation générale qui doivent les adopter est excessivement sommaire.

Des constats tout aussi graves ont été dressés sur les comptes. Les modalités de leur élaboration comme de leur approbation ne sont pas satisfaisantes. Leur périmètre, leur contenu et leur cohérence interne sont incertains tandis que nombre de documents essentiels prévus par le règlement, comme les inventaires des biens immobiliers et mobiliers ou les rapports de gestion, ne sont pas tenus et donc pas fournis par l'administrateur et le trésorier à l'ambassadeur et à la congrégation.

Outre la consistance indéterminée du patrimoine et les lacunes de sa comptabilisation, les zones de risques et les irrégularités les plus graves concernent la tenue des comptes bancaires et le maniement des espèces. Dénoncés dans un rapport en 1979, non suivi d'effet, des comptes bancaires ouverts à l'IOR n'ont pas été retracés dans la comptabilité des Pieux. Ils étaient mouvementés sans autorisation et sans comptabilité précise.

Ce n'est qu'en 2019 qu'ils ont été réintégrés dans les comptes à la demande expresse de l'ambassadeur. Toutefois, cette réintégration ne s'est pas accompagnée de vérifications approfondies permettant de cerner le périmètre et la nature des opérations qui y étaient comptabilisées. La responsabilité de l'administrateur et du trésorier n'a pas été mise en cause alors que les montants ainsi gérés hors comptabilité atteignaient encore 2,5 M€ en 2018 et qu'ils ont permis le versement en espèces de leurs indemnités mensuelles à leur bénéfice, sans autorisation de l'ambassadeur.

L'existence de ces comptes était connue d'un certain nombre d'ambassadeurs, qui n'ont pas pris les mesures qu'appelait cette situation. Le ministère des affaires étrangères n'est pas davantage intervenu pour clarifier et apurer les agissements du passé.

L'expérience tirée de ces errements invite à renforcer la transparence et la traçabilité des opérations financières des Pieux établissements. La professionnalisation de la gestion est impérative par le recours à des professionnels compétents.

3.2 Une situation financière florissante

Si les comptes produits par les Pieux établissements soulèvent de nombreuses critiques, leur situation financière, florissante se dégrade. Ils disposent d'une trésorerie très confortable mais mal utilisée.

Tableau n° 5 : Résultats 2015-2022 en euros

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Charges de la section de fonctionnement	2215027	2048456	2268881	2266806	3723331	5073605	4843577	5151192
dont dotations aux amortissements	0	0	0	0	0	1 726 070	1 855 843	1 928 906
dont dépenses en fonctionnement	2215027	2048456	2268881	2266806	2355345	3 347 536	2 987 734	3 222 286
Dépenses en capital	2 920 185	3 542 618	3657231	3 175 899	1 367 985	1 837 962	2 382 146	1 699 000
Recettes	5877481	5774785	6142262	5559825	5790568	5667774	5020104	5536794
Résultat	3 662 454	3 726 328	3 873 381	3 293 020	3 435 223	614 168	176 527	385 602
Résultat hors amortissement	3 662 454	3 726 328	3 873 381	3 293 020	3 435 223	2 340 238	2 032 370	2 314 508

Source : Compte des Pieux établissements

L'annexe 1 donne le détail des comptes sur la période 2015-2022.

3.2.1 Les éléments marquants de la situation financière

Les ressources des Pieux établissements, essentiellement les loyers, couvrent largement leurs dépenses de fonctionnement (personnel, entretien des immeubles locatifs, ...) et permettent de dégager une capacité d'autofinancement élevée.

3.2.1.1 Des recettes peu dynamiques, des dépenses en hausse

Les recettes des Pieux établissements restent stables, atteignant 5,6 M€ par an sur la période. Leur économie est entièrement fondée sur la location immobilière qui a représenté 83 % de leurs ressources sur la période. Cette ressource s'est cependant révélée peu dynamique alors que, comme indiqué supra, des investissements importants ont été réalisés sur leur patrimoine locatif. Les conditions particulières consenties à de nombreux locataires contribuent la médiocrité du rendement du patrimoine locatif (cf. supra).

Au-delà, les produits financiers s'élèvent à 6 % des recettes (entre 300 000 et 400 000 € par an), en lien avec le haut niveau de trésorerie. Les revenus tirés de l'activité des églises représentent également 6 % des recettes globales et prennent diverses formes comme les ventes de produits culturels (bougies, objets de dévotion, quêtes, ...) ou touristiques (cartes postales, ...) à Saint-Louis des Français (130 000 € en 2022) ou les recettes d'hébergement pour les chambres louées du Palais Saint-Louis (200 000 € annuels).

Enfin, jusqu'en 2021, les recettes étaient gonflées artificiellement par la budgétisation en recettes des « aides indirectes » à certains locataires sous forme d'avantages de loyers que contrebalançait l'inscription de la même somme en dépenses ce qui permettait d'afficher une « action sociale », plus virtuelle que réelle (cf. infra). Il a été mis fin à cette pratique de budgétisation.

S'agissant des dépenses, la présentation ne permet pas d'appréhender les grandes masses par nature (personnel, fluides, entretien, honoraires, ...), des modifications de périmètre dans le temps rendant plus complexe encore le suivi de leurs évolutions. Les principales dépenses concernent l'entretien des églises et des communautés religieuses (1,1 M€). Elles

comprennent celles de la Communauté de Saint-Louis (0,9 M€) incluant les salaires des personnels (une dizaine), les indemnités des prêtres (recteurs, sacristains et étudiants pour 0,5 M€) et des frais de nourriture (0,1 M€), les religieux bénéficiant d'une cantine sur place. Elles incluent également les dépenses de bougies, cartes postales, etc.

La gestion du patrimoine locatif coûte en moyenne 0,7 M€ sur la période, mais 0,95 M€ en 2022 (maintenance sur les bâtiments, les salaires des gardiens et des agents d'entretien, ...)

Si les dépenses annuelles de l'administration générale restent modérées, elles ont triplé depuis 2015, à 0,8 M€ en moyenne sur 2020-22, en raison notamment de l'intégration des indemnités du trésorier et de l'administrateur (78 000€) auparavant prélevées en espèces depuis des comptes bancaires de l'IOR, des recrutements opérés en 2022 pour renforcer la structure administrative des Pieux et d'augmentations salariales consenties en 2022.

Des dépenses d'action sociale incluent des subventions à des associations caritatives, comme les Dames de Saint-Louis (cf. infra). À compter de 2021, l'ambassadrice a décidé de verser des subventions à de grandes ONG italiennes proches du Saint-Siège, accroissant nettement leur investissement dans ce champ (450 000 € en 2022) (cf. infra).

Les dépenses d'action culturelle n'atteignent que 150 000 €, et couvrent des subventions à une association musicale ou encore le financement de cours de français et de bourses pour des religieux auprès de l'Institut français Centre Saint-Louis (cf. rapport concomitant de la Cour sur cet institut).

3.2.1.2 Un résultat très positif mais qui se dégrade

La section de fonctionnement (annexe 1) dégage un résultat positif, de l'ordre de 3,6 M€ en moyenne jusque 2019, hors dotation aux amortissements, soit de 60 à 66 % des recettes. Le résultat, hors dotation, s'est cependant nettement dégradé depuis 2020, diminuant d'un tiers (2,2 M€ contre 3,6 M€), sous l'effet principalement de l'accroissement des dépenses de fonctionnement (cf. supra). Il reste néanmoins de l'ordre de 40 % des recettes de la section de fonctionnement, ce qui génère une capacité d'autofinancement élevée, nécessaire pour financer les investissements.

3.2.1.3 Des dépenses d'investissement élevées mais en baisse

Les principaux investissements (annexe 1) portent sur le patrimoine monumental et les églises, d'une part, sur l'immobilier locatif, d'autre part. Les premiers incluent également la contribution des Pieux établissements à la convention évoquée supra avec le ministère de la culture pour la rénovation des églises. En incluant le cloître du Palais Saint-Louis, ils se sont élevés à 1,25 M€ en moyenne sur la période 2015-2022, avec une baisse prononcée à partir de 2019 (0,7 M€ en moyenne jusque 2022).

Le montant moyen des investissements sur le patrimoine locatif est également de 1,25 M€, avec pendant quelques années un faible montant de travaux (2019, 2022).

Globalement, les dépenses d'investissement ont fléchi (1,86 M€ depuis 2020 en moyenne contre 2,93 M€ auparavant), sans qu'il soit possible d'en identifier les raisons

(meilleure maîtrise des coûts suite à la mise à l'écart de certaines entreprises, réduction de la capacité d'autofinancement en lien avec la hausse des charges de fonctionnement).

Le suivi des investissements n'est pas toujours cohérent : ainsi des honoraires d'architectes sont parfois identifiés à part quand, les années suivantes, ils sont intégrés au coût des travaux. Enfin, les dépenses marquent des variations importantes d'une année sur l'autre, qui sont complexes à retracer en l'absence de documentation exploitable au sein des Pieux établissements.

3.2.1.4 Un bilan partiel

Les Pieux établissements disposent donc d'une situation financière solide quasi exclusivement liée à l'exploitation de leur patrimoine locatif et, dans une moindre mesure, aux revenus tirés des églises et des placements financiers.

Le bilan (annexe 1) met en évidence leur faible endettement qui correspond pour l'essentiel à des provisions et des cautions versées par les locataires, ainsi qu'un actif principalement constitué du patrimoine locatif. Le total du bilan (246 M€ en 2022) est très sous-évalué par rapport à sa valeur réelle (cf. supra). Les actifs sont comptabilisés à leur valeur brute sans aucun amortissement. Pour la première fois en 2020, il a été inscrit à l'actif du bilan, une dépréciation de 16 M€ du patrimoine immobilier locatif.

3.2.2 **Une stratégie de thésaurisation, paradoxale compte tenu des besoins en investissement**

Les Pieux établissements disposent d'une capacité d'autofinancement importante. Leur trésorerie s'élevait à 17,6 M€ fin 2022 et représente plus de trois années de recettes. Elle est principalement détenue sur le compte de dépôt ouvert à la banque UNICREDIT mais procède également de placements à moyen et long terme détenus dans ce même établissement et à l'IOR. Les placements (12,5 M€) sont en obligations (7,7 M€), en assurance vie (2,7 M€) et en fonds communs de placement (2,1 M€). La plupart des obligations sont à terme au-delà de 10 ans⁶¹.

Jusqu'en 2018, la gestion des placements n'a été ni active ni transparente. Le trésorier des Pieux établissements, sans expertise financière, a fait confiance aux conseils des banques détentrices des comptes bancaires. Comme pour le budget et les comptes, l'information fournie par le trésorier à la congrégation générale et à l'ambassadeur a été très partielle. Jusqu'en 2019, il n'y avait ni vote de la congrégation générale ni approbation formelle de l'ambassadeur sur les placements, contrairement à ce que prévoit le règlement de 1956. Cette situation est d'autant plus critiquable que la stratégie de placements des Pieux s'est avérée peu cohérente et risquée.

Plusieurs investissements ont, en effet, été réalisés sur des titres de nature spéculative dont la baisse a dû être provisionnée en 2020 et 2022 pour un montant total de 0,55 M€. L'ambassade a indiqué à la Cour ne pas avoir été informé par le trésorier de ces décisions de

⁶¹ La stratégie de conservation à moyen et long terme des placements devrait se traduire par leur comptabilisation en immobilisation financière. Or leur inscription à l'actif circulant laisse présumer que la mobilisation de ces financements est possible à court et moyen terme, ce qui n'est pas le cas.

placements. De surcroît, certains placements ont été évalués à leur valeur d'achat dans les comptes alors qu'ils ont une valeur significativement moindre et auraient dû faire l'objet de dépréciation.

La trésorière, en fonction de fin 2018 à mi-2021, a proposé une stratégie visant à rationaliser et réduire le nombre des portefeuilles détenus à l'IOR et à diversifier les placements vers l'assurance vie. Cette stratégie, approuvée par l'ambassade se révèle aujourd'hui d'autant plus avisée que les portefeuilles historiques ont enregistré des dépréciations importantes. Soucieuse de « *garder des liquidités non productives* », elle a proposé, sans être suivie, de ne conserver qu'un volant limité de liquidités (1 M€) pour placer ou investir le solde⁶². Or, au 31 décembre 2022, 6 M€ étaient disponibles. Ce constat est d'autant plus critiquable que les Pieux établissements font preuve d'une grande réticence à financer des investissements pourtant indispensables pour la sécurité de leur patrimoine (cf. supra).

Au total, la gestion de trésorerie et des placements doit être repensée. Des investissements plus importants sur l'immobilier auraient été un gage non seulement de sa meilleure conservation et de limitation des risques (cf. supra, notamment pour le risque incendie sur les églises) mais encore, auraient favorisé le développement des ressources issues du patrimoine locatif.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les Pieux établissements, grâce à leur important patrimoine locatif, dégagent des résultats excédentaires. Leurs recettes se tassent depuis une dizaine d'années, ce qui est paradoxal compte tenu des investissements réalisés sur le patrimoine locatif. En revanche, les dépenses s'accroissent en raison du développement d'une action sociale mal maîtrisée, et du poids croissant des dépenses administratives.

La capacité d'autofinancement reste confortable et permet de financer des investissements sur le patrimoine tant religieux que locatif, dont le montant a toutefois baissé ces dernières années. Les Pieux établissements disposent d'une trésorerie abondante et croissante, sous forme de liquidités ou de placements. Des placements risqués ont été effectués par le trésorier avant 2019, sans information et approbation de l'ambassadeur, conduisant à constater aujourd'hui des pertes importantes, certaines latentes.

Cette stratégie de thésaurisation ne paraît pas cohérente avec les besoins importants en investissements, notamment au profit des églises et du patrimoine locatif. La mobilisation des ressources autour de cet objectif est aujourd'hui prioritaire.

⁶² Rapport de fin de mission 30 juin 2021

3.3 Une gestion des ressources humaines approximative en dépit d'effectifs limités

Le règlement de 1956 confère à l'ambassadeur la responsabilité de la gestion des ressources humaines. Ainsi, il nomme et révoque le personnel administratif comme religieux et fixe leurs rémunérations et indemnités. En dépit d'enjeux financiers faibles, le caractère approximatif de la gestion du personnel a conduit à un réel préjudice de réputation pour les Pieux établissements.

3.3.1 Des effectifs et des dépenses limités

Les Pieux établissements gèrent 32 personnes, début 2023, réparties en deux catégories de personnels.

Le personnel administratif et de service est régi par des contrats de droit local et les conventions collectives applicables aux différentes catégories d'emploi. Au 1^{er} janvier 2023, 23 agents étaient recensés dont plus de la moitié intervenait au sein de la communauté Saint-Louis, sur des fonctions logistiques (économat, cuisine) ou d'accueil (le centre accueillant des prêtres, résidents ou de passage) et cinq occupaient des fonctions techniques (gardiens, sacristain, ...). En leur sein, le personnel administratif en 2023 est de quatre personnes.

Le personnel religieux relève quant à lui de communautés rattachées à Saint-Louis des Français, Saint-Yves des Bretons, Saint-Nicolas des Lorrains et la Trinité-des-Monts. Au 1^{er} janvier 2023, neuf personnes étaient employées dans ce cadre dont six pour la Communauté Saint-Louis. Nommés par l'ambassadeur, ses membres reçoivent une rémunération ou une indemnité par lui fixée.

Au-delà de ce premier cercle, les Pieux établissements hébergent sur leur domaine non locatif des activités dont ils ont confié la charge à des tiers. Les personnels qui y interviennent sont beaucoup plus nombreux mais ne relèvent pas de leur gestion. Sur le site de la Trinité-des-Monts interviennent plus de 130 agents selon la Communauté de l'Emmanuel qui a la charge du domaine, dont environ 91 salariés pour l'école, les trois quarts en CDI (en 2022).

Les dépenses, relativement stables jusqu'en 2018, ont fortement augmenté depuis (+38 % de 2018 à 2022, de 759 000 € à 1 045 400 €, dont +27% en 2021 et 2022) sous l'effet de la prise en charge des indemnités de l'administrateur et du trésorier (cf. supra), du versement d'indemnités de fin de contrat qui n'avaient pas été régulièrement provisionnées, notamment pour le directeur administratif, salarié plus de 40 ans, ainsi que de deux recrutements récents. De surcroît, en 2022, alors qu'il appartient à l'ambassadeur de fixer les rémunérations, le trésorier a procédé à des augmentations générales, pour des taux supérieurs à l'inflation et différenciés. Elles ont notamment bénéficié (+ 47 %) à la responsable de la gestion locative en dépit de la performance médiocre de cette gestion (cf. supra) et des avantages en nature dont elle bénéficiait par ailleurs.

Cette évolution se distingue de celle appliquée au personnel religieux, bénéficiaire d'indemnités de faible montant, peu et rarement réévaluées.

3.3.2 Une gestion des ressources humaines approximative

En 2017, l'ambassadeur a souhaité rendre plus transparente et rigoureuse la gestion des ressources humaines et approuver par arrêté un tableau des emplois et des rémunérations, suivant une procédure prévue par l'arrêté de 1956 mais perdue de vue. En dépit des réserves que cette démarche a suscitées auprès du trésorier et de l'administrateur, un tableau de suivi a été réalisé à partir de 2018 et a mis en lumière des situations individuelles témoignant d'une application approximative du droit.

3.3.2.1 Des irrégularités nombreuses

3.3.2.1.1 Des rémunérations dissimulées

Fin 2016, comme indiqué supra, l'ambassadeur, s'étant interrogé sur les modalités de rémunération de l'administrateur et du trésorier, a constaté qu'ils prélevaient chaque mois respectivement 2 500 € et 4 000 € en espèces depuis des comptes à l'IOR. C'est ainsi respectivement près de 400 000 € et 1 000 000 € qui leur ont été versés selon ces modalités depuis leur nomination, et ce au mépris des instructions contraires reçues dès 2005 de l'ambassadeur.

L'ambassadeur a également découvert qu'une personne extérieure apportait un « soutien technique » au trésorier des Pieux établissements et qu'à ce titre il avait perçu pendant 25 ans des indemnités mensuelles, vraisemblablement en espèces, sans que ni la congrégation générale ni l'ambassadeur n'en soient saisis. De 1992 à 2016, plus de 210 000 € lui ont ainsi été versés. Aucune convention n'existait afin de formaliser la durée et nature de sa mission, l'administrateur se prévalant d'une « demande orale » d'un ambassadeur en ... 1992. L'ambassadeur a considéré que l'administrateur et le trésorier lui avaient délibérément caché cette situation irrégulière. Il a également été surpris de constater que ce collaborateur préparait le budget et les comptes et toutes les tâches incombant au trésorier en titre.

Une convention en régularisation a été signée par l'administrateur fin 2016. Elle prévoyait la production de rapports concernant son activité dont aucune trace n'a été retrouvée pas plus que celui qu'il a réalisé sur la régie de Saint-Louis, à la demande de l'administrateur. De surcroît, en 2016, ce prestataire a été nommé et rémunéré à la demande de l'administrateur des Pieux pour exercer les fonctions de vice-président de l'association de la Trinité-des-Monts en vue surtout d'exercer un contrôle sur sa situation économique et financière.

Enfin, les deux agents administratifs évoqués supra ont bénéficié de diverses primes et indemnités par l'administrateur sans autorisation de l'ambassadeur et versées en espèces depuis les comptes bancaires de l'IOR précités⁶³.

⁶³ Ce n'est qu'à partir de 2020 que ces primes ont été traitées comme une prime exceptionnelle sur la feuille de paie et donc soumises à charges sociales et imposables.

3.3.2.2 Des situations fragiles en matière de contrat et de couverture sociale

En dépit de demandes de clarification de certains ambassadeurs, la situation des personnels des Pieux établissements est restée imprécise et non documentée. Il est vrai que ces demandes se sont parfois heurtées à une obstruction manifeste.

Lors d'une réunion de députation administrative de février 2018, le ministre-conseiller a demandé à se faire communiquer certains dossiers de personnel « *afin de comprendre ces différentes conventions que nous avons avec eux* ». L'administrateur a exprimé « *très vivement sa totale opposition à cette demande et rappelle énergiquement que l'Ambassadeur et le Ministre Conseiller peuvent consulter tous les documents et tous les dossiers, mais qu'il s'oppose aux photocopies des dossiers personnels et qu'il refuse que toutes les informations ... puissent sortir des bureaux de l'Administration des Pieux Établissements* ». La réunion se tenant précisément dans ces bureaux, le ministre a souhaité les consulter immédiatement sur place, à quoi l'administrateur a répondu « *qu'il ne peut pas être donné suite à cette demande car ni (le directeur administratif), ni (le trésorier) ni lui-même ne savent où se trouvent ces dossiers* ».

Les craintes de l'ambassade ont été vérifiées lorsque les situations de certaines personnes rémunérées par les Pieux établissements ont été mises sur la place publique en 2020-2021. Cela a notamment été le cas pour une salariée de l'aumônerie du Lycée français à Rome qui bénéficiait, depuis 2005, d'un contrat conclu avec le Recteur de Saint-Louis⁶⁴. Rémunérée sur le budget des Pieux établissements, elle bénéficiait en outre d'un appartement gratuit. Sa situation a fait l'objet, à partir de 2018, d'un litige, l'intéressée souhaitant disposer d'un contrat de droit français et faire reconnaître l'ambassadrice comme son employeur réel. Une transaction a finalement été conclue et le juge n'a pas eu à statuer⁶⁵. Cette affaire a suscité des manifestations de la communauté française à Rome devant l'église Saint-Louis des Français, des critiques de la presse française⁶⁶ et a obligé le ministre des affaires étrangères à une réponse au Parlement⁶⁷. Elle a également suscité des interrogations sur les risques de mise en jeu ultérieure de la responsabilité de l'ambassadeur en tant qu'employeur alors même que, vis-à-vis des autorités italiennes et des organismes de protection sociale italiens, l'ambassade est bien identifiée comme l'employeur des salariés travaillant aux Pieux établissements⁶⁸.

D'autres cas ont été révélés par la suite. Ainsi les organistes des églises, de tous temps rémunérés en espèces sans paiement de cotisation sociale, ont fini par faire l'objet d'une régularisation de leur situation. Celle n'est intervenue qu'en 2021, après le décès de l'un d'entre eux.

⁶⁴ Le Recteur de Saint-Louis a depuis 1978 la responsabilité légale de l'aumônerie du lycée Chateaubriand de Rome. Il n'avait pourtant pas qualité juridique pour contractualiser, la Communauté de Saint-Louis étant rattachée aux Pieux et étant dépourvue de personnalité morale.

⁶⁵ Saisi en juin 2020, le conseil des prud'hommes de Tarbes a renvoyé à une audience devant un juge départemental. Les deux parties sont arrivées peu après à un accord incluant une transaction, pour un montant de 85 000 €.

⁶⁶ : « Une Française spoliée de ses droits sociaux par les Pieux établissements » (5 mars 2021), « Trop pingres, opaques, les Pieux établissements sous le feu des critiques » (1^{er} juillet 2021).

⁶⁷ Sénat, Mme Claudine Lepage, Question du 26 février 2020 ; réponse du 24 avril 2020

⁶⁸ Les bulletins de salaires et déclarations de cotisations sociales mentionnent le « *codice fiscale* », sorte de numéro INSEE, de l'ambassade de France près du Saint-Siège (n° 97229120585) dont le siège social mentionné est « Boulevard Saint-Germain » à Paris – France.

Des interrogations existent également sur l'exhaustivité des déclarations fiscales ou sociales que de telles modalités de rémunération auraient dû justifier. Pour les recteurs et chapelains, une prise en charge aléatoire des cotisations sociales a été constatée.

A la suite du contrôle de la Cour, le ministère a engagé à une revue interne de la situation des personnels. Il va faire expertiser la régularité des versements des cotisations et charges sociales effectués par le passé, en recourant à un cabinet privé. Il est indispensable que cette revue débouche sur une remise en ordre effective et durable.

Recommandation n° 11. (SG du MEAE, ambassade près le Saint-Siège) : À l'issue de la revue de la situation de l'ensemble des agents rémunérés par les Pieux établissements, procéder aux régularisations requises, tant sur le plan fiscal que social, auprès des autorités administratives concernées.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gestion de leur personnel administratif ou religieux par les Pieux établissements a longtemps été approximative. Sans être toujours traçable ni juridiquement fondée, elle s'est parfois exercée au détriment des agents concernés, avec l'absence de prise en compte d'une couverture sociale. A contrario, d'autres salariés ont bénéficié, de façon arbitraire, d'avantages significatifs à travers le versement d'indemnités en numéraire ou d'appartement mis à disposition sans loyer ou à un prix très inférieur au marché locatif romain. Une remise en ordre a été entreprise. Il importe de la mener à son terme sous l'autorité de l'ambassadeur qui dispose en la matière de prérogatives clairement établies par le règlement de 1956. Une révision des conditions faites aux religieux devrait garantir une plus grande attractivité du service des églises françaises à Rome.

4 UN ENSEMBLE D'ACTIVITES RELIGIEUSES, SOCIALES, EDUCATIVES ET CULTURELLES, FLUCTUANT ET MAL ENCADRE

Le règlement de 1956 ne définit pas les missions des Pieux établissements. Il prend en charge des missions en quelques sorte implicites, comme l'entretien du patrimoine et le soutien aux communautés religieuses qui desservent les églises. Certaines se sont vu octroyer l'usage de certains biens ou domaines pour des missions précisées dans des accords ou conventions qui les lient aux Pieux établissements et à la France.

A côté de ces missions rattachées à leur origine historique, les Pieux établissements mènent une action sociale fluctuante et, depuis peu, encore modestement, des activités de valorisation culturelle de leur patrimoine exceptionnel.

4.1 Une action sociale en fort développement mais peu structurée

Les Pieux établissements, sous l'autorité de l'ambassadeur, ont de longue date mis en œuvre des actions de charité. Jusqu'à récemment, cette activité prenait des formes multiples mais demeurait d'un montant modeste. Elle a connu un fort développement ces dernières années sous l'impulsion de l'ambassadrice en poste entre 2018 et 2022.

4.1.1 Des dépenses modestes, un conventionnement inexistant

Jusqu'en 2020, le cœur de cette action prenait la forme de subventions versées à des œuvres caritatives, les Petites Sœurs des Pauvres⁶⁹ ou encore les Dames de Saint-Louis⁷⁰. Une somme était également mise à disposition du recteur de Saint-Louis pour des aides à des personnes en détresse. Pour des raisons d'affichage, le budget d'action sociale incluait jusqu'en 2020 les « aides indirectes aux locataires », qui correspondait en réalité à l'évaluation des pertes liées à la fixation de loyers faibles, auxquelles se sont ajoutées lors de la crise sanitaire des « aides aux locataires ». Ces dépenses ont fluctué entre 230 000 et 450 000 € selon les années. En 2021, les aides indirectes aux locataires n'ont plus été incluses dans l'action sociale, l'évaluation financière de ces « aides » étant depuis lors inconnue.

Tableau n° 6 : Les dépenses sociales 2015-2023 en euros

Dépenses sociales Dont :	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Budget 2023
Petites soeurs des pauvres	35000	35000	35000	35000	35000	35000	35000	37500	
Dames de Saint-Louis	50000	60000	50000	50000	50000	65000	25000	50000	
Fonds de secours Recteur	10000	10000	10000	10000	10000	15000	2500	7600	
Centre Pastoral d'accueil	20000	20000	20000	20000	20000	20000			
Caritas							100000	170000	
Sant'Egidio							100000	100000	
Cardinal Krajewski								40000	
Casa Sant'Anna Rifugio								40000	
Aides indirectes aux locataires		127320		197025	138728	117932			
Aide aux locataires (COVID)						128827			
Total	236786	250470	234680	312025	253728	402038	286650	454300	508000

Source : Reconstitution à partir des états des Pieux établissements

Les montants octroyés l'ont été sans convention précisant leur objet, et sans suivi de l'emploi des fonds. Aucun bilan n'a donc pu être produit à la Cour pour les versements aux Dames de Saint-Louis (environ 400 000 € entre 2015 et 2022), ou aux Petites Sœurs des Pauvres (environ 285 000 € sur la même période). Un seul ambassadeur s'est inquiété de cette situation en 2017, exigeant que les bénéficiaires (Dames de Saint-Louis, centre d'accueil des pèlerins ...) se constituent en association pour une plus grande transparence de leurs comptes et de l'utilisation des fonds.

69 Congrégation religieuse internationale caritative fondée par Sainte Jeanne Jugan en 1839, en Bretagne, dont la mission particulière est le service des personnes âgées pauvres, sans distinction de cultures ou de religions.

70 Créée en 1889 sous l'égide de Sainte-Élisabeth, cette œuvre a vocation à aider les personnes françaises en difficultés, de Rome ou du Latium. Elle a été transformée en association à la demande de l'ambassadeur en 2018.

À partir de 2021, des subventions ont été accordées à des associations caritatives italiennes qui n'ont pas davantage fait l'objet de conventions en dépit de leur montant plus élevé que ceux précités. :

- une subvention de 100 000 € à Sant' Egidio⁷¹ visait à participer au financement de couloirs humanitaires pour des réfugiés qui fuient la guerre et la pauvreté, l'ambassadrice mettant en avant les liens de cette communauté avec le Pape ;

- une subvention allouée à Caritas Italie (170 000 € en 2022 et 224 150 € en 2021) était destinée à financer un projet de quartiers solidaires pour des personnes âgées vivant seules, et à aider à achèvement d'un hébergement pour sans-abris à Ostie ;

- un don a été effectué à l'aumônier apostolique du Pape (40 000 €)⁷². En l'absence de convention, son utilisation n'a pas été précisée.

Les progrès faits en matière de transparence en 2017 n'ont donc pas été inscrits dans la durée. Le ministère a indiqué dans sa réponse à la Cour qu'il exigerait désormais des conventions pour chaque subvention. Celles-ci sont indispensables pour clarifier l'objet des versements et doivent prévoir la production de rapports sur l'emploi des fonds.

4.1.2 Un contenu et une ambition contestés

Si le statut des Pieux établissements ne leur confère pas explicitement de mission sociale, les ambassadeurs ont été nombreux à soutenir l'héritage historique de leur vocation caritative, les actions entreprises étant variables selon les ambassadeurs et les administrateurs qui les ont portées. Cette activité ne s'est développée à une échelle plus importante que récemment, dans le contexte de la crise suscitée au sein de la communauté française par le contentieux social précité. Présentant une stratégie reposant sur les axes « Accueillir, aider, rayonner », l'ambassadrice a, en janvier 2021, devant la congrégation, souligné que « *les marges existantes des Pieux établissements permettent ces actions qui, non seulement, correspondent à la mission des Pieux, mais prennent en compte le caractère inédit de la crise pandémique et des effets dévastateurs qu'elle entraîne [...] ces actions apport(ent) un démenti objectif aux critiques en immobilisme et égoïsme, visant à mettre à mal leur image, portées par des membres de la communauté française à l'encontre des Pieux* ». Elle a préconisé l'affectation de 5 à 10 % du budget annuel des Pieux à des actions de solidarité.

L'administrateur s'est montré réservé sur le principe d'affecter à cette ambition la quasi-totalité du surplus annuel des Pieux établissements, « *ce qui n'est ni sage ni prudent* », et d'autre part, sur « *l'ampleur très excessive des montants évoqués* », présentant sa démission un mois plus tard. Peu après, un projet ambitieux a été lancé pour créer un immeuble intergénérationnel que les Pieux auraient acquis pour plusieurs millions d'euros en le finançant sur leurs réserves⁷³. Ce projet a été arrêté en 2022 par la nouvelle ambassadrice, devant ses risques financiers et la difficulté de trouver des partenaires en capacité de le gérer.

71 Communauté chrétienne née en 1968, au lendemain du Concile Vatican II. La prière, les pauvres et la paix sont ses références fondamentales. Elle est très engagée dans l'œcuménisme et le dialogue interreligieux.

72 Il a été nommé en 2013 aumônier apostolique pour exercer la charité en faveur des pauvres au nom du Souverain pontife.

73 L'acquisition d'un immeuble était envisagée et des projets ont été étudiés entre 11 et 20 M€.

Les avatars de ce projet illustrent l'importante marge de manœuvre dont disposent un ambassadeur et l'absence de tout garde-fou, le ministère faisant preuve de manque de réactivité en raison de son suivi lointain.

Dans sa réponse à la Cour, le ministère a indiqué avoir défini une stratégie pour les années 2024 et suivantes : mise en place d'un fonds d'aide aux pèlerins en vue du prochain Jubilé, fonctionnant avec des agences de pèlerinage dans le cadre de conventions et d'un appel à projets ; création de logements d'étudiants dans un immeuble géré par les Pieux dans le centre de Rome⁷⁴.

La définition d'une stratégie à moyen terme constitue un progrès notable qui permet d'inscrire l'action sociale dans la durée et de l'articuler avec les autres priorités des Pieux, notamment la sécurité de ses biens immobiliers. En l'espèce, les actions retenues participent également au renforcement de la place de la France auprès du Saint-Siège.

L'absence de périmètre défini pour les missions des Pieux établissements est un risque car il peut conduire l'ambassadeur et/ou l'administration des Pieux à engager des projets de toute nature et aux coûts incertains, comme en témoignent les projets aux contours mal définis envisagés en 2020-2022. La définition récente d'une stratégie sociale par l'ambassade et les Pieux est une avancée puisqu'elle permet de fixer un cadre pour ces actions.

Elle doit s'accompagner de la signature systématique de conventions préalablement au versement de subventions, déterminant leur objet, les modalités d'utilisation des fonds versés et la restitution d'informations aux Pieux.

Recommandation n° 12. (SG du MEAE, ambassade de France près le Saint-Siège) :
Encadrer les subventions sociales accordées par des conventions déterminant leur objet et les modalités de leur utilisation.

4.2 Une action culturelle consubstantielle aux Pieux établissements

Héritiers des fondations originelles, les Pieux établissements ont sous leur responsabilité cinq églises, la Chapellenie de la France à Lorette et des immeubles exceptionnels qui leur sont rattachés, comme le couvent de la Trinité-des-Monts.

Certaines obligations découlent de l'affectation perpétuelle au culte de ces cinq églises et de la Chapellenie et des obligations liturgiques correspondantes, attachées aux vœux formulés par les donateurs et aux dotations consenties par les Rois de France, des prélats, des Ordres ou Congrégations religieux, des confréries « nationales » et des particuliers, jusqu'à la création des Pieux établissements.

⁷⁴ La restructuration du site est en cours pour création de huit chambres autour d'une zone de vie et d'enseignement. L'ouverture coïncidera avec la rentrée universitaire d'octobre 2024. Des étudiants français ou francophones des universités pontificales seraient sélectionnés sur examen de leurs ressources et de leurs projets par les Pieux

4.2.1 Les dispositions du règlement de 1956

Le règlement de 1956 comporte un titre II relatif au service religieux qui définit les prérogatives de l'ambassadeur en la matière et les règles que les communautés religieuses doivent respecter. Il reprend les principes du règlement de 1843, ratifié par un bref pontifical et élaboré alors qu'était en vigueur le Concordat de 1801.

En premier lieu, l'article 86 du règlement de 1956 fixe au personnel ecclésiastique des Pieux établissements les obligations religieuses auxquelles il est soumis : « *la célébration quotidienne des messes fondées dans leurs églises et dans la basilique de Lorette [...]* » ; « *la célébration des messes de précepte et des anniversaires des saints patronaux* ». À l'article 95, un chapelain, désigné par l'ambassadeur sur proposition du supérieur de Saint-Louis, « *est chargé du soin de la bibliothèque* »⁷⁵. La rétribution des messes ou des missions qu'assurent les membres du clergé est versée au bénéfice de la collectivité au budget des Pieux établissements.

En second lieu, les articles 87 et suivants déterminent les ministres du culte devant assurer le service religieux :

- un supérieur, un économe et cinq chapelains, s'agissant de l'église Saint-Louis des Français ;
- deux recteurs pour les églises de Saint-Yves des Bretons et Saint-Nicolas des Lorrains ;
- un chapelain pour assurer le service du culte à la Chapellenie nationale de l'Œuvre pie de Lorette.

Ces ecclésiastiques sont « *chargés d'acquitter les obligations prévues dans leurs églises respectives* ». Le Supérieur de Saint-Louis, qui a une prééminence sur les autres recteurs et chapelains, est nommé par arrêté de l'ambassadeur avec l'agrément de l'autorité ecclésiastique romaine. Le Supérieur et l'économe de Saint-Louis des Français, lui aussi nommé par arrêté de l'ambassadeur, perçoivent un traitement mensuel et bénéficient d'avantages en nature (logement, nourriture). Les chapelains de Saint-Louis, nommés par arrêté de l'ambassadeur, mènent une vie communautaire sous l'autorité du Supérieur selon un règlement intérieur approuvé par les autorités pontificales et visé par l'ambassadeur. Ils reçoivent une indemnité trimestrielle⁷⁶ arrêtée par l'ambassadeur et sont logés et nourris. Les recteurs des églises Saint-Yves des Bretons et Saint-Nicolas des Lorrains, nommés par l'ambassadeur sur proposition du Supérieur de Saint-Louis, jouissent du logement dans l'un des immeubles des Pieux établissements et peuvent recevoir une indemnité mensuelle fixée par arrêté de l'ambassadeur.

La Trinité-des-Monts a son propre recteur et un chapelain rémunérés par les Pieux établissements en application d'avenants à la convention diplomatique de 1828.

Les religieux officiant dans les autres églises françaises relèvent pour l'essentiel d'une prise en charge par leurs communautés respectives. Ainsi, l'église Saint-Claude des Francs-

⁷⁵ Aux termes de l'article 94, il doit aussi consigner « dans un registre spécial, sous l'autorité du supérieur de Saint-Louis, des notes destinées à conserver la mémoire de toutes les cérémonies extraordinaires qui ont lieu à Saint-Louis et des personnages importants qui y interviennent [...] ».

⁷⁶ 350 € par mois, indemnité qualifiée par un administrateur de « *petite obole pour acheter des livres et quelques glaces* ».

Comtois de Bourgogne est desservie par un clergé ne relevant pas des Pieux établissements, mais de la Congrégation du Saint-Sacrement.

4.2.2 Le cadre juridique de chaque église

Chacune de ces églises relève d'un cadre différent : ainsi, Saint-Louis des Français est l'église nationale de France à Rome confiée à la communauté de prêtres de Saint-Louis. Saint-Yves des Bretons, Saint-Nicolas des Lorrains et Saint-Claude des Francs-Comtois de Bourgogne sont des églises à vocation désormais régionale. Enfin, l'église et le couvent de la Trinité-des-Monts, ainsi que leur domaine, sont confiés depuis 2016 à la Communauté de l'Emmanuel par avenant à un accord diplomatique qui remonte à l'origine à 1828 (cf. infra). La Communauté exerce le service religieux de l'église, le Recteur étant un prêtre de la Communauté, et « *s'engage à déployer sur le site un projet pastoral au service de la vie et du rayonnement du domaine de la Trinité-des-Monts* » (article 1er de la convention). Le Recteur reste nommé par l'ambassadeur et rémunéré par les Pieux établissements

4.2.2.1 Le soutien à la Communauté de Saint-Louis

L'entretien de la Communauté de Saint-Louis constitue la charge la plus importante pour les Pieux établissements, à hauteur de 0,9 M€ en 2022. Comptant une vingtaine de membres (18 actuellement), la Communauté est établie au sein du Palais de Saint-Louis des Français, mitoyen de l'église. Elle suit des règles particulières, ses statuts disciplinaires datant de 1845 et ayant été révisés en 2018⁷⁷. Ces statuts, cohérents avec le règlement de 1956 dans sa partie consacrée au service religieux, ont été approuvés par l'ambassadeur et ont reçu l'approbation de la Congrégation du clergé.

Le Supérieur, nommé pour trois ans par l'ambassadeur de France, est aussi recteur de Saint-Louis. Il coordonne les différentes églises françaises à Rome et propose la nomination de leurs recteurs à l'ambassadeur. Le règlement de 1956 prévoit que les cinq chapelains de Saint-Louis doivent, comme le Supérieur, être français. Ils sont chargés de la garde de l'église, des messes quotidiennes et des missions ne relevant pas directement du Supérieur⁷⁸.

Les prêtres sont pris en charge par leur diocèse d'origine tandis que les Pieux versent une indemnité au recteur, à l'organiste et aux cinq chapelains. Six prêtres, dont un étranger, bénéficient également, sur décision de l'ambassadeur, d'une bourse permettant de couvrir leur pension (790 €/mois pour les étudiants et 900 € pour les hôtes permanents).

Les Pieux établissements financent le fonctionnement de l'église et de la Communauté (fluides, nettoyage, taxes ...), en plus des travaux du propriétaire : outre l'entretien des livres de la bibliothèque, la restauration des œuvres de l'église et du Palais, l'entretien du mobilier, les Pieux fournissent aussi les repas pour les prêtres en résidence, la règle de la Communauté impliquant de prendre les repas en commun préparés dans les cuisines du Palais (148 000€).

⁷⁷ A la demande de la Congrégation du clergé, l'une des neuf congrégations de la Curie romaine, elle était compétente pour tout ce qui concerne le statut et la vie des prêtres et diacres du clergé séculier.

⁷⁸ Sacrements de mariage, baptême, réconciliation, malades, pastorale des étudiants Erasmus...

Les salaires des 11 employés travaillant pour la Communauté sont pris en charge par les Pieux (une économe, un sacristain, deux cuisiniers, trois sacristains et quatre agents d'entretien).

Les dépenses de personnel représentaient un peu plus de 50 % du total (0,47 M€). Jusqu'en 2017, la Communauté disposait d'une régie et percevait des ressources propres, celles de l'église (quêtes, ventes de bougies et de cartes postales, illuminations des œuvres du Caravage, ...) de l'ordre de 130 à 150 000 € par an, ainsi que l'hébergement d'hôtes de passage (192 000 € en 2022). Avec la suppression de la régie, ces ressources sont perçues intégralement par les Pieux depuis 2017, qui approuvent désormais toutes les dépenses de la communauté, la privant ainsi de toute autonomie de gestion.

Le soutien à la Communauté est une mission incontournable et stratégique car, en permettant à des prêtres, certains étudiants ou travaillant à la Curie, de se loger à Rome, celle-ci contribue à renforcer la présence française auprès du Saint-Siège. À cet égard, un projet de réhabilitation et de modernisation du Palais Saint-Louis, où se trouvent les espaces affectés à la Communauté, dont l'étude a été récemment lancée, mérite d'être mis en œuvre rapidement.

En effet, hormis les espaces patrimoniaux (cloître, salons de prestige, ...), les espaces intérieurs du Palais ont peu été touchés par les restaurations et modernisations. Les espaces communs et les chambres sont loin d'être à la hauteur des conditions de confort moderne. À la demande de l'administrateur, une architecte honoraire des bâtiments de France est intervenue en 2022-2023 pour réfléchir à un plan d'aménagement stratégique du Palais Saint-Louis, en lien avec la Communauté afin de répondre à ses besoins. Son plan, remis en février 2023, vise aussi à permettre l'ouverture à un public plus large et se décline dans une programmation pluriannuelle d'études et de travaux pour sortir d'une gestion au coup par coup. Ce plan comporte également la remise à niveau de la sécurité incendie, défectueuse.

La mise en œuvre de ce plan stratégique, dont le terme est prévu à l'horizon 2032, pourrait être notablement accélérée en mobilisant les réserves des Pieux établissements.

4.2.2.2 Saint-Claude et Saint-André des Francs-Comtois de Bourgogne

L'église, dite parfois Saint-Claude des Bourguignons, est sise sur l'une des places les plus fréquentées de Rome, Piazza di San Claudio, à proximité de la Place d'Espagne. Saint-Claude est le patron de la Franche-Comté et Saint-André celui de la Bourgogne⁷⁹. Elle est adossée à un immeuble appartenant aux Pieux établissements où logent les prêtres de la Congrégation du Très Saint-Sacrement à laquelle l'église a été concédée.

Autorisé par le Gouvernement français, en sa qualité de président des Pieux établissements français à Rome, l'ambassadeur auprès de Léon XIII a passé le 2 avril 1886 une convention avec le Vicaire général de Rome. La convention a concédé au Vicariat de Rome

⁷⁹ La guerre de Trente ans ayant dévasté notamment la Franche-Comté, alors province espagnole, près de la moitié de la population disparut ou émigra, notamment à Rome où y fut constituée en 1650 une confrérie, puis un hospice et une église. L'ensemble fut placé sous la protection du Roi de France avec le transfert de la Franche-Comté de l'Espagne à la France par le traité de Nimègue.

l'église Saint-Claude et Saint-André des Francs-Comtois de Bourgogne et ses dépendances pour en confier la charge à la Congrégation du Très Saint-Sacrement⁸⁰, sous réserve de plusieurs engagements précis notamment ceux de « *faire desservir l'église par deux ecclésiastiques qui devront être toujours de nationalité française* ».

Cette dernière disposition essentielle a cessé d'être respectée depuis le début des années 1980. Cette situation a été dénoncée par le chargé d'affaires (seulement en 2019) auprès du ministère : « *La fin de la présence française dans cette église ne semble pas avoir ému outre-mesure nos prédécesseurs depuis quatre décennies* ». Il précisait que s'il s'avérait qu'une communauté française pouvait être intéressée à desservir cette église, la dénonciation de la convention de 1886 pourrait être opportune, cela dans le but de renforcer la présence française.

La convention de 1886 est devenue caduque depuis la disparition de tout religieux desservant de nationalité française. Dans un cas similaire (la Trinité-des-Monts en 2005, cf. infra), et face à la difficulté de trouver des religieux français, l'ambassade avait rappelé cette condition. A la suite du contrôle de la Cour des comptes une négociation a été entamée en 2024 avec le Vicariat général de Rome et le conseil provincial de la Congrégation. Les Pieux souhaiteraient reprendre l'immeuble et récupérer des chambres pour des étudiants. Les perspectives de location de l'immeuble sont importantes, compte tenu de sa localisation.

4.2.2.3 La Chapellenie nationale de France à Lorette

A la suite du legs testamentaire du Cardinal duc de Joyeuse⁸¹, puis aux donations respectives du roi Louis XIII et de la reine Anne d'Autriche, la France dispose d'une Œuvre Pie à Lorette. Intégrée en 1793 aux Pieux Établissements, la « Chapellenie nationale de France à Lorette » comprend aujourd'hui un immeuble dans le centre-ville, proche de la basilique, des bâtiments agricoles en mauvais état et une vingtaine d'hectares de terres dans les alentours.

La fonction de la Chapellenie est d'accueillir les pèlerins français et de célébrer chaque jour des messes pour la France dans la basilique, ainsi qu'une messe solennelle pour la Saint Louis le 25 août. Elle dispose également d'une chapelle dédiée à la France, la chapelle Saint-Louis, à l'intérieur du sanctuaire.

Les Pieux ont disposé par intermittence d'un chapelain⁸² chargé d'accomplir les obligations religieuses de la Chapellenie de France et de gérer les venues de pèlerins ou de touristes qui peuvent être hébergés dans l'immeuble qui a été acquis à cette fin. Il reçoit une indemnité mensuelle fixée par arrêté de l'ambassadeur. Lorette étant éloignée de Rome de 280 km, la surveillance ne peut s'effectuer que de manière intermittente. Des missions effectuées en 2019 ont mis en lumière des améliorations à apporter, notamment concernant une meilleure gestion et comptabilisation des recettes des hébergements et des dépenses du chapelain.

⁸⁰ Dans sa lettre d'accord adressée à l'ambassadeur le 8 avril 1886, le Cardinal Vicaire « *reconnaît que l'usage de l'église Saint-Claude des Bourguignons et ses dépendances, n'a été concédé au Saint-Siège, en vertu de l'acte intervenu ce jour entre Votre Excellence et moi, que pour être transféré par Sa Sainteté à la Congrégation du Très Saint Sacrement* ».

⁸¹ Précédemment ambassadeur d'Henri IV près le Saint Siège pour négocier l'annulation de son mariage avec Marguerite de Valois

⁸² A la fondation de la Chapellenie, ils étaient trois.

Depuis 2021, avec le départ du dernier chapelain, ce poste est resté inoccupé, faute de candidat identifié par l'ambassade et les obligations culturelles qui grèvent le legs ne sont plus respectées⁸³. La consistance et l'état du patrimoine de la Chapellenie ainsi que la sécurité des ouvrages contenus dans sa bibliothèque sont aujourd'hui menacés (cf. supra)

Fin 2023, l'administrateur a suggéré de vendre les terrains, afin de financer des travaux de remise en état de la maison de Lorette. L'objectif semble être de réinstaller un chapelain et de confier l'immeuble à une agence de location. Cette option devrait être précédée par un constat rigoureux par expert de l'inventaire et de l'occupation actuelle de ces biens, des titres des occupants et de leur dette éventuelle vis-à-vis des Pieux établissements

Recommandation n° 13. (SG du MEAE, ambassade près le Saint-Siège) : Redéfinir les conditions d'occupation de l'église Saint-Claude des Francs-Comtois de Bourgogne et de l'immeuble attenant et les biens situés à Lorette en révisant ou en établissant des baux aux conditions du marché.

4.3 Une affectation et une ambition à redéfinir du domaine de la Trinité-des-Monts

Placé sous l'administration des Pieux établissements, le domaine de la Trinité-des-Monts domine Rome du haut de ses escaliers au-dessus de la Place d'Espagne. D'une superficie de plus de trois hectares, le domaine comprend, outre l'église de la Trinité-des-Monts et le couvent adjacent, un établissement d'enseignement primaire et secondaire, l'Institut du Sacré-Cœur, une école maternelle privée, un centre d'hébergement (la Maison d'accueil Saint-Joseph), des terrains de sport, des parkings et un parc qui le relie à la Villa Médicis, siège de l'Académie de France à Rome.

Un domaine chargé d'histoire

L'église et le couvent de la Trinité-des-Monts ont été construits avec l'aide du roi Charles VIII, fils de Louis XI, en remerciement de l'accompagnement de Saint François de Paule venu à Plessis-Lès-Tours assister Louis XI dans les derniers mois de sa vie d'avril à août 1483. Un terrain a été acheté en 1494, sur la colline du Pincio, par Saint François de Paule pour y implanter un couvent de l'Ordre des Minimes qu'il avait fondé⁸⁴. Le 21 février 1495, une bulle du Pape Alexandre VI a autorisé la construction du couvent et les travaux de l'église ont commencé en 1502, en utilisant notamment des

⁸³ Une messe pour la France a néanmoins été présidée par le Vicaire du Recteur du Sanctuaire de Lorette, le Père Janvier Agueh, le 25 août 2022, jour de la Saint Louis. Le conseiller ecclésiastique de l'ambassade a rappelé à cette occasion les liens historiques liant la France à Lorette et espéré qu'un chapelain français puisse bientôt être nommé.

⁸⁴ L'ordre des Minimes, en latin Ordo Minimorum est un institut religieux de pénitents de spiritualité pénitentielle, fondé en 1436 par Saint François de Paule (1416-1507), et approuvé en 1474 par les autorités ecclésiastiques. À l'exemple du fondateur, les prêtres et frères minimes cherchent à vivre une vie de pénitence perpétuelle dans un grand dépouillement évangélique. Ils en font leur forme d'apostolat, par la prédication et le ministère de la réconciliation. Après le concile de Trente, ils se vouent aussi aux études physique, mathématiques, philosophie, etc.) et à la contre-réforme.

financements du roi Louis XII qui a poursuivi la volonté de Charles VIII. Les pierres de la construction viennent en partie de la région de Narbonne. La consécration du sanctuaire a eu lieu le 9 juillet 1594, au terme d'un siècle de travaux.

L'Ordre des Minimes a été contraint de le quitter à la fin du XVIII^{ème} siècle avec l'invasion de Rome par les troupes du Directoire puis du Consulat qui ont saccagé et pillé l'église et le couvent. Après une période d'abandon, l'église, dont une partie de la voûte s'était écroulée, a été restaurée en 1816 sur ordre du roi Louis XVIII.

La gestion du domaine échappe au règlement de 1956 relatif à l'administration des Pieux établissements, qui ne fait pas référence à la Trinité-des-Monts⁸⁵. Elle s'inscrit, encore aujourd'hui, dans le cadre d'une convention diplomatique de 1828 entre la France et le Saint-Siège qui a connu plusieurs avenants mais dont les conditions ne sont plus, aujourd'hui, respectées.

4.3.1.1 Une succession de congrégations affectataires

Depuis 1828, trois congrégations se sont succédé pour assurer la gestion du domaine.

En 1828, il est confié par le Roi à la Congrégation de la Société du Sacré-Cœur de Jésus, dite des Dames du Sacré-Cœur, à la suite d'une demande du Pape pour y créer une maison d'éducation. La vocation de la congrégation était l'éducation chrétienne des jeunes filles. L'enseignement dans ses pensionnats était destiné aux jeunes filles de classes favorisées, dont les frais de pension permettaient d'ouvrir des externats de qualité pour les jeunes filles de classes modestes.

Les conditions de la délégation

Le préambule de l'accord indique : « *le Saint-Père Léon XII ayant exprimé au Roi de France le vœu que le couvent de la Trinité-des-Monts, à Rome, fut érigé en **maison d'éducation** sous la direction des Dames françaises du Sacré cœur, Sa Majesté Très Chrétienne, empressée d'accueillir ce généreux dessein, et de contribuer par sa munificence, à faire jouir la capitale du monde chrétien d'un établissement aussi utile que pieux, a chargé son ambassadeur extraordinaire près le Saint-Siège de concerter et stipuler les conditions auxquelles cette nouvelle destination du couvent de la Trinité-des-Monts devra s'accomplir* ». L'accord précise que cet établissement ne pourra être occupé que par des Françaises.

Les dispositions de la convention diplomatique, toujours valides, prévoient ainsi le transfert de l'administration de tous les biens du monastère et de leurs revenus (article 1^{er}) : « *l'église et le couvent de la Trinité-des-Monts, ainsi que les terrains, maisons et jardins qui en dépendent et tous les biens fonds, maisons, rentes qui font partie des revenus de ce monastère seront remis tels qu'ils se trouvent aujourd'hui aux Dames françaises du Sacré-Cœur, pour établir dans ledit couvent de la Trinité-des-Monts **une maison d'éducation pour les jeunes demoiselles*** » ; mais également la restitution de la jouissance des biens : « *dans le cas où lesdites Dames viendraient à manquer, ou à quitter Rome ou enfin à cesser d'y avoir un établissement pour l'éducation de la jeunesse, l'église, le couvent, ses dépendances et tous ses biens (...) seront rendus à la congrégation des établissements français pour être administrés par elle* » .

L'accord stipule l'impossibilité d'aliéner ces biens (article 2) et que les revenus et charges du site reviennent à la congrégation affectataire.

⁸⁵ Le règlement s'applique au recteur

La congrégation a fondé l'Institut du Sacré-Cœur, une institution d'éducation prestigieuse où l'enseignement d'excellence était entièrement en français conformément à l'accord. Devant le succès de l'école, ses locaux ont été agrandis dans les années 1970. Deux avenants à l'accord, en 1974 et 1999, ont introduit, outre une mission d'accueil des pèlerins, l'élargissement du corps enseignant à des religieuses francophones d'autres congrégations alors que l'accord de 1828 ne le prévoyait pas⁸⁶. L'avenant de 1999 a réaffirmé l'attachement des deux États « **au caractère français du domaine de la Trinité-des-Monts et à son expression séculaire** » et leur désir de « **faciliter l'accomplissement par la Société du Sacré-Cœur de Jésus de l'action définie en 1828 au service de l'enseignement de la langue et de la diffusion de la culture françaises, notamment par la direction d'un collège** ».

En 2005, après 178 années de présence à Rome, la congrégation des Dames du Sacré Cœur a quitté la Trinité-des-Monts. Si les raisons semblent multiples, le respect de l'exigence posée par la France dans la convention d'une présence de sœurs françaises devenu difficile avec la crise des vocations, semble avoir été déterminant.

Un avenant à la convention de 1828 signé le 12 juillet 2005 a confié, pour dix ans, le domaine de la Trinité-des-Monts aux Fraternités monastiques de Jérusalem, fondées en 1975. L'avenant a élargi leur mission à la mise en valeur des richesses artistiques du domaine. Il a également créé l'Association de la Trinité-des-Monts, présidée par la congrégation mais dont la gouvernance, précisée par un avenant de 2016, est placée sous un contrôle étroit des Pieux.

Les Fraternités monastiques de Jérusalem qui ont réussi à assainir la situation de l'école et augmenter le nombre d'élèves, n'ont pas souhaité renouveler leur mandat, en raison de la difficulté à concilier son rythme monastique avec celui du domaine. Un avenant de 2016 a confié à la Communauté de l'Emmanuel la gestion du site qu'elle assure aujourd'hui encore. Elle compte sur le site 24 membres qui sont tous salariés, principalement de l'association mais aussi de l'Institut du Sacré-Cœur. La prise en charge de ces effectifs constitue un soutien financier important pour la congrégation.

Subventionnée par le ministère de l'éducation italien, l'association de gestion de la Trinité-des-Monts affiche des résultats pour l'activité scolaire, équilibrés ou légèrement déficitaires, suivant les années. Le nombre d'élèves a atteint un étiage de 570 environ. L'Institut du Sacré-Cœur a représenté de 80 à 90 % des ressources de l'association (près de 4,2 M€ en 2022). L'activité d'accueil des pèlerins à la Maison Saint-Joseph, pour sa part, génère des ressources modestes, soit 0,4 M€ en moyenne, pour 10.000 nuitées disponibles.

4.3.1.2 Une gestion du site complexe

Si les Dames du Sacré-Cœur ont eu, longtemps, une autonomie très large dans la gestion du site, il n'en est plus de même pour les congrégations suivantes, la création de l'association de gestion en 2016 permettant au Pieux de rétablir un contrôle étroit. Cette situation soulève trois types de difficultés.

⁸⁶ L'avenant de 1999 facilite le fonctionnement de l'Institut du Sacré-Cœur « *tant dans le respect de sa vocation initiale qu'au service de la diffusion de la langue et de la culture françaises* » en autorisant les religieuses de la Société du Sacré-Cœur à faire appel, avec l'accord des parties, à des religieuses françaises ou francophones appartenant à « *d'autres instituts de vie consacrée ou à des sociétés de vie apostolique* » (article 1^{er})

Elle est d'abord source de tensions récurrentes concentrées sur les enjeux financiers et particulièrement fortes au départ des différentes congrégations. Déjà, en 2005, à son départ, la congrégation du Sacré-Cœur avait souhaité vendre aux Pieux établissements « le fonds de commerce » qu'elle considérait avoir constitué (école, ...). L'ambassade n'a pas cédé faisant valoir les dispositions, sans ambiguïté, de l'accord de 1828. Les tensions ont atteint leur paroxysme en 2016 quand les Pieux ont entendu s'approprier les réserves de l'association de gestion du domaine, au départ des Fraternités monastiques de Jérusalem. L'intervention de l'ambassadeur a été nécessaire pour les restituer à l'association, désormais présidée par la Communauté de l'Emmanuel⁸⁷. La répartition des charges du domaine a été également un sujet de frictions alors même que l'accord de 1828 impute la totalité des charges à la congrégation gestionnaire.

En second lieu, l'architecture institutionnelle actuelle est complexe et peu lisible. Les congrégations successives ont toutes déploré les conditions de leur intervention. L'enchevêtrement des compétences entre l'association et l'affectataire est source de difficultés au quotidien. Elle se traduit aussi en termes financiers. Les recettes de diverses activités ne sont pas ainsi pas reflétées dans les comptes de l'association de gestion et sont conservés par la congrégation. C'est le cas des visites et de certaines locations dans le couvent. Cela concerne également les résultats de l'église de la Trinité-des-Monts qui n'apparaissent pas dans les comptes de l'association, à la différence de ceux l'église Saint-Louis des Français retracés dans les comptes des Pieux établissements. L'activité de l'église qui génère un niveau de recettes significatif de l'ordre de 220 000 € en 2023 est gérée par le Recteur de la Trinité qui apporte des contributions à la Communauté de l'Emmanuel.

Enfin, l'architecture actuelle soulève la question des conditions d'intervention, avec l'accord tacite des Pieux sur le domaine, d'acteurs échappant au contrôle de l'affectataire, notamment la Petite école française (PEF). Outre les questions de responsabilité, réelles compte-tenu des fragilités du site⁸⁸, l'intervention sans base juridique d'une activité scolaire crée de multiples contraintes. L'école occupe, en effet, la majeure partie du domaine et de son parc avec des locaux et des emprises (parkings, terrains de sports, ...) importantes qui en dénaturent aujourd'hui largement le caractère patrimonial et historique et en interdisent la mise en valeur culturelle.

La Petite École Française, occupant sans titre ?

Installée depuis 1976, la PEF est mentionnée à la demande des Pieux établissements dans les conventions de 2006 et 2016⁸⁹ avec l'ambassade et la congrégation. Elle scolarise une soixantaine d'enfants. Elle a fait l'objet d'une reconnaissance par l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE) en 2022. Les frais d'écologie sont élevés. Son principal facteur d'attractivité est sa localisation exceptionnelle sur le domaine de la Trinité-des-Monts pour laquelle elle bénéficie de la gratuité.

⁸⁷C'est 1,5 M€ que les Pieux ont dû ainsi reverser. Les justifications apportées par l'administrateur n'étant pas jugées convaincantes par l'ambassade : « *L'Emmanuel, nous leur mettons gratuitement à disposition la Trinité Des Monts : ça suffit. Mais ils auront la tentation. C'est la raison pour laquelle on a vidé les caisses* ».

⁸⁸ Le domaine est pour partie construit sur des grottes et des ruines romaines et certains terrains proches des écoles sont condamnés en l'attente de travaux de soutènement.

⁸⁹ Le préambule de la convention de 2006 indique : « la Petite École française de Rome poursuivr(a) ses activités, qui ont fait la preuve de leur excellence, et auxquelles les Français et les Romains sont très attachés » et l'article 6.3 de la convention du 25 juillet 2016 : « *l'association récréative culturelle et francophone continue d'assurer le fonctionnement et la gestion de la « Petite école »* ».

Elle bénéficie de la mise à disposition gratuite de locaux et des terrains de sport adjacents et d'un soutien administratif de l'association de la Trinité-des-Monts⁹⁰ : cantine, activités extra-scolaires, ... pour laquelle elle règle un forfait. L'association de la Trinité-des-Monts souligne que la situation n'est pas satisfaisante et comporte des risques en matière d'assurance et de responsabilité notamment pour les enfants et parents lors des déplacements au sein du domaine, hors des locaux de la PEF (parkings, parc, sorties).

L'association disposerait d'une convention d'occupation gratuite de locaux. Toutefois, ni l'ambassade, ni les Pieux établissements, ni l'association n'ont pu la fournir à la Cour⁹¹. Ni l'association de gestion ni l'ambassade ne reçoivent aucun élément d'information (comptable, financier, ...) sur cette école.

De surcroît, alors que deux structures d'enseignement existent sur le même domaine, il n'existe aucune complémentarité entre elles. La PEF et l'Institut du Sacré-Cœur scolarisent tous deux des enfants en classe maternelle et la PEF n'envoie que très peu d'élèves dans les classes supérieures à l'Institut. En 2023, l'association de la Trinité-des-Monts, avec l'accord de l'ambassadrice, a proposé l'intégration de l'offre pédagogique de la PEF dans celle de l'Institut du Sacré-Cœur. Son projet s'accompagnait d'une demande d'homologation par l'association de ce secteur éducatif, l'Institut du Sacré-Cœur ayant déjà une labellisation pour le primaire et une partie de ses activités de secondaire.

Ce projet n'a pas prospéré car, dans le même temps, la PEF négociait de son côté sa reconnaissance par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), et ce avec le soutien de l'ambassade bilatérale de France en Italie. Les deux ambassades de France à Rome ne se sont pas concertées sur ce dossier pas plus qu'avec le ministère qui n'a pas assuré la cohérence entre les deux projets.

4.3.1.3 Une ambition à redéfinir

L'accord diplomatique de 1828 modifié par avenants n'est aujourd'hui plus respecté. Par glissements successifs, le cœur de la convention diplomatique, une école de religieuses françaises pour jeunes filles recevant un enseignement en français, n'existe plus : l'Institut du Sacré-Cœur est devenu un établissement dépendant du ministère de l'éducation italien, mixte, aux frais de scolarité élevés, qui délivre désormais un enseignement très majoritairement en italien à ses élèves dont 80 % sont italiens et 3 % français. Les programmes sont ceux du ministère de l'éducation italien. Les enseignants ne sont plus des religieux français ou francophones mais des laïcs italiens. Aucune complémentarité ni articulation n'ont été trouvées entre les offres pédagogiques de l'institut et la PEF. Ils occupent pourtant un des plus beaux sites romains appartenant à la France dans des conditions préjudiciables à sa préservation et sa mise en valeur : des parkings occupent ainsi une part essentielle du parc.

⁹⁰ Une convention de 2019 passée entre la PEF et l'association de la Trinité-des-Monts définit les « modalités de participation de la PEF au projet commun déployé sur le site » par la Communauté de l'Emmanuel et règle les questions de répartition des frais et d'organisation de la coexistence des activités. La PEF paye une faible quote-part des frais de fonctionnement à l'association de la Trinité-des-Monts (15 000 € par an) et doit prendre les assurances nécessaires à la sécurité de ses locaux

⁹¹ Lors de la réunion de la congrégation générale d'avril 2017, l'administrateur des Pieux avait indiqué qu'il n'existait pas de commodat de sorte que l'école occuperait sans titre une partie du domaine.

L'Institut ne satisfait donc plus les conditions de l'accord diplomatique qui, par ailleurs, insiste sur le caractère français de la Trinité-des-Monts et sur « *le service de l'enseignement de la langue et de la diffusion de la culture françaises* ». Les objectifs inscrits dans l'accord entre la France et le Saint-Siège, tels œuvrer au rayonnement de la culture et de la langue françaises, mettre en valeur les richesses artistiques du domaine et affirmer son caractère français ne sont pas non plus mis en œuvre aujourd'hui.

L'absence de respect de l'objet de l'accord aurait pu justifier la restitution par la congrégation occupante, en vertu de l'article 5 de cet accord, des biens qui lui ont été affectés. L'ambassade et les Pieux n'ont entrepris aucune démarche en ce sens ni conduit de réflexion stratégique sur l'avenir du domaine alors que comme le souligne sa devise apposée sur la porte de la bibliothèque de la Trinité-des-Monts, « *Il n'est pas dans tout Rome d'endroit plus plaisant* » (*Non est in tota laetior urbe locus*).

A la suite du contrôle de la Cour, cette réflexion a été engagée par le nouvel administrateur des Pieux et l'ambassadrice. Le ministère des affaires étrangères a indiqué que la « *réflexion sur l'avenir du domaine doit également prendre en compte les enjeux éducatifs et de francophonie à Rome, ainsi que la stratégie de doublement du nombre d'élèves dans les établissements français à l'étranger, définie par le Président de la République* ».

Le calendrier est favorable, le mandat de la Communauté de l'Emmanuel arrivant à échéance en 2026 ce qui laisse deux années à l'ambassade et aux Pieux établissements, en lien avec les ministères chargés des affaires étrangères et de la culture, pour redéfinir l'ambition du domaine de la Trinité-des-Monts.

Recommandation n° 14. (SG du MEAE, ambassade près le Saint-Siège, direction générale du patrimoine et de l'architecture du ministère de la culture) : Étudier et définir, avant l'échéance de l'avenant diplomatique en 2026, une nouvelle destination pour le domaine de la Trinité-des-Monts conforme à sa vocation historique et religieuse et aux ambitions de rayonnement de la culture et de la langue française.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'utilisation du domaine de la Trinité-des-Monts n'est plus conforme à l'accord diplomatique passé par la France avec le Saint-Siège en 1828 et ses avenants.

Ce site exceptionnel est aujourd'hui occupé par une école privée italienne, l'Institut du Sacré-Cœur, dont le maintien pose question. La gestion du site par les congrégations, désignées par avenant à l'accord diplomatique, a été contrastée. Source de tensions avec les Pieux, la présence d'occupants sans titre comme une école française, occupant gratuitement le domaine, n'est toujours pas résolue.

Au-delà, les ambitions affichées dans l'accord diplomatique pour la préservation et la valorisation du domaine, de son patrimoine et de la culture française, sont restées embryonnaires quelles que soient les congrégations en charge du domaine.

Le ministère a une responsabilité dans ce constat. Garant de l'application de l'accord avec le Saint—Siège, il n'a pu en faire respecter les dispositions principales pas plus qu'il n'a œuvré à préserver la spécificité française du site. Le renouvellement des responsables des Pieux

établissements et de l'ambassade et l'échéance en 2026 de la convention avec la Communauté de l'Emmanuel offrent l'occasion de définir une nouvelle stratégie de mise en valeur de ce patrimoine exceptionnel.

4.4 Une action culturelle embryonnaire

Les Pieux établissements, en dehors des investissements qu'ils mènent avec ou hors du cadre de la convention avec le ministère de la culture, n'ont pas de stratégie culturelle et ne consacrent que peu de moyens à la mise en valeur de leurs richesses patrimoniales. Les partenariats avec d'autres institutions françaises présentes à Rome n'ont pas été développés. Enfin, ce n'est que très récemment qu'une réflexion a été lancée sur la mise en valeur du patrimoine de Saint-Louis des Français. Pour le domaine de la Trinité des Monts, cette réflexion reste à conduire.

4.4.1 Une action culturelle excessivement limitée

En agréant toutes les actions, comme des bourses pour la diffusion du français, la politique culturelle ne dépasse pas, au mieux, 3 % du budget de fonctionnement soit moins de 200 000€ en 2022. Il faut naturellement y ajouter les restaurations menées dans les églises par les Pieux, seuls ou en lien avec le ministère de la culture.

Les Pieux établissements n'ont pas engagé de réflexion sur l'offre culturelle, la valorisation du patrimoine et l'accompagnement des visiteurs. Le public des Pieux établissements (églises, couvent, parc de la Trinité-des-Monts, ...) n'est pas connu ; de même, ses attentes et son degré de satisfaction ne sont pas évalués. Si les chiffres avancés pour les visiteurs des églises (800 000 pour Saint-Louis des Français et la Trinité-des-Monts) sont importants, ils restent hypothétiques. En outre, plusieurs sites ne sont pas accessibles au public en dépit de leur intérêt (bibliothèque de la Trinité-des-Monts, Palais et cloître Saint-Louis). Les fermetures de Saint-Yves des Bretons et, dans une moindre mesure, de Saint-Nicolas des Lorrains, sont fréquentes. Les visites du couvent de la Trinité-des-Monts sont rares.

La politique d'édition, vecteur important de démocratisation culturelle, a été inexistante depuis très longtemps : quelques cartes postales à l'église Saint-Louis mais rien à la Trinité-des-Monts. La publication « Les églises françaises de Rome » n'a pas été rééditée depuis plus de 20 ans. Le dernier inventaire, en 2013, en évaluait le stock à 17 000 quand il s'en vend 100 à 150 exemplaires par an ; ce stock comprenait également 8 000 autres publications plus ou moins anciennes. Ce n'est qu'en 2022 que l'ambassadrice a décidé l'édition d'un livre de prestige sur les églises françaises qui sera décliné en brochures pour chacune d'entre elles, le tout disponible pour les pèlerins et visiteurs du Jubilé de 2025.

Les Pieux établissements subventionnent également une formation musicale, la « Capella Ludovica », pour des concerts et accompagnements de messes dans les églises. Ce n'est qu'en 2021 qu'une convention a été signée entre les deux partenaires.

4.4.2 Un partenariat récent avec le seul IFCSL

Alors que Rome est le siège de nombreuses institutions françaises, culturelles, scientifiques, diplomatiques ou spirituelles, les Pieux établissements n'ont noué aucun partenariat avec eux. Ainsi, il n'y a pas ou très peu de relations avec la Villa Médicis ou l'École française de Rome.

De surcroît, les relations ont été difficiles jusqu'en 2023 avec l'Institut français Centre Saint-Louis (IFCSL), pourtant locataire des Pieux établissements et rattaché comme eux à l'ambassadeur auprès du Saint-Siège. L'IFCSL est pourtant un instrument majeur d'influence de la France dans le champ de ses relations avec le Saint-Siège⁹². Il mène des activités intellectuelles, culturelles, d'enseignement du français – qui lui apportent l'essentiel de ses ressources, - et dispose d'une médiathèque et de bureaux sis sur plusieurs immeubles des Pieux autour de l'église Saint-Louis des Français.

Les relations entre les Pieux et l'IFCSL ont longtemps été limitées à une opposition au sujet du montant du loyer que l'IFCSL verse aux Pieux établissements pour des locaux sis à proximité immédiate de l'église Saint-Louis des Français. Ces deux institutions placées sous l'autorité de l'ambassadeur ne trouvaient pas d'accord. En mars 2023, après l'arrivée d'un nouvel administrateur, les Pieux et l'IFCSL ont négocié une convention qui, en échange d'une réduction de loyer, définit un programme quinquennal d'activités communes. Il prévoit la mise en place d'un accueil commun des touristes, des pèlerins, des francophones, des apprenants et abonnés à la médiathèque dans les locaux de l'Institut, avec des horaires élargis, pour les activités des Pieux et de l'IFCSL.

Afin d'œuvrer au rayonnement de la France à Rome, les deux partenaires ont également décidé de recréer le Centre d'études, créé par Jacques Maritain, ambassadeur entre 1945 et 1948, sous forme d'un centre d'études « religions et société », avec un programme de colloques, journées d'études, conférences, concerts et films en lien avec la thématique de ce centre. Un programme de recherche est élaboré en lien avec une université pontificale et un établissement universitaire français. Les deux institutions financent également un programme de bourses pour des étudiants étrangers⁹³. A l'initiative de l'ambassadeur, des cours de français sont donnés aux membres de la Curie par l'IFCSL et financés par les Pieux depuis 2017.

Les Pieux entretenaient également une relation tendue avec la librairie française, mitoyenne de Saint-Louis des Français. Soutenue par le ministère de la culture pour son influence à Rome, elle a été mise en difficulté par les Pieux par des hausses de loyer. En 2023, un accord de coopération a été signé avec le nouvel administrateur : contre un loyer modéré, la librairie animera un espace de vente dans l'église, initiative qui mérite d'être soulignée.

⁹² Il fait l'objet d'un rapport concomitant de la Cour des comptes.

⁹³ Ces bourses sont destinées à des étudiants étrangers souhaitant soit effectuer un travail de recherche en France soit améliorer leur niveau de français. Une convention a été passée à cette fin entre Campus France et les Pieux et prévoit le financement de 40 bourses : 18 prises en charge par l'IFCSL et 22 par les Pieux.

4.4.3 Une mise en valeur insuffisante de Saint-Louis des Français

L'église Saint-Louis des Français est située entre le Panthéon et la place Navone. Elle est l'église nationale des Français à Rome. Elle comporte des œuvres de qualité insigne dont un ensemble de toiles de Caravage autour de la vie de Saint-Matthieu.

Mitoyen de l'église, le Palais Saint-Louis, a été construit et financé de 1709 à 1716 par l'abbé de Polignac, futur cardinal, Érigé à la place de l'ancien hospice des Français, le bâtiment a été conçu pour être un lieu d'accueil de la communauté religieuse française et des pèlerins. Outre des chambres et appartements, l'intérieur comprend notamment un cloître orné de vestiges architecturaux d'églises antérieures, des salles d'apparat, une galerie de portraits des rois de France, une bibliothèque et une salle de musique célèbre.

4.4.3.1 Une diffusion du fonds de la bibliothèque du Palais à améliorer

La bibliothèque du Palais Saint-Louis est un fleuron des Pieux établissements, rouverte en octobre 2013, après des travaux visant à garantir des conditions de conservation et de présentation adaptées. Elle comprend notamment un fonds d'imprimés anciens qui représente à peu près quinze mille volumes, une collection de gravures et un fonds de manuscrits d'environ 250 pièces et des partitions musicales anciennes. Les livres proviennent de diverses bibliothèques, le fonds le plus important étant celui des Oratoriens de Saint-Louis, installés dans les lieux entre 1624 et 1731, auquel s'ajoute l'ancienne bibliothèque des Minimes de la Trinité-des-Monts. Ce fonds considérable est encore aujourd'hui insuffisamment valorisé malgré l'intervention d'experts français⁹⁴ travaillant à temps partiel sur la collection. Les restaurations de livres sont financées par les Pieux pour un budget annuel de 20 000 €.

Cette bibliothèque n'est ouverte qu'à des chercheurs, sur demande. Pour pallier cette contrainte de diffusion, une bibliothèque numérique Ludovicea a été constituée et ouverte en 2020. Les ouvrages sont gérés par le biais d'un catalogue en ligne. Les investissements consentis par les Pieux établissements depuis une quinzaine d'années pour inventorier et restaurer sont appréciables. Toutefois, les conditions d'une meilleure diffusion des œuvres qu'elle contient n'ont pas à ce jour donné lieu à un projet plus ambitieux. En 2023, une réflexion a été engagée pour valoriser le fonds musical de la bibliothèque car Saint-Louis des Français était extrêmement réputé à Rome aux XVII^{ème} et XVIII^{ème} siècles pour son chœur d'enfants. À ce jour, les livres de chœur, lourds et fragiles ont été numérisés intégralement.

La valorisation de la bibliothèque, de ses manuscrits et de son fonds musical nécessite des financements qui pourraient être trouvés par une recherche active de mécénat. Par ailleurs, dans le cadre d'une ouverture des Pieux, des partenariats devraient être recherchés, par exemple avec l'École française de Rome qui dispose d'une bibliothèque considérable (215 000 titres) dont une section entière est consacrée à l'histoire de l'Église.

⁹⁴ CNRS, conservateur de bibliothèque et chef de bureau des bibliothèques au ministère de la culture

4.4.3.2 Une meilleure ouverture au public des lieux culturels exceptionnels

L'église nationale de Saint-Louis des Français est un lieu de culte, un lieu d'accueil pour les pèlerins mais également un site touristique majeur. Ce n'est que récemment qu'une réflexion a été lancée pour optimiser les visites de l'église dans le respect de sa fonction pastorale. En effet, la signalétique et l'éclairage sont médiocres, le circuit de visite est inadapté. Compte tenu de la localisation du cycle des Caravage, principale attraction, les questions de sécurité des œuvres et du public n'ont pas été résolues à ce jour. Les produits offerts à la vente au public sont médiocres.

Un projet visant à assurer une cohabitation équilibrée des visiteurs, des fidèles et de la Communauté Saint-Louis a été rendu possible dans le partenariat noué mi 2023 par le nouvel administrateur, avec l'IFCSL et la librairie française : il transfère l'information du public à l'accueil de l'IFCSL, situé à côté de l'église, et prévoit la création d'une librairie dans une chapelle de l'église à proximité immédiate des Caravage, qui serait gérée par la librairie française. Disposant d'un accès sur la rue, cette chapelle améliorera la sécurité du public.

Ces transformations présentées par l'ambassadrice ont été acceptées par les autorités italiennes, notamment le Sénat car l'église fait partie de son périmètre de sécurité. Enfin, la refonte de la signalétique et la modernisation de l'éclairage devraient être financées dès 2024 par le budget des Pieux établissements ou par mécénat. Outre un meilleur accueil des publics, la création d'une librairie et la vente d'une gamme enrichie de livres, brochures et cartes ont pour objectif de diffuser les connaissances sur la présence de la France à Rome tout en générant des ressources plus importantes.

4.4.4 **Une valorisation très insuffisante du domaine de la Trinité des Monts**

Alors que l'accord diplomatique entre la France et le Vatican souligne que le domaine de la Trinité-des-Monts doit contribuer au rayonnement de la culture et de la langue françaises, en particulier par la mise en valeur de ses richesses artistiques, le bilan est très faible. Ainsi, l'action culturelle représente moins de 1 % des recettes du domaine en 2022. Hors église, l'accessibilité du public au patrimoine artistique du domaine est très limitée et fortement contrainte par les incidences de l'activité scolaire.

Le domaine de la Trinité-des-Monts constitue pourtant un ensemble patrimonial exceptionnel. L'église présente des œuvres d'une très grande valeur comme les fresques, des peintures et des objets culturels. Elle dispose d'un élément architectural unique au monde, la présence d'une bibliothèque sur sa voûte, conçue au temps des Minimes. Celle-ci est toujours inaccessible alors que sa rénovation, coûteuse, a été achevée en 2021⁹⁵. Le couvent du XVIème siècle présente également des ensembles architecturaux d'intérêt majeur (cloître, réfectoire, ...) et des décors uniques dont plusieurs anamorphoses dans les couloirs. Enfin, sous le domaine se trouvent des ruines et grottes antiques qui ne sont pas mises en valeur car d'accès difficile en raison de l'activité scolaire. Prolongeant le domaine de la Villa Médicis, le site constitue une

⁹⁵ Débutée en 2003, la restauration de cet immense plafond de bois de 260 m² a été financée à part égale par le ministère français de la culture et les Pieux établissements et son accessibilité a été améliorée. Alors que la restauration s'est achevée en 2021, pour un coût de plus de 3 065 000 €, le bâtiment est resté vide depuis lors. Des travaux ont ultérieurement été réalisés pour faciliter l'accès à cette salle

enclave française au panorama remarquable qui domine tout Rome. Il est cependant enlaidi par de vastes parkings (plus de 3.000 m²) et les bâtiments médiocres construits dans les années 70 pour l'activité scolaire.

L'offre de visites, assurée par l'association Rencontres romaines ou par des membres de la Communauté de l'Emmanuel, est négligeable par rapport à la demande. Les recettes afférentes ne sont pas comptabilisées et le public n'est pas dénombré⁹⁶.

En matière d'édition et de produits culturels, il n'existe rien. Aucune édition ne présente l'église, le couvent, leurs décors et œuvres remarquables et l'histoire de la France et des communautés religieuses à Rome⁹⁷. Compte tenu des centaines de milliers de visiteurs annuels de l'église, c'est une opportunité perdue de faire découvrir au plus large public le domaine et l'histoire de la France à Rome, mais également une perte financière.

Les événements culturels sont rares alors que le lieu s'y prêterait aisément. Il n'existe pas de programme annuel d'événements culturels⁹⁸ qui pourrait attirer des publics divers et contribuer au rayonnement de la culture française. L'étude scientifique du patrimoine de la Trinité-des-Monts et sa diffusion ne sont pas développées, hormis les travaux des conservateurs intervenant dans le cadre de la convention avec le ministère de la culture. Des bourses pourraient être attribuée à des chercheurs. La dernière exposition remonte à 2002.

4.4.5 La contribution des Pieux établissements à la stratégie d'influence

Le mandat du nouvel administrateur, défini par l'ambassadrice, comporte le lancement d'une réflexion sur les enjeux culturels et spirituels des Pieux établissements, dans le cadre plus large de la politique d'influence française à Rome. L'objectif est de définir et déployer une stratégie des Pieux établissements à travers la mise en valeur du patrimoine culturel et spirituel du domaine et une coopération plus fluide avec un certain nombre de partenaires.

Des premiers projets d'envergure ont été lancés comme une collaboration renforcée avec l'IFCSL ou, en partenariat avec la Villa Médicis, pour l'utilisation de la bibliothèque des Minimes et du couvent de la Trinité-des-Monts.

Cette réflexion doit s'appuyer sur une organisation adaptée et centralisée aux Pieux couvrant les activités culturelles et de médiation selon une approche coordonnée. L'objectif est de faire mieux connaître les sites et, à travers eux, l'histoire de la France à Rome, de ses liens avec le Saint-Siège, l'histoire des congrégations et des églises françaises, et de susciter une fréquentation accrue. Des liens peuvent être trouvés avec des institutions françaises qui disposent de cette expertise comme la Réunion des musées nationaux.

La recherche de ressources repose sur une valorisation qui respecte la vocation principalement culturelle de certains sites. Aujourd'hui la réflexion en la matière est encore balbutiante tandis que les résultats financiers actuels sont médiocres, peu conformes à des sites de cette envergure. L'exemple de la Villa Médicis limitrophe témoigne de bons résultats en la

⁹⁶ Elles sont conservées par la Communauté de l'Emmanuel, selon la présidente de l'association.

⁹⁷ Les célèbres anamorphoses du couvent n'ont pas fait l'objet de publication, ni les fresques du cloître représentant la série intégrale de tous les rois de France de Pharamond à Henri IV, peinte au début du XVII^e siècle.

⁹⁸ Qui pourraient prendre place dans la bibliothèque restaurée, le réfectoire, le cloître ou le parc

matière, alors même que le nombre de visiteurs est très inférieur à celui de la Trinité-des-Monts et celui de Saint-Louis des Français.

Il convient, également, de développer la recherche de mécénat, particulièrement adapté pour les projets concernant les églises et le patrimoine historique et artistique. Rien n'a été fait en ce sens. Les Pieux se sont trop longtemps privés d'une telle source de financements. Les incertitudes entretenues sur leur statut ont compliqué la détermination du régime fiscal applicable aux mécènes potentiels, notamment français. Le statut futur devrait permettre l'application du régime français très favorable de défiscalisation applicable aux dons des entreprises et particuliers français. L'ambassadrice a pris fin 2023 l'initiative positive de créer une cellule mécénat au sein des Pieux. C'est un premier pas qui doit être poursuivi.

Recommandation n° 15. (SG du MEAE, Ambassade près le Saint-Siège, direction générale du patrimoine et de l'architecture du ministère de la culture) : Afin de valoriser le patrimoine français des Pieux établissements à Rome et de contribuer au rayonnement de la culture, de l'histoire et de la langue françaises, définir une stratégie d'actions intégrant une politique d'édition, d'ouverture au public et de recours au mécénat.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Que ce soit dans le cadre des églises, pour la mise en valeur du patrimoine culturel et artistique de la France à Rome ou pour le rayonnement de la langue et de la culture françaises, les actions des Pieux établissements sont restées insuffisantes. Outre l'absence de partenariats avec les institutions françaises présentes à Rome, les Pieux établissements ont entretenu des relations difficiles avec les différents affectataires du domaine de la Trinité-des-Monts. Enfin, pas plus que l'ambassade, ils n'ont pas mené de réflexion stratégique sur la valorisation de leur patrimoine.

Ce n'est qu'en 2023 qu'un programme a été mis en place pour l'église et le Palais de Saint-Louis des Français qui vise à assurer leur sécurité et l'utilisation optimisée des espaces afin de faciliter les flux des différents publics et la vie de la Communauté. Une telle approche reste à mettre en œuvre à la Trinité-des-Monts.

Le renouvellement des responsables des Pieux établissements et offrent l'occasion de définir une nouvelle stratégie de mise en valeur de ce patrimoine exceptionnel au service d'une politique culturelle et de la présence française à Rome.

ANNEXE

Annexe n°1 : La situation financières des Pieux établissements

Annexe n° 1. Situation financière Pieux établissements 2015-2022

La présente analyse financière repose sur des états financiers partiels complétés de données figurant aux grands livres. Elle n'est pas exhaustive car le patrimoine des Pieux établissements n'est que partiellement recensé, voire connu.

1 Analyse des recettes et des dépenses des Pieux établissements

L'examen de l'exécution budgétaire permet de donner la typologie des recettes et des dépenses et leur évolution sur la période considérée (2015-2022). Les budgets sont présentés en section de fonctionnement et en section d'investissement.

1.1 Les recettes

Les recettes de location, charges incluses, ont représenté 83 % de leurs recettes sur la période, un peu plus si l'on exclut les deux années de crise sanitaire. Globalement, la prévision budgétaire liée aux rendements du patrimoine immobilier est sous-estimée, sous l'influence notamment de l'indexation annuelle des loyers sur l'indice ISTAT.

Il y a eu une très légère baisse tendancielle de leur produit depuis 2015, hors effet COVID. Cette évolution est contre-intuitive, compte tenu des investissements importants réalisés par les Pieux établissements sur leur patrimoine locatif.

Tableau n° 1 : Les recettes 2015-2022 des Pieux établissements en euros

Recettes (résultats)									
Comptes	Intitulés	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
7065	Hébergements Saint Louis			149631,5	185008,08	219702,06	168330,96	127172	192798
7066	Hébergements Lorette						2340,4	622	
70831	Loyers immeubles de Rome	4565546,97	4542408,48	4509,944,65	4336092,2	4422691,85	4207807,57	4022360	4355132,67
70832	Charges immeubles Rome	241741,28	231100,92	229636,37	227021,22	256303,56	269745,32	209432	272209,09
70833	Loyers immeubles Wicar	126030,02	106557,09	122548,16	122605,36	138786,12	149718,61	162381	164294,19
70834	Charges immeubles Wicar	2532,59	4371,71	2834,18	3865,8	4742,9	5411,57	5248	9739,78
70835	Loyers réduits						345769,53		
70881	Ventes de publications Saint Louis	4930	4820	82828,67	79487,52	57304,41	13040,19	9284	33968,79
70888	Autres produits annexes Saint Louis			57400,48	53305,37	47816,3	27519,34	37351	60824,02
7461	Contrat publicité TdM	495000							
7462	Dons et quêtes			25775,94	31569,98	33192,76	12028,08	18785	35425,91
7463	Contribution église TdM		23586,6	167083,85					
7468	Fondation Fontelle	4500	0	0	0	0	0	0	0
7469	Bourse Mgr Noirot		0	9329	0	10285	12103	0	0
7584	Contentieux via del Vantaggio		440000						
7588	Aides indirectes aux locataires	128736	127320	127320	202320	218748	0		
7601	Intérêts placements Lorette (IOR)	55145,65			45148,42	132185,47	73381,37	117913	36224,77
7602	Intérêts sur comptes courants	45,07	1380,95	117,11	1246,65	2161,61	1104,08	56	550,61
7603	Autres placements monétaires (Unicredit)	224525,2	275272,08	250807,48	225310,12	233160,39	222216,9	291632	221917,83
77181	Autres produits exceptionnels sur opérations de gestion			361076,61					
	AXA								24031,51
766	Gain de charge					1285,48			
7815	Reprises sur provisions	2928802	17966,8	45927,81	46844,45	12201,97	157256,92	17868	129677,02
	TOTAL	5877480,8	5774784,63	6142261,81	5559825,17	5790567,88	5667773,84	5020104	5536794,19

Source : Cour des comptes depuis les données des comptes

Les autres recettes proviennent de :

- produits financiers (intérêts des placements monétaires, intérêt des placements de comptes de titres liés à Lorette, ...) à hauteur de 6 % de l'ensemble des recettes (entre 300 et 400 000€) ;
- produits liés à l'église Saint-Louis des Français (quêtes, ventes de cartes postales, bougies, éclairages pour les tableaux du Caravage, ...), pour 130 000€ en 2022. Cette activité a été très fortement affectée par la fermeture de l'église pendant les confinements ;
- l'hébergement à Saint-Louis : le Palais Saint-Louis dispose de chambres qui peuvent être louées à des religieux, visiteurs ou pèlerins. Excepté 2020 et 2021, il représente près de 200 000 € annuels ;
- jusqu'en 2021, la budgétisation en recettes des « aides indirectes aux locataires » qui contrebalançait l'inscription de la même somme en dépenses au titre de l'action sociale, gonflait artificiellement les recettes (cf. supra).

Sur la période 2015-2022, le total des recettes a légèrement fluctué de l'ordre de 5,7 M€ en moyenne, compris entre 5,0 (2021) et 6,14 M€ (2017) mais avec des effets de périmètre sur certaines années, comme la suppression à partir de 2017 de la régie de Saint-Louis (+ 0,6 M€ en 2017, + 0,3 M€ années suivantes), bien qu'en principe, elle dût être sans incidence, une régie n'étant qu'une sous-comptabilité du budget et compte principal... Ce qui signifie que cette régie n'était pas intégrée dans les comptes avant 2017.

D'autres recettes exceptionnelles ont été constatées en 2015 (0,5 M€ pour des recettes publicitaires d'affichage sur l'église de la Trinité-des-Monts) et 2016 (transaction liée à un contentieux de dommages sur un immeuble, + 0,44 M€).

Hors effets de périmètre, les recettes sont stables sur la période sauf en 2020 avec l'effet COVID (-11 %). La baisse des recettes provient essentiellement des recettes de locations. L'année 2022 apparaît comme la plus faible après 2020.

- Revenus des églises

Les recettes des églises et de l'hébergement des pèlerins ou visiteurs représentent autour de 6 % des recettes globales, soit 350 000€ en moyenne sur la période 2017-2022. La fermeture des églises les a significativement diminuées lors de la crise sanitaire, pour autant leur potentiel de croissance est élevé.

Les recettes proviennent principalement de l'église Saint-Louis. Avec le cycle de Saint-Matthieu de Caravage, elle dispose d'un important potentiel d'attraction, attirant plusieurs centaines de milliers de visiteurs par an. Toutefois, la transformation en ressources de ces visites semble faible : 34 000 € de cartes postales en 2022 ; les recettes de bougies et autres produits d'église constituent le solde des ventes aux visiteurs, soit 66 000 € en 2022.

L'hébergement de pèlerins et visiteurs dans les locaux du Palais Saint-Louis où réside la communauté de Saint-Louis est une source de revenus croissante. Six chambres ont été aménagées à cet effet et il est prévu d'en rénover d'autres pour accroître l'offre. Le potentiel de cette offre est de 200 000 € par an.

Les dons et les quêtes générales qui représentaient 35 000 € en 2022 sont la dernière source de revenus liés aux lieux de cultes. Il s'agit uniquement de celles effectuées à Saint-Louis.

Les recettes de l'église de la Trinité-des-Monts n'apparaissent pas dans les comptes des Pieux établissements ni dans ceux de l'association de la Trinité-des-Monts : elles sont gérées en régie par le recteur de cette église (cf. supra). Elles s'élèvent entre 160 000 et 220 000 € par an et devraient être réintégrées dans les comptes des Pieux.

La chapellenie de Lorette contribuait à accueillir des pèlerins. Toutefois, les recettes issues de leur passage n'étaient pas comptabilisées jusque 2020. L'absence de chapelain depuis 2021 a tari cette ressource qui se limitait à quelques centaines d'euros. Aucune recette n'apparaît pour les 20 hectares de terres agricoles possédées par la France à Lorette, bien que des investissements importants aient été consentis il y a des décennies (fermes, étable).

1.2 Les dépenses budgétaires

La présentation des dépenses, suivant une ventilation analytique, doit être également corrigée notamment pour des effets de périmètre. La variation la plus importante résulte depuis 2020 d'une dotation aux amortissements qui n'était pas calculée auparavant. Cependant, la comptabilité budgétaire, qui s'apparente à une comptabilité de caisse, fait en principe abstraction des créances et dettes, dont les amortissements et provisions dès lors qu'elles sont des opérations pour ordre. Cette dotation augmente les dépenses et diminue le résultat budgétaire d'autant (de 1,7 à 1,9 M€ sur les trois derniers exercices). Elle est classée dans le chapitre « Administration générale ». Un autre effet de périmètre est lié à l'intégration de la régie de Saint-Louis des Français au budget à compter de 2017⁹⁹.

- Les dépenses de fonctionnement

La présentation des dépenses de fonctionnement distingue les centres d'activité des Pieux établissements, suivant une logique mixte, transversale et par site. Elle ne permet pas d'appréhender immédiatement les grandes masses par nature (dépenses de personnel, honoraires, ...) qui sont ventilées dans une douzaine de chapitres, d'enjeux très contrastés. Il serait plus pertinent d'accompagner la présentation d'un état analytique extracomptable des budgets tant prévisionnels qu'exécutés.

⁹⁹ En principe la régie de Saint-Louis aurait dû être consolidée dans les comptes des Pieux ce qui n'était pas le cas

Tableau n° 2 : Les dépenses de fonctionnement 2015-2022 en euros

Chapitre	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Administration Générale	270900,72	257376,41	268669,28	296481,28	366901,16	2722047,18	2599215	2503717,63
Gestion du patrimoine locatif PEF	683163,1	686547,41	559512,43	530757,95	432793,06	723741,51	581408	873225,45
Gestion du patrimoine locatif Wicar	47062,47	20989,66	55243,76	56796,06	42328,01	30251,89	61699	73051,95
Total B patrimoine civil	730225,57	707537,07	614756,19	587554,01	475121,07	753993,4	643107	946277,4
Entretien et restauration des édifices culturels	239521,25	148089,33						
Eglises Saint Claude et Saint Yves			177735,1	146834,72	3701	17170,1	2194	5165,18
Communauté de Saint Louis	492544	464942,08	803915,05	751615,48	784761,33	755927,53	839358	899790,95
Rectorat de la Trinité des Monts	48520	42675,96						116278,6
Site de la TdM			56662,48	55893,25	138991,08	142225,57	183909	
Chapellenie de Lorette	39135	39522,48	25066	32524,19	7596084	30032,51	43200	13104,46
Divers	78650	75693	30436,46	28147,66	75603,58	55216	18578	25911,46
Eglise Saint Nicolas					80987,09	81043,53	16192	2493,75
Total C patrimoine et activités culturels	898371	770922,85	1093815,09	1015015,3	1160005,77	1081615,24	1103431	1062744,4
Action Sociale	236786	250470	234680	312,025	253728	402038,53	286650	454300
Centre pastoral						20000	22000	30000
Action culturelle	78744	62150	58960	55730	99589,35	93911,06	189174	154152,26
Total Fonctionnement	2215027	2048456,33	2268880,56	2266805,59	2355345,35	5073605,41	4843577	5151191,69

(Source : Présentation Cour des comptes. Données budgétaires des comptes financiers)

- Les postes de dépenses principaux concernent :

La rubrique « patrimoine et activités culturelles » (1,1 M€ en 2022) couvre un large spectre de dépenses : les frais de fonctionnement (fluides, entretien, achats de consommables, etc.) et de maintenance des églises et les dépenses des communautés religieuses qui les animent ainsi que les frais de personnel qui leur sont dédiés (0,5 M€ en 2022).

Dans le cas de la communauté de Saint-Louis, les religieux sont hébergés et bénéficient d'une cantine sur place au Palais Saint-Louis. Sont ainsi pris en charge la nourriture (0,06 M€) et la rémunération des cuisiniers. Elles incluent également les dépenses de bougies, cartes postales, etc. dont la vente constitue l'une des recettes d'appoint des Pieux.

L'intégration en 2017 de la régie de Saint-Louis a visiblement accru les dépenses pesant sur le budget des Pieux. Cette église représente l'essentiel des charges (85 %) d'entretien des Pieux. Le Rectorat de la Trinité-des-Monts bénéficie d'une prise en charge partielle de ses dépenses. Elle concerne, conformément à la convention diplomatique entre la France et le Saint-Siège, un chapelain et le recteur mais aussi des prestations de l'organiste et du comptable de l'association de la Trinité-des-Monts ainsi que des travaux de maintenance sur l'église (0,11 M€).

La « Gestion du patrimoine locatif » représente en moyenne 0,7 M€ par an. Les principaux postes de dépenses sont la maintenance sur les bâtiments (0,17 M€ en moyenne), les salaires des gardiens et des agents d'entretien (0,14 M€) et les fluides (0,1 M€).

Le périmètre des dépenses de l'administration générale a été modifié avec l'intégration des dotations de provision aux amortissements. En neutralisant leur effet, les dépenses ont augmenté nettement, passant de 0,28 M€ en moyenne entre 2015 et 2019, à 0,99 M€ en 2020 puis 0,58 M€ en 2022 et 0,75 M€ en 2021.

Plusieurs causes expliquent cette forte augmentation :

- l'intégration dans les dépenses de personnel, des indemnités du Trésorier et de l'administrateur (0,72 M€) auparavant prélevées depuis des comptes bancaires non retracés en comptabilité ;
- les recrutements en 2022 destinés à renforcer la structure administrative des Pieux, jusqu'à composé de deux agents seulement (recrutement d'une architecte et d'une responsable de communication). Elles sont ainsi passées de 0,15 M€ en 2015 à 0,29 M€ en 2022, sous l'effet des recrutements en 2022 ;
- enfin, l'administration des Pieux inscrit par intermittence des provisions dues au titre du « traitement fine rapporto (TFR) », dispositif italien destiné à constituer un pécule aux salariés dans la perspective notamment de leur départ. Cette opération a produit budgétairement ses effets lors du décaissement. Ainsi, 0,16 M€ ont été réglés en 2020 au responsable administratif et financier lors de son départ à la retraite. En revanche, les prélèvements mensuels réalisés sur les salaires à ce titre devraient en comptabilité générale être annuellement provisionnés. Cela n'a pas été le cas. Ainsi entre 2015 et 2017 des provisions ont été constituées à hauteurs de 135 000 € puis reprises en 2020 affectant les résultats comptables, mais non budgétaires de ces trois exercices.

Les dépenses d'administration fluctuent également sous l'effet des honoraires d'avocat. Elles ont augmenté ces trois dernières années pour atteindre 0,21 M€ en 2022 (0,12 et 0,140 M€ en 2021 et 2020) contre 0,06 M€ en 2015, en raison du contentieux intervenu avec la salariée de l'aumônerie et du montant de la transaction passée (0,16 M€).

Les dépenses de gestion administrative incluent également des dotations pour dépréciation des valeurs mobilières de placement (0,3 M€ en 2020 et 0,2 M€ en 2021) qui lui sont imputées alors qu'elles devraient l'être dans un chapitre réservé à ce type d'opérations.

Les dépenses d'action sociale recouvrent des actions très diverses dont certaines ont peu à voir avec cette classe, comme les « aides indirectes aux loyers » qui constataient jusqu'en 2020 les avantages de loyers – non justifiés - consentis à certaines personnes. Le périmètre est fluctuant. À compter de 2021, il inclut des subventions à des ONG italiennes proches du Saint-Siège. Une analyse détaillée est fournie plus haut (chapitre action sociale)

Les dépenses d'action culturelle sont en revanche d'un montant faible, de l'ordre de 3 % de la section de fonctionnement. Une subvention est versée à l'association la Capella Ludovica (ainsi dénommée en référence à Saint Louis Roi de France), qui accompagne les messes et donne des concerts à la Trinité-des-Monts. Elle est comprise entre 40 et 50 000 € suivant les années. À l'initiative de l'ambassade, des cours de français et des bourses sont financés par les Pieux pour des religieux auprès de l'Institut Français Centre Saint-Louis. Le financement de l'enseignement du français représente entre 60 et 80 000€ depuis 2020 (chapitre action culturelle).

- **Les dépenses d'investissement**

Le tableau suivant en donne le détail :

Tableau n° 3 : Les dépenses d'investissement 2015-2022 en euros

		2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
2131	Patrimoine monumental et culturel	1 673 842	1 571 351	1 746 779	562 610	638 215	355 092	529 173	798 382
2132	Cloître de Saint Louis		70 944	501 955	1 091 886	210 916		25 902	215 779
2133	Chapellenie de Lorette				38 613				
21351	Patrimoine locatif PEF	625 448	665 525	878 493	1 252 825	313 396	670 552	1 775 102	601 131
21352	Patrimoine locatif Wicar	232 448	1 183 496	526 704	218 441	156 673	477 488	32 241	1 546
2137	Honoraires architectes	384 598							
215	Installations techniques		783	2 501	8 335	17 986		11 893	49 108
216	Patrimoine artistique	3 850	47 866		3 190	1 000	2 000	3 850	5 124
2183	Matériel de bureau et informatique			799		1 983		1 136	500
2184	Mobilier		2 654			27 816	2 830	2 849	26 976
	Total	2 920 185	3 542 618	3 657 232	3 175 900	1 367 985	1 507 962	2 382 146	1 698 556

Source : Les comptes des Pieux établissements

La ventilation des investissements n'est pas toujours cohérente suivant les années : ainsi des honoraires d'architectes sont identifiées en 2015 quand les années suivantes ils sont intégrés au coût des travaux. De même le cloître Saint-Louis est distingué du patrimoine monumental, sans raison.

Les principaux investissements portent sur le patrimoine monumental et les églises, d'une part, sur l'immobilier locatif, d'autre part. Les premiers incluent la contribution des Pieux établissements à la convention avec le ministère de la culture pour la rénovation des églises, soit 330 000 € en moyenne par an. En incluant le cloître du Palais Saint-Louis, ils se sont élevés à 1,25 M€ en moyenne sur la période 2015-2022, avec une baisse assez prononcée à partir de 2019.

Les investissements sur le patrimoine locatif distinguent pour des raisons historiques, les immeubles de la Fondation Wicar dont le produit permettait de financer des bourses pour des artistes de Lille. Le montant moyen des investissements est également de 1,25 M€, avec quelques années de faible montant de travaux (2019, 2022). Ces points ont été traités dans les chapitres correspondants.

1.3 Le résultat

Le résultat comptable est toujours très nettement positif. En prenant en compte les résultats avec et hors amortissement (avant 2020), on obtient le tableau suivant :

Tableau n° 4 : Comptes de résultat 2015-2022 en euros

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Produits d'exploitation	5 597 765	5 480 165	5 781 185	5 241 276	5 421 775	5 213 814	4 592 636	5 254 069
Charges d'exploitation	2 212 427	1 989 905	2 263 673	2 266 806	2 351 988	4 619 754	4 625 506	5 151 191
- dont dotation aux amort.	0	0	0	0	0	1 726 070	1 855 843	1 928 906
Résultat d'exploitation	3 385 338	3 490 260	3 517 511	2 974 470	3 069 787	594 060	-32 870	102 878
Produits financiers	279 716	276 653	0	318 550	368 793	296 702	409 600	282 725
Charges financières	2 600	2 600	5 207			83 852	18 071	0
Résultat financier	277 116	274 053	-5 207	318 550	368 793	212 850	391 529	282 725
Produits exceptionnels	0	17 967	361 077	0		157 257	17 868	
Charges exceptionnelles	0	55 952		0	3 359	350 000	200 000	0
Résultat exceptionnel	0	-37 985	361 077	0	-3 359	-192 743	-182 132	0
TOTAL DES PRODUITS	5 877 481	5 774 785	6 142 261	5 559 825	5 790 568	5 667 774	5 020 104	5 536 794
TOTAL DES CHARGES	2 215 027	2 048 457	2 268 881	2 266 806	2 355 347	5 053 606	4 843 577	5 151 191
BENEFICE	3 662 454	3 726 328	3 873 381	3 293 020	3 435 221	614 168	176 527	385 603

Source : Les comptes financiers 2015-2022 arrêtés

La section de fonctionnement dégage un résultat significatif, de l'ordre de 3,6 M€ en moyenne jusque 2019, en l'absence de toute dotation aux amortissements. Le résultat représente de l'ordre de 60 à 66 % des recettes de la section de fonctionnement.

Le résultat, hors dotation, s'est nettement dégradé depuis 2020, diminuant d'un tiers (2,2 M€ contre 3,6 M€), sous l'effet principalement de l'accroissement des dépenses de fonctionnement suivantes :

- une hausse des dépenses d'administration générale, précédemment relevée (dépenses de personnel, frais de contentieux, pertes financières) : 771 000 € en moyenne de 2020 à 2022 contre 292 000 € de 2015 à 2019 (+164 %) ;
- une hausse des dépenses sociales en lien avec les subventions aux ONG : 460 000 € en moyenne de 2020 à 2022¹⁰⁰ contre 258 000 € de 2015 à 2019 (+78%) ;
- une forte hausse des dépenses d'entretien et de personnel sur le patrimoine locatif (726 000 € contre 579 000 €, soit +26 %).

Les dépenses d'investissement ont également fléchi (1,86 M€ depuis 2020 en moyenne contre 2,93 M€ auparavant).

¹⁰⁰ À périmètre constant, en incluant les aides indirectes aux locataires de 2021 et 2022

2 Une situation financière solide

Les Pieux établissements disposent d'une situation financière solide quasi exclusivement liée à l'exploitation de leur patrimoine locatif et, dans une moindre mesure, à des revenus de placements financiers. L'analyse financière se fonde sur les états financiers, tels qu'approuvés et reconstitués à l'appui des grands livres pour les états manquants. Les bilans 2015-2022 partiellement reconstitués depuis les comptes financiers et les balances en M€

2.1 L'actif

Tableau n° 5 : Actif du bilan 2015-2022

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
ACTIF IMMOBILISÉ A= (1+2+3)	232,97	236,51	240,17	243,35	244,72	228,62	229,15	228,10
Immobilisations incorporelles (1)	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00
Immobilisations corporelles (2)	232,96	236,50	240,16	243,34	244,70	228,62	229,15	228,10
Patrimoine immobilier et Constructions	231,86	235,35	239,01	242,17	243,49	227,73	228,28	227,93
<i>Dont terrains</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Dont Patrimoine monumental et culturel</i>	13,78	13,22	0,00	0,00	16,17	0,00	0,00	0,00
<i>Dont Communauté Saint Louis</i>	0,00	0,07	0,00	0,00	1,88	0,00	0,00	0,00
<i>Dont Chapellenie de lorette</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,04	0,00	0,00	0,00
<i>Dont Patrimoine locatif PEF</i>	216,06	211,76	0,00	0,00	214,21	0,00	0,00	0,00
<i>Dont Patrimoine locatif Wicar</i>	0,88	10,30	0,00	0,00	11,20	0,00	0,00	0,00
<i>Dont Honoraires d'architectes</i>	1,14	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Autres immobilisations corporelles	1,10	1,15	1,15	1,17	1,21	0,89	0,87	0,17
Immobilisations en cours (3)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Immobilisations financières (4)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ACTIF CIRCULANT B = (5+6)	11,07	12,78	12,51	14,54	16,18	17,47	17,85	17,81
Créances (5)	0,17	0,41	0,15	0,07	0,12	0,34	0,53	0,19
Trésorerie (6)	10,90	12,38	12,37	14,47	16,05	17,14	17,32	17,61
TOTAL ACTIF C= (A+B)	244,04	249,30	252,68	257,89	260,89	246,10	247,00	245,91

(Source : comptes financiers des Pieux et exploitation des grands livres pour déterminer l'actif de 2015, 2019)

2.2 Le passif

Tableau n° 6 : Passif du bilan 2015-2022

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
FONDS PROPRES	243,20	246,95	250,83	256,27	259,70	244,30	244,57	243,66
<i>Capitaux propres</i>	205,68	205,68	205,68	205,68	205,68	205,68	205,68	205,68
<i>Réserves immobilisées</i>	24,37	27,29	30,83	34,49	37,66	23,18	23,18	37,59
<i>Réserves disponibles</i>	8,99	9,73	9,92	12,31	12,43	14,50	15,15	0,00
<i>Résultat de l'exercice</i>	3,66	3,73	3,87	3,29	3,44	0,61	0,18	0,39
<i>Subventions d'investissement</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Provisions réglementées</i>	0,50	0,52	0,53	0,50	0,49	0,33	0,38	0,00
DETTES	0,85	2,34	1,86	1,61	1,20	1,80	2,44	0,00
Provisions	0,38	1,40	1,38	0,35	0,35	0,86	1,16	1,20
<i>Provisions pour risques</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,51	0,81	0,93
<i>Provisions pour charges</i>	0,38	1,40	1,38	0,35	0,35	0,35	0,35	0,27
Dettes financières	0,38	0,85	0,37	0,36	0,40	0,37	0,39	0,41
<i>Cautionnements reçus</i>	0,38	0,35	0,37	0,36	0,40	0,37	0,39	0,41
<i>Avances et acomptes sur commandes en cours</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Charges à payer 2016 - TDM</i>	0,00	0,50	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Dettes d'exploitation	0,00	0,00	0,00	0,79	0,35	0,38	0,76	0,65
<i>Dettes fournisseurs et comptes rattachés</i>	0,00	0,00	0,00	0,79	0,35	0,38	0,76	0,65
<i>Personnels et comptes rattachés</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Dettes fiscales et sociales</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Dettes diverses	0,00	0,00	0,02	0,01	0,01	0,00	0,02	0,00
<i>Dettes sur immobilisations et comptes rattachés</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Autres dettes dont bourse St Louis à utiliser</i>	0,00	0,00	0,02	0,01	0,01	0,00	0,02	0,00
<i>Instruments de trésorerie</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Produits constatés d'avance et Avances des locataires	0,09	0,09	0,08	0,10	0,09	0,18	0,11	0,00
TOTAL PASSIF	244,04	249,30	252,68	257,89	260,89	246,10	247,00	245,91

(Source : comptes financiers des Pieux et exploitation des grands livres pour déterminer l'actif de 2015, 2019)

Le bilan met en évidence leur faible endettement constitué pour l'essentiel de provisions et des cautions versées par les locataires, ainsi qu'un actif principalement constitué du patrimoine locatif. L'abondante trésorerie, bien que pour partie placée dans des produits dont l'échéance est à moyen et long terme, n'a pas été immobilisée.

Jusqu'en 2020, les immobilisations n'étaient pas amorties, en conséquence leur valeur nette était équivalente à leur valeur brute. La trésorière nommée fin 2018, a souligné le caractère irrégulier de cette situation. Une écriture enregistrée en 2020 a constaté leur obsolescence. Le patrimoine immobilier à l'actif a ainsi fait l'objet d'une dépréciation de 16 M€ en retenant une durée d'amortissement sur 20 ans, soit 5 % de sa valeur actualisée en 2019. Sa contrepartie au passif s'est traduite par une diminution des réserves de près de 14,3 M€ et la constatation d'un amortissement annuel d'1,7 M€. Les modalités de comptabilisation de l'amortissement sont cependant hétérogènes sur la période, en effet, dès 2021, le nouveau ministre-conseiller s'est opposé à la prise en compte d'amortissements.

La nette diminution des bénéficiaires à compter de 2020 est la conséquence de la comptabilisation pour la première fois d'une dotation aux amortissements du patrimoine locatif. Destinée à faciliter le renouvellement de l'outil de production grâce, au cas présent, aux réserves financières, les Pieux établissements dégagent annuellement une capacité d'autofinancement importante comprise entre 2,2 M€ et 3,8 M€ sur l'ensemble de la période 2015 à 2022, soit entre 40 et 60 % des produits suivant les années.

Tableau n° 7 : Capacité d'autofinancement annuelle en euros

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Résultat net	3 662 454	3 726 328	3 873 381	3 293 020	3 435 221	614 168	176 527	385 603
+ Dotation aux amortissements	0	0	0	0	0	1 726 070	1 855 843	1 928 906
+ Dotation aux provisions pour risques et charges	51 000	57 000	57 000	0	0	158 000	123 832	44 876
- Reprises sur provisions pour risques et charges	29 288	0	45 928	0	12 202	0	0	129 677
- Plus-values de cession (+ moins-values)	0	0	0	0	0	0	0	0
Capacité d'autofinancement	3 684 166	3 783 328	3 884 453	3 293 020	3 423 019	2 498 238	2 156 202	2 229 708

Source : Cour des comptes

Le fonds de roulement annuel est également élevé, et le besoin en fonds de roulement, négatif sur l'ensemble de la période signifie qu'en générant annuellement un flux de trésorerie positif, les Pieux établissements n'ont pas besoin d'utiliser leurs excédents de ressources à long terme pour financer d'éventuels besoins à court terme.

Tableau n° 8 : Fonds de roulement et besoins en fonds de roulement annuels

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Capitaux permanents (a)	243 576 786	248 354 492	252 210 666	256 623 848	260 046 868	245 155 027	245 721 799	244 855 397
Immobilisations nettes (b)	232 971 664	236 514 281	240 171 513	243 347 412	244 715 398	228 622 180	229 148 483	228 103 183
Fonds de roulement (a-b)= C	10 605 123	11 840 211	12 039 153	13 276 435	15 331 471	16 532 847	16 573 315	16 752 214
Actifs circulants d'exploitation(d)	173 801	405 031	146 279	66 644	124 510	335 834	531 213	193 368
Dettes d'exploitation (e)	467 879	942 008	473 622	1 263 933	845 915	940 578	1 279 010	1 054 244
Besoin en fonds de roulement (d-e)	-294 078	-536 977	-327 343	-1 197 289	-721 406	-604 744	-747 797	-860 876

Source : Cour des comptes