

## **OBSERVATIONS DÉFINITIVES**

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

# **L'AMBASSADE DE FRANCE PRÈS LE SAINT-SIÈGE ET L'INSTITUT FRANÇAIS CENTRE SAINT-LOUIS**

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

<b>TABLE DES MATIÈRES .....</b>	<b>2</b>
<b>SYNTHÈSE.....</b>	<b>4</b>
<b>LISTE DES RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>6</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>7</b>
<b>1 LES MISSIONS DE L'AMBASSADE DE FRANCE PRES LE SAINT-SIEGE</b>	<b>8</b>
1.1 Les relations avec le Saint-Siège : un interlocuteur à l'influence étendue.....	8
1.2 Les activités de l'ambassade .....	10
1.2.1 Une ambassade de France aux attributions atypiques .....	10
1.2.2 Les activités diplomatiques fondées sur les enjeux de politique étrangère et les enjeux globaux .....	11
1.2.2.1 Les positions de la France portées par l'ambassade auprès du Saint-Siège.....	11
1.2.2.2 Les visites bilatérales et de représentants français .....	13
1.2.2.3 Une représentation française dans certaines instances et cérémonies .....	13
1.2.3 L'ambassade et les autres relais du dialogue.....	14
1.3 Le contexte : une influence française en déclin au Saint-Siège .....	15
1.3.1 Une présence française moindre dans les postes à responsabilités .....	16
1.3.2 Un déclin de la langue française au sein de la Curie.....	18
<b>2 L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DE L'AMBASSADE .....</b>	<b>20</b>
2.1 Une ambassade aux effectifs restreints .....	20
2.1.1 Des effectifs limités, des règles de gestion diversifiées .....	20
2.1.1.1 Une organisation resserrée .....	20
2.1.1.2 Les catégories de personnels employés par l'ambassade et leur rémunération .....	21
2.1.2 Une équipe diplomatique réduite au regard des enjeux.....	23
2.2 Les instructions données aux ambassadeurs et le suivi de leur mise en œuvre	23
2.2.1 Des instructions suivies d'un plan d'actions .....	24
2.2.1.1 L'élaboration des instructions .....	24
2.2.1.2 Les plans d'actions .....	24
2.2.2 Le suivi, le bilan et l'évaluation des plans d'actions.....	25
2.3 Des fonctions administratives et financières mutualisées .....	27
2.3.1 Le secrétariat général commun d'ambassades .....	28
2.3.2 Un périmètre mutualisé étendu .....	28
2.3.3 Une collaboration efficace .....	29
2.4 Un budget de fonctionnement en progression dans un contexte économique et réglementaire contraignant.....	31
2.4.1 Des financements en progression.....	31
2.4.2 Une gestion contrainte.....	32
2.5 Un patrimoine immobilier partiellement entretenu ; des financements extrabudgétaires à trouver .....	34
2.5.1 Un patrimoine prestigieux, des moyens d'entretien limités .....	35
2.5.1.1 La Villa Bonaparte .....	35

2.5.1.2 Une opération de cession en suspens : la Palazzina .....	36
2.5.2 Une recherche active de mécénat à engager.....	37
3 L'INSTITUT FRANÇAIS CENTRE SAINT-LOUIS .....	39
3.1 Une offre de service en évolution dans le cadre d'une coopération culturelle et d'influence ancienne.....	40
3.1.1 Une offre de service en évolution.....	40
3.1.2 La recherche dynamique de nouveaux marchés.....	42
3.2 Une mission qui se déploie suivant des axes stratégiques forts .....	43
3.2.1 Un pilotage stratégique renforcé .....	43
3.2.2 L'enseignement du français .....	44
3.2.2.1 Le centre de langues .....	44
3.2.2.2 Un effort renforcé dans le domaine linguistique vers les autorités pontificales et italiennes .....	46
3.2.3 La coopération culturelle.....	48
3.3 Un modèle économique renforcé par le partenariat stratégique avec les Pieux établissements.....	50
3.3.1 Un taux d'autofinancement élevé mais un équilibre financier fragile.....	51
3.3.2 Des leviers pour améliorer cette situation .....	53
3.3.2.1 La gestion financière .....	53
3.3.2.2 Les mesures prises pour restaurer l'équilibre .....	54
3.4 Un accord pérenne avec les Pieux établissements pour renforcer l'influence française .....	57

## SYNTHÈSE

L'ambassade de France près le Saint-Siège est la plus ancienne représentation diplomatique du réseau français à l'étranger. Excepté une brève période de rupture des relations diplomatiques, consécutive à la loi de 1905 sur la séparation de l'Église et de l'État, les relations avec le Saint-Siège ont été entretenues de manière constante et étroite depuis le XV<sup>ème</sup> siècle jusqu'à nos jours.

Le Saint-Siège, tête de l'Église catholique romaine, est la seule institution religieuse à posséder les attributs de souveraineté d'un État. Il dispose des pouvoirs diplomatiques et sa double identité, à la fois politique et religieuse, lui confère une autorité et une influence uniques, compte tenu de l'organisation de l'Église dans le monde et du nombre de catholiques qui s'établissait en 2022 à 1.390 milliard, soit près de 18 % de la population mondiale.

L'ambassade de France auprès du Saint-Siège ajoute ainsi aux missions diplomatiques traditionnelles un rôle spécifique en faveur du rayonnement de la France. Pourtant, l'influence française au sein du Saint-Siège et sa répercussion dans le monde, autrefois importantes, paraissent aujourd'hui moins étendues. L'action des derniers papes – notamment du Pape François - a eu pour conséquence l'ouverture de la gouvernance de l'Église à des responsables extra-européens, aujourd'hui plus nombreux au sein des organes de gouvernement du Saint-Siège.

Face à ce constat, l'ambassade de France ne dispose que de moyens limités avec seulement deux diplomates dont la durée en poste a été au maximum de trois ans ces dernières années, qui plus est avec de trop longues périodes d'intérim et des vacances de postes. Le temps diplomatique utile a ainsi été très réduit, au regard du nombre et de la diversité des interlocuteurs, du temps nécessaire pour créer le réseau de relations indispensables, et de la charge que constitue et devrait constituer le suivi rigoureux des « Pieux établissements »<sup>1</sup> et de leur patrimoine.

Sous cette contrainte, le cadre stratégique de l'action des ambassadeurs et les plans d'actions qu'ils préparent une fois en fonction sont arrêtés en collaboration avec tous les interlocuteurs ministériels intéressés. Cette démarche pragmatique gagnerait en efficacité si elle était renforcée par une réelle attention au suivi et à l'évaluation des actions menées.

L'ambassade dispose d'un lieu prestigieux, la Villa Bonaparte. Alors qu'un tel patrimoine est un atout culturel susceptible de drainer des ressources importantes de valorisation via le mécénat, il est surtout considéré comme une charge par le ministère. Il importe que l'ambassade se mobilise davantage pour lever les fonds nécessaires non seulement à l'entretien et à la rénovation des locaux mais également au financement de projets de nature à renforcer l'influence française.

Pour exercer sa mission en faveur du rayonnement de la France, l'ambassade dispose de deux leviers supplémentaires.

---

<sup>1</sup>Les Pieux établissements de France à Rome et à Lorette gèrent sous l'autorité de l'ambassadeur de France près le Saint-Siège un patrimoine culturel et artistique inestimable notamment l'Église nationale de la France à Rome (Saint-Louis des Français) et l'église et le domaine de la Trinité-des-Monts, ainsi qu'un patrimoine locatif conséquent. Le contrôle de leur gestion donne lieu à une publication distincte de la Cour des comptes.

L'Institut français Centre Saint-Louis (IFSL) cumule l'activité classique d'un institut français à l'étranger – cours de langue, activités culturelles - et celle tournée vers les institutions et universités pontificales. Héritier du Centre Saint-Louis créé en 1945, il a été, depuis, un foyer de réflexion intellectuelle orienté vers les enjeux religieux. Il a longtemps été doté d'une assise économique solide en raison du succès des cours de français et des certifications qu'il délivre. Son taux d'autofinancement de plus de 90 % a ainsi constitué un résultat remarquable, même s'il s'est dégradé depuis la crise sanitaire. Les efforts entrepris depuis, tant pour maîtriser ses dépenses que pour encaisser de nouvelles recettes, sont appréciables mais ne doivent pas conduire à affaiblir ce levier d'influence.

Si les Pieux établissements de la France à Rome et à Lorette sont restés longtemps à l'écart de la stratégie d'influence menée par l'ambassade France près le Saint-Siège, la situation semble évoluer en 2023. L'enjeu pour l'ambassade est de définir et mettre en œuvre une stratégie qui contribue plus efficacement à l'influence de la France auprès du Saint-Siège et dans le monde chrétien. Les Pieux établissements et l'Institut français Centre Saint-Louis constituent des outils d'exception à sa disposition. Les synergies entre ces deux institutions, sous l'égide de l'ambassade, devraient offrir une configuration unique au service du rayonnement de la France auprès du Saint-Siège.

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1.** (secrétaire générale du MEAE, ambassade) : assurer un suivi du plan d'action de l'ambassadeur, doté d'indicateurs pertinents, et évaluer son impact, au moins à la fin de sa mission.

**Recommandation n° 2.** (secrétaire générale du MEAE) programmer les mouvements diplomatiques de telle sorte que les mandats s'enchaînent sans discontinuité excessive

**Recommandation n° 3.** (secrétaire générale du MEAE, ambassade) mettre en œuvre une politique active de recherche de mécénat et de valorisation des espaces de l'ambassade avec des objectifs quantitatifs annuels pour couvrir les besoins d'investissement de l'ambassade pour son patrimoine historique.

**Recommandation n° 4.** (secrétaire générale du MEAE, ambassade) inscrire le partenariat de l'IFCSL avec les Pieux établissements dans un cadre pluriannuel afin de faciliter les projets communs, d'assurer le niveau de financement requis par un nouveau centre d'études et d'accroître significativement les programmes de bourses dans l'objectif d'accroître l'influence française.

## INTRODUCTION

Le réseau diplomatique français est l'un des plus étendus dans le monde. Son maillage est constitué de 264 représentations diplomatiques dont 163 ambassades, des antennes diplomatiques, 92 consulats généraux ou consulats, 133 sections consulaires et plus de 500 consulats honoraires.

Le Saint-Siège n'accepte d'accréditer aucun ambassadeur d'un État qui le soit également par la République italienne. En conséquence, comme 87 autres États qui ont choisi d'avoir une représentation en tant que résident auprès du Saint-Siège, la France dispose ainsi de deux ambassades distinctes à Rome. S'y ajoute par ailleurs sa représentation permanente auprès de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (OAA/FAO) et du Fonds international de développement agricole (FIDA)<sup>2</sup>.

Si l'ambassade de France près de la République italienne couvre un périmètre interministériel et emploie près de 180 agents, y compris les quatre consulats généraux, l'ambassade de France près le Saint-Siège, avec un portefeuille d'activités plus étroit, est de taille sensiblement plus modeste. Elle emploie moins de 30 agents et dispose d'un budget de moins d'1 M€ pour son fonctionnement (hors dépenses de personnel).

Installée en 1470, l'ambassade de France auprès du Saint-Siège est la plus ancienne du réseau. Elle constitue un outil diplomatique unique. Elle est chargée des relations avec le Saint-Siège, établi dans la Cité du Vatican. Cet État souverain d'une superficie de 44 hectares, en fait le plus petit État du monde, tandis que son influence s'exerce sur l'ensemble des continents.

Aux missions diplomatiques traditionnelles qui incombent aux ambassades (présentation des positions françaises, négociations, ...), l'ambassade de France auprès du Saint-Siège ajoute un rôle spécifique en faveur du rayonnement de la France auprès de l'Église catholique romaine et, à travers elle, dans le monde.

Elle exerce des missions étendues et atypiques en raison de la particularité de l'État auprès duquel elle est accréditée (I).

De taille modeste, elle met en œuvre un plan d'actions arrêté par le ministère. Elle dispose de moyens limités gérés avec le soutien des services communs de gestion mais n'utilise pas suffisamment le potentiel de son patrimoine prestigieux (II).

Elle dispose en outre de deux leviers d'influence (III), l'Institut français Centre Saint-Louis, créé en 1945 (IFCSL), et les Pieux établissements de la France à Rome et à Lorette<sup>3</sup>. Placés sous l'autorité de l'ambassadeur, ces derniers font l'objet d'un rapport spécifique de la Cour des comptes.

---

<sup>2</sup> 78 autres pays ont fait accréditer auprès du Saint-Siège un de leurs ambassadeurs résidant dans un pays voisin de l'Italie.

<sup>3</sup> Les Pieux établissements de France à Rome et à Lorette gèrent sous l'autorité de l'ambassadeur de France près le Saint-Siège un patrimoine culturel et artistique inestimable notamment l'Église nationale de la France à Rome (Saint-Louis des Français) et l'église et le domaine de la Trinité-des-Monts, ainsi qu'un patrimoine locatif conséquent.

# 1 LES MISSIONS DE L'AMBASSADE DE FRANCE PRES LE SAINT-SIEGE

L'ambassade de France exerce ses missions auprès d'une autorité religieuse à caractère international qui est singulière et dont l'influence dans le monde est étendue. Cette spécificité se traduit dans les activités de ce poste diplomatique atypique, dans un contexte où l'influence de la France peine à se maintenir.

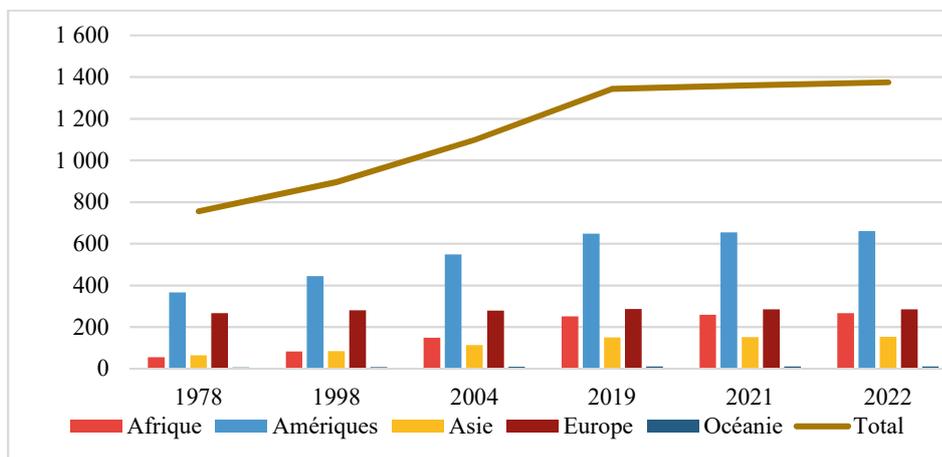
## 1.1 Les relations avec le Saint-Siège : un interlocuteur à l'influence étendue

La double identité du Saint-Siège, à la fois politique et religieuse, lui confère une autorité et une influence uniques, compte tenu du nombre croissant de catholiques et de l'organisation de l'Église dans le monde.

### - Un nombre croissant de catholiques dans le monde

Les catholiques représentent, 18 % de la population mondiale en 2022. Leur nombre est passé de 757 millions en 1978 à 1,390 milliard<sup>4</sup> en 2022 soit une hausse de 80 %. Cette tendance, moindre que l'augmentation de la population mondiale (+84 %)<sup>5</sup>, n'est pas homogène selon les continents<sup>6</sup>. Sur la période 1978-2021, leur nombre augmente en Afrique (+374 % contre 207 % pour sa population totale), en Asie (+138 % contre 85 %), en Océanie (+96 % contre 99%), dans les Amériques (+78 % contre 75 %), et + 7% seulement en Europe.

Graphique n° 1 : Évolution 1978-2022 de la répartition mondiale du nombre de catholiques



Source : FIDES (organe d'information des Œuvres pontificales missionnaires - Vatican)

<sup>4</sup> Selon les chiffres du Pontifical Yearbook de 2024 et du Statistical Yearbook of the Church de 2022

<sup>5</sup> Population dans le monde, INSEE mars 2023

<sup>6</sup> La proportion la plus élevée se trouve dans les Amériques avec 64,1 catholiques pour 100 habitants, suivies par l'Europe avec 39,6 catholiques, l'Océanie avec 25,9 et l'Afrique avec 19,4. L'incidence la plus faible se trouve en Asie avec 3,3 catholiques pour 100 habitants,

### - Un réseau diplomatique étendu

En près de quarante ans, l'influence diplomatique du Saint-Siège s'est étendue progressivement à l'ensemble des continents. Cette influence grandissante se traduit notamment par ses prises de position de portée internationale plus nombreuses sur des questions politiques, économiques, sociales et environnementales, comme le constatent les ambassadeurs.

En janvier 2018, le Saint-Siège disposait d'une représentation diplomatique dans 183 États. Il y dispose soit d'une nonciature sur place (106), soit d'une nonciature régionale (77), un nonce apostolique étant susceptible d'être accrédité auprès de plusieurs États. Il en est dépourvu dans seulement 13 États dont la Chine<sup>7</sup>. Ce réseau caractérise l'étendue de sa présence diplomatique dans le monde : en comparaison, la Chine a un ambassadeur dans 169 pays, les États-Unis dans 168 pays et la France dans 163 pays.

### - Les acteurs de la diplomatie du Saint-Siège

La diplomatie vaticane repose sur un effectif de moins de 200 personnes dont une quarantaine à la deuxième section de la Secrétairerie d'État. En tant qu'observateur, le Saint-Siège est présent à l'UNESCO et au Conseil de l'Europe<sup>8</sup>. Il bénéficie du statut d'État membre dans 11 organisations internationales intergouvernementales, telles que l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) ou le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR).

Le Saint-Siège dispose par ailleurs de relais d'information et d'action, notamment dans les pays en crise, qui s'appuient, entre autres, sur les évêques (5 340 en 2022 répartis dans le monde, les congrégations religieuses, les établissements d'enseignement, les œuvres sociales et les grandes organisations non-gouvernementales catholiques (dont Caritas et la communauté de Sant'Egidio).

Les relations diplomatiques entre la France et le Saint-Siège sont réciproques. Mgr Celestino Migliore, nonce apostolique en France depuis 2020 contribue, à l'instar de l'ambassade de France près le Saint-Siège, au dialogue entre les deux États.

Compte tenu de l'influence du Saint-Siège, non plus seulement en Europe mais aussi en Afrique, en Amérique latine et en Asie, la qualité des relations avec lui constitue un enjeu majeur pour l'ambassade, en vue de faciliter l'expression de positions stratégiques convergentes.

---

<sup>7</sup> Par exemple, le Saint-Siège dispose désormais de représentations diplomatiques auprès de la Russie (2009), des Émirats arabes unis (2007) et de la Birmanie (2017), mais il n'entretient aucune relation diplomatique officielle l'Afghanistan, le Bhoutan, la Chine populaire – sinon des accords pastoraux –, la Corée du Nord et les Maldives. Il n'en a pas non plus avec l'Arabie Saoudite et Oman mais dispose d'une délégation apostolique pour la Péninsule arabique. Dans certains pays, le Saint-Siège n'a pas d'ambassadeur mais des délégués apostoliques : les Comores, la Somalie, Brunei et le Laos. Enfin, cas particulier, le Saint-Siège dispose seulement d'un « représentant non-résident » au Vietnam.

<sup>8</sup> Le Saint-Siège participe comme « État observateur » à de nombreux organes de l'ONU mais encore à d'autres organisations internationales telles que la Commission internationale de l'état civil (CIEC) (Strasbourg), l'Organisation mondiale du commerce (OMC) (Genève), l'Union latine (UL) (Paris) ou à des organisations régionales : Conseil de l'Europe (Strasbourg), Organisation des États américains (OEA) (Washington), Union africaine (UA) (Addis-Abeba).

## 1.2 Les activités de l'ambassade

L'ambassade exerce auprès du Saint-Siège les missions classiquement dévolues aux ambassades : agir dans le monde pour la paix, la sécurité et le respect des droits de l'homme ; contribuer à l'organisation d'une mondialisation qui assure un développement durable et équilibré ; assurer la présence des idées, de la langue et de la culture française tout en servant la diversité culturelle. Dans cette perspective, par ses notes d'analyse, la chancellerie restitue des informations utiles à son administration centrale en vue, notamment, de préparer les échanges bilatéraux et les visites officielles.

Toutefois, ses missions de par la nature du Saint-Siège, portent sur un périmètre particulier qui la distingue des autres ambassades bilatérales ou des représentations permanentes multilatérales qui traitent de problématiques transversales, de dossiers géographiques particuliers ou d'événements internationaux majeurs.

### 1.2.1 Une ambassade de France aux attributions atypiques

Continues depuis le XV<sup>ème</sup> siècle et seulement rompues entre 1904 et 1920, en raison du contexte lié à l'adoption de la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation de l'Église et de l'État, les relations diplomatiques entre la France et le Saint-Siège ont été reprises en 1921. Régulières depuis lors, elles visent à dégager des synergies sur des positions communes mais aussi à aplanir les divergences de vues, parfois sensibles sur les plans militaire et sociétal (avortement, migrants, fin de vie, bioéthique, orientation sexuelle et genre, ...) entre l'État et le Saint-Siège.

L'ambassade s'attache à promouvoir et défendre auprès de ce dernier les positions nationales françaises et à échanger des informations portant sur les conflits locaux ou régionaux où le Saint-Siège est actif, notamment lorsqu'ils impliquent les communautés catholiques et chrétiennes. Elle est chargée d'organiser les déplacements des personnalités françaises à la Curie en coordination avec la direction du protocole du ministère. Elle a également pour mission d'analyser les positions du Pape ou émanant de la Curie, leurs éventuelles inflexions et l'impact qu'elles peuvent avoir en France. Ses analyses transmises au fil de l'eau sont exploitées par les différentes directions ministérielles concernées selon leurs compétences respectives, et donnent lieu à une information ciblée suivant l'importance des sujets (cabinets de ministres, Premier ministre, Présidence de la République, ...) et de l'actualité. Un point régulier, tous les quinze jours, a lieu entre le directeur de l'Europe méditerranéenne au ministère des affaires étrangères et le ministre-conseiller de l'ambassade.

L'activité politique de l'ambassade repose sur sa chancellerie, composée de six agents dont trois cadres : l'ambassadeur, le ministre-conseiller et le conseiller ecclésiastique, qui est un religieux français sous contrat. Autrefois, elle disposait également d'un conseiller politique supplémentaire dont la suppression en 2006 a été régulièrement regrettée par les ambassadeurs successifs, et ce d'autant que le ministre-conseiller a par ailleurs la responsabilité de la députation administrative qui dirige les Pieux établissements, ce qui occupe près du tiers de son temps de travail. À la faveur d'un rehaussement du plafond d'emplois du ministère intervenu en lois de finances initiale pour 2024 (+164 ETP), ce poste devrait être rétabli en 2024.

La chancellerie est fréquemment sollicitée par les missions de représentation, prépare avec la Curie non seulement les échanges bilatéraux au Vatican et les visites des personnalités

françaises qui ont obtenu une audience auprès du Pape, mais encore l'organisation d'événements associant l'Église catholique de France et son réseau caritatif. Les réceptions, événements et manifestations constituent autant d'opportunités pour agir de manière informelle sur certaines questions<sup>9</sup>.

L'ambassade a disposé jusqu'en 2008 d'une section consulaire qui gérait la situation administrative des ressortissants français, principalement des religieux, travaillant au Vatican. Peu nombreux, ceux-ci relèvent désormais du consulat général de France à Rome, qui dépend de l'ambassade auprès de la République italienne.

De même, depuis 2009, dans un souci d'optimisation des moyens et d'efficacité, la plupart des tâches financières et administratives assurées jusque-là par l'ambassade auprès du Saint-Siège a été transférée à un secrétariat général commun aux trois représentations de la France en Italie, excepté le protocole qui, compte-tenu de ses particularités avec le Saint-Siège, ne peut être mutualisé.

## **1.2.2 Les activités diplomatiques fondées sur les enjeux de politique étrangère et les enjeux globaux**

Les activités diplomatiques entretenues avec le Saint Siège visent à expliquer les positions internationales de la France, à négocier des textes bilatéraux, à participer à la construction de positions communes, ainsi qu'à identifier des divergences de vue. L'ambassade porte les positions de la France selon plusieurs modalités parmi lesquelles sa contribution à l'organisation de visites bilatérales.

### **1.2.2.1 Les positions de la France portées par l'ambassade auprès du Saint-Siège**

Dans le cadre de ses relations bilatérales avec le Saint-Siège, l'ambassadeur soutient les positions convergentes de la France et du Saint-Siège, mais a également pour mission d'expliquer leurs divergences « *assumées* ».

#### **- Les points de convergence**

Parmi les points de convergence actuels, la position du Saint-Siège s'inscrit durablement en faveur du climat, de la biodiversité et de la lutte contre le dérèglement climatique. Le Saint-Siège a ainsi mobilisé la communauté internationale<sup>10</sup>, notamment en amont de la COP21, et maintient son influence auprès de pays peu investis sur ce sujet.

---

<sup>9</sup> Interview du Chef du protocole au Vatican Mgr Joseph Murphy du 27 mai 2023 [https://www.youtube.com/watch?v=\\_7BSONHL5Vg](https://www.youtube.com/watch?v=_7BSONHL5Vg) par le diocèse de Monaco

<sup>10</sup> Encyclique « Laudato Si » du 24 mai 2015 sur la sauvegarde de la maison commune »

Sur le thème des migrations, la France et le Saint-Siège ont adhéré au Pacte mondial pour une migration sûre, ordonnée et régulière<sup>11</sup>, le Pape appelant par ailleurs<sup>12</sup> l'Europe à trouver un équilibre entre le devoir moral de protéger ses propres citoyens et celui de garantir l'assistance et l'accueil des migrants, tout en prenant en compte les capacités d'intégration des pays.

- **Les points de divergence**

Ils portent principalement sur les armes nucléaires et les questions sociétales.

Le Saint-Siège, sous le Pape François comme ses prédécesseurs, considère la possession d'armes nucléaires comme « hautement immorale »<sup>13</sup>, s'opposant ainsi directement à la doctrine française de dissuasion, réaffirmée par tous les Présidents de la République<sup>14</sup>.

L'Église catholique demeure opposée au divorce (elle admet en revanche des procédures de constat de nullité d'un mariage), à l'avortement, à toute forme de procréation médicale assistée, a fortiori au bénéfice d'un couple homosexuel, et à la gestation pour autrui. Elle demeure attentive aux travaux en cours sur la fin de vie, privilégiant l'accompagnement et les soins palliatifs et rappelant l'interdiction de mettre fin à la vie.

Ces points de divergences ne sont toutefois pas jugés comme des obstacles rédhibitoires aux relations avec le Saint-Siège. Au contraire les relations, avec celui-ci sont denses, soit dans un cadre diplomatique, soit à la faveur d'autres relais catholiques.

---

<sup>11</sup> Préparé sous l'égide des Nations Unies, le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (A/RES/73/195) a été adopté lors d'une conférence intergouvernementale sur la migration à Marrakech, au Maroc, le 10 décembre 2018.

<sup>12</sup> Encyclique « Fratelli tutti » du 3 octobre 2020 sur la fraternité et l'amitié sociale.

<sup>13</sup> Discours du Pape François aux membres du corps diplomatique accrédités auprès du Saint-Siège pour la présentation des vœux pour la nouvelle année du 10 janvier 2022

<sup>14</sup> Discours du Président de la République à l'École militaire, le 7 février 2020.

### 1.2.2.2 Les visites bilatérales et de représentants français

La chancellerie contribue à l'organisation des visites du Président de la République<sup>15</sup>, des membres du Gouvernement<sup>16</sup> et de représentants français<sup>17</sup> auprès du Pape, des membres de la Curie ou de ses dicastères. Sa charge de travail est liée à leur fréquence<sup>18</sup>.

Formellement invité en France tant par le Président de la République que par la Conférence des évêques de France, le Pape François a déclaré vouloir se rendre en France en septembre 2015, mais ce projet a été repoussé en l'absence d'ambassadeur de France auprès du Saint-Siège. Renouvelant son intention de déplacement en 2016, le Pape a toutefois rappelé l'usage d'éviter des voyages en période électorale. Son déplacement les 22 et 23 septembre 2023 à Marseille, présenté comme une visite « à Marseille » à l'occasion de la conférence des évêques et des jeunes de la Méditerranée et non une visite bilatérale « en France », a constitué sa seconde visite sur le territoire national, après un déplacement à Strasbourg au Conseil de l'Europe en novembre 2014.

### 1.2.2.3 Une représentation française dans certaines instances et cérémonies

La chancellerie tient un rôle actif en participant à certaines instances et cérémonies.

---

<sup>15</sup> Le Président de la République française reçoit lors de sa première visite bilatérale, le titre de chanoine de Saint-Jean-de-Latran. Les présidents Charles de Gaulle, Valéry Giscard d'Estaing, Jacques Chirac, Nicolas Sarkozy et Emmanuel Macron ont pris possession de ce titre, à la différence de Georges Pompidou, François Mitterrand et François Hollande. Louis XI reçut le premier le titre de « premier et unique chanoine honoraire de l'archibasilique du Latran » (cf. rapport sur les Pieux établissements).

<sup>16</sup> Telles que la visite du ministre de l'intérieur à l'occasion de la béatification de Charles de Foucauld en 2022, celle du Premier ministre Jean Castex en octobre 2021 et celles du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, Jean-Yves Le Drian (en 2019 et 2020), , Gérald Darmanin (2020), ou celle de l'envoyé spécial du Président de la République pour la protection de la planète, Nicolas Hulot (en 2014)..

<sup>17</sup> L'Assemblée nationale a ainsi constitué un Groupe d'études à vocation internationale sur les relations avec le Saint-Siège, dont une délégation se rend périodiquement à Rome et publie ensuite un rapport d'information. La chancellerie est mobilisée par toutes les visites parlementaires, par exemple celle du député Michel Fanget, chargé par le Premier ministre d'une mission sur les relations diplomatiques entre la France et le Saint-Siège (en 2020). Ce député a alors rencontré différents représentants du Saint-Siège et de la Communauté de Sant'Egidio afin de mener à bien sa mission qui devait permettre d'envisager des « actions communes entre la France et le Vatican ».

<sup>18</sup> Le Président Hollande a été officiellement reçu en janvier 2014 dans un contexte de tensions entre la France et le Vatican, liés aux débats sur le mariage pour tous, puis en 2016, lors d'une rencontre privée trois semaines après l'assassinat du père Hamel et l'attentat de Nice. Ce Président et le Pape se sont revus une dernière fois le 24 mars 2017, à l'occasion du 60<sup>ème</sup> anniversaire du traité de Rome, lorsque le pape François avait invité tous les dirigeants des pays de l'Union européenne à le rejoindre en Italie.

Le Président Macron a été reçu par le Pape François à trois reprises depuis son entrée à l'Élysée. En juin 2018, l'attention s'est portée sur les questions mondiales d'intérêt commun, telles que la protection de l'environnement, les migrations et l'engagement multilatéral en matière de prévention et de résolution des conflits, et en particulier le désarmement. Un échange de vues a eu lieu sur les diverses situations de conflit, en particulier au Moyen-Orient et en Afrique, et une réflexion commune s'est engagée sur les perspectives du projet européen. En novembre 2021, outre les thématiques précitées, ont été évoquées les perspectives de la présidence française de l'Union Européenne. Le 24 octobre 2022, le Pape a reçu le Président de la République dans un contexte de tensions internationales liées à la guerre en Ukraine.

### - Les consistoires et nominations des évêques

Il est de tradition que le Gouvernement français soit représenté aux consistoires réunis pour la création des cardinaux lorsqu'un cardinal français est nommé. Le nombre et le rôle des cardinaux français ou francophones peuvent jouer au moment des conclaves élisant un nouveau pape.

Le Gouvernement est également consulté pour avis préalablement à la nomination des évêques de France selon une procédure acceptée par la France<sup>19</sup>.

### - Les évènements culturels

Les cérémonies de béatification et de canonisation s'inscrivent également dans le cadre des relations diplomatiques. Il est d'usage qu'un membre du Gouvernement du pays dont la personne canonisée ou béatifiée est issue et des élus de sa ville ou de sa région d'origine représentent la France lors des cérémonies qui se tiennent à Rome. Depuis 2013, le Pape François a reconnu par décret huit personnalités religieuses françaises comme saintes et dix personnalités françaises comme bienheureuses. En dernier lieu, le 15 mai 2022, le ministre de l'intérieur et des outre-mer français s'est rendu à Rome pour assister à la canonisation de Charles de Foucauld. L'organisation de ces cérémonies constitue autant d'opportunités d'échanges avec le Souverain Pontife et les membres de la Curie.

En outre, l'ambassadeur de France près le Saint-Siège est à la fois co-organisateur et invité d'honneur des messes solennelles annuelles qui continuent à rassembler de hauts responsables ecclésiastiques, le corps diplomatique et la communauté française : messe de Sainte Pétronille, patronne de la France, le 31 mai à la basilique Saint-Pierre de Rome, messe pour la France à la basilique Saint-Jean de Latran le 13 décembre, messe de la Saint Louis le 25 août à Saint-Louis des Français et à la basilique de Lorette, ...

## 1.2.3 L'ambassade et les autres relais du dialogue

L'ambassade de France est également une interface avec les autres relais de l'Église.

### - La Conférence des évêques de France

Instance créée en 2002, la Conférence des évêques de France et ses représentants assure la coordination de l'Église catholique en France. Elle a un rôle dans la vie nationale, notamment lorsqu'elle exprime des positions sur des sujets sociétaux ou à résonance politique. La Conférence des évêques joue également un rôle dans les processus de nomination des évêques ou des ecclésiastiques impliquant l'intervention du Gouvernement au niveau national.

---

<sup>19</sup>Le Saint-Siège ne consulte pas systématiquement le Gouvernement français pour les collectivités d'outre-mer. Les diocèses de Strasbourg et de Metz relevant du droit concordataire français, c'est le Président de la République qui signe le décret de nomination après entente préalable avec le Saint-Siège, puis une bulle pontificale est enregistrée par le Conseil d'État. L'archidiocèse de Strasbourg et le diocèse de Metz sont placés directement sous l'autorité du Saint-Siège (et non sous celle d'un primat ou d'un métropolitain), L'évêque aux armées est nommé par le Saint-Siège en accord avec le Gouvernement français, conformément au statut du 11 avril 1988. Il est agent de l'État et titulaire d'un grade dans l'armée.

### - Les relations avec les associations catholiques

De même, la chancellerie entretient des relations avec les organisations ou associations catholiques caritatives les plus importantes dont le siège est à Rome, telles que Caritas<sup>20</sup>, Sant'Egidio<sup>21</sup>, et l'Ordre de Malte<sup>22</sup> car les événements qu'elles organisent constituent autant d'opportunités de développer directement ou indirectement les relations bilatérales.

Le Président de la République est ainsi intervenu lors de son déplacement d'octobre 2022 à la conférence internationale sur la paix organisée par la communauté Sant'Egidio. De même le Secrétaire d'État du Saint-Siège, à l'occasion de la conférence internationale de Caritas et du Saint-Siège à l'UNESCO en 2022, a rencontré la Première ministre avec laquelle il a abordé plusieurs sujets d'intérêt commun dont l'Ukraine, les relations entre la France et le Saint-Siège, la laïcité et la place de la religion en France.

## 1.3 Le contexte : une influence française en déclin au Saint-Siège

La Cité du Vatican, créée par les accords du Latran en 1929 entre le Saint-Siège et le Royaume d'Italie, est une enclave territoriale dans Rome sur laquelle s'exerce la souveraineté du Pape qui tient entre ses mains les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. La Cité du Vatican ne constitue que le support territorial du Saint-Siège et de sa Curie qui, seuls, concentrent les actes de gouvernement.

La présence de ressortissants nationaux au sein du gouvernement de l'Église à Rome est de nature à faciliter le dialogue sur les positions respectives de la France et du Saint-Siège, et au-delà, à les relayer sur l'ensemble des continents. De tous temps, les grandes nations chrétiennes européennes ont cherché à occuper une position d'influence auprès du Pape, y compris à travers leurs ressortissants travaillant auprès du Souverain Pontife.

Tandis que, depuis deux décennies, l'influence des pays asiatiques et africains au sein de la Curie progresse, celle de la France et plus généralement celle de l'Europe déclinent. Cette tendance constitue un sujet de préoccupation qui se fonde en partie sur la diminution du nombre des interlocuteurs français et de la place de la langue française au Vatican.

---

<sup>20</sup> En France, le Secours catholique en constitue l'une des branches, parmi les 164 organisations que compte cette confédération.

<sup>21</sup>La communauté est fondée à Rome en février 1968 par un groupe d'étudiants italiens du lycée Virgilio, dont Andrea Riccardi. La communauté est d'abord vouée à l'aide aux plus pauvres, et l'alphabétisation. Dès les années 1980, elle s'engage pour des actions diplomatiques dans des zones de conflits. En 1986, la communauté internationale de Sant'Egidio a été reconnue officiellement comme « Association de fidèles » par l'Église catholique.

<sup>22</sup> L'Ordre de Malte, dont le siège est désormais à Rome, compte plus de 13 000 membres dans le monde, assistés de 100 000 bénévoles réguliers et 25 000 professionnels. Il est actif dans l'action humanitaire, sanitaire et sociale.

### 1.3.1 Une présence française moindre dans les postes à responsabilités

L'administration du Saint-Siège, la Curie, a été reconfigurée en dernier lieu dans la constitution apostolique sur la Curie romaine et son service à l'Église dans le monde « *Praedicate evangelium* » du 19 mars 2022. Cette organisation comprend, pour les structures les plus importantes, une Secrétairerie d'État en relation quotidienne avec le Saint-Père (le Secrétaire d'État est l'équivalent d'un Premier ministre), quinze dicastères (anciennement dénommés « Congrégations » et équivalents de ministères) qui organisent l'activité du Saint-Siège selon les priorités du Pape, des organes de justice, des organismes économiques et des institutions rattachées au Saint-Siège.

La présence française dans ces institutions est aujourd'hui moindre qu'elle ne le fût, sous l'effet de la crise des vocations en France et la distance accrue entre l'État ou la société française et le Saint-Siège, conséquence notamment de leurs points de vue divergents. À titre d'exemple l'Académie pontificale ecclésiastique qui a pour but de former le corps diplomatique du Saint-Siège n'avait pas accueilli de Français depuis plusieurs années jusqu'en 2018, et peu de nonces français sont en activité.

#### - Une présence réduite aux postes à responsabilité au sein de la Curie

Dans l'organisation de la Curie resserrée par la constitution *Praedicate evangelium*, sur les 157 postes désormais identifiés, seuls huit sont pourvus par des ressortissants français, contre 57 par des ressortissants italiens, douze par des Espagnols, six par des Allemands et quatre par des Britanniques. Les ressortissants français occupent 5 % des postes au sein de la Curie : un des neuf postes de la Secrétairerie d'État<sup>23</sup> ; aucun des trois postes au secrétariat général du synode des évêques ; cinq au sein des 88 postes dans les 15 dicastères (quatre au dicastère de la communication qui comprend 25 postes, et un sur les neuf postes du dicastère de la doctrine de la foi).

La présence française est plus significative dans les organismes judiciaires. Sur les six postes concernés, deux sont pourvus par des ressortissants nationaux : un au Tribunal Suprême de la Signature Apostolique (tribunal administratif), et le second au Tribunal de la Rote Romaine (tribunal canonique). En revanche la présence française est inexistante tant dans les organismes économiques du Saint-Siège qu'au sein des institutions rattachées à la Curie tels que définis dans la constitution *Praedicate evangelium*.

Dans l'environnement économique du Saint-Siège, le représentant légal de l'Institut pour les Œuvres de Religion (IOR), président du Conseil de surintendance, est un ressortissant laïc français. Cet Institut a pour mission d'« *assurer la garde et l'administration des biens meubles et immeubles transférés ou confiés à l'Institut par des personnes physiques ou morales et destinés à des œuvres de religion ou de bienfaisance* ». Il assure par ailleurs, à titre exclusif depuis 2022, la gestion des liquidités et actifs financiers du Saint-Siège<sup>24</sup>.

La présence française est en revanche plus significative et dynamique dans les académies pontificales sollicitées ponctuellement par le Pape sur des problèmes contemporains. Par exemple, les précédents administrateurs des Pieux établissements de la France à Rome et à

---

<sup>23</sup> Mgr Guillaume Millot est chargé de la section francophone et assure notamment la traduction en français des discours du Pape.

<sup>24</sup> Rescrit papal publié le 23 août 2022.

Lorette ont été ou sont actuellement présidents du Comité pontifical des sciences historiques (jusqu'en 2023) et de l'Institut pontifical de théologie Jean-Paul II pour les sciences du mariage et de la famille.

- **Les cardinaux de nationalité française en nombre moindre au sein de la Curie et du collège des cardinaux électeurs**

Associés à certains actes de gouvernement dans le cadre du Collège cardinalice, anciennement dénommé Sacré-Collège, et pour les moins âgés à l'élection du Souverain Pontife en conclave<sup>25</sup>, les cardinaux peuvent représenter le Pape (« *légalat a latere* ») lors de célébrations solennelles ou d'assemblées. Tel a été le cas du Secrétaire d'État du Saint-Siège, qui a pris la tête de la délégation du Saint-Siège à la COP 26 en novembre 2021 à Glasgow (Ecosse) et a délivré le message personnel du Pape à la COP 28 en décembre 2023 à Dubaï (Émirats Arabes Unis).

L'âge avancé de la plupart des cardinaux fait ressortir l'importance des renouvellements récents et à venir à l'égard des poids respectifs des différentes nationalités au sein du Collège cardinalice. L'évolution de la composition du Collège cardinalice illustre les priorités géographiques de la stratégie vaticane et constitue un indice assez fiable de l'influence respective des États.

Jusqu'en 2014, les cardinaux européens représentaient plus de la moitié du Collège, mais la nomination en grand nombre de cardinaux ressortissants d'autres continents a modifié cette configuration jusque-là pérenne. Ainsi, au 30 septembre 2023, date du dernier consistoire convoqué par le Pape François, celui-ci a porté, à travers neuf consistoires successifs, le nombre de cardinaux électeurs à 128. La désignation de 90 nouveaux cardinaux a conduit à un renouvellement de la composition du collège à plus des deux tiers. Les cardinaux européens ne représentent plus que 39 % du collège en 2023.

Parmi eux, la France compte huit cardinaux dont seuls six cardinaux électeurs, contre sept en 1978. Ce nombre quasi stable contraste avec les nominations de cardinaux espagnols dont le nombre a doublé. Les cardinaux italiens demeurent les plus nombreux parmi les cardinaux européens en dépit de leur diminution, la plus significative, qui a ramené leur nombre à 14 cardinaux aujourd'hui contre 26 en 1978.

---

<sup>25</sup> Au 8 avril 2024, le Collège cardinalice compte 238 cardinaux, dont 128 cardinaux électeurs (ceux de moins de 80 ans) et 110 cardinaux non votants, plus âgés. Ils sont associés ponctuellement aux actes de gouvernement du Saint-Siège aux termes des art. 350 et 353 du code de droit canonique. Ils se réunissent en consistoires, à la demande du Pape, en associant cardinaux, prélats et représentants civils, selon les sujets à traiter. Seuls parmi le collège cardinalice, les cardinaux électeurs, réunis en conclave, élisent en leur sein le Souverain Pontife.

**Tableau n° 1 : Évolution du nombre de cardinaux électeurs de 1978 à 2023**

<i>Continent</i>	Jean-Paul II	Benoît XVI	François	
	1978	2005	2013	2024 (*)
Europe, dont :	55	58	61	52
<i>Italie</i>	26	20	28	14
<i>Espagne</i>	4	5	6	8
<i>France</i>	7	5	4	6
Afrique	12	11	11	17
Amérique du Nord	13	17	17	17
Amérique du Sud, centrale et Caraïbes	18	18	16	18
Asie	9	12	11	21
Océanie	4	1	1	3
<b>Total</b>	<b>111</b>	<b>117</b>	<b>117</b>	<b>128</b>

(\*) Données à jour au 9 avril 2024

Source : Bureau de presse du Saint-Siège et Wikipédia

#### - Une attention particulière aux responsables en devenir : l'école des nonces

Les nonces apostoliques sont des agents diplomatiques du Saint-Siège, accrédités comme ambassadeurs auprès des États ayant établi des relations avec le Saint-Siège. Ce corps diplomatique agit à travers 106 nonciatures. Les promotions de nonces sont limitées à environ une quinzaine par an. Leur formation s'effectue pendant deux ans à l'Académie pontificale ecclésiastique. Cette, institution fondée par Clément XI en 1701 est la plus ancienne école diplomatique au monde. Ce sont les évêques qui suggèrent aux prêtres ordonnés, âgés de moins de trente ans, de se former pour devenir nonce.

La désignation des nonces, à l'instar de celle des cardinaux, constitue pour la France un enjeu d'influence. Or la baisse des vocations sacerdotales en France a une incidence sur le vivier de candidats français éligibles à ces responsabilités. Seuls trois nonces apostoliques français exercent actuellement cette responsabilité<sup>26</sup>.

### 1.3.2 Un déclin de la langue française au sein de la Curie

Si l'italien est la langue officielle du Vatican, et le latin celle du Saint-Siège, le français reste une des principales langues diplomatiques. Comme le relèvent les ambassadeurs successifs près le Saint-Siège, de manière tendancielle, le dynamisme de l'action pastorale

---

<sup>26</sup> Mgr Christophe Pierre (États-Unis), Mgr Jean-Marie Speich (Kosovo) et Mgr Nicolas Thévenin (délégué apostolique auprès de la Ligue arabe).

étendue à l'ensemble des continents a de fait réduit l'usage du français, bien que celui-ci reste une langue importante dans le continent africain. Par ailleurs, en réponse aux mesures de confinement strictes mises en œuvre en Italie et au Vatican pendant la pandémie de COVID-19 à partir de 2020, le Saint-Siège s'est pleinement emparé des outils numériques, accélérant ainsi une communication à caractère mondial, multi-langues.

Le pontificat actuel est marqué par une accélération de ce processus. Le français est de moins en moins utilisé notamment par la salle de presse du Vatican, le Pape François étant le premier Souverain Pontife à ne pas s'exprimer en français devant le corps diplomatique.

L'ambassade mobilise l'Institut français Centre Saint-Louis (IFCSL) dont elle dispose pour promouvoir la langue et la culture françaises (cf. infra). Les formations linguistiques dispensées par l'Institut en sont l'un des principaux vecteurs, notamment auprès de la diplomatie vaticane. Pour ce faire, des cours sont offerts à des prélats en fonction à la Curie et des bourses à des étudiants des universités pontificales. Mais cet effort – qui a été notamment inspiré par le dynamisme de l'Institut Cervantès, agence du rayonnement culturel de l'Espagne dans le monde - demeure limité (moins de 100 000 €/an<sup>27</sup>), notamment en raison de contraintes budgétaires et, également, des réticences exprimées jusque récemment par les Pieux établissements à en assumer une partie de la charge. Les bourses et les cours de l'IFCSL constitueraient cependant un levier efficace, et même déterminant, du renforcement de l'influence française dans la Rome pontificale (cf. infra).

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*L'ambassade de France près du Saint Siège exerce la plupart des missions classiquement dévolues aux ambassades, mais dispose en outre d'attributions atypiques en raison des spécificités de son interlocuteur diplomatique, le Saint-Siège qui, en raison de sa double identité politique et religieuse, lui confère une autorité et une influence uniques dans le monde. Elle entretient de manière constante et étroite des relations avec le Saint-Siège dans un contexte caractérisé par un déclin de l'influence de la France et de la pratique de la langue française dans la Rome pontificale. L'ambassade dispose de l'Institut français Centre Saint-Louis (IFCSL) pour promouvoir la culture française et endiguer cette tendance.*

---

---

<sup>27</sup> Financements issus de l'ambassade, de l'IFCSL et des Pieux établissements

## **2 L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DE L'AMBASSADE**

Si les missions de l'ambassade de France près le Saint Siège traduisent la spécificité de son interlocuteur, son organisation et son fonctionnement ne diffèrent pas de ceux des autres postes, notamment en ce qu'ils séparent les fonctions diplomatiques dites « métier », des fonctions de gestion dites « support ». Le particularisme ne vient que de sa taille restreinte .

### **2.1 Une ambassade aux effectifs restreints**

L'ambassade de France près le Saint Siège est une structure de taille modeste aux effectifs limités. L'équipe diplomatique paraît d'autant plus réduite au regard des enjeux que les taux de rotation et les vacances de postes limitent son temps de travail utile.

#### **2.1.1 Des effectifs limités, des règles de gestion diversifiées**

Sur l'ensemble de la période sous revue, tant les effectifs que leur répartition entre la chancellerie et les autres services sont stables.

##### **2.1.1.1 Une organisation resserrée**

###### **- La chancellerie**

La chancellerie comprend en 2023 huit agents, dont trois agents de statut diplomatique : l'ambassadrice, un ministre-conseiller qui assume les fonctions de chargé d'affaires en cas de vacance du poste d'ambassadeur et un conseiller ecclésiastique sous contrat de catégorie A ou assimilé. Ce dernier assure les relations entre l'ambassade et l'Église de France et gère notamment les contacts avec les nombreux ecclésiastiques venant à Rome.

L'équipe de la chancellerie emploie une secrétaire chef de poste (titulaire de catégorie C), trois assistants (agents de droit local - ADL) et un agent affecté au centre d'archives et de documentation (titulaire de catégorie C)..

###### **- Les autres services**

L'ambassade emploie un conseiller de coopération et d'action culturelle (COCAC) directeur de l'Institut français Centre Saint-Louis, assisté d'une secrétaire générale et de trois chargés de mission (deux pour les missions pédagogiques et un pour la communication). Ces postes sont financés sur le programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence ». En revanche la dotation de la chancellerie au titre du programme 185 exclut les dépenses de rémunération.

Les effectifs de l'ambassade comprennent également une attachée de presse (ADL) et cinq personnels de soutien (ADL) : un conducteur, un agent de sécurité et d'accueil et trois agents d'accueil. Pour l'entretien de l'ensemble du site, le poste dispose de deux techniciens et

de l'apport de deux jardiniers (dont une partie en contrat externe). L'effectif spécifiquement attaché à la résidence est de quatre agents (deux cuisiniers, un maître d'hôtel, ADL) placés sous l'autorité de l'intendant (contractuel)

Les agents de ces services sont rémunérés sur les crédits de deux programmes : le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » et le programme 185 précité<sup>28</sup>, selon la répartition suivante :

**Tableau n° 2 : Répartition 2022 des agents par programme**

<i>Catégorie</i>	<b>P 105</b>	<b>P 185</b>	<b>Total</b>
<i>Titulaires ou CDI réseau</i>	4	1	<b>5</b>
<i>Contractuels</i>	2	1	<b>3</b>
<i>Agents de droit local</i>	17	0	<b>17</b>
<i>Volontaires internationaux</i>		3	<b>3</b>
<b>Total</b>	<b>23</b>	<b>5</b>	<b>28</b>

Source : secrétariat général commun d'ambassades à Rome

#### 2.1.1.2 Les catégories de personnels employés par l'ambassade et leur rémunération

Au 31 décembre 2022, l'ambassade employait 28 agents (27,5 ETP). Elle comprend cinq fonctionnaires sous contrat (deux agents de catégorie A, un agent de catégorie B, deux agents de catégorie C), ainsi que trois contractuels<sup>29</sup> (deux de catégorie A et un autre de catégorie C), trois volontaires internationaux et 17 agents de droit local recrutés par l'ambassade (ADL).

Le périmètre « employeur » de l'ambassade au regard des organismes italiens chargés de recouvrer les cotisations sociales<sup>30</sup>, est néanmoins plus vaste, puisqu'il s'étend à l'ensemble des agents relevant du droit du travail italien et employés dans des administrations placées sous sa responsabilité, à savoir ceux de l'Institut français Centre Saint-Louis (28 agents) et ceux des Pieux établissements (23 agents).

Les agents de droit local, pour l'essentiel de nationalité italienne, sont les plus nombreux<sup>31</sup>. À l'exception d'un agent titulaire au centre d'archives et de documentation, ils sont affectés aux fonctions support (agents d'accueil, agents de sécurité, chauffeur, auxiliaire de presse, cuisinier ...). Leur contrat à durée déterminée ou indéterminée est régi par le droit

<sup>28</sup> Cf. infra la définition de ces deux programmes (2.4).

<sup>29</sup> Le conseiller de coopération et d'action culturelle, directeur de l'Institut français Centre Saint-Louis (A) et l'intendant (C).

<sup>30</sup> Institut national d'assurance contre les accidents du travail et Institut national de protection sociale.

<sup>31</sup> 12 agents sont de nationalité italienne, deux sont de nationalité française, deux sont binationaux, le dernier est d'une nationalité tierce (non connue)

italien. La gestion administrative de ces personnels est assurée par le secrétariat général commun des ambassades à Rome.

Leur rémunération est fixée par un cadre salarial applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017 et adopté au niveau local par le comité technique de proximité à l'étranger<sup>32</sup>, décliné en catégories d'emplois. Ce cadre prévoit une augmentation annuelle des rémunérations de 0,8 % au titre de l'ancienneté, une revalorisation automatique au titre du coût de la vie ainsi qu'une rémunération complémentaire attribuée au mérite. Le droit italien comporte également des spécificités. Les agents reçoivent le versement d'un treizième mois et peuvent bénéficier de mesures individuelles ponctuelles telles que les possibilités de reclassement dans une catégorie d'emploi supérieure. En outre l'employeur est tenu au versement d'une prime de fin de contrat (« traitement de fin de rapport » (TFR))<sup>33</sup> dans les 30 jours de la rupture du lien contractuel. Son versement explique les augmentations de la masse salariale des agents de droit local en 2019 et 2021.

Tableau n° 3 : Évolution de la masse salariale 2015-2022 des ADL en euros (P105)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Total</b>	588758	615 566	617 854	615 726	740 566	646 016	692 212	673 060
<b>Variation</b>		+4,6%	+0,4%	-0,3%	+20,3%	-12,8%	+7,2%	-2,7%

Source : secrétariat général commun d'ambassades à Rome

Depuis l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012 de la réforme italienne des retraites, le droit italien a supprimé l'âge légal de départ. En 2016, les agents de droit local de plus de 67 ans représentaient plus d'un tiers des effectifs. À la suite du départ de trois d'entre eux, ils n'étaient plus que deux, âgés respectivement de 71 et 72 ans en 2022. Mécaniquement, sur la période, leur âge moyen a diminué, les agents recrutés pour les remplacer étant un peu plus jeunes. De 57 ans en 2016, cet âge moyen est six ans plus tard de 53 ans, mais c'est l'ancienneté qui marque l'inflexion la plus significative : de 23 ans en 2016, elle n'est plus que de 15 ans en 2023.

<sup>32</sup> Décret n° 2014-1000 du 3 septembre 2014 relatif aux comités techniques de proximité dans les services de l'État à l'étranger, articles 2 et 7. Ce décret précité a été abrogé par le décret n° 2022-874 du 9 juin 2022 qui a substitué aux comités techniques de proximité des comités sociaux d'administration de proximité dans les services de l'État à l'étranger, institués auprès de chaque mission diplomatique ou représentation permanente auprès d'une organisation internationale.

<sup>33</sup> Cette prime est précomptée mensuellement sur la rémunération brute salariale et retenue par l'employeur. Elle est conservée par l'employeur jusqu'à la fin du contrat de travail ou sa rupture, et ce quel qu'en soit le motif, puis versée dans les 30 jours suivant la fin du contrat. Les montants versés correspondent à la capitalisation des précomptes annuellement réévalués selon un taux fixe de 1,5% et de 75% de l'augmentation de l'indice des prix. Au moment de la liquidation, le TFR est soumis à l'impôt sur le revenu et cotisations sociales.

### **2.1.2 Une équipe diplomatique réduite au regard des enjeux**

La taille de l'ambassade est réduite puisqu'elle ne comprend que deux diplomates de carrière, le conseiller pour les affaires religieuses étant un ecclésiastique. Ceci conduit à ce que se succèdent des périodes de vacances parfois importantes, pendant lesquelles soit le ministre-conseiller, soit l'ambassadeur, se retrouve seul à porter de front toutes les responsabilités et les activités de cette ambassade.

Pour l'exercice des missions politiques, les ambassadeurs successifs ont tous sollicité le rétablissement d'un poste de conseiller politique chargé de l'activité internationale du Saint-Siège, poste supprimé en 2006 au départ de son titulaire. Ils ont souligné que les chancelleries d'ambassade de taille comparable demeuraient dotées, outre l'ambassadeur, de trois cadres A. Ils relèvent par ailleurs que l'ambassade de France près le Saint-Siège est tenue à des activités de représentation importantes et de participation à des nombreux événements (cérémonies, colloques, ateliers, rencontres universitaires).

Le renforcement de ces effectifs apparaît aux ambassadeurs d'autant plus nécessaire que le ministre-conseiller assume également la responsabilité de président de la députation administrative des Pieux établissements, ce qui, selon les équipes qui se sont succédé, occupe en moyenne le tiers de leur activité. Tous les rapports de fin de mission des ambassadeurs et des chargés d'affaires se sont faits l'écho, depuis une vingtaine d'années, de l'importance de cette charge et des enjeux qui s'y attachent.

Les constats dressés par la Cour des comptes lors de son contrôle de la gestion des Pieux établissements l'ont confirmé. Ils ont mis en évidence de graves dérives de gestion et démontré que les effectifs de diplomates étaient insuffisants pour à la fois assurer l'activité diplomatique et piloter efficacement les Pieux établissements placés sous l'autorité de l'ambassadeur. Cette charge nécessite en outre des ressources particulièrement compétentes dans les domaines administratifs et financiers et dans un cadre juridique franco-italien, compétences dont l'ambassade ne dispose plus depuis 2009, l'acculturation à la gestion étant désormais surtout située au secrétariat général commun des ambassades de France en Italie (cf. infra).

Le ministère soutient 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. Cependant, à la faveur d'un rehaussement du plafond d'emplois du ministère, un poste supplémentaire a été programmé en 2024. La nature de ce poste n'est pas encore définie mais le rapport de la Cour relatif aux Pieux établissements de France à Rome et à Lorette appelle à une nécessaire remise en ordre de leur gestion et à un pilotage et un suivi effectifs et étroits. Ceci suppose qu'un effort soit consenti pour renforcer l'ambassade, au moins jusqu'au redressement des errements constatés par la Cour et à la mise en place d'une organisation plus rigoureuse.

## **2.2 Les instructions données aux ambassadeurs et le suivi de leur mise en œuvre**

L'ambassadeur reçoit ses instructions de la direction de l'Union européenne (sous-direction de l'Europe méditerranéenne) du ministère des affaires étrangères ; elle est également en lien avec le conseiller pour les affaires religieuses placé auprès du ministre. Les étapes qui

jalonnent le mandat des ambassadeurs prévoient à ce stade trois rendez-vous : l'élaboration des instructions, celle du plan d'action, et le rapport de fin de mission, auxquelles s'ajoutent des inspections systématiques des primo-partants.

Pendant la période sous revue, ce cycle a été très diversement mis en œuvre s'agissant de l'ambassade près le Saint-Siège.

## **2.2.1 Des instructions suivies d'un plan d'actions**

Dès l'annonce du départ d'un ambassadeur en poste, la direction de l'Union européenne prépare un dossier d'information et d'instruction pour son successeur, utilisé pour déterminer les priorités d'actions qui seront retenues dans le plan. Cette procédure devrait, selon le ministère, évoluer en vue d'une plus grande efficacité.

### 2.2.1.1 L'élaboration des instructions

À la cessation de fonctions d'un ambassadeur, la direction de l'Union européenne recueille leurs observations et orientations auprès des autres directions du ministère ainsi que des autres ministères éventuellement concernés, en l'espèce de la culture, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Ces derniers fournissent des fiches descriptives et problématiques des enjeux de la relation avec le Saint-Siège dans leur domaine de compétence, enjeux dont l'ambassade est *in fine* porteuse auprès du Vatican. Les ambassadeurs nouvellement nommés disposent ainsi des éléments d'information nécessaires à la prise du poste.

Jusqu'en 2019, ces fiches étaient examinées dans une réunion interministérielle d'instructions, en présence de l'ambassadeur nommé. Entre 2019 et 2023, pour le poste auprès du Saint-Siège ces réunions ont été supprimées, le constat ayant été fait qu'elles se tenaient à un niveau hiérarchique insuffisamment élevé et apportaient peu par rapport à la lecture des notes transmises par les administrations concernées. Toutefois, pour les ambassades aux enjeux plus stratégiques, ces réunions ont été maintenues au niveau du secrétaire général et des directeurs intéressés.

La fréquence des changements des ambassadeurs en poste près le Saint-Siège a cependant rendu difficile la mise en œuvre dans la continuité des priorités des ministères concernés. En dix ans, quatre ambassadeurs se sont ainsi succédé. En outre, les nominations sont intervenues après des vacances de poste particulièrement longues : les intérimaires ont ainsi duré 15 mois entre mars 2015 et mai 2016, neuf mois de juillet 2018 à avril 2019 et cinq mois en 2022. Ce constat, mis en regard de la stabilité des interlocuteurs de la Curie, a pu fragiliser la continuité de l'action tant dans le domaine diplomatique que dans celui de la gestion du poste.

### 2.2.1.2 Les plans d'actions

Au terme de quatre à six mois à compter de sa nomination, l'ambassadeur en fonction élabore et transmet au ministère un plan d'actions dans lequel il doit fixer un cadre stratégique, des priorités d'action. Ce plan fait l'objet d'un échange avec les différentes directions, coordonnées par la direction générale des affaires politiques et de sécurité. Pendant la période

examinée par la Cour, les plans d'action proposés par les ambassadeurs en poste près le Saint-Siège ont été retenus sans modification par le secrétariat général. Ils ont ensuite été approuvés par le ministre .

Trois grandes priorités d'action émergent des plans successifs. Elles portent sur les relations bilatérales, l'influence de la France et la francophonie, et s'inscrivent dans une certaine continuité, le dernier plan d'action étant toutefois plus diversifié. En dépit de cette continuité, les plans d'actions ne sont pas homogènes d'un ambassadeur à l'autre, ce qui traduit, notamment, l'évolution des sujets qui dominent l'actualité.

En 2016, les actions prioritaires retenues n'étaient guère éloignées des missions classiquement dévolues aux ambassades (échanges de vue, portage des valeurs de la République et promotion de la culture française). En revanche, entre 2016 et 2019, leur nombre a plus que doublé, et a continué à augmenter en 2022. Cette tendance témoigne d'une volonté d'action en amont de plus en plus précise et reflète l'évolution des préoccupations stratégiques. Non seulement leur champ s'étend, mais encore leur spécialisation s'accroît.

Les actions ne sont pas toujours déclinées par axe stratégique, induisant leur multiplication alors même que des synergies entre elles sont possibles. Il en est par exemple ainsi pour le renforcement de l'influence française, sous-jacente à de nombreuses actions. L'Institut français Centre Saint-Louis en constitue l'une des pièces maîtresses. Or d'autres actions portées par des thématiques distinctes pourraient s'inscrire dans ce même axe. Par exemple, les actions relatives à la communication et l'image de la France, pratiques et concrètes, ainsi que celle relative à l'administration des Pieux établissements limitée au suivi attentif du « travail des nouveaux trésorier et administrateur », ne s'articule pas avec le renforcement de l'influence française, alors qu'elles devraient constituer des leviers au service de cet axe stratégique.

Le processus d'élaboration des plans d'action est lent, ce qui conduit à leur notification tardive alors que l'ambassadeur en poste a déjà largement entamé son mandat. Le dernier, élaboré pendant le contrôle de la Cour, a ainsi été approuvé près d'un an après la prise de fonction de son titulaire. Le ministère indique vouloir faire évoluer le processus en place, en accélérant l'élaboration des plans d'action.

En définitive, en dépit de sa lourdeur, l'exercice de cadrage mis en œuvre par le ministère apparaît pragmatique. Il a le mérite de mobiliser l'ensemble des acteurs ministériels pertinents et les directions du ministère pour apporter au nouvel ambassadeur une vision complète de l'état des relations avec le Saint-Siège, des enjeux et des objectifs de la France qu'il aura à défendre. S'il permet de déterminer des objectifs prioritaires avec le ministère et d'actualiser les éléments d'information disponibles sur chacun d'entre eux, il importe cependant que les objectifs soient priorisés et illustrés d'actions concrètes, elles-mêmes adossées à des indicateurs de résultats. Il importe également qu'il s'accompagne d'un suivi et d'une évaluation des actions entreprises.

## **2.2.2 Le suivi, le bilan et l'évaluation des plans d'actions**

Le suivi des plans d'actions est à ce jour très inégal et peu documenté. Pendant son déroulement, le plan d'actions fait l'objet d'un suivi informel par la direction générale des affaires politiques au gré des échanges périodiques et, le cas échéant, d'un point d'étape. Le ministère indique vouloir introduire un suivi du plan d'actions à 12-18 mois de la prise de

fonctions. Une telle évolution serait utile à condition que le dialogue soit l'occasion d'un véritable bilan.

Or, la réconciliation entre les relevés d'instruction, les plans d'action et leurs bilans se révèle souvent peu aisée en raison de leur caractère littéraire. Excepté le plan d'actions le plus récent élaboré pendant le contrôle de la Cour et que l'ambassadrice en fonctions a assorti d'indicateurs concrets, les plans d'action n'étaient jusqu'à présent accompagnés d'aucun indicateur. Cette démarche positive gagnerait à être systématisée et surtout déboucher sur une évaluation de sa réalisation.

Jusqu'à présent, cette évaluation n'a reposé que sur le rapport de fin de mission que fournit chaque ambassadeur à sa cessation de fonction. Ce rapport, plus ou moins étoffé, ne constitue toutefois pas un bilan permettant de rapprocher les actions initialement définies et les résultats obtenus. La courte durée des mandats des ambassadeurs auprès du Saint-Siège (deux à trois ans) se prête peu à un exercice d'évaluation d'autant que l'approbation du plan d'actions par le ministre intervient tardivement. À titre d'exemple, le mandat de l'ambassadeur en exercice en 2016 avait une durée résiduelle de 17 mois quand il a reçu la lettre du ministre fixant son plan d'actions.

**Tableau n° 4 : Les étapes d'un mandat d'ambassadeur entre 2016 et 2018**

Décret de nomination de l'ambassadeur	12 mai 2016
Prise de fonction de l'ambassadeur (Rome)	1 <sup>er</sup> juin 2016
Remise des lettres de créance au Pape François (Rome)	23 juin 2016
Réunion d'instructions (Paris)	1 <sup>er</sup> juillet 2016
Réunion d'examen du projet de plan d'action (Paris)	11 janvier 2017
Lettre du ministre des affaires étrangères et du développement International approuvant le plan d'action	13 février 2017
Cessation des fonctions de l'ambassadeur	3 juillet 2018
Évaluation du plan d'actions	9 juillet 2018

Source : MEAE

Pendant la période sous revue, seul un rapport de fin de mission mentionne des données telles que le nombre de visites auprès du Saint-Siège de personnalités représentant l'État français ou membres de ses institutions, ainsi que la liste et le nombre de notes d'analyse élaborées durant sa mission. Cette initiative est pertinente, car elle permet d'objectiver la charge de l'ambassade.

Enfin, la capitalisation des informations recueillies et des actions entreprises revêt, dans un contexte caractérisé par la forte mobilité des personnels de la chancellerie, un enjeu de continuité de l'action administrative. Or les dispositifs d'archivage sont insuffisamment robustes et les outils de pilotage, tels que des tableaux de bord ou systèmes d'information dédiés

à l'activité de l'ambassade, absents. Ces lacunes créent un risque avéré de perte d'informations d'autant plus préjudiciable que l'ambassade est de petite taille.

L'évaluation des bilans des ambassadeurs successifs, qui devrait notamment comporter une appréciation sur leurs rapports de fin de mission, devrait être systématique et pourrait impliquer la présence d'un évaluateur indépendant, comme l'inspection générale du ministère, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Même si elle est d'une portée limitée pour certains ambassadeurs, nommés à ce poste prestigieux en fin de carrière, l'évaluation est indispensable pour réorienter les stratégies et apporter un éclairage indispensable à leurs successeurs.

En s'appuyant sur le renforcement programmé de ses effectifs, le ministère prévoit de faire évoluer à partir de 2024 les dispositifs en place pour l'ensemble des ambassadeurs, ce qui bénéficiera notamment au poste du Saint-Siège. Il prévoit notamment, « *d'accélérer la préparation des plans d'action* », « *d'intégrer un suivi du plan d'action à 12-18 mois de la prise de fonctions* », « *d'organiser une réunion de présentation du rapport de fin de mission* » et « *d'améliorer la continuité de service en renforçant les passations* ». Ces progrès, s'ils sont obtenus, sont de nature à améliorer significativement l'efficacité de l'action diplomatique du poste, mais aussi de sa gestion. Dans le cas particulier de l'ambassade près le Saint-Siège, le ministère s'engage à « *accompagner de façon très attentive la prise de fonctions du futur successeur de l'actuelle ambassadrice* », ce qui traduit en creux sa conscience des faiblesses relevées jusqu'à présent par la Cour.

### **2.3 Des fonctions administratives et financières mutualisées**

La réforme des réseaux de l'État à l'étranger s'est traduite en 2011 par la mise en place d'une mutualisation des emplois et crédits de soutien aux ambassades. En 2017, cette mutualisation a été élargie aux autres réseaux de l'État à l'étranger<sup>34</sup> et, conformément aux recommandations de 2015 de la Cour<sup>35</sup>, la trésorerie de France à Rome a été supprimée<sup>36</sup>.

La gestion budgétaire et comptable de l'ambassade de France près le Saint-Siège est ainsi assurée par un secrétariat général commun d'ambassades. Dénommé « service commun de gestion (SCG) », son appellation a été transformée en 2019 en « secrétariat général d'ambassade » (SGA) et son champ d'intervention a été étendu à cette occasion.

---

<sup>34</sup> Avant cette réforme, chaque ministère ou service extérieur disposait d'emplois et de ressources relevant de son propre programme budgétaire pour ses fonctions support. Plus de huit ministères et près de quarante programmes budgétaires finançaient leurs fonctions. Sa mise en œuvre a prévu le transfert au MEAE des emplois et crédits issus des autres départements ministériels. En outre, le MEAE est désormais le seul affectataire du patrimoine immobilier de l'État à l'étranger.

<sup>35</sup> Rapport public annuel de 2015 « Les trésoreries auprès des ambassades de France : une survivance injustifiée », tome 1, volume n°2

<sup>36</sup> Suppression au 31 mai 2017

### 2.3.1 Le secrétariat général commun d'ambassades

En Italie, le SGA est compétent à la fois pour l'ambassade bilatérale, l'ambassade près le Saint-Siège et la représentation permanente auprès de l'Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture (OAA). Placé sous l'autorité directe des trois ambassadeurs, il est désormais responsable du service unique interministériel de gestion des moyens de support sur les plans administratif et financier.

#### Les secrétariats généraux commun d'ambassades

Une circulaire du 18 juillet 2005 a mis en place au sein du ministère des affaires étrangères des services administratifs et financiers uniques à l'étranger unifiés (SAFU) chargés de l'ensemble des fonctions de gestion des services du ministère au sein des ambassades. Leur compétence a été ensuite étendue en 2011 aux fonctions de gestion de l'ensemble des services relevant de l'ambassadeur, quel que soit leur ministère de rattachement, donnant ainsi naissance aux services administratifs et financiers unifiés à vocation interministérielle (SAFUI).

Dans le cadre de la RGPP, il a été décidé d'acter le principe d'une généralisation des services communs à l'étranger avec la mise en place de services communs de gestion (SCG). Une circulaire interministérielle a été signée en ce sens le 30 décembre 2010. Ces transferts sont devenus effectifs en 2011. Les SCG, sous l'autorité de l'ambassadeur, exercent les fonctions de support administratif et financier.

La gestion budgétaire de l'ambassade près le Saint-Siège est régie depuis 2009 par une convention de délégation de gestion avec l'ambassade de France en Italie.

### 2.3.2 Un périmètre mutualisé étendu

Les services du secrétariat général couvrent, sous la responsabilité du chef de poste :

- les processus d'élaboration, d'exécution et de suivi du budget ;
- les processus comptables ;
- la gestion des ressources humaines (gestion des agents expatriés et de droit local des ambassades au sens strict, rémunérations en lien avec le centre de services des ressources humaines du ministère dont il est le correspondant, logements de fonction et valorisation) ;
- les procédures de passation, de suivi et d'exécution des marchés ;
- la gestion du parc automobile ;
- la gestion immobilière et mobilière.

En revanche, il n'est pas compétent pour gérer les frais de représentation et de protocole. Ces frais relèvent de la compétence exclusive des chefs de poste qui disposent chacun d'un compte dédié.

La direction spécialisée des finances publiques pour l'étranger (DSFiPE) est le comptable assignataire unique des dépenses et recettes du ministère des affaires étrangères et, à l'étranger, de l'ensemble des dépenses et recettes civiles de l'État pour l'ensemble des ministères. C'est elle qui prend en charge les opérations comptables générées par la gestion de l'ambassade.

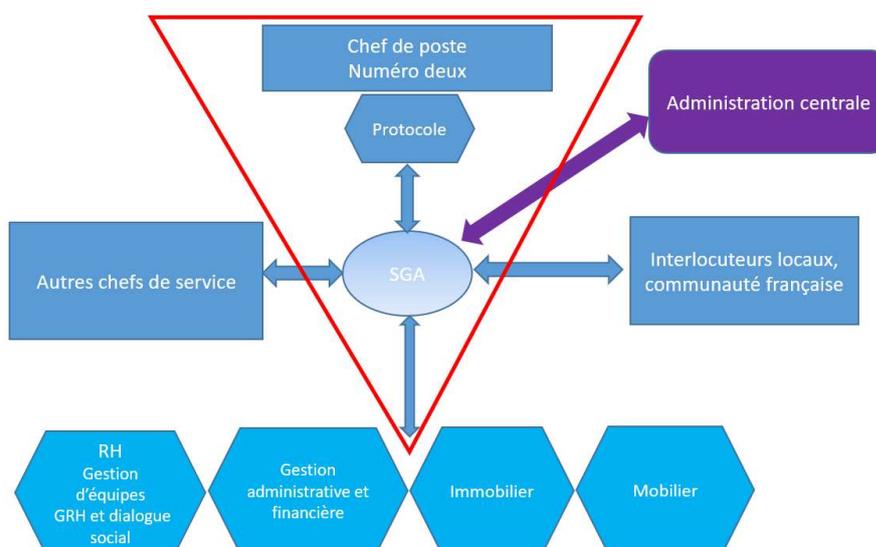
En 2022, le ministère a déployé dans le réseau de secrétariats généraux une application partagée avec la DSFiPE sur certains modules (régie, habilitations, carte achat, gestion). Désormais les gestionnaires assurent la comptabilité du poste (réception des factures, numérisation des pièces justificatives) dans CROCUS, système d'information qui se substitue aux applications CORREGÉ utilisée pour la gestion relevant du programme 105 et PRISME pour celle du programme 185. Les écritures impactent directement la comptabilité de l'État, via des interfaces entre les systèmes.

Si la dématérialisation de l'information financière a permis de réduire le coût des transmissions antérieurement assurées par la valise diplomatique, elle rend aujourd'hui plus complexe la revue analytique de l'exécution budgétaire des exercices antérieurs. Pour assurer le paiement des menues dépenses, et consécutivement à la suppression de la trésorerie à Rome, une régie a été mise en place au secrétariat général et des sous-régies au sein des ambassades. Ainsi l'intendant de l'ambassade de France près le Saint-Siège dispose d'un mandat du régisseur du secrétariat général pour un montant de dépenses annuelles n'excédant pas 15 000 €, assorti d'une obligation de compte-rendu mensuel.

### 2.3.3 Une collaboration efficace

Les modalités de gestion en place associent étroitement les chefs de poste non seulement au processus budgétaire, mais encore aux aspects « techniques » de la gestion. Ils bénéficient d'une expertise locale dans le domaine de la sécurité et en matière immobilière avec le soutien du service des travaux et bâtiments en Italie (STBI) placé auprès de l'ambassade bilatérale, qui est compétent pour le patrimoine immobilier de la France en Italie (cf. rapport sur les Pieux établissements).

Graphique n° 2 : Coordination chef de poste et secrétariat général



Source : Cour des comptes à partir d'un document de présentation du secrétariat général commun d'ambassades à Rome

Dans le domaine de la dépense, la programmation et le suivi de la consommation des crédits comprennent trois étapes principales :

- en septembre, l'ambassadeur adresse une note de présentation de ses propositions budgétaires pour l'année suivante, qui donnent lieu en octobre et novembre à un dialogue, au niveau central du ministère, avec la direction financière de la direction générale de l'administration et de la modernisation;
- en janvier, un comité de gestion notifie les crédits effectivement alloués ;
- courant juin un point de gestion intermédiaire permet d'examiner la consommation des crédits, ouvrant la voie à des ajustements éventuels par l'octroi de dotations complémentaires par l'administration centrale. En effet, la réglementation italienne conjuguée à l'évolution des prix et aux impondérables liés au fonctionnement de l'administration locale en cours de gestion peuvent avoir une incidence budgétaire sur la programmation initiale.

La souplesse de gestion sera localement renforcée en 2024. Le secrétariat général à Rome est en effet l'un des neuf postes pilotes retenus pour expérimenter une déconcentration du dialogue de gestion portant sur un périmètre limité de dépenses de fonctionnement (en sont par exemple exclus les crédits liés à la sécurité et les frais de représentation). En effet, jusqu'à présent, le poste était tenu de demander l'autorisation de l'administration centrale pour l'engagement de certaines dépenses<sup>37</sup> ou pour procéder à la fongibilité de crédits entre différents domaines fonctionnels. À compter de 2024, la direction des affaires financières du ministère déléguera en début d'année un budget de fonctionnement équivalent aux dotations initiales de 2023 et n'interviendra plus dans la gestion du poste. La charge administrative liée aux échanges avec l'administration centrale devrait donc être réduite, dans un contexte d'extension du périmètre de gestion des SGA.

Le processus budgétaire ainsi expérimenté devrait avoir néanmoins pour contrepartie une responsabilisation accrue des chefs de poste et du secrétaire général, car les crédits alloués sur le périmètre de dépenses le seront en début d'année pour la totalité de l'exercice, sans qu'il soit possible en principe de les abonder en cours d'année. Cette responsabilisation doit conduire le secrétaire général à développer davantage les dispositifs de maîtrise des risques en place.

---

<sup>37</sup> Exemple extrait du compte-rendu du comité de gestion de l'ambassade de France auprès du Saint-Siège du 25 janvier 2023 : « *Le poste remercie le Département pour l'accord de principe concernant la chambre froide et tient à lui rappeler que la résidence ne dispose, à l'heure actuelle, que d'un frigidaire. Il veillera à transmettre un devis actualisé avant le dialogue de mi-gestion* ».

## 2.4 Un budget de fonctionnement en progression dans un contexte économique et réglementaire contraignant

### 2.4.1 Des financements en progression

Dans un contexte budgétairement contraint, l'ambassade est financée via les deux programmes précités de la mission « Action extérieure de l'État ». Les dotations budgétaires à la disposition de l'ambassade n'intègrent pas les dépenses de personnel rémunérés par l'administration centrale et pas davantage les investissements immobiliers qu'elle supporte également. Les crédits votés de ces deux programmes sont équivalents en autorisation d'engagement et crédits de paiement. Les programmes sont les suivants :

- « Action de la France en Europe et dans le monde » (P 105) :

Ce programme finance les crédits de fonctionnement et d'investissement. Au niveau ministériel, ils sont pilotés par les départements de la direction générale de l'administration et de la modernisation, dont celui des affaires financières, des immeubles et de la logistique (DIL) et de la sécurité diplomatique (DSD).

- « Diplomatie culturelle et d'influence » (P 185) :

La dotation de l'ambassade imputée sur ce programme finance la promotion de la langue française au travers de films, de bourses de stage ou de recherche, à destination des membres ou personnels de la Curie ou des dicastères ou des étudiants des universités pontificales (cf. infra) ainsi que d'un prix d'excellence de la recherche universitaire des établissements universitaires pontificaux (prix Lubac). Ces actions sont mises en œuvre par l'IFCSL. Ce programme finance également des subventions à l'IFCSL qui fluctuent en fonction de ses résultats. (cf. infra).

**Tableau n° 5 : Programmation budgétaire 2015-2022 hors Titre 2 en euros**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>P105 - Action de la France en Europe et dans le monde</i>	560 557	655 374	592 167	831 735	598 567	626 013	916 449	711 418
<i>P185 - Diplomatie culturelle et d'influence</i>	145 685	132 590	48 203	133 091	126 710	182 350	159 394	355 844
<b>Total</b>	<b>706 242</b>	<b>787 964</b>	<b>640 370</b>	<b>964 826</b>	<b>725 277</b>	<b>808 363</b>	<b>1 075 843</b>	<b>1 067 262</b>

Source : données produites par le secrétariat général commun d'ambassades à Rome

L'ambassade dispose par ailleurs de recettes en numéraire issues de dons et de ressources en nature qui sont affectées au financement des réceptions de la fête nationale. Les fonds en numéraire récupérés sont versés au ministère dans le cadre d'un fonds de concours qui les reverse ensuite à l'ambassade. La part restant éventuellement à la charge du budget de

l'ambassade pour l'organisation de cette manifestation est financée par la dotation des frais de réception du chef de poste. Cette réception accueille annuellement entre 450 et 750 personnes, selon le budget disponible.

Le dispositif mis en place par le ministère il y a une dizaine d'années pour financer la célébration de la fête nationale est à la fois lourd, peu rentable et consommateur de temps pour les ambassadeurs, en vue de réunir quelques milliers d'euros ou les contributions en nature nécessaires à l'organisation de la réception.

**Tableau n° 6 : Fonds de concours attribué à l'ambassade auprès du Saint-Siège au titre de la fête nationale 2015-2022 en euros**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020*	2021	2022
Recettes en numéraire	3 500	3 500	6 500	19 000	14 500	NA	0	28 500
<i>Nbre de contributeurs</i>	2	2	4	6	5	NA	0	7
Valorisation des contributions en nature	NC	NC	45 650	24 428	20 264	NA	19 052	15 300
<i>Nbre de donateurs en nature (Prestations, denrée, boissons)</i>	7	8	22	18	18	NA	15	12

Source : données produites par le secrétariat général commun d'ambassades à Rome

(\* Il n'y a pas eu de réception du 14 juillet en 2020 en raison de la pandémie de COVID 19.

Un autre fonds de concours est destiné à recueillir les sommes collectées dans le cadre d'opérations de valorisation. Des visites guidées payantes des espaces verts de l'ambassade, plusieurs fois par semaine et en plusieurs langues, et la participation de l'ambassade à des initiatives de portes-ouvertes en lien avec des institutions italiennes de renom ont été organisées en 2023. Le montant des fonds ainsi recueillis n'a pas été communiqué.

Le dispositif de fonds de concours est toutefois jugé par l'ambassade peu incitatif à la collecte de ressources extrabudgétaires. En effet, pour l'organisation de ces visites, il mobilise des ressources en personnel, et les fonds collectés dans le cadre de locations donneraient lieu à des reversements pour partie au ministère selon qu'il s'agisse de locations sans autre prestation, ou de locations impliquant pour l'ambassade des frais annexes (par exemple des frais de restauration). Le circuit en place pour l'ambassade contraste avec celui de l'IFCSL (voir infra), qui bénéficie de plus de souplesse grâce à son statut et peut ainsi conserver l'intégralité des ressources extra-budgétaires qu'il a collectées.

Si, à l'avenir, de telles locations ou prestations devaient se développer, il conviendrait que leurs tarifs soient fixés à des niveaux suffisamment élevés pour contribuer au financement de projets tout en maintenant la rareté de ces occasions. L'ambassade pourrait y être incitée.

## 2.4.2 Une gestion contrainte

L'ambassade près le Saint-Siège, accompagnée par le secrétariat général commun aux trois ambassades, a mené une stratégie de rationalisation des dépenses courantes.

#### 2.4.2.1 Des contraintes réglementaires importantes

Alors que les pratiques commerciales italiennes insèrent aux contrats des clauses d'indexation des prix sur l'inflation, telles que définies par un indice national (indice ISTAT) à l'instar de l'indice INSEE, les chefs de poste ont pu négocier ces clauses, voire procéder à de nouveaux appels d'offres pour obtenir de meilleurs prix. Ainsi, la renégociation et la mutualisation du contrat de téléphonie ont permis une diminution de ce poste de charge.

Globalement contenu entre 1 et 2 % par an jusqu'en 2020, le taux d'inflation s'est établi en 2022 à 8,1 %, soit son plus haut niveau depuis 1985, ce qui éclaire la progression des dotations qui tient compte de cette réalité économique. Ainsi, les crédits ouverts pour les dépenses d'énergie ont été augmenté de 176 % en 2023 pour l'ensemble des implantations italiennes.

Les ambassades situées à Rome doivent par ailleurs appliquer la réglementation locale à la gestion de leur patrimoine monumental. Ainsi, l'ensemble immobilier constitué par les locaux de l'ambassade de France près le Saint-Siège, la Villa Bonaparte, son parc (16 500 m<sup>2</sup>) ainsi que « la Palazzina » qui désigne les anciens communs de la Villa, relève d'un patrimoine classé au titre des monuments historiques. Il est de ce fait soumis aux contrôles et recommandations de la Surintendance italienne pour les biens culturels et de la commune de Rome. L'ambassade n'est donc pas libre de ses choix pour l'élaboration des cahiers des charges portant tant sur les investissements que sur l'entretien courant. Il en est notamment ainsi de l'entretien des espaces verts avec un contrat annuel de 37 800 € en 2022 auquel s'ajoutent des frais d'entretien hors contrats, tels que l'égavage et le traitement annuel des insectes xylophages. De manière plus marginale, les ambassades à Rome sont depuis 2015 assujetties aux taxes d'enlèvement et de traitement des ordures ménagères (12 000 € en 2023), alors qu'elles en étaient jusqu'à cette date exonérées.

#### 2.4.2.2 Des dépenses qui progressent, une mise en concurrence régulière

La consommation des crédits de fonctionnement relatifs aux dépenses courantes, hors dépenses de gros entretien, a progressé entre 2015 et 2022 de plus de 50 % sous l'effet des contraintes précitées et de la poursuite de la sécurisation des locaux entreprise depuis 2016. L'analyse de l'écart entre le budget initial de l'ambassade et sa consommation effective est cependant limitée. En effet, l'utilisation de systèmes d'information différents sur la période (CORREGÉ puis CROCUS) et des incertitudes sur le périmètre des dépenses exécutées restituées par ces systèmes, selon qu'elles sont gérées par le secrétariat général ou par l'administration centrale, entravent les tentatives de consolidation.

**Tableau n° 7 : Exécution du budget de fonctionnement-(P105) 2015-2023 en euros**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Var. en % 2015-2022
<i>Contrats</i>	86 072	79 130	72 278	77 367	76 121	80 929	86 149	84 244	-2%
<i>Fonctionnement</i>	51 482	67 894	55 874	144 536	71 698	105 616	111 480	112 377	118%
<i>Voyages et missions</i>	4 164	4 474	1 857	3 641	4 440	2 846	1 390	2 834	-32%
<i>Télécom</i>	20 437	21 174	17 581	18 563	20 377	18 897	19 757	16 381	-20%
<i>Représentation</i>	61 500	59 585	76 015	72 384	90 980	69 560	67 893	76 659	25%
<i>Énergies et fluides</i>	63 890	60 672	63 182	51 360	49 050	55 432	34 670	102 446	60%
<i>Petits travaux</i>	23 797	36 676	35 170	50 033	83 252	107 185	81 084	86 621	264%
<i>Sécurité</i>	71 616	87 147	104 758	105 209	105 207	105 207	105 207	104 768	46%
<b>Total</b>	<b>382 958</b>	<b>416 752</b>	<b>426 715</b>	<b>523 093</b>	<b>501 125</b>	<b>545 672</b>	<b>507 630</b>	<b>586 330</b>	<b>53%</b>

Source : secrétariat général commun d'ambassades à Rome

Sur la période, outre l'impact de l'inflation déjà évoquée, les évolutions sont liées aux vacances de poste (2017) et à des efforts de rationalisation de la dépense. Les ambassadeurs successifs, avec l'aide du secrétariat général, se sont inscrits avec continuité dans cette démarche à travers notamment des mutualisations possibles entre les différents postes établis en Italie (par exemple : le contrat de la gestion de la paie des ADL ou la location de bennes pour les déchets). Ainsi la renégociation des contrats de téléphonie et le changement du courtier en assurance ont permis de substantielles économies. L'ambassade a poursuivi ces efforts en 2022 et s'est engagée dans une procédure de mise en concurrence des prestataires pour l'entretien de ses locaux dont la charge est lourde compte tenu de la nature historique du bâti.

L'examen des dépenses exécutées n'a pas révélé d'irrégularités. Les dépenses sont fondées sur des contrats (rédigés pour la plupart en italien), qui comportent pour les prestataires intervenant dans l'enceinte de l'ambassade une clause de confidentialité dont l'inobservation entraîne *de facto* la rupture. Les contrats et le suivi des dépenses font l'objet d'une gestion ordonnée et régulière.

## **2.5 Un patrimoine immobilier partiellement entretenu ; des financements extrabudgétaires à trouver**

Les investissements immobiliers de l'ambassade sont financés par l'administration centrale par le programme 105 mais peuvent l'être aussi par le programme 723 « Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État », pour lequel chaque ministère dispose d'un budget opérationnel de programme (BOP). Les crédits alloués sont exprimés en autorisation

d'engagement et crédits de paiement. Ce programme est alimenté par un compte d'affectation spéciale issu des produits de cession, des redevances et loyers des propriétés de l'État. Les montants reçus par l'ambassade à ce titre sur la période sont particulièrement modestes et se sont taris depuis 2018. Ainsi l'essentiel des travaux d'investissement sont assurés par le programme 105.

**Tableau n° 8 : Crédits du P 723 destinés aux opérations immobilières de l'ambassade auprès du Saint-Siège en M€**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>AE</i>	1	0,87	0,73	0	0	0	0	0
<i>CP</i>	0,1	0,19	0,58	0,01	0	0	0	0

*Source : données produites par le secrétariat général commun d'ambassades à Rome*

La restauration et la maintenance lourde des immeubles affectés à l'ambassade demeurent un sujet de préoccupation persistant en dépit des financements du programme 105.

## **2.5.1 Un patrimoine prestigieux, des moyens d'entretien limités**

### **2.5.1.1 La Villa Bonaparte**

L'ambassade de France auprès du Saint-Siège est installée depuis juillet 1951 dans la Villa Bonaparte, également appelée Villa Paolina, construite vers 1750. Le site, d'une superficie totale de 18 279 m<sup>2</sup>, comprend plusieurs bâtiments et un parc de 16 500 m<sup>2</sup>. L'ensemble est limité au nord par le Mur d'Aurélien, en bordure du Corso d'Italia, et borde la « Porta Pia » qui le sépare de l'ambassade du Royaume-Uni. La Villa elle-même est la résidence de l'ambassadeur de France et inclut les lieux de réception.

#### **La Villa Bonaparte**

L'édifice a été construit aux alentours de 1750 pour le cardinal Silvio Valenti Gonzaga, Secrétaire d'État du pape Benoît XIV. Le cardinal transforma en jardins des vergers et fit élever au centre le pavillon dont la décoration et l'ameublement devinrent vite célèbres : la collection de papiers chinois, la table mécanique de la salle à manger et les plantes exotiques du jardin constituaient autant de curiosités dans la Rome du XVIII<sup>ème</sup> siècle. Après la chute de l'Empire, une partie de la famille Bonaparte, la mère de l'empereur Napoléon, le cardinal Fesch, son oncle, et certains de ses frères se sont installés à Rome sous la protection du pape Pie VII. Une sœur de Napoléon, Pauline, princesse Borghèse, qui avait suivi l'Empereur déchu à l'île d'Elbe, les a rejoints en 1815 et a acquis la Villa Valenti. Elle y a entrepris d'importants travaux inscrivant ainsi le style Empire dans l'architecture romaine du XVIII<sup>ème</sup> siècle.

À la mort de Pauline Bonaparte en 1825, la Villa est devenue la propriété de ses neveux puis descendants jusqu'en 1906, date à laquelle elle a été vendue au gouvernement de l'Empire allemand. Celui-ci y a installé sa Légation auprès du Saint-Siège en 1908. Entre 1920 et 1944, la Villa Bonaparte a abrité l'ambassade d'Allemagne. Les biens du IIIème Reich étant confisqués en 1945 par les Alliés, la France en a fait l'acquisition le 7 avril 1951. La propriété du domaine a été reconnue à la France par un décret du Président de la République italienne du 20 juillet 1951.

La superficie totale des bâtiments représente 3 560 m<sup>2</sup> répartie comme suit : la résidence de l'ambassadeur (1 272 m<sup>2</sup>), les bureaux (718 m<sup>2</sup>) et les logements (361 m<sup>2</sup>) de la chancellerie, une maisonnette (49 m<sup>2</sup>) et les anciens communs de la Villa, la Palazzina (1 160 m<sup>2</sup>). L'ensemble est une emprise classée au titre des monuments historiques par le ministère italien des biens et des activités culturelles.

La Villa Bonaparte a fait l'objet de travaux de rénovation importants en 2017 sous la maîtrise d'ouvrage du service des travaux et bâtiments en Italie (STBI) de l'ambassade de France en Italie, et la maîtrise d'œuvre de M. Repellin, architecte en chef des monuments historiques à Rome de 1995 à 2015. Le chantier, de près d'1 M€ sur les 3 M€ qui auraient été nécessaires pour une rénovation complète de la résidence de l'ambassadeur, a porté sur la réfection des toitures, le ravalement des façades et la restauration des éléments de sculpture, ornements et décorations<sup>38</sup>.

Le bâti et ses œuvres (notamment des fresques) demeurent sensibles à l'humidité et tant les façades récemment rénovées que l'intérieur de la Villa se dégradent, ce qui nécessite des investissements et une vigilance constante. Une enveloppe de 0,26 M€ a été ouverte en 2022 en vue notamment de sécuriser le passage autour de la résidence, les corniches des façades de la Villa menaçant de tomber. D'autres travaux apparaissent également indispensables, voire urgents : comme le souligne l'ambassadrice en fonction dans son plan d'action, l'installation électrique date de l'année d'acquisition de la Villa et nécessite une remise à niveau.

#### 2.5.1.2 Une opération de cession en suspens : la Palazzina

L'essentiel des investissements portés par la direction des immeubles et de la logistique du ministère a prioritairement concerné les locaux fonctionnels. Ainsi la Palazzina (les anciens communs de la Villa Bonaparte) n'a pas fait l'objet d'investissements lourds. D'une surface utile brute de 810 m<sup>2</sup>, il s'agit d'un immeuble d'habitation comportant deux niveaux assortis de deux box de stationnement, d'un local pour la chaufferie, d'un entrepôt et d'une cour de 345 m<sup>2</sup>. Il comporte huit appartements de surfaces diverses, dont six appartements occupés par des agents de droit local qui concourent directement au service de la résidence ou à la sécurité du site, ainsi que deux studios (28 m<sup>2</sup> chacun). Cet ensemble immobilier est séparé du jardin de la Villa par une grille et dispose d'un accès indépendant.

En 2010, un avis de la commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les biens de l'État à l'étranger (CIME) a rendu un avis positif pour sa cession, avec un prix attendu,

---

<sup>38</sup> D'autres investissements de moindre ampleur ont été réalisés tels que la rénovation des sous-sols (0,06 M€) et, pour le parc, l'achat d'un mini tracteur, la remise en service d'un puit artésien permettant un arrosage nocturne en cas de fortes chaleurs.

à cette date, de 3 M€. Des travaux préparatoires à la vente ont été engagés en 2014, pour un coût de 45 000 €. Cette même année, il a ensuite été envisagé une cession partielle<sup>39</sup>, induisant la transformation de l'appartement du ministre-conseiller (235 m<sup>2</sup>) en trois appartements en vue de reloger les agents déplacés et d'écartier les risques contentieux. Le schéma directeur immobilier pour l'Italie présenté en juin 2015 devant la CIME, a ouvert la voie à d'autres pistes de réflexion : cession ou conservation en densifiant l'immeuble, notamment par l'accueil d'autres services.

Après des prises de position critiques sur la politique de cession des biens à l'étranger<sup>40</sup>, la mission conduite sur l'ambassade près le Saint Siège par l'inspection générale des affaires étrangères en 2020 s'est prononcée pour le maintien de la Palazzina dans le patrimoine de l'État. Bien qu'en 2021, la séparation cadastrale de la parcelle de la Palazzina du reste de la Villa Bonaparte ait été acceptée par les autorités italiennes, la Palazzina n'est à ce jour pas inscrite au plan de cession.

Dans ce contexte et compte tenu des besoins de financement importants pour l'entretien et la rénovation du patrimoine immobilier et mobilier prestigieux de l'ambassade de France près le Saint-Siège, son potentiel non seulement symbolique mais aussi économique doit être valorisé. Il appartient à l'ambassade de mobiliser tous les moyens en sa possession notamment les opportunités ouvertes par les lois sur le mécénat, pour trouver les ressources supplémentaires au financement de ses projets les plus importants.

## 2.5.2 Une recherche active de mécénat à engager

S'agissant d'un patrimoine historique de première importance, qui plus est lié indirectement à Napoléon, personnage historique suscitant beaucoup de curiosité et d'intérêt dans le monde, il devrait être possible de rechercher de manière active du mécénat, notamment auprès des entreprises françaises ayant des filiales en Italie. Alors qu'il est habituel de financer des projets de restauration de bâtiments historiques appartenant à l'État par mécénat<sup>41</sup>, aucun des immeubles de l'ambassade ou des Pieux établissements n'en a bénéficié. Ceci a conduit, dans le cas de la Villa Bonaparte, à différer des travaux nécessaires et, à l'instar des Pieux établissements, à utiliser les ressources propres pour financer des travaux au détriment d'autres actions ou projets.

L'ambassade a recruté une chargée de mission en 2023 en vue de développer le mécénat et l'a affectée aux Pieux établissements. Cette démarche va dans le bon sens mais pourrait être

---

<sup>39</sup> La surface qu'il était envisagé de conserver était modeste : 100 m<sup>2</sup> correspondant au local technique et garages.

<sup>40</sup> La politique de cession avait notamment été critiquée dans le rapport d'information déposé par la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale du 13 novembre 2019 relatif à l'audit et au contrôle des processus de gestion de postes diplomatiques : *Vos rapporteurs estiment que les cessions immobilières ne font qu'appauvrir l'État et appellent donc à trouver d'autres sources de financement pour rénover nos emprises à l'étranger. Ces derniers saluent la hausse des crédits budgétaires inscrite dans le budget pour 2020, même si les moyens restent largement en deçà des besoins d'entretien* »

<sup>41</sup> Réduction de 60 % de l'impôt sur les sociétés et contreparties pouvant s'élever à 25 %, en l'occurrence sous forme de location d'espaces ou d'événements de prestiges à organiser dans les espaces patrimoniaux de l'ambassade

amplifiée au regard des enjeux. Le ministère devrait fixer des objectifs quantitatifs en matière de mécénat à l'ambassade dans son plan d'actions, tout en respectant certaines limites.

A cet égard, le ministère se référant à une doctrine de la mission d'appui au patrimoine immatériel de l'État (APIE) actualisée en 2019 qu'il n'a pas produite, souligne que les actions de valorisation, qui sont distinctes du mécénat, doivent « *se faire dans le respect de la nature diplomatique de ces emprises, qui n'ont pas vocation à devenir des centres de profits au sein de l'État d'accueil* » et souligne à juste titre que ces opérations « *doivent être compatibles avec le respect des conditions de sécurité* ». S'il fait de surcroît valoir qu'il faut demeurer attentif à la « *simplification des tâches des agents des secrétariats généraux des ambassades et des résidences* », ce qui en creux signifie sa crainte que ces opérations donnent davantage de travail administratif et technique aux agents du poste, il omet de préciser que ce surcroît de travail devrait être mis en rapport avec les ressources ainsi générées.

**Recommandation n° 1.** (Secrétaire générale du MEAE, ambassade) : Assurer un suivi du plan d'action de l'ambassadeur, doté d'indicateurs pertinents, et évaluer son impact, au moins à la fin de sa mission.

**Recommandation n° 2.** (Secrétaire générale du MEAE) Programmer les mouvements diplomatiques de telle sorte que les mandats s'enchaînent sans discontinuité excessive.

**Recommandation n° 3.** (Secrétaire générale du MEAE, ambassade) Mettre en œuvre une politique active de recherche de mécénat et de valorisation des espaces de l'ambassade avec des objectifs quantitatifs annuels pour couvrir les besoins d'investissement de l'ambassade pour son patrimoine historique.

## **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

*Pour conduire ses missions l'ambassade de France près le Saint Siège s'appuie sur un personnel diplomatique resserré. Le dimensionnement actuel de cette équipe lui permet d'assurer les missions diplomatiques qui lui sont dévolues mais paraît insuffisant pour assurer le suivi des mesures correctrices nécessaires à la remise en ordre rapide de la gestion des Pieux établissements.*

*Le dispositif des instructions données à l'ambassadeur à sa nomination, du cadrage des actions de l'ambassade pendant son mandat et d'évaluation de l'action conduite à la cessation de fonctions, apparaît pragmatique. Il mobilise l'ensemble des services compétents au sein du ministère et au niveau interministériel de manière à assurer l'information et les directives les plus complètes possibles de l'ambassadeur avant sa prise de fonctions. Des améliorations sont cependant nécessaires. La démarche devrait permettre de prioriser en commun les actions que l'ambassade doit mettre en œuvre. Le processus nécessite d'être adossé à des outils de suivi, des indicateurs et, au sein de l'ambassade, à la mise en place d'outils d'archivage plus performants.*

*Au-delà, alors que les instructions insistent sur l'importance du réseau de relations à créer ou développer et sur le dialogue à entretenir avec les autorités pontificales dans leur diversité, il y a un paradoxe à nommer à ce poste des diplomates dont l'affectation est inférieure*

*à trois ans, qui plus est avec de trop longues périodes d'intérim. Compte tenu de la taille réduite de l'équipe diplomatique face au nombre et à la diversité des interlocuteurs, du temps nécessaire pour créer le réseau de relations indispensables et des nombreuses vacances de postes, le temps diplomatique utile apparaît ainsi trop réduit.*

*Sous l'autorité du chef de poste, la collaboration en place avec le secrétariat général commun est efficace. Elle libère l'ambassade des activités de gestion administrative de ses personnels qui obéissent à des cadres de gestion diversifiés, et permet une optimisation des dépenses courantes. Le budget de l'ambassade, en augmentation sur la période, ne couvre pas les dépenses d'investissements immobiliers, dont le financement demeure de la compétence de l'administration centrale.*

*La Villa Bonaparte, dans un cadre réglementaire contraint, nécessite en tout cas des investissements importants, non financés à ce jour. Le projet de cession d'une partie de son emprise un temps envisagé a été abandonné. Une démarche plus active de recherche de mécénat, soutenue par l'administration centrale, doit être entreprise en vue de maintenir en état et de valoriser ce patrimoine historique qui contribue au rayonnement de la France.*

---

### 3 L'INSTITUT FRANÇAIS CENTRE SAINT-LOUIS

Les postes diplomatiques, comme celui près le Saint-Siège, s'appuient le plus souvent sur un institut français établi dans leur pays de résidence. Jouissant du statut d'établissement à autonomie financière (EAF) créé par le décret du 24 août 1976<sup>42</sup>, les instituts sont financés par le programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » du budget de l'État. Partout où cela était possible, les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) des ambassades et les instituts français ont été rapprochés entre 2009 et 2013 en un dispositif placé sous l'autorité unique de l'ambassadeur, assisté du conseiller de coopération et d'action culturelle (COCAC) de l'ambassade, par ailleurs directeur de l'institut français<sup>43</sup>.

#### **Les établissements à autonomie financière (EAF) à l'étranger**

A vocation culturelle ou de recherche à l'étranger, les EAF n'ont pas de personnalité morale et sont rattachés, pour ce qui est de leur existence en droit local, aux services des ambassades. En revanche, ils jouissent d'une autonomie financière, budgétaire et comptable, avec leurs propres budgets et comptes. Le budget général de l'État n'enregistre pas leurs recettes et corrélativement, leurs dépenses

---

<sup>42</sup> Décret n° 76-832 du 24 août 1976 pris en application de l'article 66 de la loi de finances pour 1974 Les instituts génèrent des recettes propres, qui représentaient près de 153 M€ en 2022. En 2023, ce réseau est composé de 137 SCAC et cinq services pour la science et la technologie au sein des ambassades, de 118 établissements à autonomie financière (EAF) dont 93 instituts français pluridisciplinaires.

<sup>43</sup> Sauf exception (comme en Italie), les différentes instituts et centres culturels de la France dans un même pays ont progressivement été regroupés au sein d'un institut français par pays, doté le cas échéant d'antennes.

ne sont pas davantage programmées au budget annuel du poste diplomatique dont ils relèvent. Ils peuvent disposer de recettes propres leur permettant d'adapter le volume et la nature de leur activité à leurs revenus locaux, ce qui leur confère une plus grande agilité dans la conduite de leur action.

Leurs ressources locales comprennent en général<sup>44</sup> les recettes des cours et examens de français qu'ils organisent, de billetterie d'activités culturelles (spectacles, cinémas, conférences ...) ou de mécénat. Ils financent directement leurs dépenses de fonctionnement et leurs activités. Leur taux d'autofinancement est, de fait, en général élevé.

La loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion publique a désormais rendu compatible avec la LOLF le statut dérogatoire de ces établissements, comme l'avait longtemps recommandé la Cour.

En l'espèce, l'Institut français Centre Saint-Louis (IFCSL) est rattaché à l'ambassade de France près le Saint-Siège. Il jouit du statut d'EAF qui lui permet de conserver ses recettes propres pour financer son activité. Le COCAC de l'ambassade exerce en même temps les fonctions de directeur de l'IFCSL.

### **3.1 Une offre de service en évolution dans le cadre d'une coopération culturelle et d'influence ancienne**

L'IFCSL, dont le nom résonne avec celui de Saint-Louis des Français, paroisse nationale des Français à Rome, fêtera son 80<sup>ème</sup> anniversaire en 2025, année du Jubilé. Il a en effet été créé au lendemain de la Seconde Guerre mondiale par Jacques Maritain, philosophe et théologien chrétien, lorsqu'il était ambassadeur de France près le Saint-Siège. Le Centre Saint-Louis-de-France a alors fonctionné comme un centre d'études avec pour but de nourrir, représenter et diffuser la pensée et la culture chrétiennes d'origine française auprès de toutes les personnes travaillant au Saint-Siège et plus largement à Rome, de quelque nationalité qu'elles soient, mais aussi de faire connaître la pensée et la culture de la France laïque auprès du clergé et des religieux de tous les pays.

Le Centre, par les débats et les études qu'il a menés, a eu une influence certaine à plusieurs moments charnières de l'histoire récente de l'Église, comme lors du concile Vatican II. Depuis sa création, en 1945, il demeure un instrument majeur d'influence de l'ambassade auprès du Saint-Siège à Rome et auprès des institutions pontificales.

#### **3.1.1 Une offre de service en évolution**

S'il s'adressait initialement à un public essentiellement ecclésiastique ou intéressé par les débats de nature religieuse, le Centre s'est ouvert progressivement à tous les publics. Il représente désormais pour le public romain, au sens large, un lieu reconnu de rencontres et de débats d'idées autant que de promotion de la culture française (littérature, théâtre, cinéma, arts

---

<sup>44</sup> Dans certains pays, les Alliances françaises ont le monopole des cours et donc de leurs recettes (Amérique latine, ...)

visuels...) et de la langue française, avec sa médiathèque et son activité de cours et d'examens. L'Institut est accessible à un public varié : étudiants, entreprises, public scolaire et familial.

L'IFCSL est aujourd'hui le seul établissement à autonomie financière du réseau culturel français dans la capitale italienne. Il assure, outre les missions qui lui sont historiquement dévolues, les activités autrefois réparties entre l'antenne romaine de l'Institut français Italia<sup>45</sup> fermée en 1995, et l'Alliance française de Rome<sup>46</sup>, association italienne dissoute en 2005. Il est l'un des instruments du dispositif d'influence de la France à Rome, avec d'autres institutions à forte renommée comme la Villa Médicis et l'École française de Rome, mais encore avec l'Institut français Italia, institut culturel qui dépend de l'ambassade de France auprès de la République italienne avec lequel il coopère étroitement.

L'IFCSL offre donc de nombreuses activités classiques des EAF du réseau culturel, sans négliger sa mission première d'influence et de rayonnement auprès des institutions du Saint-Siège. En effet, il conserve des spécificités par rapport aux autres instituts, et notamment un public religieux fidèle ainsi qu'une attention particulière aux étudiants des universités pontificales, issus de tous les continents, qui poursuivent leur formation à Rome, notamment lorsqu'ils sont francophones.

L'Institut a engagé dès 2019 sa transformation numérique, soutenue ensuite par le plan à la transformation numérique ministériel<sup>47</sup>. Lors de la crise sanitaire, il a ainsi pu mettre en place une offre à distance qui a permis de limiter la dégradation de son chiffre d'affaires et de conserver ses publics.

L'organigramme illustre la diversité des champs investis par l'Institut (enseignement, culture, médiathèque, communication), la gestion administrative et financière étant assurée par le directeur et la secrétaire générale, avec le concours d'un pôle de trois assistantes. Le secrétariat général de l'Institut est donc distinct de celui commun aux trois ambassades à Rome (SGA).

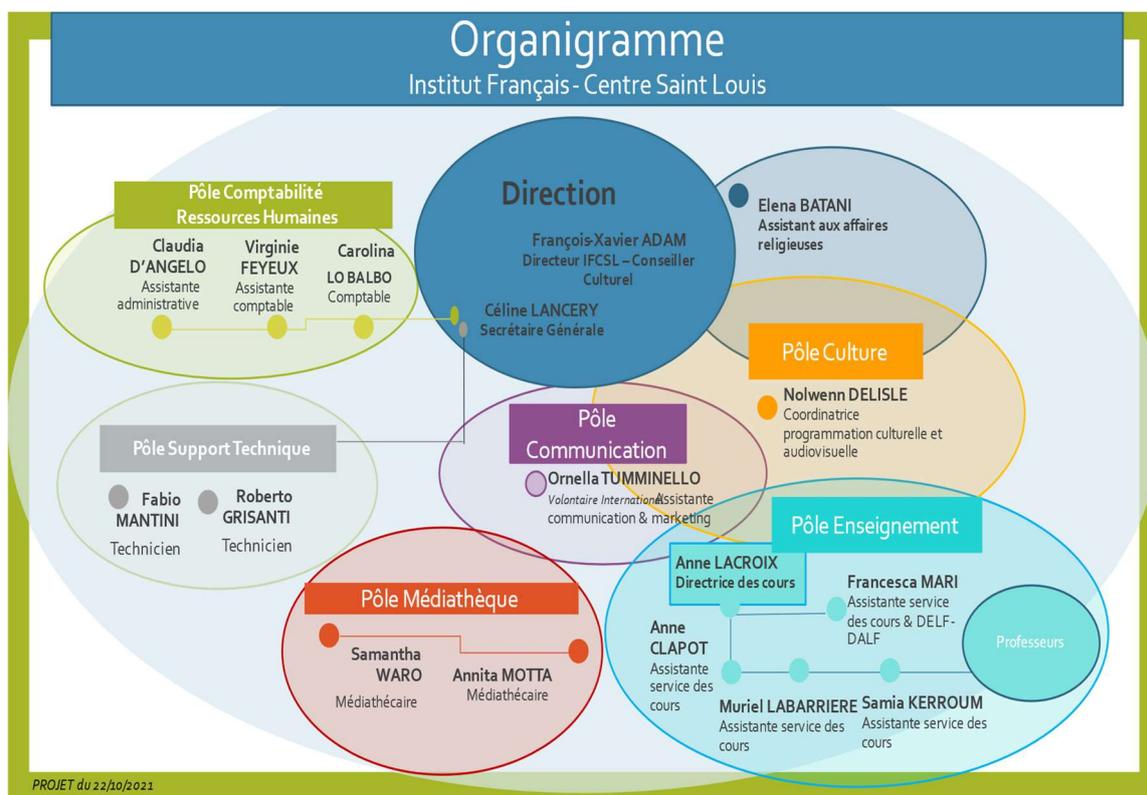
---

<sup>45</sup> L'Institut français Italia dispose d'antennes à Milan, Florence, Naples et Palerme

<sup>46</sup> Les associations de l'Alliance française sont notamment présentes à Turin, Bari, Bologne, Gênes, Latina, Venise ou Aoste.

<sup>47</sup> Le plan de transformation numérique du ministère adopté en juillet 2021 prévoit, dans l'action 4 de son axe 3, « la transformation numérique du réseau culturel à l'étranger (...) notamment pour développer de nouvelles offres de formation et d'accès aux contenus culturels et artistiques (modèles hybrides d'enseignement, dématérialisation des certifications, réflexion sur la production et la diffusion de contenus numériques) ».

### Organigramme n° 1 : L'IFCSL



Source : IFCSL

### 3.1.2 La recherche dynamique de nouveaux marchés

La recherche d'autofinancement a conduit l'Institut à identifier de nouveaux marchés et à répondre à la demande avec célérité. Ainsi, l'IFCSL a réalisé en 2022 une étude de marché en vue d'identifier son positionnement sur l'offre d'apprentissage des langues et de certification linguistique sur les segments lucratif et non lucratif à Rome. L'étude a examiné la nature des services proposés par les prestataires concurrents et exploré des pistes d'amélioration pour dégager une plus grande rentabilité (parrainage, points clients, adossement aux cours de langues de l'accès aux activités culturelles organisées par l'Institut...).

Cette étude a établi que l'offre de cours collectifs en présentiel de l'IFCSL est dans la norme des prix pratiqués parmi les neuf prestataires identifiés ; par ailleurs les cours collectifs sont logiquement les plus rentables. En revanche les tarifs de l'IFCSL sont nettement plus élevés que ceux des concurrents pour les cours individuels ou semi-individuels en présentiel. L'étude a proposé d'explorer la possibilité de mettre en place des cours dits « comodaux » offrant simultanément un enseignement en présence et à distance. Ce dispositif permet en effet d'étendre l'offre de cours tout en maîtrisant les coûts de fonctionnement, notamment celui des personnels mobilisés. Des investissements ont été réalisés en 2023 dans trois salles de cours sur les six pour les équiper des matériels nécessaires.

Par ailleurs, attentif aux offres concurrentes, l'IFCSL a cherché à gagner également en visibilité. Il accompagne désormais ses actions d'indicateurs, comme le nombre d'abonnés à

l'Institut sur les réseaux sociaux. Cet indicateur met en évidence une audience sur les réseaux sociaux encore modeste mais en augmentation constante.

**Tableau n° 9 : Présence de l'IFCSL sur les réseaux sociaux en nombre d'abonnés**

Réseaux sociaux	2018	2019	2020	2021	2022
Facebook	6 526	7 442	8 475	8 834	9506
Twitter	Inconnu	?	?	1 102	NC
Instagram	Inconnu	819	970	208	NC
Autres	Inconnu	?	100	10 054	NC
Total Réseaux sociaux	Inconnu	8 261	9 545	20 198	NC

Source : IFCSL, récapitulatif 2022

## 3.2 Une mission qui se déploie suivant des axes stratégiques forts

Comme tous les EAF, le Centre Saint-Louis, au-delà des spécificités de sa mission, met en œuvre un programme d'apprentissage de la langue française (cours, examens, ...) qui participe de la mission de promotion de la langue française et développe un programme d'activités culturelles (cinéma, théâtre, ...) et de débat d'idées (colloques, échanges, ...) qui vise à toucher le plus large public et favoriser le développement de l'influence française. Du fait de son histoire, il apporte une attention particulière aux enjeux religieux.

### 3.2.1 Un pilotage stratégique renforcé

Les orientations du Centre sont définies en collaboration étroite avec l'ambassadeur près le Saint-Siège. Un cadrage renforcé a été mis en place à compter de 2019. Conformément aux instructions du ministère, l'examen de la programmation et du budget de l'Institut, comme celui des autres SCAC-EAF s'est ainsi inscrit dans le cadre d'un conseil d'orientation stratégique (COS), présidé par l'ambassadrice. Le COS est une instance de réflexion qui doit permettre de décliner dans le dispositif de coopération et d'action culturelle les objectifs transversaux de la politique d'influence du poste diplomatique. À ce titre, il aide à définir et valider la stratégie de l'IFCSL, à lui fixer des objectifs annuels, à déterminer ses actions et à les évaluer, à assurer une bonne articulation avec les partenaires de l'Institut. Afin d'assurer des échanges et une ouverture sur les enjeux de société, le COS a été, dès l'origine, élargi par l'ambassadrice à diverses personnalités, laïcs et religieuses mais aussi au directeur de l'Institut français Italia.

Le COS s'est réuni une fois par an depuis fin 2019. Ses conclusions ont chaque fois fait l'objet d'une note diplomatique résumant la situation, les enjeux et les actions emblématiques retenues. Elles ont permis d'enrichir et d'élaborer la feuille de route de l'Institut. Les trois exercices menés ont mis en évidence que si la spécificité religieuse de l'IFCSL s'est atténuée, son attractivité sur ces sujets reste forte dans la Rome pontificale et notamment en ce qui concerne la vie intellectuelle française et les positions françaises sur des sujets de débats.

La programmation de l'IFCSL vise donc à organiser des débats sur « *les sujets qui travaillent l'Église* » et à donner l'occasion de s'exprimer à « *des acteurs du changement* », comme l'indiquait l'ambassadrice en 2019. Ainsi, ont été par exemple traités les sujets des abus sexuels dans l'Église, de la place des femmes, du transhumanisme. Le COS a souligné l'intérêt d'associer à ces débats d'idées les institutions et universités pontificales ainsi que les italiens pour ne pas rester cloisonné dans une sphère qui peut parfois être considérée comme exclusive d'autres publics. Enfin, en 2022, le COS a approuvé un projet de centre d'études « religions et société » qui reprend la tradition et les objectifs du centre d'études originel fondé par Jacques Maritain.

### 3.2.2 L'enseignement du français

Le français est une langue officielle du Saint-Siège pour le dialogue avec les catholiques. L'usage de l'anglais est cependant de plus en plus répandu. La mission d'enseignement du français est le cœur de l'activité de l'IFCSL avec un public religieux désormais très minoritaire.

#### 3.2.2.1 Le centre de langues

Les cours et certifications de français constituent de très loin la principale ressource de l'IFCSL. La crise sanitaire a eu un impact considérable sur cette activité mais, grâce à l'appui de l'Institut français de Paris, des solutions de rechange en ligne ont pu être trouvées en quelques jours.

Le centre de langues de l'IFCSL qui organise et dispense les cours et certifications, repose sur une équipe d'une vingtaine d'agents en 2022, dont 11 agents disposant d'un CDI à temps plein, six d'un CDD et trois d'un CDI à temps partiel, auxquels sont adjoints cinq agents administratifs. Le centre offre une gamme diversifiée de prestations : cours collectifs, cours individuels en entreprise, cours dans des universités mais également des cours en auto-apprentissage et, largement développés depuis la crise sanitaire, des cours en ligne. Des partenariats avec des universités, comme l'Université privée catholique LUMSA<sup>48</sup>, et des entreprises ont été également passés par l'IFCSL pour des prestations d'apprentissage du français.

Les activités linguistiques représentant près de 95 % des recettes propres de l'établissement, la solidité du modèle économique est très dépendante de leur évolution. À la fin des années 2010, la demande de cours de français à Rome a commencé à s'éroder et le nombre d'inscriptions à marquer le pas, notamment pour les cours collectifs généraux, par ailleurs les plus rentables. Cette tendance était liée à certains facteurs comme la baisse de l'attractivité du français – soulignée de longue date par l'ambassade et l'Institut – depuis une quinzaine d'années, la dématérialisation des cours et l'apparition d'une offre concurrente à coût plus faible.

---

<sup>48</sup> Libera Università Maria Santissima Assunta

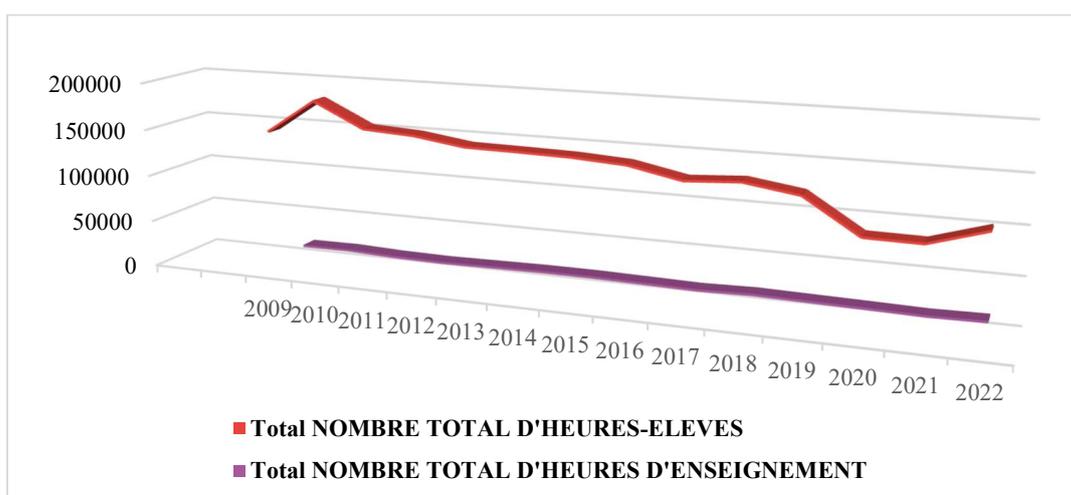
**Tableau n° 10 : Évolution des recettes et de l'activité des cours de français**

<i>Années</i>	Nombre d'inscriptions	Nombre d'heures-élèves	Chiffre d'affaires (en €)
2011	4 205	184 166	1 349 182
2015	4 148	152 413	1 337 829
2016	4 107	149 156	1 272 900
2017	3 943	138 228	1 323 384
2018	4275	141 637	1 3887 90
2019	3882	133 621	1 223 263
2020	3152	99 219	1 00 3653
2021	3361	99 004	973 397
2022	2921	115 721	1 004 361

Source : IFCSL, contrôle de gestion

Depuis 2015, le nombre de nouveaux apprenants a stagné (-6,5 % en 2019) puis a chuté avec la pandémie (-29,6 % en 2022 par rapport à 2015). Le nombre d'heures-élèves a diminué de façon marquée (-24,4 % en 2022 par rapport à 2015 ; -37 % par rapport à 2011). Cette tendance n'a pas provoqué pour autant un effondrement de recettes. En effet, la durée de chaque cours a été réduite et leurs tarifs ont été rehaussés. Pour 2023, à fin novembre, les estimations étaient en légère hausse (1 081 000 €).

**Graphique n° 3 : Évolution du nombre d'heures d'enseignement de français et d'heures-élèves 2009-2022**



Source : Cour des comptes à partir des données de l'IFCSL

Outre les cours, l'IFCSL fait passer les certifications de français pour lesquelles il perçoit des recettes. Les résultats liés à cette activité se sont également dégradés, à la suite de la crise sanitaire, mais se sont redressés depuis.

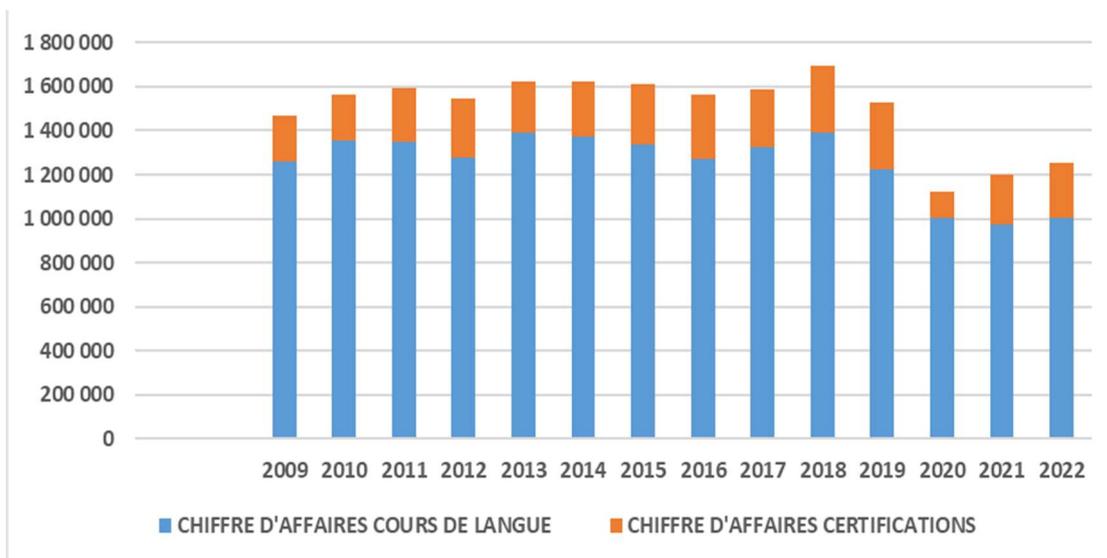
**Tableau n° 11 : Chiffre d'affaires des certifications 2015-2022 en euros**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Certifications</i>	270 405	291 875	264 870	306 320	304 735	116 405	226 811	249 946

Source : IFCSL

Leur évolution à la hausse puis leur reprise ont permis d'amortir la diminution du chiffre d'affaires lié à l'apprentissage de la langue.

**Graphique n° 4 : Chiffre d'affaires des activités pédagogiques depuis 2009**



Source : Cour des comptes à partir des données de l'IFCSL

### 3.2.2.2 Un effort renforcé dans le domaine linguistique vers les autorités pontificales et italiennes

En matière de coopération linguistique, les actions de l'ambassade près le Saint Siège s'exercent prioritairement dans le domaine de la formation linguistique et reposent sur le Centre Saint-Louis. Les efforts de l'Institut et du poste couvrent plusieurs actions, renforcées depuis la fin de la crise sanitaire.

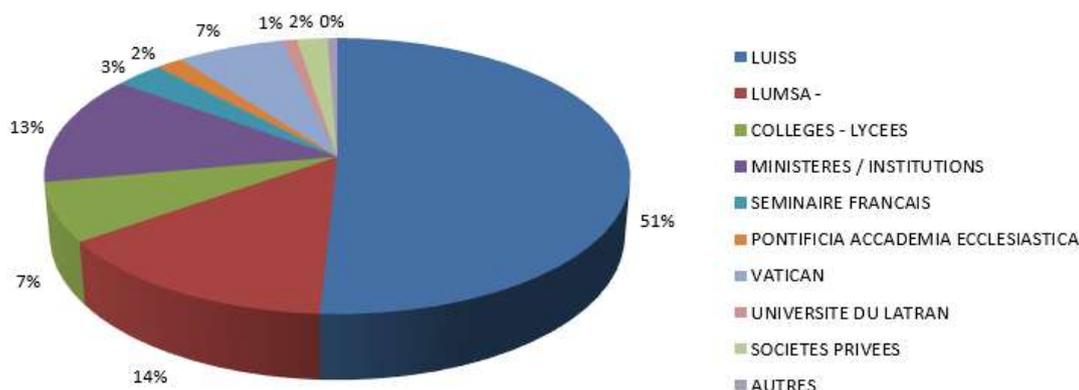
Un des objectifs prioritaires du poste est la formation linguistique des diplomates, notamment au sein de l'Académie pontificale ecclésiastique des nonces (cf. supra), avec laquelle un partenariat privilégié a été noué. L'IFCSL assure lui-même l'enseignement du français auprès des étudiants de l'Académie et également de la Secrétairerie d'État du Vatican,

avec laquelle un accord a été signé par l'ambassadrice en 2019. Il est également l'opérateur du réseau pour la formation linguistique des fonctionnaires du ministère des affaires étrangères italien, de la Présidence du Conseil des ministres italien, du Sénat de la République italienne et de la Banque d'Italie. Le poste a reçu à ce titre une subvention de 11 500 € du fonds d'intervention linguistique en 2022<sup>49</sup>.

Par ailleurs, l'une des cibles principales de l'Institut est constituée par les étudiants des institutions et universités pontificales. Le Saint-Siège réunit à Rome 22 institutions d'enseignement supérieur qui accueillent en formation environ 20 000 professeurs et étudiants, clercs et laïcs, de près de 120 nationalités. Ils représentent environ 5 % des élèves des cours collectifs dispensés par l'Institut (soit 100-120 étudiants) tandis que plusieurs grandes institutions universitaires pontificales ont passé des accords avec l'IFCSL pour un enseignement à leurs étudiants.

Le graphique suivant montre la diversité des partenariats conclus par l'IFCSL qui génère près de 300 000 € par an.

**Graphique n° 5 : Partenariats conclus par l'IFCSL (2020)**



Source : Cour des comptes à partir des données de facturation de l'IFCSL

Des programmes de bourse ont été également ouverts, notamment un programme de bourses de formation linguistique<sup>50</sup>. Existant depuis 2010, à hauteur de 25 à 30 bourses par an, ce dernier a connu une amplification à partir de 2020 (37 bénéficiaires, 50 en 2021 et 40 en 2022). Ces bourses sont déployées grâce au financement apporté par les Pieux établissements depuis 2019 (22 bourses sur 40 sont financées par ces derniers pour un montant de 36 000 €, la

<sup>49</sup> Dans le cadre de la stratégie de promotion du français comme langue de la diplomatie européenne, la direction générale de la mondialisation au ministère des affaires étrangères cofinance des formations linguistiques mises en œuvre par le réseau, prioritairement à destination de diplomates et de fonctionnaires en charge du suivi des dossiers européens. Ce cofinancement est réalisé à travers le fonds d'intervention linguistique (FIL).

<sup>50</sup> Les bourses de formation linguistique financent un séjour d'un ou deux mois pendant l'été (juillet et août) en France dans une université catholique.

part du poste étant de 32 400€ pour 18 bourses). Ces bourses sont destinées à des étudiants des universités pontificales issus de tous les continents et doivent permettre à terme la constitution d'un réseau d'étudiants boursiers appelés à rejoindre leurs diocèses d'origine ou des congrégations missionnaires à l'issue de leur séjour en France. La diversité d'origine de ces étudiants est un facteur d'intérêt pour la France : parmi les 26 pays d'origine, l'Italie, le Brésil, la Pologne, la Colombie, le Vietnam et le Nigéria sont les principaux pays des lauréats. Le nombre de candidats s'accroît chaque année, ce qui souligne l'attractivité de ce programme pour les étudiants (200 candidats en 2021 de plus de 150 nationalités). Le succès de ce programme montre qu'un accroissement du budget disponible pour les bourses répondrait à une augmentation des besoins et de la capacité de rayonnement du français et de la France.

Des bourses de séjour scientifique de haut niveau sont également financées pour des doctorants des universités du Vatican souhaitant effectuer un séjour de recherche en France afin de mener à bien leurs travaux scientifiques en matière religieuse, terminer leurs doctorats ou thèses et faciliter les échanges interuniversitaires. Ce programme qui a démarré avec trois bourses en 2020 devait concerner huit chercheurs en 2023 pour un financement à hauteur de 34 600 €. Le même constat peut être fait de la modestie des moyens accordés à cette action définie comme stratégique.

Enfin, objectif majeur de l'IFCSL, mentionné dans le plan d'actions de l'ambassadrice (2023), la création d'un réseau d'alumni vise à conserver et entretenir les contacts avec les anciens boursiers ou bénéficiaires de cours gratuits offerts aux membres de la curie ou de l'École des nonces. On peut regretter l'absence d'un tel dispositif à l'IFCSL jusqu'à présent.

Le nombre limité de bourses et les financements modestes accordés constituent autant d'opportunités manquées de créer d'utiles relais pour l'avenir alors même que l'ambassade dispose des capacités financières des Pieux établissements qui n'ont pas été mobilisées. Seule une cinquantaine de bourses sont accordées pour environ 100 000 € de financements, dont à peine le tiers en provenance des Pieux établissements.

### **3.2.3 La coopération culturelle**

L'IFCSL agit dans ces domaines comme tout institut français à l'étranger qui développe des activités dans les domaines du cinéma, du livre ou du débat d'idées, en émergeant pour partie aux financements et aux projets élaborés par l'Institut français de Paris dans le cadre notamment d'appels d'offres.

L'Institut dispose d'un atout important avec une salle de cinéma située dans ses locaux au centre de Rome, dans un périmètre où l'offre en la matière est rare. Cette salle qui a été numérisée dès 2014 accueille une programmation dynamique. Avec environ 90 films, 160 projections, 8 000 spectateurs et 8 000 € de recettes par an, elle se classerait en 2019, dernière année complète avant la pandémie, parmi les 15 premières salles numérisées des instituts français.

L'offre, diversifiée<sup>51</sup>, suscite l'intérêt du public laïc comme religieux et est utilisée pour stimuler le débat d'idées. Outre les programmes proposés par l'Institut français de Paris, l'IFCSL a développé un festival du film francophone (Le Francofilm) qui en est à sa 13<sup>ème</sup> édition et s'appuie sur le soutien financier du groupe des ambassades francophones à Rome.

La collaboration avec l'Institut français d'Italie qui dispose de plusieurs salles dans ses antennes, notamment à Milan et Florence, est étroite, bien qu'elle ne soit pas encore pleinement aboutie. En effet, à ce jour l'IFCSL n'est pas intégré au réseau des salles de cinéma animé par l'Institut français de Paris. Toutefois, le ministère indique que l'IFCSL travaille à son rapprochement avec ce réseau, notamment dans la perspective de bénéficier des droits négociés en commun et des sous-titrages pris en charge par le réseau.

La fréquentation de la médiathèque souffre en revanche d'une baisse qu'il convient d'inverser en attirant un nouveau public. En 2022, 77 % des « apprenants » inscrits aux cours de langues déclaraient ne pas la fréquenter. La médiathèque, bien que disposant d'un fonds important, issu notamment de la vocation originelle de centre d'études de l'IFCSL et du transfert en 2008 du fonds documentaire du poste bilatéral, pâtit aujourd'hui d'un aménagement inadapté et d'une offre ne répondant plus aux attentes de ses publics. En juin 2019, une mission d'expertise a recommandé de réorganiser les espaces et de moderniser l'offre mais rien n'a encore été réalisé. Un projet de transformation numérique est en cours.

Enfin, la programmation dans le domaine du débat d'idées est, selon l'Institut, un instrument de dialogue avec le Saint-Siège qu'il convient de poursuivre et de développer. L'objectif est de développer des thèmes qui résonnent avec l'actualité du Vatican et en élargissant les publics, notamment en direction des femmes. L'Institut participe également à la Nuit des Idées au Saint-Siège<sup>52</sup>. Dans ce cadre, le poste a reçu un soutien financier de l'Institut français de Paris à hauteur de 7 000 €.

L'IFCSL, au regard de ses moyens tant financiers qu'humains, fait preuve de dynamisme pour assurer ses missions culturelles. Les recettes qui s'y rapportent sont certes modestes (moins de 4 % pour le cinéma et le théâtre) par rapport à celles liées à ses activités principales, mais progressent néanmoins régulièrement. Elles ne reflètent qu'imparfaitement l'impact de cette programmation.

**Tableau n° 12 : Recettes liées aux activités culturelles et activités accessoires (en €)**

	2019	2020	2021	2022
Parrainage des sponsors	4 000	4 000	11 300	19 400
Billetterie du cinéma	8 357	5 390	3 030	7 845

<sup>51</sup> L'IFCSL programme entre 4 et 5 séances de cinéma par semaine et sa salle est plus avancée que celles de l'Institut français d'Italie en termes de programmation, notamment grâce à l'acquisition de droits de projection de films nouveaux, qui représentent aujourd'hui plus de la moitié de la programmation.

<sup>52</sup> Chaque année depuis 2016, l'Institut français de Paris invite les lieux de culture et de savoir, en France et à l'étranger, à célébrer la libre circulation des idées et des savoirs en proposant pendant une soirée des conférences, forums, tables rondes, projections, performances artistiques et ateliers jeunesse, autour d'un thème que chaque institution décline comme elle le souhaite.

Autres prestations de service : Théâtre et histoire	0	46 364	47 899	44 423
Abonnements à la médiathèque	5 390	2 390	2 900	5 720
<b>Total des recettes liées aux activités culturelles (1)</b>	<b>17 747</b>	<b>58 144</b>	<b>65 129</b>	<b>77 388</b>
Locations (coworking) (2)	1 650	750	1 840	23 546
<b>Total des recettes culturelles et diversifiées (1+2)</b>	<b>19 397</b>	<b>58 894</b>	<b>66 969</b>	<b>100 934</b>
Total des recettes d'exploitation	1 792 157	1 386 418	1 426 164	1 689 679
<b>% de recettes liées aux activités culturelles (1)</b>	<b>0,99%</b>	<b>4,19%</b>	<b>4,57%</b>	<b>4,58%</b>
<b>% de recettes liées aux activités culturelles et diversifiées (1+2)</b>	<b>1,08%</b>	<b>4,25%</b>	<b>4,70%</b>	<b>5,97%</b>

Source : Cour des comptes depuis le rapport de gestion de l'ordonnateur de l'IFCSL de 2022

Il faut relever que, à la recherche de ressources pour accomplir l'ensemble de ses missions, l'IFCSL élargit ses activités notamment par le développement du partage de ses espaces de travail à des tiers (coworking) qui contribue, modestement, à le faire connaître. D'autres pistes, plus prometteuses, sont néanmoins à l'étude afin de renforcer son influence à Rome dans le cadre d'un partenariat renouvelé avec les Pieux établissements (cf. infra) qui permettrait de consolider un modèle économique aujourd'hui fragilisé.

### 3.3 Un modèle économique renforcé par le partenariat stratégique avec les Pieux établissements

Jusqu'à la fin des années 2010, le modèle économique de l'IFCSL est apparu solide et même enviable. En effet, son monopole sur les cours et les certifications de français à Rome, lié à la disparition de l'Institut français d'Italie puis de l'Alliance française à Rome, lui a garanti un niveau de ressources propres très élevé et un autofinancement important de l'ordre de 90 %, le solde étant principalement couvert par des dotations du poste.

Depuis, la situation financière de l'Institut s'est dégradée. À compter de 2015, le budget était encore à l'équilibre en recettes (subventions comprises) et en dépenses, par l'anticipation d'un prélèvement sur fonds de roulement. La conjoncture défavorable conjuguée à cette stratégie budgétaire l'ont placé dans une situation financière difficile. L'augmentation importante des subventions reçues en 2022 (302 000 €) a certes restauré l'équilibre financier, mais ce dernier demeure toutefois fragile, le ministère ayant indiqué qu'il n'envisageait pas de reconduire un tel effort.

Ce diagnostic doit toutefois être relativisé : d'une part, l'IFCSL est toujours aujourd'hui largement autofinancé et ses difficultés résultent notamment des conditions du bail conclu avec les Pieux établissements. Par ailleurs, la mise en place d'un partenariat durable entre ces deux leviers de l'influence française à Rome, placés tous les deux sous l'autorité de l'ambassade près le Saint Siège, devrait permettre de développer des projets nouveaux.

### 3.3.1 Un taux d'autofinancement élevé mais un équilibre financier fragile

Bien que largement autofinancé grâce à son haut niveau de ressources propres, l'IFCSL enregistre seulement deux résultats bénéficiaires sur les huit exercices clos sous revue.

Tableau n° 13 : Évolution 2015-2022 du compte de résultat en euros

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Var 2015- 2022 en %
<i>Produits d'exploitation (I)</i>	1 978 577	1 892 618	1 830 757	1 948 034	1 792 157	1 386 418	1 426 164	1 689 679	-15%
<i>Charges d'exploitation (II)</i>	2 209 202	1 963 009	1 856 391	1 915 001	1 915 334	1 550 565	1 500 432	1 594 197	-28%
<b>RÉSULTAT D'EXPLOITATION (I-II)</b>	<b>-230 625</b>	<b>-70 391</b>	<b>-25 634</b>	<b>33 033</b>	<b>-123 177</b>	<b>-164 146</b>	<b>-74 268</b>	<b>95 482</b>	
<i>Produits financiers (I)</i>	0	91	0	7	7	51	21	190	
<i>Charges financières (II)</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	
<b>RÉSULTAT FINANCIER (I-II)</b>		<b>91</b>		<b>7</b>	<b>7</b>	<b>51</b>	<b>21</b>	<b>190</b>	
<i>Produits exceptionnels (I)</i>	8 370	18 818	1 048	2 109	5 467	0	0	0	
<i>Charges exceptionnelles (II)</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	
<b>RESULTAT EXCEPTIONNEL(I-II)</b>	<b>8 370</b>	<b>18 818</b>	<b>1 048</b>	<b>2 109</b>	<b>5 467</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	
<b>TOTAL DES PRODUITS</b>	<b>1 986 947</b>	<b>1 911 527</b>	<b>1 831 806</b>	<b>1 950 150</b>	<b>1 797 632</b>	<b>1 386 469</b>	<b>1 426 185</b>	<b>1 689 869</b>	<b>-15%</b>
<b>TOTAL DES CHARGES</b>	<b>2 209 202</b>	<b>1 963 009</b>	<b>1 856 391</b>	<b>1 915 001</b>	<b>1 915 334</b>	<b>1 550 565</b>	<b>1 500 432</b>	<b>1 594 197</b>	<b>-28%</b>
<b>EXCEDENT ou DEFICIT</b>	<b>-222 255</b>	<b>-51 482</b>	<b>-24 585</b>	<b>35 148</b>	<b>-117 703</b>	<b>-164 095</b>	<b>-74 247</b>	<b>95 672</b>	<b>-</b>

Source : comptes financiers de l'IFCSL

La contraction des dépenses entre 2015 et 2022, de -28 %, met en évidence les efforts entrepris pour les diminuer, ainsi que l'impact de la crise sanitaire.

Tableau n° 14 : Évolution 2015-2022 du bilan en euros

<b>ACTIF</b>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>ACTIF IMMOBILISÉ NET</b>	<b>242 972</b>	<b>189 241</b>	<b>137 234</b>	<b>84 423</b>	<b>56 004</b>	<b>50 064</b>	<b>57 800</b>	<b>46 232</b>
<i>Immobilisations incorporelles</i>	4 265	2 415	0	0	0	0	0	0
<i>Immobilisations corporelles</i>	238 707	186 826	137 234	84 423	56 004	50 064	57 800	46 232
<b>ACTIF CIRCULANT</b>	<b>890 541</b>	<b>888 372</b>	<b>863 212</b>	<b>1 022 565</b>	<b>940 493</b>	<b>814 910</b>	<b>843 635</b>	<b>958 306</b>
<i>Créances</i>	140 438	59 025	59 340	12 620	77 630	75 504	26 313	64 440
<i>Trésorerie</i>	750 074	829 347	803 872	1 009 945	862 863	739 406	817 323	893 866
<i>Charges constatées d'avance</i>	29	0						
<b>TOTAL ACTIF</b>	<b>1 133 513</b>	<b>1 077 613</b>	<b>1 000 446</b>	<b>1 106 988</b>	<b>996 498</b>	<b>864 974</b>	<b>901 435</b>	<b>1 004 538</b>

<b>PASSIF</b>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>FONDS PROPRES</b>	<b>694 999</b>	<b>643 517</b>	<b>618 933</b>	<b>654 081</b>	<b>536 378</b>	<b>372 281</b>	<b>298 034</b>	<b>393 706</b>
<i>Réserves</i>	917 276	694 998	643 517	618 933	654 081	536 377	372 281	298 034
<i>Résultat de l'exercice</i>	-222 277	-51 481	-24 584	35 148	-117 703	-164 097	-74 247	95 672
<b>DETTES</b>	<b>438 514</b>	<b>434 096</b>	<b>381 513</b>	<b>452 907</b>	<b>460 121</b>	<b>492 693</b>	<b>603 401</b>	<b>610 832</b>
<i>Provisions</i>	301 539	353 248	381 513	418 740	460 121	481 076	545 339	610 832
<i>Dettes d'exploitation</i>	67 765	43 043	0	0	0	11 617	58 062	0
<i>Dettes diverses</i>	90	0	0	3 698	0	0	0	0
<i>Produits constatés d'avance</i>	69 120	37 805		30 468				
<b>TOTAL PASSIF</b>	<b>1 133 513</b>	<b>1 077 613</b>	<b>1 000 446</b>	<b>1 106 988</b>	<b>996 498</b>	<b>864 974</b>	<b>901 435</b>	<b>1 004 538</b>

Source : comptes financiers de l'IFCSL

L'équilibre entre les produits et les charges n'a pu être assuré que par des prélèvements sur fonds de roulement. Les fonds propres de l'IFCSL se sont dès lors amenuisés jusqu'à atteindre un niveau critique : en 2021, ils étaient inférieurs de plus de moitié à ceux de 2018 et des années antérieures. Seuls des financements supplémentaires, dont des subventions à caractère exceptionnel de l'ambassade en 2022, lui ont donné la sécurité nécessaire pour couvrir ses engagements.

Pour réduire la nécessité de prélever sur ce fonds de roulement, les leviers mobilisables à sa disposition sont limités sur la période examinée : l'Institut ne peut différer le paiement de ses dettes (principalement la masse salariale et les loyers) et la réduction des délais de paiement par ses clients est un levier peu efficace, car les créances à recouvrer sont peu nombreuses à la clôture des exercices.

Les subventions complémentaires de l'État ont été indispensables pour atteindre l'équilibre.

**Tableau n° 15 : Subventions 2015-2023 de l'État et de ses opérateurs en euros**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Subventions de l'État</b>	<b>127 716</b>	<b>109 620</b>	<b>108 498</b>	<b>120 100</b>	<b>120 710</b>	<b>173 350</b>	<b>153 394</b>	<b>430 044</b>
<i>Dont dotation de fonctionnement</i>		<i>95 000</i>	<i>100 000</i>	<i>100 000</i>	<i>100 000</i>	<i>134 000</i>	<i>107 000</i>	<i>302 200</i>
<i>Dont dotation d'intervention</i>	<i>127 716</i>	<i>9 620</i>	<i>8 498</i>	<i>20 100</i>	<i>20 710</i>	<i>22 350</i>	<i>16 394</i>	<i>118 844</i>
<i>Dont dotation d'investissement</i>		<i>5 000</i>				<i>20 000</i>	<i>30 000</i>	<i>9 000</i>
<b>Autres subventions opérateurs de l'État</b>	<b>5 985</b>	<b>11 880</b>	<b>10 500</b>	<b>5 500</b>	<b>1 500</b>	<b>1 500</b>	<b>1 500</b>	<b>0</b>
<b>Total des subventions</b>	<b>133 701</b>	<b>121 500</b>	<b>118 998</b>	<b>125 600</b>	<b>122 210</b>	<b>177 850</b>	<b>154 894</b>	<b>430 044</b>

Sources : comptes financiers de l'IFCSL

Entre 2015 et 2021, les financements de l'État apparaissent globalement stables, prenant en compte pour partie le financement d'actions (bourses), exceptés en 2020 : (+50 000 €) et 2022 (+300 000 €), en raison notamment du contexte sanitaire.

### 3.3.2 Des leviers pour améliorer cette situation

La gestion budgétaire et comptable de l'IFCSL est assurée avec rigueur. L'Institut a mobilisé l'ensemble des leviers à sa disposition pour améliorer sa situation financière, mais les faibles synergies en place en limitent *de facto* le nombre.

#### 3.3.2.1 La gestion financière

L'ambassade est tenue régulièrement informée de la situation financière de l'Institut ainsi que des actions qu'il a entreprises pour équilibrer ses comptes. La gestion administrative et financière de l'IFCSL repose sur trois agents (un comptable à 70 %, une assistante comptable et une assistante administrative). Ceux-ci utilisent un système d'information spécifiquement développé dans les EAF qui comprend, depuis 2015, un module de contrôle interne. Si les

comptes ont été produits, le rapport de l'agent comptable est cependant manquant pour chaque exercice, ce qui est anormal.

Depuis 2020, des opérations de fiabilisation des comptes, notamment des actifs immobilisés de l'Institut, ont été mises en œuvre. Les discordances constatées dans le calcul du fonds de roulement par le comptable d'une part et par l'ordonnateur d'autre part, traduisent des normes de comptabilisation différentes<sup>53</sup>.

Le taux d'exécution du budget met en évidence une prévision réaliste et un suivi efficace, les décisions modificatives enregistrant des mouvements tant à la hausse qu'à la baisse. Ces taux s'établissent rarement en deçà de 90 % en dépenses, l'exercice 2020 exclu en raison de sa singularité.

### 3.3.2.2 Les mesures prises pour restaurer l'équilibre

Des efforts importants ont été accomplis ces dernières années pour améliorer la rentabilité des activités de l'IFCSL et augmenter ainsi son autofinancement. Dans le domaine des cours de langues, centre principal de ressources, l'objectif de l'IFCSL est de relancer l'activité en dépit du contexte financier délicat (baisse de la rentabilité des cours, inflation des coûts de fonctionnement) et du contexte concurrentiel important.

L'Institut français d'Italie et l'IFCSL se sont rapprochés pour mutualiser et donc réduire certaines dépenses par une remise en concurrence et la renégociation de contrats de prestataires communs (abonnements aux plateformes numériques, formation, logiciel de gestion partagé ...), réaliser des économies d'échelle et renforcer la cohérence du réseau français dans la péninsule italienne. Le site internet et l'agence comptable sont ainsi mutualisés.

La recherche de recettes nouvelles a conduit l'IFCSL à diversifier ses activités. Ainsi, les locations d'espaces ou le coworking ont progressé (23 500 € en 2022 pour le coworking contre 1 000 € auparavant), mais ces activités sont limitées par la disponibilité de ses infrastructures. D'autres sources de financement, telles que le mécénat ou le sponsoring devraient être recherchées. Des pistes diverses ont été évoquées, mais non suivies d'effet, comme par exemple :

- le transfert du centre de langues à l'Institut français d'Italie, proposé par l'inspection générale des affaires étrangères en 2020. Il aurait supprimé un instrument d'influence qui fonctionne bien, privé l'IFCSL de ressources considérables, ainsi qu'affaibli les relations avec le Saint-Siège sans que l'on mesure bien les avantages attendus de ce transfert ;

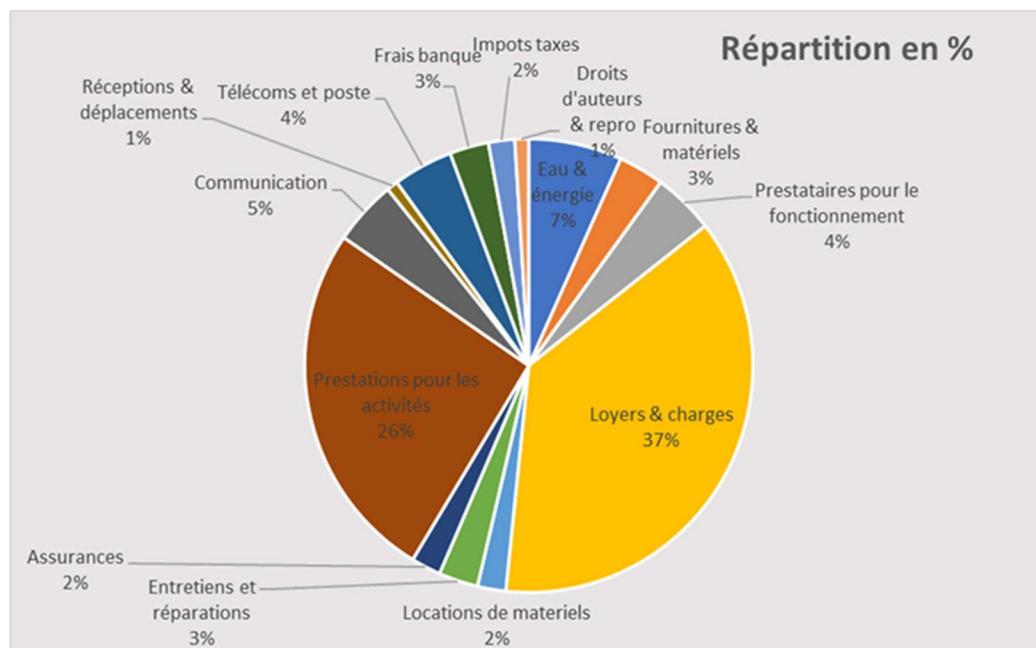
---

<sup>53</sup> L'ordonnateur, dans une logique budgétaire, exclut du calcul les charges non décaissables (amortissements et provisions, notamment celles des provisions pour indemnités de fin de contrat des agents locaux) ainsi que la valeur nette des immobilisations. Le fonds de roulement ainsi déterminé correspond aux capitaux propres. Le comptable, en revanche, retient les charges décaissables et la valeur nette des emplois pour sa détermination. Les modalités de calcul retenues nécessiteraient d'être explicitées dans le rapport de fin de gestion de l'ordonnateur, et ce d'autant que le calcul du fonds de roulement a une incidence sur la détermination du besoin en fonds de roulement.

- le recours à la Banque islamique de développement pour le financement de bourses de recherche vers le Saint-Siège à travers l'éligibilité à d'autres programmes comme la théologie de l'Islam ...

Les efforts de gestion ont toutefois buté sur l'importance de la masse salariale et des dépenses de loyer qui représentaient en 2022 plus du tiers (37 %) des dépenses de fonctionnement, hors masse salariale.

**Graphique n° 6 : La répartition des charges de fonctionnement 2022, hors masse salariale en %**



Source : rapport de l'ordonnateur de l'IFCSL 2022

Sur ces deux postes de dépenses, la marge d'action de l'IFCSL a été réduite.

Les effectifs sur la période sont stables et les fluctuations sont pour l'essentiel liées à l'application du droit italien et de la convention salariale applicable. Pour autant, des mesures de convergences telles que le remboursement pour moitié de la carte de transport, ou le remboursement ponctuel de primes exceptionnelles pour la reconnaissance du mérite, versement pourtant non prévu par les contrats, ont été mises en œuvre. Des inquiétudes sont nées sur l'application de la fiscalité italienne aux rémunérations perçues à l'IFCSL. Ainsi, des contentieux avec les autorités fiscales italiennes sont en cours auprès de certains salariés de l'Institut auxquels est réclamé le paiement de l'impôt sur le revenu.

Si la masse salariale constitue un poste de dépenses difficilement compressible, le plafond d'emplois, fixé à 27 ETP et 35 emplois stables sur la période, est également un frein au déploiement d'activités nouvelles qui pourraient être génératrices de ressources. Les activités culturelles consomment de la ressource en emploi tout en étant moins rentables que les activités d'enseignement.

**Tableau n° 16 : Évolution de la masse salariale 2015-2022 en euros**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Masse salariale</i>	1 046 058	960 416	936 339	979 271	1 026 159	983 693	933 939	997 664

*Sources : Comptes financiers de l'IFCSL*

S'agissant des dépenses de loyer, le bail conclu avec les Pieux établissements prévoit une revalorisation annuelle de 75 % de l'indice ISTAT, applicable aux loyers en Italie. Les termes du bail ont appelé de nombreuses observations :

- sur les modalités de valorisation des locaux, certes situés dans un quartier prestigieux de Rome, à proximité immédiate de l'église Saint-Louis de Français et de la Piazza Navone, mais dont l'état, notamment des bureaux, n'est pas optimal ;
- sur l'estimation du loyer du sous-sol, comprenant l'amphithéâtre dont l'aménagement a été intégralement financé par l'IFCSL.

L'évolution des dépenses de loyers s'établit comme suit :

**Tableau n° 17 : Évolution des dépenses de loyers auprès des Pieux établissements en euros**

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
168 000	168 000	168 672	170 190	171 381	137 789	113 400	169 614

*Source comptes financiers de l'IFCSL*

Un différend a existé depuis de nombreuses années entre l'IFCSL et les Pieux établissements sur le montant du loyer comme sur la prise en charge des travaux. Lors de la crise sanitaire, les Pieux établissements ont consenti à l'IFCSL, comme aux commerçants et à certains de leurs locataires particuliers, des réductions de loyer de 30 %. Dans un contexte aggravé par l'application des taux de revalorisation légaux, la situation financière de l'Institut, est néanmoins devenue difficilement soutenable ce qui a conduit le ministère à accorder une contribution exceptionnelle. Dans le même temps, une négociation tendue a opposé les Pieux établissements et l'IFCSL à la fin de 2022, les premiers souhaitant récupérer des salles de classe pour les transformer en appartements de prestige, réduisant d'autant les locaux disponibles pour les activités de l'Institut et fragilisant encore sa situation financière. L'ambassadeur n'est pas intervenu pour arbitrer entre les positions divergentes des deux administrations placées sous son autorité. Un amendement au bail a été signé en mai 2023, entérinant la restitution d'une partie des locaux utilisés et entraînant mécaniquement une réduction des loyers.

La situation n'a évolué en faveur de l'IFCSL que très récemment. L'administrateur des Pieux établissements nouvellement nommé, a proposé que soit consentie une libéralité de 30 % du loyer mensuel dû à compter du dernier trimestre 2023 et jusque fin 2024. Cette proposition a été approuvée par l'ambassadrice après avoir reçu l'avis favorable de la congrégation générale des Pieux établissements du 6 juillet 2023. Toutefois, cette disposition n'a pas été inscrite par avenant dans le bail et sa pérennité n'est pas assurée. L'IFCSL, compte tenu de sa faible marge de manœuvre pour conduire ses actions, a besoin de sécuriser cet engagement qui pourrait sinon être remis en cause. Par ailleurs, l'échéance de cette libéralité paraît trop proche pour que

l'Institut puisse déployer des projets ou des actions destinées à lui procurer des recettes supplémentaires.

L'inscription prévue de cet accord dans un cadre plus large et pérenne de coopération avec les Pieux, sous l'autorité de l'ambassadrice, offrirait des perspectives positives à l'IFCSL et, par suite, à la politique d'influence de l'ambassade de France près le Saint-Siège.

### **3.4 Un accord pérenne avec les Pieux établissements pour renforcer l'influence française**

À la fin 2023, l'IFCSL et les Pieux établissements ont négocié un accord qui couvre plusieurs enjeux.

Ce projet d'accord prévoit une mutualisation des espaces pour un accueil commun des apprenants, des pèlerins, des touristes, des abonnés à la médiathèque, ... Cet accueil serait localisé à l'Institut. Les pèlerins bénéficiaient auparavant d'un espace dédié au Centre d'accueil des Pieux établissements, rue Giovanna d'Arco (cf. rapport sur les Pieux établissements). L'IFCSL récupérerait les espaces libérés par le Centre d'accueil pour ses activités de cours. En contrepartie, les Pieux établissements pourraient pérenniser la baisse de loyer de l'IFCSL. Avec la baisse liée à la réduction de la superficie des locaux, le loyer serait ainsi réduit en année de pleine de près de 100 000 €. Cette réduction serait une contribution très significative à la maîtrise des coûts de l'Institut.

Cet accord prévoirait par ailleurs une collaboration pour le financement et la création d'un centre d'études « Religions et sociétés » évoqué supra. Ce projet *« permettrait à des étudiants et des chercheurs de toutes les rives de la Méditerranée de se rencontrer à Rome pour un temps d'étude sur ses enjeux. Le financement ne devrait pas peser sur l'EAF : les Pieux établissements et des partenaires privés devraient y participer »*.

Ce projet de l'Institut et du poste a pour objectif de recréer un courant d'échanges structuré avec le Saint-Siège, portant en particulier sur les relations entre religion et société. Il s'agirait, en partenariat avec les universités pontificales et la recherche francophone en matière de religions, de promouvoir la recherche francophone sur les religions dans le monde et l'étude du fait religieux en Méditerranée et en Afrique subsaharienne. En partenariat avec l'École française de Rome, le centre pourrait accueillir des doctorants ou post-doctorants poursuivant des travaux sur les mondes méditerranéens. Les axes de ce centre d'études ainsi que ses modalités de fonctionnement<sup>54</sup> sont en cours de définition (annexe n°1).

La concrétisation de ce projet constitue une avancée, et elle est doit à ce titre être encouragée. En effet, l'IFCSL jouit d'une assise historique réelle avec le centre qui, depuis sa

---

<sup>54</sup> Un programme à cinq ans est défini, incluant les principaux colloques à venir. Chaque année un programme des activités conjointes sera élaboré avec un budget prévisionnel. En 2023, 30 000 € ont été versés à ce titre par les Pieux établissements et 50.000€ le seront sur 2024. Une comptabilité analytique sera élaborée, distinguant les activités du centre, subventionnables, et celles, habituelles, de l'EAF, non éligibles à ce financement. Le programme de recherche et universitaire intégrera deux partenaires locaux (pouvant être une université pontificale, une académie, un dicastère ...) et français ou francophone (université ou centre de recherche).

fondation en 1945, avait accueilli nombre de personnalités politiques, intellectuelles et religieuses dont plusieurs Papes (Jean XXIII, Paul VI, Jean-Paul II).

Cet accord global doit permettre d'apporter des financements complémentaires importants à l'Institut pour ses activités stratégiques. L'apport actuel des Pieux établissements, de l'ordre de 57 000 € en 2023 et de 104 000 € en 2024, sous forme de réduction de loyer, ne constitue pas une ressource pérenne puisque limitée à fin 2024 et ne permet pas d'augmentation des programmes de bourses destinés aux ecclésiastiques. Par ailleurs, à ce stade, le volume des bourses demeure inchangé (22 financées par les Pieux en 2024 comme en 2023), ainsi que le financement de cours de langue au bénéfice de membres de la Curie et de l'École des nonces, soit un apport de seulement 65 000 €.

Compte tenu de l'importance des ressources des Pieux, un engagement financier plus fort et pérenne est souhaitable, notamment pour le financement des bourses linguistiques et de recherche. La remise en ordre attendue de leur gestion est de surcroît susceptible de dégager des marges financières supplémentaires dont une partie pourrait être utilisable pour soutenir le rayonnement et l'influence de la France auprès du Saint-Siège à travers l'IFCSL.

Le ministère souscrit à l'inscription dans un cadre pluriannuel du partenariat entre les Pieux établissements et l'IFCSL, mais indique que ce partenariat « *pourra éventuellement être déconnecté du renouvellement stricto sensu du bail* » qui lie l'IFCSL aux Pieux établissements. Il est cependant nécessaire de répondre durablement aux enjeux liés à la localisation de l'Institut et au poids de sa charge immobilière, alors même que les Pieux établissements et l'Institut relèvent de la même autorité et que les premiers disposent d'un niveau très élevé de ressources.

**Recommandation n° 4.** (Secrétaire générale du MEAE, ambassade) Inscrire le partenariat de l'IFCSL avec les Pieux établissements dans un cadre pluriannuel afin de faciliter les projets communs, d'assurer le niveau de financement requis par un nouveau centre d'études et d'accroître significativement les programmes de bourses dans l'objectif d'accroître l'influence française.

---

## CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*L'IFCSL a une activité multiple correspondant à celle d'un établissement à autonomie financière classique du ministère des affaires étrangères, mais aussi héritière du Centre Saint-Louis qui, depuis 1945, a été un foyer de réflexion intellectuelle tourné vers le Saint-Siège et les enjeux touchant la religion. Seul centre culturel français à Rome, l'IFCSL a longtemps été doté d'une assise économique solide en raison du succès des cours de français et des certifications qu'il délivre. Son taux d'autofinancement de plus de 90 % a constitué un résultat remarquable, même s'il s'est dégradé récemment avec la crise sanitaire. Les efforts entrepris depuis, tant pour maîtriser les dépenses que pour rechercher de nouvelles recettes, sont appréciables mais la recherche d'économies ne doit pas conduire à affaiblir cet instrument efficace d'influence dont dispose la France à Rome et près le Saint-Siège alors que d'autres voies sont possibles.*

*Le partenariat enfin envisagé avec les Pieux établissements est un pas important qui augure d'une collaboration constructive et utile au renforcement de l'influence française auprès du Saint-Siège. Les financements apportés doivent permettre notamment la mise en*

*œuvre d'un projet de centre d'études qui constituerait une opportunité de valoriser la recherche française sur les religions et pourrait constituer un pont vers les universités et académies pontificales. La création récemment décidée d'un réseau d'alumni pourra venir appuyer l'effort fait sur le dispositif de bourses. Celles-ci connaissent un succès important qui devrait logiquement conduire à renforcer l'effort financier correspondant pour accroître leur nombre.*

*Dans cette perspective, il est impératif que le partenariat avec les Pieux soit pérennisé et que leurs financements aux actions de l'IFCSL, centre de recherche et bourses soient accrus. L'enjeu pour l'ambassade est de définir et mettre en œuvre une stratégie qui contribue plus efficacement à l'influence de la France auprès du Saint-Siège et dans le monde chrétien. L'Institut français Centre Saint-Louis et les Pieux établissements constituent des outils d'exception à sa disposition. Cette configuration unique est au service de l'objectif partagé par ces deux acteurs de renforcer le rayonnement de la France auprès du Saint-Siège, et plus largement à Rome.*

---