

L'Imprimerie nationale

L'Imprimerie nationale, qui était un service central du ministère des finances jusqu'en 1993, est devenue à partir du 1er janvier 1994 une société anonyme appartenant à l'Etat. La Cour a contrôlé cette nouvelle société à deux reprises, en 2000 et 2006. Le contrôle de 2000 a donné lieu à un référé au ministre de l'économie et celui de 2006 à un rapport particulier et à une insertion au rapport public annuel de 2008. De plus, la commission des finances de l'Assemblée nationale a demandé à la Cour un rapport sur cette entreprise, en application de l'article 58-2 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances. Ce rapport lui a été transmis le 10 octobre 2007.

Il est ressorti de ces contrôles que l'Imprimerie nationale s'est adaptée trop lentement aux réalités du marché. Si la réforme décidée en 1993 était indispensable, la manière dont elle a été conduite a eu un coût trop élevé pour l'Etat. La gouvernance a mal fonctionné : elle n'a réagi que tardivement, lorsque la situation était très dégradée. Le plan de redressement en définitive adopté en juillet 2004 a été globalement bien mené mais les perspectives, si elles étaient désormais plus favorables, demeuraient fragiles.

De plus, la Cour avait relevé des problèmes de gestion majeurs, tels l'absence de contrôle interne ainsi que des failles dans la circulation des pièces de paiement.

La situation de l'Imprimerie nationale apparaissant mal assurée à l'issue du dernier contrôle, la Cour a procédé à un contrôle de suivi pour apprécier l'évolution de l'entreprise.

L'Imprimerie nationale a mis à profit ces deux dernières années pour consolider sa situation, mais le redressement n'est encore que partiel et dépendant de décisions extérieures.

La Cour avait relevé le coût trop élevé du redressement de l'Imprimerie nationale.

Le bilan final montre que le coût a encore augmenté.

Le plan de redressement est arrivé à son terme avec la vente de l'activité feuille³¹. Celle-ci, espérée en 2007, est finalement survenue en 2008. Mais alors que le coût de cette opération était évalué par l'entreprise à environ 16 M€, il s'est finalement élevé à 34,4 M€ y compris les pertes d'exploitation supplémentaires supportées par l'Imprimerie nationale du fait du report de la vente.

De plus, le nombre d'agents concernés par le premier plan social de 2004 et encore à la charge de l'Imprimerie nationale est beaucoup plus important que prévu, ce qui entraîne des dépenses supplémentaires, évaluées à 6,9 M€

Enfin, l'Atelier historique, qui garde vivantes les techniques anciennes et conserve une collection de poinçons typographiques remontant aux origines de l'imprimerie, n'a pas été sorti comme prévu du périmètre de l'Imprimerie nationale en 2007. Il en résulte une charge de 1 M€ par an. Avec cette charge pour 2008, le surcoût du plan de redressement par rapport aux prévisions de 2006 peut être estimé à 26,3 M€. Cette somme est à rapprocher du montant des fonds propres à fin 2006, qui était de 20,6 M€

Il reste encore, pour clore l'exécution du plan de redressement, à achever le reclassement du personnel concerné par les deux plans sociaux de 2004 et 2008 : 107 agents étaient en attente de reclassement fin 2008. Le coût de ces reclassements est en principe provisionné.

31) L'activité feuille utilise des feuilles séparées ; l'activité continue imprime de grandes quantités sur des rouleaux de papier. L'activité fiduciaire concerne des documents sécurisés, tels que les passeports ou les cartes d'identité ; elle est réservée à l'Imprimerie nationale en vertu de l'article 2 de la loi n°93-1419 du 31 décembre 1993.

La Cour avait noté que l'amélioration des comptes en 2007 permettait d'écarter le risque d'une disparition à court terme.

Ce surcoût aurait pu mettre à mal cette appréciation. Il aurait pu en effet conduire à une situation de fonds propres négatifs qui aurait sans doute été fatale à l'entreprise. Les fonds propres se sont effectivement dégradés : ils sont tombés à 15,1 M€ fin 2008, soit moins de la moitié du capital. En application de l'article L 225-248 du code de commerce, l'Imprimerie nationale a donc dû décider la poursuite de l'activité en assemblée générale extraordinaire le 25 juin 2009, tant pour la maison mère IN SA que pour sa principale filiale INCS (IN Continu et Services) qui traite l'activité hors monopole³², sans toutefois se prononcer sur la façon de reconstituer les fonds propres dans le délai de deux ans prévu par la loi.

Malgré les coûts supplémentaires du plan de redressement, l'entreprise a pu éviter de consommer la totalité de ses fonds propres, grâce à la poursuite de l'amélioration des comptes : en 2008, pour la première fois depuis 1996, l'Imprimerie nationale a dégagé un résultat d'exploitation positif. Par ailleurs, l'entreprise a mené une action vigoureuse sur le paiement des factures qui lui a permis de maintenir sa trésorerie à un niveau suffisant.

Dans la mesure où le plan de restructuration est suffisamment avancé pour que les risques de nouveaux dépassements soient désormais très réduits, la Cour confirme que la pérennité de l'entreprise semble assurée dans l'immédiat. Toutefois, l'entreprise n'est pas encore prête à supporter une disparition brutale du monopole.

La Cour avait souligné le retard pris par l'Etat pour régler la situation de l'atelier historique, qui présente un intérêt historique considérable, mais entraîne une charge estimée désormais à 1 M€ par an. L'Etat s'était engagé dans le plan de redressement à faire sortir cet Atelier du périmètre de l'Imprimerie nationale en 2007 au plus tard.

Force est de constater que ce n'est pas le cas.

32) ce monopole concerne les documents déclarés secrets ou dont l'exécution doit s'accompagner de mesures particulières de sécurité, tels que les titres d'identité, passeports et visas

L'Atelier historique a été transféré dans des locaux à Ivry ; il poursuit ses activités de formation, mais n'a plus d'activité commerciale. La solution actuellement envisagée est un transfert à l'Institut Mémoire de l'édition contemporaine³³, basé dans le Calvados, qui suppose toutefois des travaux qui ne permettent pas d'envisager le transfert avant plusieurs années. Elle pose de plus des problèmes juridiques, sociaux, et bien entendu financiers, dont aucun n'est réglé actuellement.

L'Etat ne peut attendre pour libérer l'Imprimerie nationale d'une charge qui pèse sur ses comptes. Si la solution définitive tarde, il devra prendre en charge le déficit de cet Atelier dès que possible, la date limite de son engagement étant déjà dépassée.

La Cour avait insisté sur la poursuite de l'amélioration de la productivité, condition indispensable pour que la pérennité de l'entreprise ne soit pas liée au monopole.

L'entreprise a poursuivi ses efforts dans ce domaine.

Le chiffre d'affaires du groupe est désormais supérieur au point mort, valeur à partir de laquelle la rentabilité est assurée. Cette situation n'est que normale pour une entreprise, mais elle apparaît comme un progrès important si on se souvient que le chiffre d'affaires était en 2006 encore inférieur de 23% au point mort. Le premier semestre 2009 confirme que le groupe dégage désormais un résultat net positif.

La situation est néanmoins contrastée entre les activités. La production fiduciaire et celle des cartes magnétiques dévolue à la filiale Chronoservices offrent une bonne rentabilité. En revanche, le secteur du continu est toujours déficitaire, et l'entreprise ne prévoit pas de retour à l'équilibre avant 2012 au mieux. Malgré les progrès réalisés dans le fiduciaire, l'Imprimerie nationale met en avant que cette source de pertes récurrentes ne lui permet pas encore de se passer du monopole. En effet, une concurrence sur les documents sécurisés risquerait de faire baisser à la fois les quantités et les prix, ce qui ne permettrait plus à cette activité de dégager les marges nécessaires à l'équilibre global de l'entreprise.

33) Créé à l'initiative de chercheurs et de professionnels de l'édition, cet institut est une association qui rassemble, préserve et met en valeur des fonds d'archives et d'études consacrés aux principales maisons d'édition, aux revues et aux différents acteurs de la vie du livre et de la création. Elle est soutenue par le ministère de la culture et de la communication. Le préfet et le président de la région sont membres de droit de son conseil d'administration.

La Cour avait souhaité que le conseil d'administration de l'Imprimerie nationale se dote d'un comité stratégique et d'un comité des rémunérations.

Un comité stratégique a effectivement été créé en 2008. Ses travaux se sont révélés très actifs. En revanche, le conseil d'administration n'a pas créé de comité des rémunérations, estimant que la taille de l'entreprise ne le justifiait pas.

La Cour avait préconisé que l'Imprimerie nationale se dote d'un plan d'affaires pluriannuel, identifiant notamment les perspectives liées à ses nouvelles activités, que ce soit en termes d'investissements ou de produits d'exploitation.

L'entreprise s'est dotée en 2008 d'un plan stratégique, qui englobe un plan d'affaires portant sur la période 2008-2012. Ce plan chiffre, comme le souhaitait la Cour, le montant des produits d'exploitation attendus et des investissements nécessaires.

L'Imprimerie nationale mise sur le développement d'activités dans le domaine de l'administration électronique³⁴. Cet axe de développement n'est pas sans intérêt ; il est peu risqué dans la mesure où il nécessite peu d'investissements. Il reste toutefois à faire la preuve que le marché est effectivement présent et se développera rapidement, et que l'Imprimerie nationale y trouvera sa place. Le conseil d'administration devra surveiller de près le démarrage de ces nouvelles activités : l'entreprise a failli disparaître pour s'être attachée trop longtemps à des activités dépassées ; il ne faudrait pas qu'elle disparaisse pour s'être obstinée dans des voies novatrices mais trop précoces ou trop concurrentielles.

Enfin, la Cour avait recommandé que l'Agence des participations de l'Etat (APE) affirme mieux son rôle d'actionnaire et participe au renforcement de la gouvernance de la société, à la fois par une participation plus active aux réflexions stratégiques et par une plus grande vigilance sur les résultats obtenus.

34) Ce terme recouvre l'utilisation des techniques numérisées dans le domaine de l'administration, aussi bien publique que privée. Des exemples pratiques sont les déclarations des revenus sur internet pour l'Etat, l'envoi des factures par internet pour le secteur privé.

La Cour constate que la gouvernance de l'entreprise s'est beaucoup améliorée.

Les changements opérés dans la composition du conseil d'administration se sont révélés bénéfiques et les débats sont désormais plus fournis. L'implication de l'APE est plus forte, en particulier sur les réflexions stratégiques. La création du comité d'audit a entraîné une action vigoureuse sur l'analyse des risques et l'amélioration de la gestion, ce qui a mis en lumière des montages juridiques complexes et peu clairs sur certains contrats export³⁵.

Le mandat du président s'achevait le 30 juin 2009 ; il n'a pas été reconduit. Il s'en est suivi une regrettable période de vacance à la tête de l'entreprise qui a duré deux mois et demi, le nouveau président ayant été nommé en Conseil des ministres du 16 septembre 2009.

Dans les services, la création récente d'un poste de secrétaire général devrait améliorer la coordination des services et la rigueur de la gestion, et les travaux du comité d'audit ont permis de progresser dans le contrôle interne.

L'Imprimerie nationale a mis à profit ces deux dernières années pour solder son plan de redressement, améliorer sa compétitivité et déterminer sa stratégie pour l'avenir. Elle semble en bonne voie, mais il reste un point noir important avec les pertes récurrentes du secteur continu, qui ont entamé les fonds propres jusqu'à les rendre inférieurs à la moitié du capital social fin 2008. Ils ne pourront être reconstitués que si les prévisions du plan d'affaires sont tenues. L'imprimerie nationale indique que cela nécessite le maintien du monopole sur les documents sécurisés.

De son côté, l'Etat doit respecter ses engagements et régler au plus vite le problème de l'Atelier historique.

35) L'Imprimerie nationale dispose d'une filiale spécialisée dans la recherche et le montage des contrats export, qui n'a pas été contrôlée par la Cour. Les montages évoqués concernent un petit nombre de contrats à l'exportation et une faible part de l'activité de l'Imprimerie nationale : l'exportation n'a concerné en 2008 que 5% du chiffre d'affaires. Les travaux du comité d'audit ont conduit l'APE à saisir le procureur de la République compétent. L'autorité judiciaire étant saisie, il n'appartenait pas à la Cour des comptes d'approfondir ses investigations sur ce point.

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE
ET DE L'EMPLOI**

Je partage dans les grandes lignes les observations et conclusions formulées par la Cour dans son insertion sur « l'Imprimerie Nationale ».

Après des efforts majeurs accomplis ces dernières années par la direction de l'Imprimerie nationale avec le soutien de l'Etat, l'entreprise a retrouvé l'équilibre. L'Imprimerie nationale qui, comme l'indique la Cour, a dégagé un résultat d'exploitation positif en 2008 devrait afficher un résultat net proche de l'équilibre en 2009. Ce redressement doit évidemment être consolidé, en particulier par les performances réalisées dans le fiduciaire, le redressement de l'activité du continu et la revue des activités développées au cours des dernières années. L'Imprimerie nationale doit également attacher la plus grande importance dans la conduite de ses activités à l'amélioration de sa compétitivité, à la gestion de sa trésorerie et à la maîtrise des risques. Ces différents enjeux sont au cœur de la mission qui a été confiée au nouveau président de l'entreprise, nommé au mois de juillet 2009.

Plus généralement, j'attache ainsi une grande importance à l'actualisation du plan stratégique du groupe, engagée par le président. Elle devra éclairer les choix structurants que sera amenée à faire l'Imprimerie nationale, notamment en termes de positionnement stratégique. Elle devra préparer l'entreprise aux ruptures technologiques et économiques affectant son cœur de métier et identifier de pistes crédibles de développement, alors que la réalisation des documents ressortissant au monopole défini à l'article 2 de la loi n° 93-1419 du 31 décembre 2009 continue de représenter une part très importante de l'activité de l'entreprise. Comme l'indique la Cour, la pérennité de l'entreprise ne doit pas être liée au monopole.

Je souscris entièrement aux observations de la Cour sur l'amélioration de la gouvernance de l'Imprimerie nationale. Comme le souligne la Cour, l'Etat, à travers l'Agence des participations de l'Etat, a tout particulièrement veillé à renforcer le rôle du conseil d'administration. Ce renforcement sera poursuivi, notamment par la création d'un comité des rémunérations.

S'agissant de l'Atelier du livre d'art et de l'estampe, au sujet duquel la Cour rappelle la nécessité de le sortir du périmètre de l'Imprimerie nationale, la solution envisagée consiste en un rapprochement avec l'Institut « Mémoires de l'édition contemporaine », situé à Caen. Il reste qu'il convient de préciser, en liaison avec le

ministère de la culture et de la communication, les modalités de ce transfert, afin de valoriser au mieux le patrimoine que représente l'Atelier et de minimiser les coûts. Je compte à cette fin m'appuyer sur les conclusions d'une mission conjointe de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires culturelles, qui s'est achevée dernièrement.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'IMPRIMERIE NATIONALE

L'insertion de la Cour des comptes me paraît exposer fidèlement la situation de l'Imprimerie nationale et n'appelle pas de ma part de remarques particulières.

Je crois néanmoins utile à la Cour d'apporter les informations complémentaires ci-après qui ne remettent pas en cause les conclusions générales formulées dans l'insertion.

** La Cour indique au §4 de la page 4 de son insertion que « Malgré les progrès réalisés dans le fiduciaire, l'Imprimerie nationale met en avant que cette source de pertes récurrentes ne lui permet pas encore de se passer du monopole ». En effet, une concurrence sur les documents sécurisés risquerait de faire baisser à la fois les quantités et les prix, ce qui ne permettrait plus à cette activité de dégager les marges nécessaires à l'équilibre global de l'entreprise »*

Les produits fiduciaires intègrent et croisent de multiples technologies et sécurités dont une grande part est achetée après mise en concurrence. Le savoir faire de l'Imprimerie nationale consiste à amalgamer ces éléments en toute indépendance pour obtenir le meilleur de la sécurité pour la protection des documents. L'ouverture totale à la concurrence pourrait avoir pour conséquence de limiter la possibilité d'aller chercher le meilleur de chaque technologie, souvent française, là où elle se trouve et n'aurait donc au mieux d'effet que sur la partie valeur ajoutée de l'Imprimerie nationale. Rien ne permet aujourd'hui d'affirmer que des gains de prix seraient possibles ou significatifs.

Par ailleurs, tous les efforts de l'Imprimerie nationale sont orientés vers la réduction des pertes du continu et le retour à l'équilibre le plus rapide possible de son compte de résultat. Les comptabilités des activités sous monopole et des activités hors monopole sont séparées dans deux sociétés différentes. L'objectif poursuivi, et tous les efforts sont orientés en ce sens, est de maintenir viable par ses propres moyens la société hors monopole.

** La Cour indique par ailleurs au §3 de la page 6 que « Le mandat du président s'achevait le 30 juin 2009 ; il n'a pas été reconduit ; Il s'en est suivi une regrettable période de vacance à la tête de l'entreprise qui a duré deux mois et demi. »*

Il m'est agréable de faire savoir à la Cour que depuis ma nomination à la présidence de l'Imprimerie nationale le 16 septembre 2009, je me suis attaché à développer dès mon arrivée la communication de l'entreprise autour du plan stratégique actualisé et à le décliner en plan d'actions à court et moyen terme. J'ai notamment décidé de mettre en œuvre au plus vite un plan de réduction des coûts d'achat et du Besoin en Fonds de Roulement ainsi qu'un plan d'amélioration de la productivité ; de redynamiser l'action commerciale en créant une fonction de développement des affaires ; de rénover la gestion des ressources humaines.
