



Le 7 juin 2022

Le Premier président

à

Monsieur Bruno Le Maire

Ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

Monsieur Gérald Darmanin

Ministre de l'intérieur

Réf. : S2021-1033

Objet : IN Groupe, les transformations de l'Imprimerie nationale

En application des dispositions de l'article L. 111-4 du code des juridictions financières, la Cour a examiné les comptes et la gestion de IN Groupe, pour les exercices 2015 à 2020.

À l'issue de son contrôle, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes.

IN Groupe, ex-Imprimerie nationale, a accéléré la mutation de ses activités, engagée depuis l'arrivée de l'équipe dirigeante, nommée fin 2009 et reconduite depuis. Cette société anonyme, détenue à 100 % par l'État, s'est positionnée sur toute la chaîne de valeur des marchés de produits et de services de sécurisation des identités (passeports, cartes d'identité, accès professionnels, objets connectés et services numériques de gestion associés) et des transactions bancaires (puces et hologrammes pour cartes et billets de banques). IN Groupe a ainsi fait le choix stratégique de développer, en complément de son activité en monopole, une offre concurrentielle, devenue majoritaire en l'espace de cinq ans, et son activité à l'international qui a constitué, en 2020, 53 % de son chiffre d'affaires.

L'entreprise a plus que doublé son chiffre d'affaires en cinq ans¹ et a transformé son modèle d'affaires grâce à deux leviers principaux : d'une part, quatre opérations de croissance externe réalisées avec le soutien de l'État actionnaire lui permettant d'acquérir des compétences, des technologies et de nouveaux marchés ; d'autre part, la transformation de la qualification de ses équipes et de ses infrastructures de production, notamment celles qui restaient orientées vers l'impression traditionnelle, à l'image de la reconfiguration de son site principal dans le Nord (projet « Douai 2.0 »).

¹ 427 M€ de chiffre d'affaires en 2020 à comparer à 209,3 M€ en 2015.

Pour poursuivre dans cette voie de croissance, deux chantiers doivent être rapidement conduits qui appellent des décisions de l'État : la clarification du champ du monopole en matière de production de titres sécurisés, et la définition d'une stratégie de développement et ses conséquences sur l'actionnariat public.

1. UN MONOPÔLE LÉGAL DONT LES CONTOURS DOIVENT ÊTRE PRÉCISÉS

L'État a confié des droits exclusifs à IN Groupe² pour la production de ses titres régaliens d'identité sécurisés (passeports, cartes d'identité, permis de conduire etc.). Ce monopole peut, au cas par cas, s'étendre à d'autres documents, nécessitant « *des mesures particulières de sécurité* » au sens du décret n° 2006-1436 du 24 novembre 2006³, comme les cartes d'identité professionnelle de certaines administrations, les certificats qualité de l'air (vignettes Crit'Air) et les dispositifs de traçabilité pour le tabac. Le monopole d'IN Groupe est encadré par la loi n° 93-1419 du 31 décembre 1993⁴ qui a modifié le statut de l'Imprimerie nationale, le décret de 2006 précité et divers décrets établissant la liste des documents concernés.

Ce monopole est justifié par des exigences de sécurité et de souveraineté dans la production de documents sensibles. Une personnalité indépendante *ad hoc* rend un avis sur les projets de décrets et veille à ce que le monopole reste l'exception. Elle n'est toutefois pas consultée sur les projets qui répondent aux critères du monopole mais que les administrations concernées décident de soumettre à des marchés publics.

L'état actuel du droit et son application ne sont pas satisfaisants :

a/ Ils aboutissent à des situations hétérogènes et incohérentes. La décision d'inscrire ou non la production de titres dans le cadre du monopole d'IN Groupe étant prise à l'initiative de chaque ministère, des documents de même nature peuvent être produits de manière différente. Pour la production et la gestion des cartes d'identité professionnelle de leurs agents, les administrations publiques peuvent :

- s'inscrire dans le cadre des textes encadrant le monopole ;
- procéder par appels d'offres ;
- solliciter IN Groupe directement ou dans le cadre de la convention que l'entreprise publique a mise en place avec l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), sous forme d'une plateforme de gestion des cartes agents (PGCA), ouverte aux différents ministères, mais en pratique peu utilisée.

b/ Le périmètre du monopole d'IN Groupe doit également être clarifié pour tenir compte de l'évolution des modalités de gestion de l'identité, qui dépassent la seule production de titres physiques et impliquent de plus en plus de services comme la vérification de droits, l'accès à des services le cas échéant numériques, la signature électronique de documents.

Le nécessaire réexamen des critères d'application du monopole devra associer l'ensemble des ministères clients d'IN Groupe et pourrait prendre appui sur un état des lieux recensant, en lien avec la personnalité indépendante *ad hoc*, les documents officiels (hors titres régaliens d'identité) actuellement produits dans le cadre du monopole et ceux que les ministères ont décidé de produire hors monopole alors même que certains de ces documents peuvent nécessiter, le cas échéant, des « *mesures particulières de sécurité* », au sens du décret de 2006.

² Le chiffre d'affaires d'IN Groupe lié au monopole est relativement stable en valeur absolue sur la période récente (145 M€ en 2020 contre 142 M€ en moyenne sur 2015-2019). Ces activités monopolistiques, auparavant prépondérantes dans l'activité du groupe (59 % du chiffre d'affaires en 2015), ont été réduites en valeur relative (34 % du CA en 2020) du fait de la croissance de l'entreprise et de la diversification de ses marchés.

³ [Décret n°2006-1436 du 24 novembre 2006 pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 93-1419 du 31 décembre 1993 relative à l'Imprimerie nationale - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)

⁴ [Loi n° 93-1419 du 31 décembre 1993 relative à l'Imprimerie nationale - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)

Une évolution des règles juridiques pourrait être décidée pour préciser les critères d'application du monopole et garantir leur respect au sein des administrations publiques. L'Agence des participations de l'État (APE) et IN Groupe, conscientes de cet enjeu, souhaitent cette clarification, sur laquelle le secrétariat général du ministère de l'intérieur, interrogé par la Cour et pourtant compétent sur les questions de sécurité des titres et documents officiels, ne s'est pas prononcé.

Ce monopole devra également être conforté par la réalisation périodique d'un audit externe permettant de justifier les coûts de production associés aux prestations réalisées par IN Groupe.

2. UNE RÉFLEXION A MENER SUR LA STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT ET LA PARTICIPATION DE L'ÉTAT

La période sous revue (2015 – 2020) a coïncidé avec celle de la constitution d'IN Groupe. Son total de bilan a plus que triplé, passant de 214 M€ (au 1^{er} janvier 2015) à 773 M€ (au 31 décembre 2020). Cette évolution est le résultat de quatre opérations de croissance externe. Les acquisitions de SPS (en 2014) et d'IN-IDT (en 2017) ont d'ores et déjà porté leurs fruits. L'examen des résultats post-crise sera nécessaire pour apprécier le retour sur investissement des filiales les plus récemment acquises : Surys (2019) et Nexus (2020). Le groupe a saisi, par ailleurs, de nouvelles opportunités d'activité, comme la production de la carte nationale d'identité électronique, distribuée à grande échelle depuis 2021. IN Groupe investit également dans le domaine de l'identité numérique souveraine, même s'il ne participe pas au projet d'application mobile « France identité⁵ », et vise de nouveaux marchés liés à la confiance numérique et à la sécurité de l'identité.

L'enjeu essentiel pour IN Groupe dans les mois et années à venir, outre la pleine intégration des activités de ses nouvelles filiales et la maîtrise de ses charges d'exploitation⁶, est de poursuivre l'exploration et la conquête de ces nouveaux marchés, en lien avec les évolutions du secteur à l'échelle européenne et mondiale. La stratégie de l'entreprise doit prendre en compte les enjeux industriels, technologiques et de services numériques associés à l'identité, la situation de ses activités monopolistiques, l'état de la concurrence, les incertitudes sur l'après-crise sanitaire et les efforts à mener pour améliorer sa rentabilité.

Pour mettre en œuvre cette stratégie, IN Groupe bénéficie de la confiance de son actionnaire unique, l'État, qui a accompagné son développement par des augmentations de capital et contribue à sa crédibilité et à sa visibilité. Cependant, le groupe public, devenu une entreprise de taille intermédiaire (ETI) importante dans le secteur de l'identité sécurisée, doit faire face à des concurrents aux surfaces financières très supérieures à la sienne. Cette situation soulève la question de synergies complémentaires à mettre en œuvre avec des sociétés concurrentes, partenaires et/ou clientes, actives dans ce secteur et au capital desquelles l'État est également présent.

L'État actionnaire doit préciser, en lien avec les autres administrations concernées, la stratégie de développement d'IN Groupe pour lui permettre de saisir les opportunités du développement des marchés de l'identité numérique sécurisée, tout en prenant en compte les enjeux de sécurité et de souveraineté économiques, liés à ses activités monopolistiques. Selon les choix opérés, le niveau de l'actionnariat de l'État dans IN Groupe, aujourd'hui à 100 %, devra être ajusté.

⁵ Une première version de cette application a été lancée en mai 2022 (<https://france-identite.gouv.fr>).

⁶ La performance générale d'IN Groupe au cours de la période sous revue (2015 – 2020), caractérisée par une dynamique favorable et un doublement du chiffre d'affaires (+ 104 %) a été minorée par la croissance plus rapide des charges d'exploitation (+ 124 %), en particulier s'agissant des charges de personnel.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 (Agence des participations de l'État, secrétariat général du ministère de l'intérieur) : réexaminer les critères d'application du monopole légal d'IN Groupe afin d'en clarifier le périmètre ;

Recommandation n° 2 (Agence des participations de l'État, direction générale des entreprises) : préciser la stratégie de développement d'IN Groupe et réexaminer en conséquence le niveau de la participation de l'État actionnaire au capital.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois, prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication⁷.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Pierre Moscovici

⁷ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 modifié portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).