

L’Imprimerie nationale : le coût d’une réforme mal pilotée

PRESENTATION

L’Imprimerie nationale, qui était un service central du ministère des finances jusqu’en 1993 et employait 2 000 personnes, est devenue à partir du 1^{er} janvier 1994 une société anonyme appartenant à l’Etat. Le monopole dont elle bénéficiait pour réaliser les commandes des administrations a été simultanément limité aux seuls travaux concernant des documents déclarés secrets ou dont l’exécution doit s’accompagner de mesures particulières de sécurité, tels que les titres d’identité, passeports et visas.

A l’instar d’autres pays étrangers comme les Etats-Unis, l’Espagne ou l’Italie, la France a donc choisi de garder le contrôle direct de la fabrication des documents sensibles. Dans le même temps, le Gouvernement n’a pas souhaité regrouper l’ensemble des entités réalisant des travaux d’édition pour le compte des administrations : la Documentation française et les Journaux Officiels sont restés des services de l’Etat.

En 2000, la Cour a contrôlé les exercices 1994 à 1999, premiers à suivre la mise en place du nouveau statut de l’Imprimerie nationale. Elle a souligné¹⁵⁸ alors les principales difficultés de l’entreprise : tassement du chiffre d’affaires, capacité d’autofinancement insuffisante, charges d’exploitation trop élevées, délais de règlement par les administrations très largement supérieurs à la normale. Elle a relevé que la stratégie était atypique : l’Imprimerie nationale ne privilégiait aucun axe de développement et conservait ses activités traditionnelles tout en s’engageant dans des diversifications, alors que ses concurrents se

158) Rapport particulier transmis au ministre de l’économie, des finances et de l’industrie et au Parlement le 21 février 2002.

recentraient sur leurs métiers de base ou les abandonnaient pour développer de nouveaux produits. De plus, l'entreprise misait sur le développement d'un chiffre d'affaires essentiellement constitué d'activités dont les prix de vente ne couvraient pas les charges. La stratégie de croissance externe se soldait dans le même temps par un échec, toutes les filiales acquises contribuant à la dégradation du résultat net. Sur le plan de la gestion, le contrôle mettait en lumière des faiblesses, en particulier dans le domaine du contrôle, des cessions internes et des délais de facturation aux clients.

Un nouveau contrôle a porté sur les années 2000 à 2006 et a confirmé¹⁵⁹ les analyses antérieures. En même temps, la commission des finances de l'Assemblée nationale a demandé à la Cour un rapport sur l'Imprimerie nationale, en application de l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Ce rapport lui a été transmis le 10 octobre 2007.

Les développements qui suivent visent à mettre particulièrement en lumière les retards intervenus dans la mise en œuvre de mesures de redressement : l'Imprimerie nationale s'est adaptée trop lentement aux réalités du marché ; sa gouvernance a mal fonctionné ; le plan de redressement en définitive adopté en juillet 2004 a été globalement bien mené mais les perspectives, si elle sont désormais plus favorables demeurent fragiles ; 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 Cour examine par ailleurs les conditions dans lesquelles l'entreprise a vendu son immeuble de la rue de la Convention à Paris, immeuble qui a été ensuite racheté par l'Etat.

I - Une adaptation trop lente aux réalités du marché

Le changement de statut, et la réduction du champ de son monopole, ont eu pour effet de placer l'Imprimerie nationale dans un environnement concurrentiel difficile. L'entreprise aurait donc dû analyser dès sa création les forces et les faiblesses de ses différents métiers pour définir les mesures propres à lui permettre de s'adapter à la concurrence. Cette réflexion stratégique n'a pas été entreprise à temps.

159) Rapport particulier transmis au ministre de l'économie, des finances et de l'emploi et au Parlement le 30 juillet 2007.

Elle aurait été d'autant plus nécessaire que le premier exercice social de la nouvelle entité a montré que sa situation était très fragile : le chiffre d'affaires n'était en effet qu'à peine supérieur au point mort, alors même que l'Imprimerie nationale n'avait encore réalisé que des marchés passés sous le régime du monopole.

La fin progressive des marchés passés sous le régime du monopole, et tout particulièrement à partir de 1996 la perte du marché de l'annuaire qui représentait 40% de son chiffre d'affaires, a conduit l'Imprimerie nationale à tenter de développer ses activités sur le marché concurrentiel. Pour autant, la dégradation des résultats n'a pu être évitée et les premières pertes sont apparues en 1997 : c'est seulement à ce moment que, devant la dégradation des comptes, la direction a lancé un plan d'économies, dont les effets ont été limités malgré une première baisse des effectifs. Même à ce moment, elle n'a toujours pas entrepris d'étude stratégique. Les pertes ont ensuite fortement augmenté. Le tableau suivant montre l'évolution très défavorable des comptes consolidés, notamment à partir de 2000.

Principaux chiffres des comptes consolidés

en M€

	1994	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2006
Total actif	302,4	319,0	317,2	322,2	274,7	195,3	177,5	194,1	146,2
Capitaux propres	234,8	237,5	216,6	173,7	74,9	-30,8	-159,8	-9,5	20,5
Chiffre d'affaires	243,5	260,5	276,2	272,2	208,8	176,5	162,4	136,6	129,3
Résultat courant	0,6	0,6	-11,2	-35,1	-39,4	-57,2	-44,5	-42,0	-10,3
Résultat net	0,9	0,3	-11,9	-29,6	-46,8	-105	-129	-46,5	30,0
Effectifs au 31/12	1938	1990	1829	1642	1609	1417	1145	604	592

Devant cette dégradation, l'Etat actionnaire a pris l'initiative de faire réaliser un audit stratégique en 1999. Les constatations de cet audit rejoignaient celles de la Cour, et ses conclusions étaient pessimistes : l'Imprimerie nationale n'était compétitive sur aucun de ses métiers et une projection de son positionnement compétitif conduisait à prévoir sa disparition dans un proche avenir. Sur la base de cet audit, l'entreprise a approuvé en 2000 un « plan stratégique » portant sur les exercices 2000 à 2003.

Cependant, malgré les conclusions de l'audit, ce plan ne prévoyait aucune inflexion significative de la stratégie. La dégradation s'est donc poursuivie, ce qui a conduit le comité central d'entreprise à voter une résolution d'ouverture de la procédure du droit d'alerte le 16 juin 2001. C'est seulement un an plus tard, le 10 juillet 2002, qu'un nouveau plan pour la période 2002-2005 a été soumis au conseil d'administration. Les résultats continuant à se dégrader, il a été actualisé le 6 juin 2003. Le dossier soumis alors au conseil d'administration précise explicitement : *« La volonté affichée et maintenue de l'Imprimerie nationale depuis le premier plan d'affaires élaboré en 1999 est de maintenir sa présence sur les trois filières de production (rotatives, feuilles et continu) en accentuant le développement des produits fiduciaires et sécurisés à travers un rôle d'intégrateur de services. »* Ainsi, et malgré son échec patent, la stratégie n'était toujours pas modifiée dans ses fondements mêmes.

Si, pour la première fois néanmoins, ce plan stratégique intégrait la nécessaire diminution de l'emploi, c'était sans prévoir de licenciements malgré l'urgence de l'adaptation nécessaire. En fait, après une légère hausse en 1994 et 1995, la baisse tendancielle des effectifs depuis 1997 est due au non remplacement de tous les départs. L'actualisation du plan stratégique, suivie six jours plus tard de la nomination d'un nouveau président, n'a pu infléchir le résultat net de 2003 qui s'est révélé désastreux avec une perte d'exploitation dépassant 57 M€, soit près du tiers du chiffre d'affaires.

Les commissaires aux comptes ont déclenché à leur tour une procédure d'alerte, qui a conduit l'Etat à solliciter de la Commission européenne l'autorisation d'accorder une aide au titre du sauvetage d'une entreprise en difficulté. Cet accord a été obtenu le 18 février 2004 sous réserve d'un plan de redressement qui a été approuvé par le conseil d'administration le 8 juillet 2004, puis par la Commission le 20 juillet 2005. Il a profondément transformé l'entreprise et il était en cours d'achèvement en 2007.

L'entreprise a donc attendu dix ans pour s'adapter à son environnement concurrentiel et prendre les mesures nécessaires pour assurer sa pérennité. Ce délai peut en partie s'expliquer par le contexte du changement de statut : l'Etat avait en effet consenti des investissements importants - environ 120 M€ entre 1987 et 1992 – pour moderniser la future entreprise. En outre, les débats au Parlement avaient fait ressortir une vision optimiste de l'avenir de l'Imprimerie nationale, présentée comme moderne et compétitive. Il était donc peu imaginable que la direction s'engage immédiatement dans des plans de restructuration comprenant des baisses d'effectifs, d'autant plus que l'impossibilité de licencier ceux des agents qui ne bénéficiaient pas de la garantie de l'emploi était à l'époque une contrainte non écrite imposée à la direction. Si on doit garder à l'esprit la pression que cette règle tacite, aujourd'hui disparue, exerçait sur les responsables, il n'en reste pas moins qu'un véritable plan de redressement n'a été décidé qu'en 2004, lorsque l'Imprimerie nationale était au bord du dépôt de bilan.

II - Une faiblesse de la gouvernance

L'Imprimerie nationale, société anonyme régie par la loi sur les sociétés commerciales, est administrée par un conseil d'administration dont la composition résulte de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public. Le nombre des membres est de dix-huit, répartis à parts égales entre trois catégories :

- les représentants de l'Etat nommés par décret ;
- des personnalités qualifiées nommées dans les mêmes conditions ;
- les représentants élus par les salariés.

Depuis son changement de statut, l'Imprimerie nationale a connu trois présidents, dont le dernier a été nommé en 2003. Si les deux premiers étaient issus de la fonction publique, leur successeur vient du secteur privé.

Alors que l'Imprimerie nationale se trouvait confrontée à une mutation extrêmement délicate, qui la faisait passer brutalement d'un statut public et d'un marché protégé à un statut privé et un marché hautement concurrentiel, son conseil d'administration ne comportait aucun membre à même d'intégrer rapidement les exigences de rentabilité et de concurrence propres à une entreprise privée. Les salariés exerçaient une très forte influence, sans qu'aucun véritable professionnel du secteur n'y fasse contrepoids. Cette situation, qui n'était pas à l'évidence propice aux ruptures stratégiques, peut expliquer partiellement que les mesures de

redressement aient été prises très tardivement. Ce n'est qu'à partir de 2004 que la composition du conseil a commencé à évoluer.

La lecture des comptes rendus des séances fait apparaître un conseil d'administration peu réactif, dont les débats concernent principalement les représentants des salariés, le président et le représentant de la direction du trésor chargée de gérer les participations de l'Etat. Les autres représentants de l'Etat se manifestent peu, et les personnalités qualifiées limitent leurs interventions à des demandes de précisions, mais ne suggèrent aucune orientation de fond.

Les comptes rendus des trois conseils des 21 avril 2000, 10 juillet 2002 et 6 juin 2003 sont particulièrement éclairants : ces trois conseils ont approuvé sans en discuter les hypothèses de base des plans stratégiques successifs qui se sont révélés très rapidement irréalistes. Le conseil d'administration du 10 juillet 2002 est d'autant plus remarquable qu'il avait examiné auparavant le rapport de l'expert nommé après le lancement d'une procédure d'alerte par le comité central d'entreprise. Ce rapport était accablant sur les handicaps de l'entreprise : alors qu'il y avait 1596 salariés au début de 2002, le handicap de productivité était chiffré à 700 personnes. Après l'exposé du président sur son plan, dont les limites étaient cependant manifestes au regard des évolutions des premiers mois de 2002, la seule intervention du représentant de la direction du trésor est résumée comme suit dans le compte rendu : « *M. ... souscrit à ce qui vient d'être dit sur le projet de réforme profond qui est nécessaire et souhaite insister sur un point : des gages de réussite doivent être donnés et pour cela, l'adhésion de tous est nécessaire.* »

La critique ne peut toutefois s'arrêter au seul conseil d'administration. Le ministère de l'économie a insuffisamment exercé ses responsabilités d'actionnaire alors même qu'il détenait l'intégralité du capital. Il est demeuré trop en recul en matière stratégique et insuffisamment réactif devant les pertes, faute notamment de disposer d'une capacité d'analyse suffisante sur un secteur économiquement difficile.

Il est difficilement compréhensible que le ministère de l'économie ait pu approuver un plan stratégique en contradiction avec l'audit qu'il avait diligenté et que la dégradation des résultats ne l'ait pas conduit à remettre en cause les hypothèses des plans successifs. Comme le souhaitent aujourd'hui ses responsables, l'Agence des participations de l'Etat doit à l'avenir renforcer cette capacité, afin de pouvoir orienter et si nécessaire infléchir les réflexions du management interne.

III - Un plan de redressement tardif, mais globalement bien mené

Le plan de redressement de juillet 2004 comprenait quatre volets :

- une recapitalisation, d’autant plus indispensable que les fonds propres de l’entreprise étaient devenus négatifs ;
- un plan de sauvegarde de l’emploi qui prévoyait une forte baisse des effectifs ;
- la cession de nombreuses activités ;
- enfin, la filialisation des activités conservées en dehors du monopole, afin de séparer les comptes et de garantir l’absence de subventions croisées entre secteurs sous monopole et secteur concurrentiel.

Le coût du plan était estimé à 233 M€, financé par un apport de 197 M€ de l’Etat et la vente du siège social qui a apporté 33,4 M€ en valeur nette (le montant de l’intéressement prévu par le contrat sur la revente par l’acquéreur est venu s’y ajouter mais n’a été connu qu’en 2007¹⁶⁰), complétée par un emprunt bancaire d’un montant maximum de 12,5 M€.

Le recentrage sur un petit nombre d’activités, principalement le fiduciaire, c’est à dire la réalisation de documents comportant des signes de sécurité tels que les passeports, les futures cartes d’identités électroniques, les cartes grises ou éventuellement les cartes Vitale, et les cartes électroniques telles que celles qui servent à contrôler les temps de conduite des poids lourds, constituait le cœur de la nouvelle stratégie d’entreprise. Les autres activités devaient être cédées ou fermées. Dans les activités classiques d’imprimerie, seule l’impression en continu devait être gardée, à condition de devenir rentable, car son implantation dans l’usine sécurisée de Douai aurait rendu très délicate la séparation des activités fiduciaires. En revanche, il était prévu de céder l’activité des rotatives, avec la filiale ISTRAN, les activités d’impression par feuille, le prépresse, la logistique, la vente par correspondance, les éditions générales et les éditions techniques et les beaux livres. Toutes ces activités étaient déficitaires.

160) cf. pages 635 et suivantes.

La vente des activités d'édition s'est accompagnée de la vente des stocks et de la marque « Imprimerie nationale éditions ». On peut donc encore trouver en vente les séries éditées par l'Imprimerie nationale¹⁶¹, et des nouveaux ouvrages sont de plus commercialisés sous cette marque, sans que l'Imprimerie nationale ait conservé un droit de regard sur cette utilisation de son nom.

Le financement du plan intégrait la vente du siège social, décidée antérieurement pour rationaliser la production¹⁶². Grâce à l'intéressement versé en 2007 lors de la revente de l'immeuble, la plus-value dégagée a été de 51,4 M€.

Le plan de redressement a naturellement entraîné une forte baisse des effectifs, ce qui devait permettre le retour à la rentabilité dans les activités conservées. Pour les activités cédées, l'Imprimerie nationale devait reclasser ou licencier ceux des agents qui n'étaient pas repris par les acquéreurs. A l'inverse, l'évolution des métiers a obligé l'Imprimerie nationale à se doter de nouvelles qualifications, en particulier pour la réalisation du passeport électronique à puce.

L'entreprise a ainsi connu un bouleversement profond de son personnel : du 1^{er} janvier 2003, date à laquelle l'effectif atteignait 1609 personnes, jusqu'au 1^{er} mai 2007, 470 agents sont partis en retraite ou en préretraite, 428 ont quitté l'entreprise avec les filiales cédées ou par démission, 167 ont été licenciés et 61 sont retournés dans l'administration. Pendant cette même période, 169 ont été embauchés, principalement pour les métiers nouveaux liés aux passeports électroniques.

A sa création, l'entreprise comprenait 2000 agents environ pour un chiffre d'affaires voisin de 250 M€ ; à l'achèvement complet du plan de redressement, elle aura environ 540 agents pour un chiffre d'affaires de 130 M€. Le chiffre d'affaires par agent aura ainsi pratiquement doublé.

Le plan était en cours d'achèvement fin 2007. Il s'est globalement déroulé conformément aux prévisions. Toutefois, la cession de l'activité feuille s'est révélée plus difficile qu'espérée ; l'entreprise prévoit qu'elle soit réalisée fin 2007, l'option de la liquidation n'étant toutefois pas exclue. De même, le plan social n'est pas totalement réalisé, environ 50 agents n'ayant pu être reclassés dans les délais prévus. Le plan devant être clos fin 2007, des licenciements pourraient être inéluctables.

161) L'Imprimerie nationale ne participe plus à la vente de ces collections, son seul point de vente situé rue de la Convention ayant été fermé en 2007.

162) Cf. également pages 635 et suivantes.

IV - Une amélioration acquise à un coût trop élevé

L'entreprise a aujourd'hui accompli un chemin considérable dans la voie du redressement. Il lui en reste cependant encore beaucoup à accomplir, car la productivité demeure encore insuffisante.

Les perspectives pour 2007 sont encourageantes. Si l'on retrace le budget de 2007 en supposant réalisés les derniers effets du plan de redressement, on aboutit à un résultat net légèrement positif, hors événements exceptionnels. L'amélioration est donc réelle ; mais, comme elle résulte principalement de l'activité encore en monopole, elle ne traduit pas une véritable normalisation. L'entreprise doit donc poursuivre ses efforts pour qu'un résultat net positif résulte de sa compétitivité et non du seul maintien d'un marché protégé. Il est toutefois certain que la brusque disparition d'un monopole qui représente près de la moitié de son activité, serait encore incompatible avec la pérennité de l'entreprise.

Pour mettre l'Imprimerie nationale dans les meilleures conditions, il conviendra également que l'Etat veille à améliorer la gouvernance et mette le conseil d'administration en mesure de jouer pleinement son rôle, en choisissant notamment des personnalités qualifiées pour leur connaissance du métier d'imprimeur et de la gestion privée. Il serait également souhaitable que le conseil se dote, en sus du comité d'audit récemment créé, d'un comité stratégique et d'un comité des rémunérations.

On peut par ailleurs regretter le retard pris par l'Etat pour régler la situation de l'Atelier historique, probablement seul au monde à garder vivantes les techniques anciennes et à conserver une collection de poinçons typographiques remontant aux origines de l'imprimerie. Cette situation présente un intérêt historique considérable, mais entraîne une charge estimée à 0,9 M€ par an, qu'il est anormal de laisser à l'Imprimerie nationale. L'Etat doit donc organiser au plus tôt la sortie de cet atelier de l'entreprise, comme il s'y est engagé dans le plan de redressement.

Même si le redressement est mené à bien dans la période à venir, il restera que les conditions dans lesquelles a été mené le changement de statut ont été très coûteuses pour l'Etat. Sans même compter les investissements réalisés avant cette date, l'Etat a investi 150 M€ en 1994 et 197 M€ en 2004 pour une entreprise qui a désormais cédé ses principaux actifs et qui n'avait plus que 20,5 M€ de fonds propres fin 2006.

Le changement de statut était certes indispensable, le statut d'administration centrale étant mal adapté à une activité de production industrielle. L'Imprimerie nationale avait des coûts de production très supérieurs aux prix du marché. Les surcoûts ainsi pris en charge par des clients majoritairement publics peuvent être estimés à environ 68 M€ par an. Le maintien de cette situation n'était pas acceptable pour la collectivité. L'économie récurrente permise par l'ouverture du marché justifie la réforme entreprise. Celle-ci a cependant été menée à un coût trop élevé.

La mise en place de la nouvelle société a en effet été accompagnée d'une dotation financière initiale très large de l'Etat : les capitaux propres de l'Imprimerie nationale représentaient au 1^{er} janvier 1994 près de 80 % de son bilan. Cette aisance financière lui a permis d'absorber longtemps des déficits avant de devoir prendre des mesures drastiques : une dotation initiale moins généreuse aurait vraisemblablement conduit à prendre plus rapidement des mesures de redressement, et permis de diminuer les contributions totales de l'Etat.

————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

La transformation du statut de l'Imprimerie nationale opérée en 1994 a ouvert une période très délicate. Le changement culturel imposé aux personnels et aux dirigeants nécessitait à l'évidence une étape d'adaptation, qui a conduit l'Etat à doter généreusement la nouvelle entité en fonds propres.

L'entreprise et l'Etat n'ont pas utilisé le répit que leur donnait cette aisance financière pour définir une stratégie réaliste et la mettre en œuvre. Le contexte du changement de statut ne peut justifier à lui seul la persistance pendant près de dix ans des pratiques anciennes. Il est regrettable qu'il ait fallu attendre l'approche du dépôt de bilan pour que des mesures de redressement coûteuses pour l'Etat soient enfin mises en œuvre.

Aujourd'hui toutefois, l'entreprise a été profondément transformée et recentrée sur un cœur de métier où elle bénéficie d'un monopole pour les commandes de l'Etat. L'amélioration des comptes est réelle : si on enlève les dernières charges du plan de redressement, l'exercice 2007 devrait présenter un résultat d'exploitation bénéficiaire. Cette situation permet d'écarter le risque d'une disparition de l'entreprise à brève échéance.

Néanmoins, la situation n'est pas encore normalisée. La productivité a été fortement améliorée, mais demeure insuffisante, particulièrement dans le secteur du continu. Le résultat tient actuellement principalement au secteur fiduciaire, et en particulier à sa partie sous monopole, qui apparaît actuellement indispensable pour assurer la pérennité de l'entreprise.

Il convient donc que l'Imprimerie nationale poursuive ses efforts pour arriver dès que possible à des productivités comparables à celles de ses concurrents. C'est à cette condition qu'elle pourra être considérée comme réellement sauvée.

Au-delà de ce constat global et de la nécessité de poursuivre les efforts de productivité, la Cour formule les recommandations suivantes :

- l'Imprimerie nationale devrait formaliser 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 ;

- il serait souhaitable que le conseil d'administration de l'Imprimerie nationale se dote d'un comité stratégique et d'un comité des rémunérations ;

- l'Agence des participations de l'Etat doit mieux affirmer son rôle d'actionnaire et participer 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.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'EMPLOI**

Le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi (MINEFE) partage dans les grandes lignes les observations formulées par la Cour dans cette insertion au rapport public concernant l'Imprimerie Nationale, notamment le diagnostic qu'elle porte sur les causes des difficultés passées et son analyse de la situation actuelle et des perspectives à moyen terme de l'entreprise. Ce document appelle toutefois un certain nombre d'observations complémentaires.

La Cour estime en effet que l'entreprise n'a entrepris que trop tardivement les efforts nécessaires pour s'adapter aux réalités du marché et améliorer sa compétitivité, ainsi que pour définir un positionnement stratégique adéquat, s'appuyant sur ses forces et sur son savoir-faire. Elle considère que ce retard est pour partie imputable à une implication insuffisante du conseil d'administration de l'entreprise, et à un manque de réactivité de l'Etat, qui aurait selon la Cour insuffisamment exercé ses responsabilités d'actionnaire. Ces conclusions me semblent devoir être fortement nuancées.

1) Sur l'adaptation de l'entreprise aux réalités du marché

Un audit stratégique – confié à un cabinet de conseil en stratégie – a été lancé dès 1999 à la demande du conseil d'administration et de la direction du Trésor, en réaction à la dégradation de la situation de l'entreprise. Cet audit, mentionné d'ailleurs par la Cour, tout en identifiant clairement les problèmes de compétitivité de l'entreprise et en soulignant le caractère atypique du positionnement de l'IN sur l'ensemble des filières du secteur (rotative, feuille, continu et fiduciaire), ne recommandait pas pour autant un changement radical de stratégie passant par un recentrage sur certaines activités. Il avait en revanche souligné que ce positionnement nécessitait une excellence opérationnelle et un contrôle rigoureux des coûts, ainsi qu'une force commerciale étoffée et spécialisée.

Il convient par ailleurs de souligner que la très forte dégradation de la situation enregistrée à partir de 2000 a été due pour partie à des facteurs externes, qui sont venus contrarier les efforts d'adaptation engagés par la direction de l'entreprise : forte baisse du volume d'imprimés produit par les industries graphiques en 2001-2002, en lien avec le retournement de la conjoncture économique, se traduisant par des surcapacités de production et une forte pression sur les prix, baisse progressive du marché des formulaires en continu, du fait de la tendance à la dématérialisation, et enfin et surtout perte du contrat de l'annuaire de France Télécom, pour lequel près de 300 personnes étaient mobilisées et qui avait conduit l'entreprise à réaliser des investissements très lourds en vue de satisfaire les exigences d'un client qui représentait en 2000 près de 40 % du chiffre d'affaires de l'IN.

Il est possible de soutenir, avec le recul, que les coûts économiques et sociaux de la restructuration engagée depuis 2004 auraient peut-être pu être moins élevés si elle avait été lancée plus tôt. Force est toutefois de constater qu'il n'a pas été possible de dégager un consensus entre l'ensemble des parties prenantes (Etat, direction et personnels de l'entreprise) sur la nécessité d'une restructuration aussi profonde avant 2004.

2) Sur la gouvernance de l'entreprise et le rôle de l'Etat actionnaire

La Cour estime que le conseil d'administration de l'entreprise n'était, du fait de sa composition, pas « à même d'intégrer rapidement les exigences de rentabilité dans le contexte concurrentiel dans lequel l'entreprise était amenée à évoluer ». Le MINEFE ne partage pas cette opinion : s'il est incontestable que les contraintes imposées par la loi de démocratisation du secteur public conduisaient nécessairement à ce que les deux tiers du conseil soient composés d'administrateurs représentant l'Etat et de représentants des salariés, un tiers de ses membres étaient en revanche des personnalités qualifiées, émanant de grandes entreprises publiques ou privées soumises à la concurrence et aux impératifs de productivité et de rentabilité, et dont certaines ont joué un rôle important dans l'animation des débats du conseil.

La Cour semble en outre négliger dans son rapport les efforts importants menés depuis 2003 pour améliorer la gouvernance de l'entreprise. L'Etat actionnaire a joué à cet égard un rôle moteur en procédant à la mi-2003 à un renouvellement du management, avec la nomination d'un nouveau PDG, fort d'une longue expérience dans le secteur de l'imprimerie, qui a reçu pour mandat de redresser la situation de l'entreprise. Il a par ailleurs été procédé à un renouvellement important des membres du conseil d'administration en juin 2004, veillant à introduire dans le collège des personnalités qualifiées plusieurs personnes disposant d'une expérience significative du monde de l'entreprise, aptes à impulser et soutenir les inflexions stratégiques majeures nécessaires pour redresser la situation ; la recherche de deux nouvelles personnalités qualifiées destinées à entrer au sein du conseil d'administration est en cours, en liaison avec l'entreprise, pour pourvoir à la vacance de deux sièges. C'est à l'initiative de l'Agence des participations de l'Etat que le conseil d'administration de l'Imprimerie Nationale s'est doté d'un règlement intérieur, et d'un comité d'audit, qui a impulsé un certain nombre de chantiers importants (remise à plat des fonctions financières et comptables de l'entreprise, amélioration des procédures et du dispositif de contrôle interne).

La Cour émet de nombreuses observations sur le rôle joué par l'Etat en tant qu'actionnaire. Elle estime en particulier que l'Etat aurait été trop en retrait en matière stratégique ou encore insuffisamment réactif vis-à-vis des difficultés de l'entreprise. Elle illustre notamment cette observation par la retranscription des propos de l'administrateur représentant la direction du Trésor lors du conseil d'administration de juillet 2002.

Ce propos isolés ne reflètent pas la réalité des relations entre l'entreprise et l'Etat actionnaire, ni ne témoignent d'un défaut de vigilance de la part des services de l'Etat, qui entretenaient un dialogue permanent avec l'entreprise sur sa stratégie et sa situation financière. Le conseil d'administration de juillet 2002 n'avait pas par ailleurs pour objet d'approuver formellement un plan stratégique, mais plutôt de discuter, sur la base de premiers éléments de réflexion présentés par la direction, des voies et moyens d'un redressement de la situation économique de l'entreprise et de réunir un consensus sur la nécessité d'évaluation profonde dans le fonctionnement de celle-ci, ce que la direction du Trésor avait recommandé dès le début de l'année 2002, au vu de l'évolution préoccupante de la situation. L'Etat actionnaire avait en outre alerté le Président-directeur général de l'entreprise en septembre 2002 sur les inflexions stratégiques qui s'avéraient nécessaires pour assurer la survie de l'Imprimerie Nationale, et s'était interrogé lors de cet entretien sur la pertinence des conclusions de l'audit stratégique mené en 1999, en particulier sur la présence de l'entreprise sur l'ensemble des métiers précités.

Il convient par ailleurs de rappeler que c'est sous l'impulsion et avec le soutien très actif de l'Etat actionnaire que l'entreprise a engagé en 2004 un virage stratégique majeur, passant par un recentrage sur son cœur de métier, la cession des activités concurrentielles déficitaires, et une réduction très forte de ses effectifs, qui ont été réduits de près des deux tiers en quelques années. Après avoir nommé un nouveau PDG, l'Etat a élaboré conjointement avec la nouvelle équipe dirigeante le plan de restructuration et le plan de sauvegarde de l'emploi, mis en place des dispositifs de reclassement des personnels, négocié avec la Commission européenne les termes du soutien financier apporté à l'entreprise en accompagnement de ces efforts, et enfin veillé très étroitement à la mise en œuvre de l'ensemble des engagements pris dans ce cadre par l'entreprise dans les délais fixés. Il paraît donc contestable de laisser entendre que l'Etat serait resté inerte face aux difficultés de l'entreprise.

C'est enfin à la demande de l'Agence des Participations de l'Etat et du conseil d'administration de l'entreprise que celle-ci s'est engagée dans l'élaboration d'un nouveau plan stratégique. Cet exercice, mené avec l'appui d'un conseil externe, permettra à l'entreprise d'approfondir sa réflexion sur son positionnement stratégique sur le marché de l'imprimerie, et sur la pertinence et le modèle économique des nouveaux axes de développement qu'elle entend privilégier (personnalisation des documents, lutte contre la contrefaçon / techniques d'authentification, administration électronique) pour trouver de nouveaux relais de croissance et consolider son redressement, qui reste encore fragile. Ces orientations seront traduites dans un nouveau plan d'affaires pluriannuel, qui permettra de doter l'entreprise d'un nouvel outil de pilotage stratégique et financier, lui donnant une visibilité sur le moyen terme. L'élaboration de ce plan doit constituer un temps fort dans la vie de l'entreprise, et permettre de fédérer l'équipe

dirigeante et les personnels autour d'un projet mobilisateur, garant de l'avenir de l'Imprimerie Nationale.

3) Sur le plan de restructuration de 2004

Comme le rappelle la Cour, un plan de restructuration de grande ampleur a été lancé en juillet 2004. Les termes et les objectifs de ce plan ont été élaborés et discutés avec le management au premier semestre 2004, puis négociés avec la Commission européenne. L'Etat en tant qu'actionnaire a accompagné ces efforts par une recapitalisation de l'entreprise à hauteur de 197 M€, intervenue à l'automne 2005 après l'accord de la Commission européenne. Conformément à la réglementation européenne, cet apport en capital a été dimensionné pour financer les nécessaires restructurations (plan de sauvegarde de l'emploi, réorganisation industrielle, coût de sortie des activités déficitaires), et rétablir les fonds propres et la trésorerie à un niveau suffisant pour restaurer durablement la viabilité financière de l'entreprise.

Les mesures mises en œuvre depuis 2004 s'articulent autour de différents volets :

- le volet social, avec un deuxième plan de sauvegarde de l'emploi (PSE), intervenant après celui mis en place en 2003 mais qui s'était avéré insuffisant pour rétablir la compétitivité de l'entreprise. Ce PSE, sur lequel les négociations ont abouti en mars 2005, prévoyait 491 suppressions de postes sur un total de 1 130 personnes employées en février 2005, soit plus de 40 % des effectifs. L'Etat a accompagné ce plan par de nombreux dispositifs visant à faciliter le reclassement des personnels concernés. Il restait à la fin novembre 2007 environ 50 personnes à reclasser, pour lesquelles l'Etat et l'entreprise d'éploient d'importants efforts en vue d'aboutir à un reclassement dans les meilleures conditions ;
- le volet industriel, avec : (i) un recentrage de l'entreprise sur son cœur de métier, à savoir l'impression des documents fiduciaires et le continu et le regroupement sur le site de Douai de ces activités, auparavant dispersées sur plusieurs sites ; (ii) la cession du siège historique de l'entreprise, situé rue de la Convention à Paris, décidée en 2002 et finalisée début 2006 ; (iii) la cession en 2005 et 2006 de filiales déficitaires dans le domaine de la rotative (Istra et Evry Rotatives), des activités d'édition (Editions générales et Editions techniques), de Logistique, de PVC, et de prépresse. La dernière cession prévue dans le plan notifié à la Commission européenne, celle de l'activité Feuille est entrée dans sa phase finale, l'IN ayant engagé des négociations exclusives avec le repreneur pressenti ;

- le volet juridique, avec une séparation juridique et comptable des activités concurrentielles des activités sous monopoles, qui a été finalisée au 1^{er} octobre 2007 avec la création de la société IN Continu et Services, conformément aux conditions posées par la Commission européenne. Le périmètre du monopole légal de l'IN sur l'impression de documents fiduciaires, a par ailleurs été précisé par un décret, en date du 24 novembre 2006, et il a été procédé à la nomination d'une personnalité indépendante. M. Emmanuel Constans, qui aux termes de ce décret sera chargée d'expertiser la liste des produits que chacun des ministères concernés estimera devoir figurer dans le champ du monopole de l'entreprise.

La mise en œuvre de l'ensemble des engagements pris par l'entreprise est ainsi quasiment achevée, pour la majeure partie dans les délais et conditions exigés par la Commission européenne, ce qui a nécessité une forte mobilisation des équipes de l'entreprise et de ses organes de gouvernance et des services de l'Etat. En particulier, l'Etat actionnaire a accompagné l'entreprise dans l'élaboration du plan de restructuration, et dans toutes les phases de mise en œuvre.

Comme le souligne la Cour, les efforts consentis ont permis de réformer profondément l'entreprise. Les premiers signes d'amélioration de sa santé financière sont apparus en 2006, avec le retour à une situation nette positive. La situation n'en reste pas moins encore très fragile. L'amélioration de sa compétitivité doit être poursuivie pour lui permettre de redresser sa rentabilité d'exploitation – qui est encore insuffisante pour permettre à l'activité de générer des flux de trésorerie positifs – et d'améliorer son positionnement concurrentiel. Ceci suppose de poursuivre les efforts de réduction des coûts de production engagés ces dernières années, mais aussi de maintenir l'entreprise à niveau sur le plan technologique, dans un contexte marqué par de profondes évolutions de la demande exprimée par les Etats en matière de documents fiduciaires.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'emploi partage, à cet égard, l'analyse de la Cour sur l'importance pour l'entreprise du maintien à moyen terme de son monopole dans le domaine de la réalisation de documents sécurisés qui doit s'accompagner d'efforts pour en garantir la compétitivité, mais aussi sur la nécessité de réduire progressivement sa dépendance à l'égard des activités relevant du champ du monopole, en développant de nouveaux axes de croissance rentable, s'appuyant sur son savoir-faire technologique et sur ses points forts, et compatibles avec ses contraintes financières. C'est l'objet du plan stratégique en cours d'élaboration.

4) Sur l'Atelier du Livre d'Art et de l'Estampe

Le MINEFE rejoint également la Cour sur la nécessité de trouver rapidement une solution permettant d'organiser la sortie de l'Atelier du Livre d'Art et de l'Estampe (ALAE) du périmètre de l'Imprimerie Nationale, comme l'Etat s'y est engagé en 2004. Comme le sait la Cour, une mission conjointe de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration des affaires culturelles a été diligentée en 2005, avec pour objectif de recenser et d'expertiser l'ensemble des solutions d'adossement envisageables, permettant de préserver durablement et de mieux valoriser cette activité à caractère patrimonial et culturel. La mission a rendu ses conclusions en novembre 2006, et recommande de privilégier l'option d'une installation de l'ALAE au niveau 0 du Palais de Tokyo. L'absence de consensus sur ce schéma n'a toutefois pas permis à ce stade de réaliser l'adossement de l'ALAE, faute de solution alternative satisfaisante. Il est donc nécessaire d'intensifier les travaux interministériels sur ce sujet dans les prochains mois, afin de parvenir à une solution consensuelle et réalisable dans des délais acceptables.
