

N° 596

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 juin 2010

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur l'enquête de la Cour des comptes relative au coût du passeport biométrique,

Par Mme Michèle ANDRÉ,

Sénatrice.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufile, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LE COÛT MOYEN DU PASSEPORT BIOMÉTRIQUE SE MONTE À 55 EUROS.....	7
II. LES FACTEURS EXPLICATIFS DU RENCHÉRISSEMENT DU COÛT DU PASSEPORT LORS DU PASSAGE À LA BIOMÉTRIE	8
III. L'ENJEU DE LA FIXATION DU DROIT DE TIMBRE À UN JUSTE NIVEAU	10
IV. VERS UNE BAISSÉ DU COÛT DU PASSEPORT BIOMÉTRIQUE	12
TRAVAUX DE LA COMMISSION - AUDITION POUR SUITE À DONNER À L'ENQUÊTE DEMANDÉE À LA COUR DES COMPTES, EN APPLICATION DE L'ARTICLE 58-2° DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES, SUR LE COÛT DU PASSEPORT BIOMÉTRIQUE	15
ANNEXE - COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT SUR LE COÛT DU PASSEPORT BIOMÉTRIQUE.....	41

Mesdames, Messieurs,

La France s'est engagée au cours des dernières années dans une profonde mutation en ce qui concerne l'approche, la conception et la réalisation de ses titres d'identité. Tirant partie du développement des nouvelles technologies et notamment de la biométrie, elle cherche à élever le degré de sécurisation de ces titres afin de **lutter encore plus efficacement contre leur falsification et la contrefaçon**.

L'objectif poursuivi renvoie naturellement à **un enjeu de souveraineté**, dans un contexte où la délinquance s'adapte elle-même de plus en plus rapidement et n'hésite pas à employer des techniques toujours plus sophistiquées pour usurper l'identité des individus. Les conséquences de ce type de délits peuvent être particulièrement lourdes pour les victimes, dont le nombre est d'ailleurs croissant.

Pour l'Etat français, il s'agit en outre de **se mettre en conformité avec des standards internationaux de plus en plus exigeants**. Ainsi, à la suite notamment des événements du 11 septembre 2001 et de l'aggravation du risque terroriste, l'Union européenne (UE) a-t-elle décidé de faire évoluer ses normes de sécurité dans un sens encore plus contraignant.

En particulier, **le règlement européen CE n° 2252 / 2004 du 13 décembre 2004** impose aux Etats membres de l'UE de délivrer désormais des passeports dotés d'un composant électronique (une « puce ») contenant non seulement la photographie faciale du porteur, mais aussi des empreintes digitales numérisées du détenteur du document.

Ainsi que l'avait souligné votre rapporteure spéciale dans son rapport d'information « La nouvelle génération de titres d'identité : bilan et perspectives »¹, **la France a parfaitement respecté son engagement européen** dans la mesure où elle est passée au passeport biométrique au 28 juin 2009.

Techniquement réussi après quelques ratés inévitables eu égard à l'ampleur du projet, ce passage au passeport biométrique n'est pas sans conséquence d'un point de vue strictement budgétaire et financier. Il implique en effet une véritable refonte du processus de production du passeport avec **une modification de la structure de coût de ce document**.

Dans le même temps, **le droit de timbre pour le passeport a connu une augmentation très forte**. L'article 64 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 a ainsi, notamment, porté à **89 euros (contre 60 euros auparavant)** le droit de timbre perçu pour la délivrance de passeports à des personnes majeures en dehors des cas où cette délivrance est

¹ *Sénat, rapport d'information n° 486 (2008-2009).*

gratuite (renouvellement d'un passeport pendant sa durée de validité dans certains cas limitativement énumérés par l'article 953 du code général des impôts, passeports de service et de mission des agents de l'Etat se rendant à l'étranger)¹.

A l'appui de cette augmentation, **le Gouvernement a justifié la hausse du droit de timbre par les coûts supplémentaires dus au passage à la biométrie**. Ainsi, lors de l'examen en séance publique du projet de loi de finances pour 2009 devant le Sénat, **Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi**, a déclaré que « *le niveau de sécurité des passeports biométriques, la hausse du coût de fabrication des passeports dotés de composants électroniques et l'équipement de 2 000 mairies en stations d'enregistrement (nécessaires, quelles que soient, d'ailleurs, les exigences en matière de photographie) expliquent la hausse du prix des passeports.* »².

Dès lors, il semblait logique de pouvoir retrouver le surcoût imputé à l'utilisateur demandeur d'un passeport biométrique dans le coût complet d'un tel passeport. Or, tel ne fut pas le cas à l'issue de la mission de contrôle budgétaire menée en 2009 par votre rapporteure spéciale. Elle dût en effet constater qu'*« en dépit de demandes réitérées auprès de l'agence (NDLR : l'agence nationale des titres sécurisés - ANTS), il n'a en effet pas été possible d'obtenir une décomposition du coût complet du passeport biométrique par grands postes de dépenses »*³.

Dans ces conditions, votre commission des finances a estimé nécessaire de demander, en application des dispositions de l'article 58-2° de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), à la Cour des comptes de réaliser une enquête sur le coût du passeport biométrique.

Cette enquête a été adressée à votre commission le **17 juin 2010**. Il en ressort les principales observations suivantes.

¹ Ce droit n'avait pas été relevé depuis la loi n° 97-1269 du 30 décembre 1997 de finances pour 1998 qui l'avait porté de 350 francs à 400 francs.

² Compte rendu intégral des débats de la séance du 26 novembre 2008.

³ Cf. rapport d'information précité.

I. LE COÛT MOYEN DU PASSEPORT BIOMÉTRIQUE SE MONTE À 55 EUROS

Pour répondre à votre commission, la Cour des comptes s'est livrée à un exercice à la fois relativement inédit pour elle mais également très complet de **comptabilité analytique** et de contrôle de gestion.

La méthodologie retenue, précisément décrite dans le rapport de la Cour, s'appuie sur une démarche d'analyse de coûts et de définition de clefs de répartition pertinentes. Elle permet de déboucher sur des résultats robustes ayant fait l'objet d'une procédure contradictoire avec les parties concernées : le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales (MIOMCT), l'inspection générale de l'administration, la préfecture de police, l'ANTS, le ministère des affaires étrangères et européennes, ainsi que la direction du budget. La Cour des comptes précise qu'« *une réunion de validation tenue le 11 mars 2010 a permis de présenter les premiers résultats obtenus au MIOMCT et à l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS). Aucune réserve particulière n'a été émise à cette occasion sur les travaux préparatoires de la Cour* ».

Il ressort des travaux conduit que, **en 2009, le coût moyen du passeport biométrique est de 55 euros (arrondi à l'euro).**

Son coût moyen pondéré en fonction de l'âge du demandeur est de **69 euros (arrondi à l'euro).**

Ce coût varie selon le lieu de demande et de délivrance du titre. Lorsque le passeport est délivré en mairie, son coût se monte à 53,95 euros. Il est plus élevé dans le cas de la préfecture de police de Paris (60,04 euros) et des consulats (61,81 euros). Il convient cependant de rappeler que, en 2009, les mairies ont délivré 89,01 % des passeports, contre 5,19 % pour la préfecture de police de Paris et 5,81 % pour les consulats. Cette ventilation, mettant en évidence le rôle essentiel et pivot des mairies dans le processus de délivrance de ce titre d'identité, explique le coût moyen finalement obtenu.

Le coût moyen du passeport biométrique doit nécessairement être rapproché du **coût du passeport électronique** qui le précédait. La Cour des comptes apporte cet éclairage après avoir calculé le coût moyen du passeport électronique sur l'année 2008. Celui-ci se montait à **38 euros (arrondi à l'euro)**. Il ressortait à 37,68 euros en mairie, à 40,27 euros dans le cas de la préfecture de police de Paris et à 47,99 euros dans celui des consulats.

On constate donc un renchérissement de 17 euros entre le coût moyen en 2008 du passeport électronique et le coût moyen en 2009 du passeport biométrique.

II. LES FACTEURS EXPLICATIFS DU RENCHÉRISSEMENT DU COÛT DU PASSEPORT LORS DU PASSAGE À LA BIOMÉTRIE

Le rapport de la Cour des comptes permet de **mieux comprendre le processus de formation du coût du passeport biométrique** et, partant, de mettre en évidence les facteurs expliquant l'augmentation du coût du passeport à l'occasion du passage à la biométrie.

Contrairement à une intuition certainement assez répandue mais tout à fait erronée ainsi que le démontrent les conclusions de la Cour, la fabrication en tant que telle du document d'identité ne représente pas la majeure partie du coût du passeport. **Le coût de fabrication ne se monte en effet qu'à 13,16 euros et ne constitue donc que 23,9 % du coût moyen total.**

De ce point de vue, la transition à la biométrie n'a pas constitué un facteur d'alourdissement du coût moyen du passeport et les conclusions de la Cour amènent même à conclure dans un sens inverse : **le coût de fabrication du passeport biométrique est inférieur à celui du passeport électronique (14,36 euros).**

A cet égard, il convient de souligner que la Cour ajoute que « *ce coût (de fabrication) reste très en-dessous des éléments connus de fabrication dans d'autres pays d'Europe* ». Elle cite notamment les cas du Portugal (25 euros), de la Belgique (27 euros), de l'Allemagne (35 euros) et de l'Italie (50 euros), même si de telles comparaisons restent sujettes à caution dans la mesure où les tarifs communiqués ne recouvrent pas des périmètres de prestation rigoureusement identiques. En tout état de cause, la Cour indique qu'« *il n'apparaît pas de surcoût imputable à la situation de monopole de l'Imprimerie nationale* ».

La Cour des comptes identifie en revanche **trois facteurs principaux à l'origine du renchérissement du passeport** avec le passage à la biométrie.

Tout d'abord, **le saut technique** réalisé entre le passeport électronique et le modèle biométrique n'a été atteint qu'au prix d'investissements nouveaux et importants s'accompagnant d'une « *maintenance considérablement accrue* ». Il contribue, selon la Cour, pour environ 30 % à l'augmentation enregistrée depuis l'entrée en application du passeport biométrique.

Il faut en effet souligner que, parmi les coûts généraux identifiés par l'enquête de la Cour, **les amortissements des investissements initiaux** (hors le raccordement aux mairies) représentent un coût de **5,17 euros** dans le cas du passeport biométrique. Ce coût était négligeable s'agissant du passeport électronique (0,08 euro). De même, tandis qu'aucune dépense de maintenance ne pesait sur le coût du passeport électronique, **la maintenance des applications et les coûts de structure** se montent à **2,17 euros** pour le passeport biométrique.

Ensuite, un deuxième facteur d'aggravation du coût du passeport réside dans **l'accroissement du temps global consacré à chaque dossier par les agents publics**, du stade du dépôt au retrait. La Cour des comptes estime que cet allongement du temps dédié au traitement des dossiers explique environ 35 % de la hausse du coût du passeport.

L'analyse des **charges de personnel** vient conforter ce constat. Ainsi, dans les préfetures, les charges directes de personnel sont passées de 6,83 euros à 8,77 euros et les charges indirectes de personnel liées aux fonctions support ont progressé de 3,03 euros à 3,89 euros. A la préfeture de police de Paris, l'évolution est encore plus marquée puisque les charges de personnel ont cru de 9,83 euros pour culminer à 27,60 euros. Dans les consulats, ces charges atteignent 38,90 euros contre 31,60 euros en 2008. Enfin, dans les communes, ces mêmes charges ont également augmenté de manière conséquente : 5,98 euros en 2008 mais 11,26 euros en 2009.

Ce constat de l'accroissement du temps passé sur chaque dossier par les agents publics et, corrélativement, des dépenses en personnel ne va pas sans susciter **une certaine inquiétude**. En effet, au sein de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », **la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) vise notamment à permettre une réduction des emplois en préfeture en s'appuyant sur un recours plus large aux nouvelles technologies**. Ainsi en va-t-il par exemple des politiques conduites dans le cadre du nouveau système d'immatriculation des véhicules (SIV), de la transmission dématérialisée des actes des collectivités territoriales au contrôle de légalité (programme ACTES) ou, précisément, de l'entrée en application du passeport biométrique. Il est espéré des nouvelles technologies des gains de productivité suffisamment conséquents pour pallier les suppressions d'emplois.

Cet espoir n'est manifestement pas confirmé par la réalité de la mise en place du passeport biométrique telle qu'elle ressort de l'enquête de la Cour des comptes. Non seulement le passage à la biométrie et la modernisation de l'infrastructure informatique conduite sous l'autorité de l'ANTS ne débouchent pas sur des économies de charges de personnel, mais le mouvement est même inverse. **L'entrée en application du passeport biométrique n'a pour l'instant non seulement pas permis de réduire le temps passé sur chaque dossier par les agents publics, mais il l'a augmenté.**

Le troisième et dernier déterminant de la hausse du coût du passeport, selon la Cour des comptes, renvoie à **l'effet arithmétique dû à la diminution constatée des demandes de passeport en 2009** : les coûts fixes sont répartis sur un moindre nombre de passeports. Alors qu'en 2008 3 210 976 passeports électroniques avaient été délivrés, l'année 2009 n'a enregistré que 2 425 250 passeports biométriques (Cf. annexe du rapport de la Cour des comptes). A cet égard, la Cour estime qu'*« il est raisonnable de penser que la baisse du nombre de passeports biométriques délivrés par rapport à celui des passeports électroniques est, pour une part, due à un effet*

prix ». Votre rapporteure spéciale considère en outre que la crise économique et financière qui frappe notre pays depuis le deuxième semestre 2008 explique également, en partie, la baisse des demandes de passeport.

Au-delà de ces trois facteurs clefs relevés par la Cour des comptes, il convient de noter l'apparition d'un nouveau poste de dépense intervenant dans la formation du coût du passeport biométrique. Il s'agit de **la dotation pour les titres sécurisés** prévue à l'article L. 2335-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Créée par la loi de finances pour 2009, cette dotation vise à indemniser les communes pour « *l'activité générée par les demandes de titres émanant des citoyens ne résidant pas dans la commune d'implantation* »¹.

Sous le régime du passeport électronique, cette indemnisation n'existait pas. Elle est une conséquence directe du choix retenu dans l'organisation du maillage territorial au regard des communes d'installation des stations d'enregistrement nécessaires au traitement des demandes et à la délivrance des passeports biométriques. En 2009, elle pèse pour **7,52 euros** dans le coût moyen du passeport biométrique.

III. L'ENJEU DE LA FIXATION DU DROIT DE TIMBRE À UN JUSTE NIVEAU

Aux termes de l'**article 953 du code général des impôts (CGI)**, la délivrance d'un passeport biométrique donne lieu au règlement d'un droit de timbre par le demandeur.

Ce droit de timbre s'élève à :

- **89 euros pour un adulte** ;
- 45 euros pour un mineur de quinze et plus ;
- 20 euros pour un mineur de moins de quinze ans.

Il est par ailleurs modulé si le demandeur fournit lui-même ses photographies d'identité, une réduction étant alors accordée à hauteur de 3 euros depuis le 1^{er} janvier 2010².

D'après les éléments recueillis par la Cour des comptes auprès de la direction du budget, le produit total de ce droit s'élève en prévision pour 2009 à **192 808 000 euros** (contre 128 333 100 euros en 2008). Une part de ce

¹ *Même si l'enquête de la Cour des comptes n'avait pas pour objectif d'évaluer la justesse du niveau d'indemnisation des communes participant au dispositif du passeport biométrique via l'installation sur leur territoire d'une ou plusieurs station(s) d'enregistrement, le rapport transmis à votre commission constate toutefois que « la dotation pour les titres sécurisés correspond en 2009 à un coût unitaire de 7,52 euros et celle pour l'équipement de 0,78 euros, soit 8,30 euros par titre ce qui, tout en étant inférieur au coût brut moyen (16 euros), couvre le différentiel des charges de 6 euros entre passeport électronique et passeport biométrique en ce qui concerne les communes ».*

² *Un euro en 2009.*

produit est affectée à l'ANTS (131 millions d'euros en 2009 et 107,5 millions d'euros en 2010).

La loi de finances pour 2009 précitée a considérablement augmenté ce droit de timbre qui auparavant était fixé à :

- **60 euros pour un adulte ;**
- 30 euros pour un mineur.

Ainsi que le rappelle la Cour des comptes dans son rapport, ce droit de timbre fait partie des « impositions de toute nature ». Dès lors, **il ne s'agit pas d'une redevance appelant une équivalence ou une corrélation entre le montant demandé à l'utilisateur et le coût du service rendu**. La Cour précise que « *l'Etat n'a pas à justifier juridiquement le montant d'un droit de timbre en excipant d'arguments tenant au coût réel d'un service public* ».

Pour autant, ainsi que l'a rappelé votre rapporteure spéciale en préambule, c'est bien ainsi que le Gouvernement lui-même a justifié l'augmentation du timbre fiscal.

Citant une réponse en date du 14 octobre 2008 du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales à notre collègue député Michel Liebgott, **la Cour corrobore ce constat** : « *le sujet a, il est vrai, été quelque peu brouillé par la position du Gouvernement (...)* ».

Cette justification par le Gouvernement pose bien évidemment problème, et cela d'autant plus que le fondement économique de son raisonnement apparaît démenti par les conclusions de l'enquête de la Cour des comptes.

Ainsi, le droit de timbre pour un passeport biométrique pour un adulte ne fournissant pas sa photo d'identité (89 euros) excède largement le coût moyen de ce passeport calculé par la Cour (55 euros). Qui plus est, cet écart de 34 euros est très nettement supérieur à celui qui existait en 2008 dans le cas du passeport électronique et qui se montait à 22 euros.

La moyenne des droits de timbre acquittés pour le passeport biométrique, obtenue par une pondération selon que le demandeur est majeur, mineur de plus de quinze ans ou mineur de moins de quinze ans, dépasse également le coût moyen du passeport biométrique : 69 euros contre 55 euros, soit encore un écart de 14 euros. La Cour souligne que « *ce dépassement est nouveau dans son ampleur : du temps du passeport électronique, le droit de timbre moyen (40 euros) n'excédait le coût estimé (38 euros) que de 2 euros, soit environ 5 % ; il est désormais de l'ordre de 14 euros, soit environ 20 %* ».

La Cour des comptes fait également observer que « *l'augmentation en valeur absolue du droit de timbre (+ 29 euros) (...) est supérieure à la variation du coût réel entre passeport biométrique et passeport électronique (+ 17 euros)* ».

Au regard de l'ensemble de ces éléments, **votre rapporteure spéciale s'interroge donc sur la logique qui a présidé à la forte augmentation du**

droit de timbre à l'occasion du passage au passeport biométrique. Elle estime que, même si aucun lien juridique n'existe entre le montant de ce droit et le coût du passeport, **il n'est néanmoins pas possible de déconnecter totalement le montant de l'imposition frappant l'utilisateur de la réalité économique du coût du passeport. De manière plus ou moins explicite, le Gouvernement l'a d'ailleurs reconnu lors de son argumentation visant à justifier l'augmentation du droit de timbre.**

Aussi, **votre rapporteure spéciale considère que la discussion du projet de loi de finances pour 2011 sera l'occasion de revenir sur le juste niveau de ce droit de timbre.**

Reprenant les éléments de comparaison internationale fournis par la Cour des comptes et tirés d'une étude du Home Office britannique réalisée sur 47 pays, elle remarque d'ailleurs que *« seuls quatre pays de l'échantillon pratiquent des droits supérieurs à ceux de la France pour le passeport adulte (la Turquie, la Suisse, l'Australie, le Japon) »*. Si l'on tient compte de la durée de validité du passeport dans chacun des pays passés en revue, *« la France reste l'un des pays où cet impôt est le plus élevé (8,90 euros), mais n'arrive plus qu'en onzième position dans l'échantillon (derrière la Turquie, la Suisse, la Nouvelle-Zélande, la Belgique, l'Australie, la Malaisie, le Japon, le Canada, les Pays-Bas et la Finlande) »*.

IV. VERS UNE BAISSÉ DU COÛT DU PASSEPORT BIOMÉTRIQUE

La « clause de revoyure » proposée par votre rapporteure spéciale afin de trouver le juste niveau de fixation du droit de timbre trouve d'autant plus sa justification que, selon les lignes de perspectives dessinées par la Cour des comptes à l'issue de son enquête, le coût de revient du passeport biométrique devrait diminuer dès 2010.

En effet, d'après les prévisions réalisées par la Cour, le coût du passeport pourrait *« nettement décroître dès 2010, pour atteindre environ 47 euros »*.

Les hypothèses servant de socle à cette conjecture paraissent vraisemblables ou, à tout le moins, envisageables. Cette baisse pourrait en effet résulter de **l'effet conjugué de plusieurs facteurs** :

- un effet d'apprentissage des agents en charge du traitement des demandes ;
- la simplification récente des procédures, *via* notamment la réduction attendue du temps de saisie ;
- l'effet de la reprise de la demande de passeport, qui entraînera une diminution mécanique du ratio charges fixes / quantités.

Sur ce dernier point, votre rapporteure spéciale estime toutefois qu'un tel redémarrage de la demande de passeport dépendra grandement des

perspectives de reprise de la conjoncture économique, pour l'instant incertaines.

La baisse du coût du passeport biométrique pourrait en outre être accélérée dans le cas d'un passage à la carte nationale d'identité électronique (CNIe). Dans ce cas, des économies supplémentaires pourraient être dégagées grâce, notamment, à un amortissement des investissements communs sur un nombre accru de titres délivrés. En effet, la production et le système de délivrance de la CNIe serait « calquée » sur le passeport biométrique. Ainsi, par exemple, les stations d'enregistrement actuellement utilisées par les mairies pour le passeport serviraient également pour la CNIe.

A cet égard, il ressort des échanges réguliers de votre rapporteure spéciale avec l'ANTS que **la CNIe est techniquement prête** et que désormais seul manque le « feu vert » législatif pour s'engager sur cette voie.

La Cour des comptes estime qu'un passage à la CNIe aurait pour conséquence une amplification de la diminution du coût du passeport biométrique, qui s'établirait alors « *aux alentours de 40 euros* ».

TRAVAUX DE LA COMMISSION

**AUDITION POUR SUITE À DONNER À L'ENQUÊTE
DEMANDÉE À LA COUR DES COMPTES, EN APPLICATION
DE L'ARTICLE 58-2° DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE
AUX LOIS DE FINANCES, SUR LE COÛT DU PASSEPORT
BIOMÉTRIQUE**

Présidence de M. Jean Arthuis, président

Séance du 30 juin 2010

Ordre du jour

Audition pour suite à donner à l'enquête demandée à la Cour des comptes sur le coût du passeport biométrique.

La séance est ouverte à 9 heures 30

M. Jean Arthuis, président - La séance est ouverte.

Mesdames et Messieurs, mes chers collègues, nous voici à nouveau réunis pour une audition pour « suite à donner » d'une enquête réalisée par la Cour des comptes en application de l'article 58-2° de la LOLF. Celle qui nous occupe ce matin concerne le coût du passeport biométrique.

Nous devons cette enquête à la demande de notre collègue, Mme Michèle André, rapporteure spéciale de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ». Ces travaux s'inscrivent dans le prolongement de son rapport d'information, publié le 24 juin 2009, sur le passage à la nouvelle génération de titres d'identité sécurisés faisant appel à la biométrie.

Nous recevons, pour la Cour des comptes, M. Alain Pichon, président de la 4^{ème} chambre, ainsi que MM. Philippe Geoffroy, conseiller référendaire, et Olivier Touvenin, rapporteur.

Le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales est représenté par MM. Jean-Benoît Albertini, directeur de la modernisation et de l'administration territoriale, Patrick Levaye, directeur de projet « titres sécurisés », Patrice O'Mahony, inspecteur général de l'administration, et Jacques Quastana, directeur de la police générale à la Préfecture de police de Paris.

Pour l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) nous entendrons M. Raphaël Bartolt, directeur général.

Pour l'Imprimerie nationale, interviendra M. Didier Trutt, président directeur général de l'Imprimerie nationale SA.

Pour le ministère des affaires étrangères et européennes, nous entendrons M. François Saint-Paul, directeur des français à l'étranger.

Enfin, pour le ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, c'est M. Eric Querenet de Bréville, sous-directeur du budget, qui interviendra.

Afin de préserver une possibilité effective de dialogue et de débat, je demande que les interventions liminaires se limitent aux observations principales.

Ensuite, chaque commissaire qui le souhaitera, pourra librement poser ses questions.

Pour commencer, je donne la parole à Mme André, rapporteure spéciale de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ».

M. Michèle André, rapporteure spéciale - Monsieur le Président, mes chers collègues, afin d'introduire nos échanges, il me paraît nécessaire de replacer dans son contexte la mission confiée par la commission des finances à la Cour des comptes.

Au cours des dernières années, la France s'est engagée dans une profonde mutation en ce qui concerne l'approche, la conception et la réalisation de ses titres d'identité. En s'appuyant sur le développement des nouvelles technologies et notamment de la biométrie, elle a cherché à relever le degré de sécurisation de ces titres. Le but est de lutter toujours plus efficacement contre la falsification et la contrefaçon de ces documents.

Cet objectif renvoie naturellement à un enjeu de souveraineté, à l'heure où la délinquance s'adapte elle-même de plus en plus rapidement et où elle n'hésite pas à employer des techniques toujours plus sophistiquées pour usurper l'identité des individus. Les conséquences de ce type de délits peuvent être particulièrement lourdes pour les victimes, dont le nombre est d'ailleurs croissant.

Pour l'Etat français, il s'agit également de se mettre en conformité avec des standards internationaux de plus en plus exigeants. Ainsi, à la suite notamment des événements du 11 septembre 2001 et de l'aggravation du risque terroriste, l'Union européenne (UE) a décidé de faire évoluer ses normes de sécurité dans un sens encore plus contraignant.

En particulier, le règlement européen du 13 décembre 2004 impose aux Etats membres de l'Union de délivrer désormais des passeports dotés d'un composant électronique (une « puce ») contenant non seulement la photographie du porteur, mais aussi des empreintes digitales numérisées du détenteur du document.

La France a parfaitement respecté son engagement européen, dans la mesure où elle est parvenue à passer au passeport biométrique à la date convenue, soit le 28 juin 2009.

Techniquement réussi après quelques ratés inévitables eu égard à l'ampleur du projet, ce passage au passeport biométrique n'est pas sans conséquence d'un point de vue strictement budgétaire et financier. Il implique en effet une véritable refonte du processus de production du passeport, avec une modification de la structure de coût de ce document.

Dans le même temps, il faut souligner que le droit de timbre pour le passeport a connu une augmentation très forte. L'article 64 de la loi du

27 décembre 2008 de finances pour 2009 a ainsi porté à 89 euros (contre 60 euros auparavant) le droit de timbre perçu pour la délivrance de passeports à des personnes majeures. Pour les mineurs de plus de 15 ans, ce droit s'élève à 45 euros (contre 30 euros avant 2009). Pour les mineurs de moins de 15 ans, il se monte à 20 euros (contre 30 euros avant).

A l'occasion de cette augmentation, le Gouvernement a justifié la hausse du droit de timbre par les coûts supplémentaires dus au passage à la biométrie. Lors de l'examen en séance publique du projet de loi de finances pour 2009 devant le Sénat, Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, a déclaré que, je cite, « le niveau de sécurité des passeports biométriques, la hausse du coût de fabrication des passeports dotés de composants électroniques et l'équipement de 2.000 mairies en stations d'enregistrement expliquent la hausse du prix des passeports ».

Dès lors, il semblait logique de pouvoir retrouver le surcoût imputé à l'utilisateur demandeur d'un passeport biométrique dans le coût complet d'un tel passeport. Or, tel ne fut pas le cas à l'issue de la mission de contrôle budgétaire que j'ai menée l'année dernière. En effet, en dépit de demandes réitérées auprès de l'ANTS, il ne m'a pas été possible d'obtenir une décomposition du coût complet du passeport biométrique par grands postes de dépenses.

Dans ces conditions, il est apparu opportun, et même nécessaire, de demander à la Cour des comptes, en application des dispositions de l'article 58-2° de la LOLF, de réaliser une enquête sur le coût du passeport biométrique.

Avant de laisser l'échange se nouer dans le cadre de cette audition, je tiens enfin tout particulièrement à remercier les équipes de la Cour des comptes, au premier rang desquelles le Président de la 4^{ème} Chambre, M. Pichon, pour la qualité de leur collaboration et la précision de leurs travaux, dont il vont maintenant nous rendre compte.

M. Jean Arthuis, président - Merci.

Nous savons tout des motifs qui ont entraîné la demande de cette enquête.

La parole est à M. Pichon.

M. Alain Pichon, président de la 4^{ème} chambre de la Cour des comptes - Madame la Sénatrice, Messieurs les Sénateurs, je serai bref, le rapport l'étant en lui-même. Je dois dire que c'est un exercice que je n'ose pas qualifier de nouveau pour la Cour (nous avons essayé d'y satisfaire le mieux possible) mais la détermination du coût analytique d'un produit administratif a montré que les choses n'étaient pas simples et qu'il fallait faire un certain nombre de choix.

Je tiens à souligner combien nous avons reçu, tant au ministère de l'intérieur qu'aux affaires étrangères, à l'ANTS, à l'Imprimerie nationale ou dans les postes consulaires un accueil positif qui nous a considérablement aidés dans nos travaux d'analyse.

La question était d'essayer de déterminer d'une part le coût du passeport biométrique et, d'autre part, de le comparer à l'estimation du coût du passeport

électronique en 2008, de déterminer les causes des augmentations s'il en existait ainsi que les perspectives à terme de l'évolution du coût.

Je précise d'emblée que, s'agissant d'une estimation, il a fallu faire des choix et des estimations. C'est pourquoi je vous demande de considérer le chiffre de 55 euros comme un ordre de grandeur, à un ou deux euros près.

M. Jean Arthuis, président - C'est déjà très précis !

M. Alain Pichon - Certes.

Par ailleurs, l'effet des arrondis fait qu'il s'agissait initialement de 54 euros dans la phase contradictoire mais un léger détail technique nous a conduits à franchir le seuil des 54,50 euros et à basculer ainsi sur 55 euros.

Ce chiffre est la constatation de ce qui s'est passé en 2008 et 2009. Il faut donc prendre en considération le fait que 2009 n'a peut-être pas été une année d'une pertinence absolue en ce qui concerne le nombre de titres délivrés. Or, pour établir un coût, on divise les charges générales directes ou indirectes par rapport au nombre de passeports et de titres délivrés. Nous en sommes à 2 millions.

M. Jean Arthuis, président - Soit un million de moins...

M. Alain Pichon - On a enregistré une légère décote. Les administrations pourront donner les explications : y a-t-il un phénomène d'hésitation devant la nouveauté, un phénomène de crise ? Il faut rappeler que le passeport n'est pas un produit de toute première nécessité pour voyager : de plus en plus, on peut voyager avec une carte d'identité dans tout l'espace Schengen.

Je passe sur la méthode pour rappeler qu'il a fallu faire des choix, qu'il existe des coûts généraux et des coûts analytiques. On a regardé comment les choses se passaient dans les préfectures (lieu principal de traitement de ces dossiers), dans les collectivités territoriales, dans les 2.000 communes qui ont choisi d'implanter dans leurs locaux un lieu de réception des demandes et de délivrance finale des titres.

Il en a été de même pour la préfecture de police de Paris (où il existe un régime original par rapport à celui des autres collectivités locales) ainsi que pour les consulats.

Nous avons évité les doubles comptes. C'est pourquoi il y a dans le tableau récapitulatif des chiffres négatifs pour ne pas compter deux fois la même chose.

Mme André a évoqué l'évolution du droit de timbre. Ce serait faire injure aux personnes ici présentes de rappeler que le droit de timbre est un impôt et que l'Etat, en dépit des réponses ministérielles qui ont pu être faites, n'est pas juridiquement obligé de fixer le droit de timbre par rapport à un coût revient.

Il ne m'appartient pas de dire si le droit de timbre a été bien ou mal fixé ; c'est un choix du législateur, à la demande du Gouvernement.

Toutefois, la nouveauté consiste dans le fait que les mineurs ne peuvent plus figurer sur les passeports de leurs parents. Ils doivent donc avoir un titre pour

eux-mêmes, qu'ils soient mineurs de plus ou de moins de 15 ans. Le droit, dans ce cas, a été fixé à un niveau plus faible et inférieur au prix unitaire de 55 euros, ce qui nous oblige à des calculs pour pondérer entre le nombre de passeports délivrés aux adultes, aux mineurs de plus ou de moins de 15 ans.

Nous avons aussi modestement essayé de savoir si, en France, le passeport coûte cher en droit de timbre.

Première remarque : on ne dispose pas de beaucoup d'éléments d'information et nous avons dû aller sur le site du « Home office » pour trouver les différents coûts des passeports dans les pays comparables. On est plutôt en haut de la gamme de prix. La difficulté est qu'il faut tenir compte non seulement du prix du timbre mais aussi de la durée de dix ans, le passeport durant plus ou moins longtemps selon les pays.

La hausse du prix du passeport biométrique par rapport au prix du passeport électronique, qui est de 38 euros, peut s'expliquer par trois facteurs. Le premier réside dans le saut résultant des lourds investissements technologiques nécessaires pour passer au passeport biométrique, soit à l'Imprimerie nationale, soit surtout à l'ANTS.

En second lieu, la « main d'œuvre » est plus nombreuse pour traiter des dossiers un peu plus compliqués. Le temps a été estimé à un peu moins de 30 minutes, que ce soit dans les préfectures, les mairies, les consulats, à la préfecture de police, à l'ANTS ou à l'Imprimerie nationale. Ce temps pourra peut-être diminuer dans l'avenir car on peut en effet espérer des gains de productivité et réduire les doubles emplois. Certaines personnes font peut-être deux fois la même chose : il faudra donc voir si, dans l'avenir, on peut simplifier la procédure. Les agents doivent sûrement réaliser un apprentissage. J'ai moi-même expérimenté la procédure : j'ai rempli mon dossier dans de bonnes conditions mais si je m'étais trompé, ce n'était plus une demi-heure mais trois quart d'heure à une heure qu'il aurait fallu y consacrer. En outre, certaines communes acceptent et recueillent des demandeurs d'autres collectivités.

L'écart entre le coût réel du passeport biométrique et le droit de timbre est important et supérieur à l'écart constaté pour le passeport électronique. Si les progrès que je viens d'évoquer se concrétisent, le coût réel ne sera plus que de 47 euros, voire de 40 euros si le Gouvernement choisit de passer à la carte nationale d'identité électronique. Mais ne nous y trompons pas : si cela diminue le coût unitaire en raison du nombre de titres délivrés, cela ne diminuera pas le coût total de la délivrance car il existe un coût public total.

M. Jean Arthuis, président - Merci.

Cette mission illustre parfaitement ce que la Constitution a prévu, à savoir l'assistance à la mission d'évaluation que tente le Parlement.

Soyez remerciés, Monsieur le Président et, avec vous, M. le conseiller référendaire et M. le rapporteur.

Peut-être va-t-on solliciter maintenant l'avis du représentant du ministère de l'intérieur.

Ce coût correspond-il à vos propres estimations ?

M. Jean-Benoît Albertini, directeur de la modernisation et de l'administration territoriale (DMAT) - Je sollicite votre indulgence, n'étant dans cette fonction que depuis 48 heures. Je m'appuierai sur les compléments que pourront m'apporter mes collègues.

Nous nous retrouvons directement dans l'étude analytique des coûts. J'insiste toutefois sur une référence que nous avons privilégiée dans nos propres analyses, établie par la Cour, qui est celle du droit de timbre moyen pondéré, qui n'est pas celui du droit de timbre pour les adultes mais qui aboutit, en intégrant les trois tarifs à une moyenne de 69 euros. Rapporté à 55 euros, l'écart est de 14 euros. Il est ramené à 12 euros ou 13 euros si les personnes qui sollicitent le passeport ont elles-mêmes produit les photographies. C'est l'écart que nous proposons de prendre en compte dans nos commentaires.

Nous mettons en regard environ 5 euros d'économie qui n'avaient pas été anticipés mais qui se sont matérialisés au fur à mesure du processus de production.

M. Jean Arthuis, président - Est-ce l'effet de la révision générale des politiques publiques (RGPP) ?

M. Jean-Benoît Albertini - Probablement, au moins inconscient, et il faut s'en féliciter ! D'habitude, la dérive des coûts est mise en avant comme un élément subi. Le risque a été ici anticipé.

M. Jean Arthuis, président - Le calcul d'un prix de revient est déjà révolutionnaire !

M. Jean-Benoît Albertini - Je veux croire qu'il a été recherché et nous nous en réjouissons.

Le montant de 5 euros représente l'estimation que nous faisons par rapport à l'estimation initiale.

A l'origine, lorsque le processus d'élaboration complet de ce titre avait été préparé, la marge d'incertitude était importante. L'illustration que l'on peut en donner est le fait que les offres que nous avons reçues allaient du simple au double. Les écarts justifient donc *a posteriori* cette marge.

M. Jean Arthuis, président - Les 69 euros de droit de timbre pondérés tiennent-ils compte des 89 euros pour un adulte, des 45 euros pour un mineur de plus de 15 ans et des 20 euros pour un mineur de moins de 15 ans ?

M. Jean-Benoît Albertini - En effet. La pondération vient du nombre de titres délivrés par catégorie.

M. Jean Arthuis, président - La Cour des comptes confirme-t-elle cette estimation ?

M. Alain Pichon - Pour 2009, oui en effet.

M. Jean-Benoît Albertini - M. Pichon a indiqué que, s'agissant des enfants, le droit de timbre était inférieur à 55 euros. Il y a donc bien une logique de compensation intergénérationnelle.

M. Jean Arthuis, président - Cette notion de coût de production d'un titre fait-elle partie de la culture interne ? Quelle était votre estimation lorsque vous avez lancé l'opération ?

M. Raphaël Bartolt, directeur général de l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS) - Lorsque l'ANTS a été créée, début 2007, le passeport électronique nous a été facturé 19,05 euros toutes taxes comprises (TTC), le coût du transport inclus.

Le transport étant facturé au kilogramme, on a toujours intérêt à avoir des paquets suffisamment importants pour optimiser ce coût sans dégrader le délai, ni trop faire attendre les communes.

Les 4 euros à 5 euros dont a parlé M. Albertini s'expliquent notamment par les efforts considérables de productivité et de baisse des coûts de gâche de l'Imprimerie nationale, par la mise en place d'une convention sur le passeport électronique et de tableaux de suivi extrêmement précis sur l'ensemble des éléments générateurs de coûts supplémentaires.

En juin 2007, le taux de gâche de façonnage des passeports étaient de 8 %. Nous sommes passés, à la fin de l'année 2008, à 3 % pour 3,2 millions de passeports.

Par ailleurs, la personnalisation électronique des données sur la puce a souffert en février 2007 d'une gâche de 3,5 %. Nous sommes actuellement à 1,20 %. Il y a donc eu des gains considérables, une puce représentant environ 2 euros.

Dans la dernière convention, nous sommes parvenus à un coût de 11 euros hors taxes (HT), soit environ 13 euros TTC. Pour ce qui est du transport, le coût évolue désormais autour de 1,5 à 1,7 d'euros contre plus de 2 euros par passeport précédemment. Nous cherchons à l'optimiser.

L'ANTS a lancé un appel d'offre auprès des transporteurs et le coût moyen du transport diminuera encore si la carte d'identité électronique est créée. Dans ce dernier cas, les communes réaliseront également des économies directes puisqu'il sera possible d'effectuer avec le même formulaire CERFA une demande de passeport et de carte d'identité en même temps.

Enfin, le creux de 2009 qui a vu le nombre de demandes baisser est dû à plusieurs causes. La crise a touché le transport aérien. Le phénomène a été constaté dans tous les autres pays européens. Il a été plus important en France du fait du « ressaut » du coût du passeport qui est passé de 60 euros pour un adulte à 89 euros.

M. Jean Arthuis, président - Pensez-vous que cela ait pu avoir un effet dissuasif ?

M. Raphaël Bartolt - Cela a eu un effet. Le coût n'avait pas augmenté depuis dix ans. De plus, l'Union européenne a par ailleurs décidé de n'autoriser qu'une personne par passeport.

Il faut également constater que lors du déploiement du passeport électronique, en 2006, nous n'avons délivré également que 2,4 millions de passeports cette année là.

Nous atteignons, ce mois de juin 2010, environ 330.000 passeports, ce qui n'est pas loin du record historique de 340.000 en juillet 2007. Nous serons ce soir à 1.567.000 passeports, soit un rythme d'environ 3 millions à 3,13 millions de passeports produits pour 2010. Nous sommes donc en train de revenir à une année normale.

M. Jean Arthuis, président - M.O'Mahony, inspecteur général de l'administration, a-t-il des observations ?

M. Patrice O'Mahony, inspecteur général de l'administration - La mission de l'inspection générale était très différente. Elle devait en effet mesurer, en concertation étroite avec l'Association des maires de France (AMF), le coût du travail supplémentaire que représentaient les titres des non-résidents, conformément à l'article 136 de la loi de finances pour 2009 qui avait créé une indemnisation forfaitaire de 5.000 euros.

Toute la difficulté de notre estimation résidait dans le fait de pouvoir définir l'activité générée par ces seules demandes.

Mme Michèle André, rapporteure spéciale - La commission des finances avait eu un débat intéressant sur le montant de la dotation accordée aux communes. Celles-ci considéraient que le travail supplémentaire généré par le fait d'accueillir des non-résidents devait être mieux indemnisé.

A l'origine, la proposition du ministère de l'intérieur était de 3.200 euros. Nous avons négocié avec le ministère pour porter cette somme à 5.000 euros par station. Nous avons rencontré M. O'Mahony pour savoir si cela correspondait bien, sachant que la charge relative aux titres des résidents est prise en compte dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

M. Jean Arthuis, président - Y avait-il un enrichissement sans cause pour les communes sans station ?

Mme Michèle André, rapporteure spéciale - Nous n'avons pas poussé l'investigation plus loin. La question avait été posée par certains maires.

M. Patrice O'Mahony - Dans la pratique, le rapport de la Cour conforte la position que nous avons donnée. Pour l'instant, dans le cadre des passeports biométriques des non-résidents, la dotation par passeport est largement supérieure au coût pour la commune, quel que soit le mode de calcul retenu.

Nous avons estimé à 7,20 euros par titre la dépense supplémentaire liée au passeport d'un non-résident. La Cour, qui a fait un travail complet sur les coûts, estime que, à l'avenir, sur la base de 22 minutes par titre, le coût sera d'environ 10,80 euros. L'indemnisation est actuellement supérieure à 20 euros et sera

vraisemblablement, si le nombre de titres n'augmente pas de manière extraordinaire, au moins de 17 euros ou 18 euros par titre.

M. Jean Arthuis, président - En tout état de cause, les communes ne sont pas perdantes dans cette opération.

Mme Michèle André, rapporteure spéciale - Toute la question est de savoir à quel moment nous fabriquerons les cartes nationales d'identité de cette manière. C'est la seule façon d'équilibrer le coût des stations. Certaines stations fonctionnent fort peu et coûtent cher, alors que d'autres fonctionnent à plein. Les communes qui s'y retrouvent le plus sont celles qui fonctionnent le moins.

M. Patrice O'Mahony - 60 % des communes font moins de 200 titres.

M. Jean Arthuis, président - S'agissant de communes avec peu de population, elles trouvent là une compensation.

Mme Michèle André, rapporteure spéciale - Il faudra étudier cela d'assez près. Nous avons émis l'hypothèse d'un paiement au titre émis avec un décalage. Il est trop tôt pour poser la question de cette manière, mais peut-être faudra-t-il le faire. L'équilibre ne se fera pas sans l'arrivée des cartes nationales d'identité électroniques.

M. Jean Arthuis, président - M. Levaye pourrait-il nous éclairer à propos des cartes nationales d'identité électroniques ?

M. Patrick Levaye, directeur de projet « titres sécurisés » (DMAT) - Le projet de loi a subi plusieurs décalages dans le temps. La volonté du ministère de l'intérieur est de faire avancer ce dossier le plus vite possible.

M. Jean-Benoît Albertini - Le dispositif technique est prêt.

Mme Michèle André, rapporteure spéciale - Il convient peut-être d'établir quelques relations avec les maires sur cette question. Il existe un contentieux qui coûte fort cher, la carte d'identité ayant été confiée aux mairies sans support législatif. C'est la commune de Versailles qui a engagé la première démarche, il faut maintenant sortir de cette ambiguïté par le dialogue.

M. Jean-Benoît Albertini - S'agissant du maillage territorial, près de 2.100 communes sont équipées. Certaines comportent plusieurs stations. Plusieurs forfaits indemnitaires leur sont donc alloués. On compte environ 3.500 stations. Nous équipons ponctuellement de nouvelles communes pour des demandes justifiées.

M. Jean Arthuis, président - On peut donc dire, sur la base du rapport de M. l'inspecteur général de l'administration que les communes ne sont pas perdantes dans l'opération, surtout lorsqu'elles délivrent peu de titres. Cela s'équilibre peut-être davantage lorsque le rythme de délivrance est élevé.

M. Patrice O'Mahony - Le système du forfait présente un avantage pour la majorité des communes, dont 90 % sont gagnantes alors que 69 d'entre elles sont perdantes. Le choix du forfait a été examiné de manière approfondie avec l'AMF. Pour l'instant, personne ne souhaite vraiment abandonner ce système.

M. Jean Arthuis, président - On pourrait imaginer une base forfaitaire et une base proportionnelle en fonction du nombre de titres délivrés. C'est peut-être compliqué...

Mme Michèle André, rapporteure spéciale - Cela pose la question de la façon dont les mairies ont opté pour l'acquisition des équipements nécessaires.

La répartition peut s'équilibrer si les stations travaillent plus, le forfait correspondant davantage à la situation.

Faudra-t-il ensuite revenir à un nombre réel ? Je ne le sais pas, mais il était impossible de faire autrement au départ.

M. Alain Pichon - Je sors de mon rôle mais j'appelle l'attention sur le fait que, pour lors, le système est équilibré.

Je rejoins le propos exprimé par M. l'inspecteur général. Dans l'ensemble, les communes ne sont pas perdantes. La question sera peut-être différente avec, à l'horizon 2012, la mise en œuvre de la carte nationale d'identité qui représente 6 millions de titres par an en moyenne. La demande risque d'être forte. Certaines collectivités vont demander, selon moi, un réexamen de leur mode d'indemnité.

M. Jean Arthuis, président - Cela paraît absolument nécessaire mais c'est une autre organisation de l'administration où l'Etat confie en quelque sorte une sous-traitance aux communes, ce qui permet à la RGPP de réorganiser les services de l'Etat. Tout ceci peut se chiffrer et être indemnisé équitablement.

M. Patrice O'Mahony - Le surcoût peut effectivement être important, surtout pour les communes qui proposent des cartes d'identité pour les non-résidents. En revanche, par définition, l'économie est la même pour les autres communes. C'est donc un transfert de charges des 36.000 communes vers 2.074, ce qui est extrêmement difficile à mesurer.

Il est également extrêmement difficile de mesurer les économies de certaines communes qui délivrent des passeports mais dont 30 % des administrés vont les faire établir dans un autre endroit.

M. Jean Arthuis, président - C'est une autre vision de la commune. Aujourd'hui, on habite dans une commune, on travaille dans une autre, on accomplit les tâches administratives dans une troisième. C'est presque de l'intercommunalité ! Il serait plus facile de répartir la DGF entre 3.000 intercommunalités qu'entre 36.000 communes.

Mme Michèle André, rapporteure spéciale - Je ne suis pas sûre que ce soit le moment de lancer ce débat !

M. Jean Arthuis, président - Il va falloir y réfléchir. Selon moi, on en reparlera.

Mme Michèle André, rapporteure spéciale - La semaine dernière, lors d'une visite de la préfecture de police de Paris, nous avons eu un long échange sur la façon dont celle-ci a mis les choses en œuvre, sans avoir pu anticiper le

nombre de personnes qui décideraient d'y faire établir leurs documents. Les personnes ont des habitudes, mais celles-ci peuvent bouger.

Par ailleurs, certaines communes reçoivent des usagers qui effectuent leurs démarches sur leur lieu de travail plus facilement que dans leurs communes de résidence, dont la mairie n'est ouverte que quelques heures par semaine. Il s'agit là d'un service difficile à prévoir dans sa globalité.

Comment répartir dès lors la DGF ? On peut se poser la question. Certaines mairies s'estiment perdantes. Le dialogue est donc important.

M. Patrice O'Mahony - La Cour a établi le coût brut du passeport électronique et du passeport biométrique. Le coût brut unitaire du passeport biométrique, s'il comporte la carte d'identité, baisse énormément. Nous n'avons pas eu le rapport définitif mais celui-ci a été estimé à 10,80 euros alors que le passeport électronique est de 10,07 euros. On est vraiment là dans une situation de transfert de charges de commune à commune, la délivrance du passeport biométrique ne devant être assurée que par une petite partie des communes. Le calcul de l'indemnisation se complique donc.

M. Jean Arthuis, président - La délivrance des titres sécurisés apporte un éclairage particulier sur ce que l'on peut appeler l'intercommunalité.

Mme Michèle André, rapporteure spéciale - Ce n'est même pas de l'intercommunalité, les citoyens pouvant déposer leur demande dans n'importe quelle commune.

M. Charles Guéné - Vous avez dit que le coût brut baisse, mais le coût net augmente. Est-ce à dire que l'on n'a pas modifié la dotation affectée aux communes ?

M. Patrice O'Mahony - Le calcul de la Cour n'est pas le même que le nôtre puisque la Cour a réparti la subvention de 5.000 euros sur l'ensemble des titres. La position du ministère de l'intérieur était l'application stricte des termes de l'exposé des motifs de l'article 136, qui prévoyait une indemnisation pour le seul travail complémentaire lié aux titres établis pour les non-résidents.

M. Philippe Dallier - Avez-vous essayé d'approcher la notion de qualité de service par rapport au prix ? En a-t-on pour son argent de manière équitable sur l'ensemble du territoire national ?

Je suis élu de Seine-Saint-Denis et, à l'approche de l'été, le délai de délivrance des titres explose, dépassant parfois deux mois. Le maire, en première ligne, se prend des bordées d'injures par mail et par courrier. L'utilisateur ne comprend pas qu'on lui demande de payer plus cher un titre sécurisé, avec une procédure automatisée qui allonge la procédure !

D'après ce que j'ai cru comprendre, il semble que ces délais ne soient pas homogènes sur l'ensemble du territoire.

Le problème provient-il d'un défaut dans les préfectures, où le personnel serait insuffisant à tel ou tel endroit ? Les moyens affectés par le ministère de

l'intérieur sont-ils équitablement répartis pour que la qualité de service soit la même sur l'ensemble du territoire ?

M. Raphaël Bartolt - S'agissant de la qualité de service, le délai de retour vers l'utilisateur est calculé de manière précise, le système étant entièrement télématique. Nous avons donc maintenant une connaissance globale de la procédure et des délais, contrairement à la période précédente.

Actuellement, nous sommes à moins de 15 jours pour 86 départements, bien que juin soit le mois le plus chargé de l'année. En début d'année, dans 70 à 75 départements métropolitains, le passeport revenait en 7 jours ou moins. Je pense qu'à partir de la seconde quinzaine de juillet, nous allons renouer avec cette situation.

La revue « Que choisir » a calculé que le temps complet du retour du passeport électronique en 2009 se situait entre 2 à 8 semaines selon les départements.

Les délais sont donc bien meilleurs. Dans la Somme, où je me trouvais la semaine passée, le délai de retour pour les 16 communes considérées était de 8 jours.

Il existe cependant des points critiques. En Guadeloupe, le passeport revient en 45 jours. Il s'agit de problèmes d'organisation, de rapport avec les mairies. Beaucoup de dossiers reviennent dans les mairies pour corrections. La Seine-Saint-Denis avait également accumulé un certain retard. Elle l'a rattrapé depuis vendredi ! Le plan mis en œuvre a été extrêmement efficace.

Le déport, globalement, se fait vers les grandes agglomérations. L'été, les zones très urbanisées reçoivent beaucoup de demandes émanant de ruraux.

Nous essayons d'y travailler avec heures supplémentaires et des vacataires l'été, comme l'an dernier. J'essaie moi-même de trouver les solutions techniques qui permettent parfois de raccorder une sous-préfecture qui vient aider l'instruction en préfecture. L'outre-mer a bien sûr des délais plus longs mais cela s'explique notamment par les délais de transport supérieurs. Les performances sont néanmoins avérées.

On ne parle jamais de certaines contraintes que supportaient les communes avant comme les coûts l'envoi par courrier ou du transport de ces titres par camionnette. Cela n'existe plus. Désormais tout part sous forme télématique et tout est entièrement pris en charge par l'ANTS. Les abonnements ADSL ou SDSL sont pris en charge par l'ANTS. Également les interventions de maintenance et réparations qui se font en moins d'une journée et nous avons un système qui renseigne constamment sur tout.

S'agissant des performances de l'instruction, vous me permettez d'exprimer une légère divergence avec le Président Pichon sur la base du rapport provisoire. Je le lui avais d'ailleurs écrit. En effet, l'an dernier, au mois de juin, nous avons terminé le programme avec 56 départements à déployer sur ce seul mois. Lorsque j'ai été auditionné par la commission des finances de l'Assemblée,

j'étais dans une période délicate. C'est un système qui compte 2.082 communes, avec des demandes constantes de stations supplémentaires. Actuellement, si on compte le Quai d'Orsay et les stations mobiles livrées à la fin de l'année et les 110 stations qui sont prêtes à être livrées aux préfectures, nous aurons près de 4.200 stations. C'est un système gigantesque et qui communique avec l'ensemble des consulats. Nous avons connu deux ou trois mois difficiles, je l'ai dit.

Pour en revenir au « temps machine » d'instruction en mairie, nous suivons toujours le même panel de mairies qui est constitué de petites et de moyennes communes. Après avoir été à 10 mn et 50 secondes, nous sommes actuellement à 9 minutes et 17 secondes pour l'enregistrement d'une demande. Il s'agit sans doute aussi de l'effet de la circulaire du ministère de l'intérieur dite de simplification, les procédures en mairie étant plus rapides.

Il s'agit en tout état de cause du temps constaté au guichet d'un panel de mairies. Je tiens tout cela à la disposition de la représentation nationale.

Pour ce qui est de la remise du titre, nous procédons à une nouvelle prise d'empreintes pour des raisons de sécurité, afin de ne pas connaître d'usurpation d'identité pour les passeports biométriques. Les résultats montrent d'ailleurs que la fraude se déplace sur les pièces justificatives et non sur les titres sécurisés. Nous travaillons beaucoup sur l'envoi direct des actes de naissance entre mairies, à la demande de la CNIL, pour sécuriser l'ensemble du dispositif.

Les délais sont un gage de qualité pour l'utilisateur. Nous avons un système de traçabilité. Tout est suivi chaque jour, tous les appels sont analysés. Nous avons depuis une semaine la cartographie dynamique du passeport sur l'Internet, comme nous avons celle de la carte grise.

Toutes ces questions sont analysées pour améliorer la qualité. C'est un système très moderne qui renseigne tous les jours sur ce qu'il fait.

M. Philippe Dallier - Il n'y a pas besoin de me convaincre, pas plus que les usagers, mais disposez-vous par département des moyens pour faire tourner le système ?

Ma préoccupation réside dans le fait que la République, qui est une et indivisible, mette les mêmes moyens à la disposition de chaque département en fonction de la problématique à traiter. Il faut se rendre devant le bâtiment des étrangers de la Seine-Saint-Denis pour constater l'inégalité des moyens de la République. J'aimerais donc savoir si le goulot d'étranglement se situe en préfecture et connaître le nombre d'agents en poste par rapport au nombre de dossiers à traiter !

M. Raphaël Bartolt - Douze personnes travaillent en Seine-Saint-Denis sur le passeport biométrique. On constate dans ce département un grand nombre de retour de dossiers vers les mairies. La moyenne nationale de retour pour un document manquant dans le dossier électronique se situe autour de 15 à 20 %. Au Raincy, ce chiffre est de plus de 40 %. Pour la préfecture de ce département, le taux de retour est encore beaucoup plus élevé.

M. Jean-Benoît Albertini - Je vous donne acte de l'encombrement considérable qui approchait les 14.000 dossiers.

M. Raphaël Bartolt - Vendredi, il n'y avait plus que 144 passeports. Sachez que la procédure de validation en préfecture est beaucoup plus rapide que précédemment. La préfecture de police détient le record de rapidité, avec moins de 3 minutes mais, globalement, la validation n'excède pas 4 minutes. La moyenne de validation reconnue par la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) est de 90 dossiers par personne, soit une personne et demi sur une journée pour 144 dossiers.

Certains passeports reviennent encore aujourd'hui après un délai relativement long, mais je pense que l'on va retrouver la moyenne de 7 jours partout ailleurs.

M. François Fortassin - Comment nos concitoyens peuvent-ils savoir quelles mairies délivrent ce passeport biométrique ? Par ailleurs, en cas de fraude, où se situent les responsabilités ?

M. Raphaël Bartolt - Les communes sont volontaires sur la base de propositions qui ont été faites à l'époque par les préfets. Le choix a été réalisé en fonction du nombre de titres délivrés et en tenant également compte de la carte nationale d'identité, le système ayant été fait pour traiter les deux dispositifs. Le programme initial « INES » en 2005 avait été construit sur cette base.

Une concertation locale s'est établie à travers la présidence de l'AMF avec le préfet. C'est en fonction du nombre de titres, des problèmes de couverture du territoire et de liaison, qu'un ensemble de critères a conduit aux propositions qui ont ensuite été validées par le président départemental de l'AMF et le préfet, les communes volontaires pouvant y entrer ou s'en retirer à tout moment.

La cartographie dynamique se trouve sur le site de l'ANTS qui permet de connaître, d'après son lieu de résidence, la mairie agréée la plus proche. Une liste par département et l'indication des heures d'ouverture y figurent également.

J'ai transmis la liste à Mme André lors du débat parlementaire. Elle est également publiée par nos soins.

M. François Fortassin - Je ne suis pas persuadé que tous nos concitoyens soient bien informés. Dans mon propre département, je ne sais pas quelles sont les mairies qui délivrent les titres. Je ne suis pas allé sur le site mais je n'ai lu aucune information dans la presse.

M. Raphaël Bartolt - Tout ceci a fait l'objet d'un arrêté du préfet qui a désigné les communes au départ.

Ces informations doivent également figurer sur le site de la préfecture.

M. François Fortassin - Encore faut-il que les gens le sachent !

M. Jean Arthuis, président - Chacun est naturellement au courant du contenu de chaque arrêté préfectoral !

M. François Fortassin - Il reste un effort de communication à faire !

M. Raphaël Bartolt - Quant à la fraude, c'est le préfet qui « délivre » les titres et la commune a un rôle de « complétude » du dossier. La commune doit être vigilante, mais la mairie ne peut être recherchée en responsabilité dans le cadre d'une fraude avérée. Par contre, il est utile de prévenir la préfecture face à une situation qui attire l'attention. La procédure d'enrôlement prévoit la possibilité de le signaler et nous développons les échanges de messages entre mairies et préfectures. Ce sont elles et les directeurs de la réglementation pour le compte du préfet qui sont chargés d'aller plus loin en cas de fraude.

Quand le dossier arrive chez le préfet, il est accompagné de l'interrogation du fichier des personnes recherchées et de l'historique du précédent fichier, qui concernait le précédent passeport. On dispose donc de beaucoup d'éléments pour aller plus loin, on peut aussi faire venir la personne.

Je pense qu'un dialogue est nécessaire, la fraude étant l'affaire de tous.

Mme Marie-France Beaufls - Je voudrais revenir sur l'interprétation de la notion de transfert entre communes s'agissant de la DGF. Je voudrais que l'on soit attentif au fait que les communes ont pris des responsabilités en ce qui concerne les passeports et la carte nationale d'identité, sans aucune indemnisation depuis des décennies.

Je le redis car ce que j'ai entendu de la part de l'administration m'a laissé penser que l'on parlait de transfert de commune à commune alors qu'on ne peut aborder la question de la sorte. Dans ces conditions, l'échange entre les communes et l'Etat risque de ne pas être agréable lorsqu'on va aborder le sujet de la carte nationale d'identité électronique.

Par ailleurs, le temps consacré en amont aux explications que l'on donne aux usagers avant qu'ils ne déposent leur dossier n'est pas pris en compte.

M. Jean Arthuis, président - La parole est au représentant de la préfecture de police.

M. Jacques Quastana, directeur de la police générale (préfecture de police de Paris) - Comme l'indiquait le président Pichon dans son propos liminaire, la préfecture de police de Paris connaît une situation particulière dans le processus de délivrance des passeports et des cartes nationales d'identité. Elle accomplit à la fois les missions qui incombent aux communes stations et à l'Etat : accueil des usagers, remise des titres, contrôle et validation des dossiers déposés avant de les envoyer en production à l'Imprimerie nationale.

Il en découle une organisation particulière mais il existe une autre particularité et, de ce point de vue, notre organisation illustre le propos que développait M. Bartolt. En effet, la préfecture de police de Paris est au centre d'une agglomération extrêmement importante. Nous avons à faire face à des migrations pendulaires et au fait que le libre choix de la part de l'intéressé du lieu de dépôt et de remise s'accompagne d'une modification des habitudes.

Jusqu'à présent, il existait un couplage avec la résidence. Aujourd'hui, notamment à Paris, où les migrations pendulaires pour motif de travail sont

importantes, on peut obtenir un passeport biométrique si on remplit les conditions.

Par voie de conséquence et pour faire face à cette demande, il est nécessaire, d'une part, de raisonner sur le mode d'accueil (prise de rendez-vous par téléphone et par internet) et, d'autre part, de réserver un nombre de créneaux suffisant pour satisfaire les demandes qui se manifestent.

C'est ce à quoi nous sommes confrontés. Nous sommes en train de le vivre et de l'améliorer. En septembre 2010, nous utiliserons aussi internet pour la prise de rendez-vous. Pour l'heure, ces rendez-vous sont pris au téléphone. Par ailleurs, le coût « parisien » du passeport biométrique bénéficie de l'effet de volume. Nous avons eu, en 2009, un fléchissement très marqué du nombre de passeports. En 2008, nous en avons délivré plus de 200.000, en 2009 moins de 250.000. La reprise de la demande est très forte puisque nous en sommes, à mi-juin, à 90.000 passeports délivrés et sans doute sur des chiffres annuels situés entre 180.000 et 200.000.

M. Jean Arthuis, président - Comment les choses se passent-elles dans les consulats ?

M. François Saint-Paul, directeur des Français à l'étranger - En volume, en 2009, les consulats, ont délivré 140.817 passeports biométriques, soit 5,8 % de l'ensemble des passeports biométriques délivrés par l'administration française.

Nous avons eu entre 2008 et 2009 une diminution de 12,4 % de ce volume.

En ce qui concerne les coûts pour les consulats, en 2009, le coût moyen de l'instruction d'un passeport dans le réseau consulaire s'est établi à près de 39 euros. Ce chiffre est calculé par les services du ministère des affaires étrangères à partir d'un échantillon significatif de postes consulaires qui sont au nombre de 34. Ce coût comprend les charges de personnel directes et indirectes, le coût de l'encadrement et du support du poste.

La Cour des comptes estime dans son rapport que ces coûts sont à assortir de deux approximations allant chacune dans un sens contraire : une possible surestimation des charges de personnel et le fait que les questions de support hors personnel aient été négligées.

A ces coûts de masse salariale, la Cour ajoute, dans son rapport, un certain nombre de coûts communs (fabrication, amortissement, transport et maintenance) pour obtenir une estimation du coût complet qu'elle établit à 61,9 euros contre 55,4 euros dans les préfectures de police et 54 euros dans les communes. L'écart de coût des consulats par rapport aux préfectures est de l'ordre de 13 %, ce qui nous apparaît satisfaisant compte tenu du volume limité des demandes traitées (il n'est pas toujours possible de faire des gains de productivité) et des rémunérations des agents titulaires à l'étranger, qui ne sont pas celles de l'hexagone.

La mise en place de la carte nationale d'identité électronique engendrerait une baisse du coût moyen pour la délivrance du passeport biométrique, l'amortissement de certaines charges fixes portant en effet sur des volumes de titres plus importants.

Le coût d'acheminement des passeports vers les postes consulaires est estimé à 2 euros en moyenne par la Cour, ce qui est à peine supérieur au coût d'acheminement vers les mairies.

Avec une demande en légère diminution en 2009, les délais de délivrance des passeports dans le réseau consulaire ont connu une réduction très importante, passant de 17,5 jours en moyenne en 2008 à 11,2 jours en 2009, soit une baisse de 36 % en l'espace d'un an. Ce délai est à comparer aux 12,6 jours en moyenne pour les communes.

Cette performance s'explique par la mise en place du système « titres électroniques sécurisés » (TES) lors du passage au passeport biométrique. En permettant aux postes de transmettre directement les demandes de passeport à l'ANTS *via* le réseau interministériel ACTE, le système TES a permis de réduire considérablement les délais de fabrication, qui s'élèvent à 2,5 jours en moyenne en 2009 contre 7,5 jours l'année précédente.

Le délai d'acheminement des titres vers les postes enregistre également une diminution, passant de 10 jours en 2008 à 8,6 jours en 2009.

Un Français de l'étranger peut se faire faire son passeport en France. Cette mesure a été appréciable. Nous notons cependant que des difficultés perdurent dans certains cas. En pratique, certaines mairies limitrophes des frontières ne sont pas encore totalement acquises à cette idée.

Je voudrais également insister sur le fait que nous sommes très intéressés par la carte nationale d'identité électronique, le système actuel étant trop long. A l'étranger, on arrive à 11,2 jours ce qui constitue une fort belle performance. Le système TES n'existant pas pour les cartes nationales d'identité, on en est à 69 jours !

La dernière particularité des Français de l'étranger en matière de passeports est celle de la double comparution. On a parlé des coûts pour l'administration mais la double comparution représente aussi un coût pour l'utilisateur et constitue la source d'une critique sur deux. Pour une mère de famille avec quatre enfants, se déplacer deux fois au consulat en Inde, au Canada ou en Australie est très difficile.

Nous en avons discuté avec le ministère de l'intérieur et nous sommes en train de saisir le Conseil d'Etat d'une modification des dispositions réglementaires afin de supprimer la double comparution pour les Français à l'étranger. Si on a les valises, cela nous aidera également.

Nous sommes les seuls en Europe, avec les Tchèques, à imposer la double comparution pour la délivrance de passeports biométriques à nos communautés étrangères !

Nous devons encore informer la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) de cette demande de modification mais c'est très important.

M. Jean Arthuis, président - La double comparution est-elle un élément substantiel de la lutte contre la fraude ?

M. François Saint-Paul - La première comparution permet déjà d'obtenir les empreintes. Le passeport serait ensuite remis à la personne soit à l'occasion des tournées consulaires, soit par le consul honoraire. Si le passeport est utilisé par quelqu'un d'autre, le système le détecte au moment du contrôle !

M. Jean Arthuis, président - La double comparution est-elle une formalité dont on pourrait se dispenser ?

M. François Saint-Paul - Pour les Français à l'étranger...

M. le président - Même en métropole !

M. François Saint-Paul - Je n'ai pas entendu de critiques émanant de métropole mais au Canada, il est facile d'obtenir la nationalité canadienne...

M. Jean Arthuis, président - Il peut-être tentant d'opter pour celle-ci...

M. François Saint-Paul - C'est en effet le risque.

Globalement, nous sommes satisfaits de la performance des consulats en termes de délais. C'est un service essentiel pour la communauté française à l'étranger, qui augmente de 4 % à 6 % par an. Dans certaines régions du Moyen-Orient ou d'Extrême-Orient, c'est une croissance de plus de 6 %.

M. Jean Arthuis, président - Ceci est-il dû au fait que les Français de métropole se propulsent hors du territoire national ?

M. François Saint-Paul - C'est l'effet de la globalisation. Il y a aussi les mariages. Il existe une dynamique propre dont il faut se féliciter mais qui fait que le maintien de la qualité de ce service est très important pour le lien avec nos communautés à l'étranger.

M. Jean Arthuis, président - Merci.

Le Président de l'Imprimerie nationale veut-il ajouter quelques mots ?

M. Didier Trutt, président directeur général de l'Imprimerie nationale SA - J'ai pris la présidence de l'Imprimerie nationale en 2009, c'est-à-dire après la transformation considérable qu'a connue cette entreprise ces dernières années. Elle est aujourd'hui organisée autour de trois domaines d'activité.

Le premier concerne l'authentification des personnes et des biens (titres sécurisés, passeports...).

Le second a trait à la chaîne graphique. On y trouve des outils assez performants, des documents de gestion sécurisés en interne mais aussi en sous-traitance externe.

Enfin, le troisième domaine est celui de la gestion de documents électroniques. Nous avons notamment une délégation de service public pour enregistrer et remettre la carte chrono-tachygraphe. Nous possédons donc une base de plus de 650.000 entreprises et conducteurs privés pour lesquels nous gérons l'attribution de cette carte.

Comment sommes-nous organisés ? En fait, nous gérons ces activités en intégrant à la fois de la technologie et en opérant nos services. On intègre de la technologie de manière agnostique : nous ne retenons que la meilleure pour chacun de nos services.

Dans le passeport, on trouve ainsi du papier sécurisé, de l'encre, des hologrammes, une puce électronique, une antenne. Nous intégrons ces technologies en privilégiant si possible les technologies françaises, qui sont aujourd'hui en position de leaders mondiaux dans ce domaine. Nous les mettons bien entendu en concurrence pour obtenir la meilleure performance économique et la meilleure qualité en termes de services. Avec trois ou quatre fournisseurs, on peut travailler sur les aspects économiques et qualitatifs.

M. Bartolt a évoqué les gains de productivité de l'Imprimerie nationale ces dernières années. Ces gains sont réalisés avec les entreprises qui travaillent avec nous et qui, au fil de nos remarques, améliorent leurs produits et nous permettent de perfectionner le nôtre.

Ces entreprises tirent profit du fait que nous sommes leur client pour vendre leur technologie hors de France.

Avec l'introduction du passeport électronique, nous avons commencé à maîtriser un autre métier qui est celui de la personnalisation du passeport. C'est un challenge que la société a réussi et on peut en féliciter nos 600 collaborateurs qui ont maîtrisé les technologies et cette nouvelle activité. Nous avons fabriqué 9 millions de passeports électroniques jusqu'en 2008 et nous avons fabriqué plus de 1,5 million de passeports biométriques. Par convention, nous délivrons 100 % de ces passeports en 6 jours. En fait, nous les fabriquons, personnalisons et transférons à 90 % sous deux jours. Nous recevons entre 5.000 et 25.000 demandes par jour et ce délai de deux jours nous paraît incompressible, même si nous cherchons encore à l'améliorer.

Par rapport aux autres pays, nos délais sont convenables et nous avons l'assurance d'avoir la meilleure technologie, alors que beaucoup d'industries privées qui n'utilisent qu'une seule technologie n'ont pour seul souci que de vendre celle-ci. Nous n'avons pas cette préoccupation. Le fait d'anticiper la carte nationale d'identité électronique permettra d'avoir la meilleure technologie pour la produire.

Après avoir été reconnu en 2005 comme étant un point sensible de 1^{ère} catégorie (PS1), nous venons d'être désignés « Opérateur d'importance vitale » (OIV). Nous sommes le seul site en France ainsi classé pour ce type de produit. Nous partons donc, sur un même site, du papier ou du PVC pour délivrer un titre de manière totalement sécurisée.

M. Jean Arthuis, président - En fin d'année, que donnent vos comptes ?

M. Didier Trutt - J'en suis assez fier : on est arrivé, à la fin de l'année 2009, à remettre la société à l'équilibre. Celui-ci reste fragile et il conviendra de le pérenniser en 2010. Notre activité régaliennne, qui représente 40 % de notre chiffre d'affaires, génère environ 5 % de profits alors que nos concurrents se situent plutôt à 10 % de taux de profit. Nous avons donc encore des marges d'amélioration.

M. Jean Arthuis, président - Ces équipements sophistiqués vous obligent-ils à un investissement régulier ?

M. Didier Trutt - L'arrivée des nouvelles technologies nous y obligera. On ne peut pas garantir pendant dix ans une technologie. Cela se traduira-t-il à chaque fois par un nouvel investissement ? Ce n'est pas sûr.

M. Jean Arthuis, président - Ces prestations ne vous posent-elles pas de difficultés pour équilibrer vos comptes ?

M. Didier Trutt - Nous y sommes aujourd'hui parvenus.

M. Jean Arthuis, président - Vous êtes donc équitablement rémunéré.

M. Didier Trutt - Je le crois.

M. Jean Arthuis, président - Est-ce ainsi que Bercy juge les choses ?

M. Eric Querenet, sous-directeur du budget - Le prix est compétitif et il permet à l'entreprise de poursuivre son objet social de manière équilibrée.

M. Jean Arthuis, président - Le droit de timbre, le prix de revient sont-ils conformes à l'idée que l'on s'en faisait au départ ou amènent-ils à revoir les arbitrages en matière de tarif du timbre ?

M. Eric Querenet - Nous sommes d'accord avec l'ordre de grandeur indiqué par la Cour. Sur le constaté 2009, la méthode est solide.

Il est intéressant d'observer que le surcoût par rapport au passeport électronique se partage pour moitié entre l'effet de la technologie supplémentaire et entre ce qui peut être considéré comme du service ou du process, c'est-à-dire des dépenses de personnel et de fonctions support.

A l'été 2008, au moment où l'on préparait les décisions tarifaires concernant le passeport, nous avons anticipé un coût de revient légèrement supérieur pour les raisons évoquées. La bonne surprise fut de constater que l'Imprimerie nationale rétrocédait à l'ANTS une partie des gains de productivité que l'Etat lui demandait sur la durée.

Une seconde bonne surprise réside dans le marché TES des titres électroniques sécurisés. Dès le départ, l'option avait été prise de l'amortir uniquement sur le passeport, que l'on fasse ou non la carte nationale d'identité électronique.

Les différences d'offres entre les soumissionnaires étaient relativement importantes et l'on ne pouvait préjuger (même si le critère de prix était important

dans le choix du vainqueur) que le moins-disant, Atos Sagem comme chacun sait, l'emporterait dans les propositions constatées ex-post.

Quant au tarif, il a été dès le départ calibré en tenant compte de l'amortissement du marché des investissements, que l'on fasse ou non la carte nationale d'identité électronique.

Un point est important : dans le principal tableau fourni par la Cour des comptes : c'est l'effet d'optique qui conduit à penser que, si l'on réalise la carte nationale d'identité électronique, le coût unitaire du passeport va diminuer. La carte nationale d'identité électronique est gratuite, sauf en cas de renouvellement anticipé. Par conséquent, il n'y a pas d'économie à attendre pour la sphère publique de la mise en place de ce nouveau document. Le fait d'amortir les coûts fixes est une présentation qui serait valable si la carte nationale d'identité était un jour tarifée mais, à ce stade, ce n'est pas le choix réalisé.

Par rapport au benchmark international, je tempérerai légèrement l'appréciation portée par la Cour oralement. Lorsqu'on se compare aux autres pays européens sous le coup de la même directive et qui ont des passeports biométrique d'une validité de 10 ans, on observe que l'on est au même niveau que l'Allemagne et en dessous de l'Angleterre, de l'Italie, ainsi que de la Belgique. On est donc dans des zones de prix qui souffrent la comparaison.

S'agissant de la dynamique du coût, je crois qu'elle est très sensible au nombre de titres délivrés. On a observé une certaine diminution du nombre de passeports délivrés. On avait anticipé en partie ce phénomène à l'été 2008 mais on est passé de 3,2 millions à 2,8 millions, alors qu'on avait pensé passer de 3,2 millions à 3 millions.

Je pense qu'il existe deux phénomènes, l'un structurel et l'autre conjoncturel. Le phénomène structurel nous semble être le recentrage du passeport, qui est un document hybride, représentant à la fois un titre d'identité et un titre de voyage, sur sa fonction dédiée au voyage.

Aéroport ne rime pas nécessairement avec passeport. Dans un certain nombre de destinations, on peut prendre l'avion ou se rendre à l'étranger avec une simple carte nationale d'identité. C'est vrai dans l'espace Schengen. Pour les moins de 12 ans, les parents n'ont pas besoin de demander un passeport pour les enfants dans un certain nombre de pays. Le prix est peut-être révélateur du fait que le passeport n'est pas une nécessité en toute circonstance.

Le second effet plus conjoncturel est celui de la crise. Il existe un effet volume dépendant du nombre de voyageurs. Les compagnies aériennes le savent bien. Cela peut expliquer cette baisse mais la prolongation de l'effet structurel nous laisse penser qu'une reprise du nombre de titres délivrés, telle que l'anticipe la Cour, est peut-être optimiste.

Enfin, s'agissant de l'écart de 12 euros évoqué par M. Albertini, si le tarif n'est pas revalorisé au cours du temps, les coûts de revient progressant (40 % de ces coûts sont des dépenses de personnel qui augmentent dans le temps), cet écart

se réduira mécaniquement. Le prix de revient va augmenter alors que le tarif restera stable.

M. Jean Arthuis, président - Vous ne pensez donc pas qu'il est urgent de revoir le droit de timbre à la baisse.

M. Denis Badré - Il arrive toujours que certaines personnes doivent partir à l'étranger en urgence et n'ont pas de passeport (chefs d'entreprise, ...). C'est toujours ce type de demande qui parvient chez le maire. Avec le passeport électronique, on y arrivait en 24 heures.

Du jour au lendemain, cela s'est révélé impossible du fait de délais matériels incompressibles. En fait, il apparaît que l'on arrive toujours à le faire assez vite. En combien de temps ? Comment cela fonctionne-t-il ?

La Cour des comptes a réalisé un exercice de comptabilité analytique intéressant. Vous nous avez dit avoir calculé un coût moyen pondéré en prenant en compte les enfants de moins de 15 ans. Autrefois, le coût marginal pour ajouter un enfant sur un passeport d'adulte devait être beaucoup plus faible que maintenant. La comparaison ne me paraît donc pas entièrement exacte.

Par ailleurs, il faudra se poser la question de savoir si les gains de productivité et les économies d'échelle profiteront à nos concitoyens à travers une baisse du droit de timbre ou à la collectivité.

Enfin, je voudrais insister sur les comparaisons internationales. Le rapport de la Cour cite essentiellement des pays situés hors de l'Union européenne. Je pense que ce sont les comparaisons européennes qui sont intéressantes. A-t-on constaté des différences dans les procédures de fabrication entre pays de l'Union européenne ? Ne pourrions-nous pas, si nous sommes meilleurs, vendre les services de l'Imprimerie nationale ou de l'ANTS à nos partenaires européens ?

Nous aurons certainement un jour un passeport Schengen ou un passeport européen. Ne faut-il pas se placer dans cette perspective ? Le problème du droit de timbre deviendra alors un problème européen et sera forcément harmonisé. Cela pourrait rapporter entre 500 millions et 1 milliard.

M. Jean Arthuis, président - Les consulats seraient des consulats européens !

M. Denis Badré - Je pense qu'il y a là une pelote sur laquelle on peut tirer. Qu'en pensez-vous ?

M. Jean Arthuis, président - N'existe-il pas déjà des conventions entre les consulats à l'étranger ?

M. François Saint-Paul - Nous pouvons mutualiser certaines choses dans le cadre de la fonction consulaire. Nous sommes dans des politiques européennes et nous distribuons des produits européens.

Il existe par contre des domaines de stricte compétence nationale où la mutualisation nécessiterait un approfondissement considérable.

Nous pouvons mutualiser les visas. Dans certains endroits, nous choisissons le même externalisateur. Nous pouvons aller assez loin mais nous dépendons également de l'approche des autres. En matière de visas, la France est très en avance par rapport aux autres pays : 40 % de nos visas sont biométriques, délivrés avec une procédure externalisée alors que nos partenaires n'ont pratiquement pas commencé.

Dans certains autres cas, la fonction consulaire distribue un produit strictement national, comme l'état-civil. Une étude reste donc à mener dans ce domaine.

M. Raphaël Bartolt - Les passeports d'urgence sont toujours délivrés. Il s'agit de passeports sans puce. Cependant, l'an dernier, au 1^{er} juillet, les Etats-Unis ont décidé que les passeports d'urgence sans puce n'étaient plus acceptés sur leur territoire. Nous avons donc mis en place une procédure de retour rapide, en 3 jours, d'un véritable passeport biométrique. Il s'agit d'un coupe-file pour les Etats-Unis mais les préfectures continuent, selon la circulaire qui définit les critères d'urgence, à délivrer des passeports d'urgence sans puce d'une validité d'un an pour les autres pays.

En second lieu, le temps machine ressort d'une moyenne. Il y a dans un certain nombre de préfectures, un classement entre les dossiers simples, qui représentent environ 90 % du volume traité, et les dossiers plus compliqués. Il va de soi que ces derniers nécessitent plus de 9 minutes de traitement.

Quant aux gains de productivité, il faudra tenir compte dans l'avenir de tout ce que nous sommes en train de mettre en place avec la direction générale de la modernisation de l'Etat et le ministère de la justice, avec l'appui de la CNIL concernant l'envoi direct des certificats de naissance entre les mairies.

En effet, les 2.082 mairies vont pouvoir envoyer à celles qui le demandent le certificat de naissance qui va transiter par tout le dispositif passeport. Il reste bien entendu gratuit. Les plus grandes communes de France sont celles qui disposent des 660 plus grandes maternités où naissent 98 % des Français.

Pour les mairies rurales, il existe un système de validation des flux sur un site sécurisé de l'ANTS. Nous préparons toute une vague de dématérialisation du CERFA en ligne. Lorsque les personnes arrivent, le CERFA aura déjà basculé du particulier vers la mairie, avec prise de rendez-vous. L'acte va donc aller beaucoup plus vite.

Nous travaillons en ce moment avec la mairie de Lyon sur les prises de rendez-vous. Pour répondre à M. Fortassin, nous étudions une plus forte intégration des informations que nous possédons, comme le suivi des titres y compris avec une mise en ligne sur le site même de la mairie avec le code barre et le numéro du demandeur.

Nous travaillons aussi sur le timbre fiscal dématérialisé, que l'on pourra payer avec une carte bleue. Nous allons signer une convention avec la direction générale des finances publiques (DGFIP) à ce sujet. Ce sont là des gains de productivité qui iront aux collectivités.

S'agissant du problème de l'Union européenne et des autres pays non européens, les 27 pays de l'Union ont le même système de passeport biométrique, en application du règlement de décembre 2004. Tous n'y sont pas encore arrivés. Seuls vingt d'entre eux en disposent en ce moment avec des procédures qui ne sont pas toujours d'un niveau de sécurité aussi élevé que celui que nous avons mis en place en France. Nous sommes probablement les plus sécurisés et quasiment les seuls à avoir respecté intégralement la norme européenne.

Tous les autres pays (au Moyen-Orient, au Proche-Orient, en Afrique, en Asie...) basculent vers le passeport biométrique du fait du resserrement des normes de sécurité. La mondialisation entraîne une explosion des flux et tous les Etats essaient de se protéger en se rapprochant de ce que fait l'Europe.

En France, nous sommes les mieux placés pour conquérir des marchés à l'extérieur, nos quatre leaders (Gemalto, leader mondial de la carte à puce, Thalès, Oberthur et Sagem) représentant des milliers d'emplois en recherche et développement en France, et 60 % du marché mondial des titres d'identité.

Oberthur est présent dans 48 pays, Gemalto dans plus de 50. Nous sommes là dans un secteur mal connu du grand public. Mais c'est un secteur de hautes performances de l'industrie française qui représente des emplois très qualifiés sur le territoire national.

M. Jean Arthuis, président - La Cour a déterminé un prix de revient à 55 euros, à 2 euros près. Ce travail a été salué par tous les intervenants et il n'y a pas de contestation sur ce point.

Quant au prix, le montant de 89 euros paraît naturellement élevé mais les représentants du ministère de l'intérieur nous ont fait valoir qu'il fallait aussi prendre en considération un prix pondéré de 69 euros par passeport. Il y a donc une marge. Nous verrons ce que l'on peut en faire. La met-on à la disposition de tous les Français en la laissant dans les recettes de l'Etat qui en a bien besoin ? La restitue-t-on à ceux qui participent à la délivrance des titres, comme les municipalités ? Il n'y a cependant pas d'injustice et ce n'est pas la question principale. La restitue-t-on au moins en partie à ceux qui sollicitent ce titre ?

Nous reverrons l'articulation entre les services de l'Etat et les municipalités, le nécessaire dialogue afin qu'il n'y ait pas d'ambiguïté ainsi que l'équitable rémunération des mairies qui participent à la délivrance des titres.

Mme Michèle André, rapporteure spéciale - Je voudrais remercier le Président Pichon et M. Geoffroy qui ont travaillé sur cette question qui nous paraissait importante.

Je me réjouis aussi d'avoir permis à nos collègues de mieux comprendre le mécanisme de la fabrication de ces titres.

Je me suis passionnée pour ce dispositif et j'ai découvert l'ANTS. J'ai vu combien elle a déployé d'énergie pour rendre un service de grande qualité qui n'était pas gagné d'avance. Nous avons essayé les premiers plâtres à Charleville-Mézières.

Je voudrais également dire combien j'ai apprécié la façon dont l'Imprimerie nationale a restructuré complètement ses services, et je pense pouvoir témoigner du fait que cet endroit est réellement sécurisé.

J'ai été fort bien accueillie dans les préfectures lorsque nous avons mené les contrôles. Si nos collègues veulent en savoir davantage, ils peuvent se référer au rapport n° 486 de l'an dernier, intitulé « La nouvelle génération de titres d'identité : bilan et perspectives ».

En conclusion, j'attire l'attention sur un léger problème qui résulte peut-être du fait que le ministère de l'intérieur avait sans doute anticipé les suppressions de postes dans les services qui travaillent sur ces sujets. Les mairies n'ont pas complètement pris le relais. Les suppressions de postes annoncées (environ 2.000 dans les préfectures) ont été anticipées. Peut-être le ministère pourrait-il examiner désormais la possibilité de ne pas passer à la troisième série de suppressions, car pour beaucoup de préfectures, elles sont insupportables.

Nous en reparlerons mais je le dis d'ores et déjà.

Lorsque nous nous déplaçons à l'étranger, on voit bien que les choses commencent à prendre tournure.

Je remercie la préfecture de police de Paris pour son accueil. J'ai découvert un service extrêmement spécialisé et proche du public.

Je suis heureuse que nos collègues aient pu améliorer leur compréhension de ce sujet et des enjeux qu'il comporte.

M. Jean Arthuis, président - Je suggère donc de publier un rapport comprenant l'enquête de la Cour des comptes et les propos qui ont été tenus à l'occasion de cette audition.

Mes chers collègues, êtes-vous favorables à cette publication ?

A l'issue du débat, la commission autorise la publication de l'enquête de la Cour des comptes ainsi que du compte-rendu de la présente audition sous la forme d'un rapport d'information.

ANNEXE

**COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES
À LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT SUR
LE COÛT DU PASSEPORT BIOMÉTRIQUE**



58523

LE COUT DU PASSEPORT BIOMÉTRIQUE

Rapport établi à la demande de
la commission des finances du Sénat
en application du 2° de l'article 58 de la LOLF

Juin 2010

RESUME DU RAPPORT

Remarques de méthode :

- le but du rapport est la détermination du coût du passeport biométrique et non l'indemnisation des communes au titre des frais engagés pour la délivrance de passeports aux non-résidents (qui a fait l'objet d'un rapport de l'inspection générale de l'administration) ;
- compte tenu de conventions de calcul, les coûts complets doivent être considérés comme approchés à deux euros près.

Estimations de la Cour :

- coût d'un passeport biométrique en 2009 : 55 euros ;
- coût reconstitué d'un passeport électronique (à la veille de la mise en place du passeport biométrique) : 38 euros.

Principaux commentaires :

- le coût du passeport biométrique devrait décroître rapidement (autour de 47 euros), compte tenu d'économies d'échelle (reprise de la demande de passeports) et d'effet d'apprentissage des agents concernés ;
- le coût du passeport biométrique pourrait décroître davantage (autour de 40 euros), si la carte nationale d'identité (CNIe) devait être sécurisée, du fait de la répartition des charges d'investissement et de fonctionnement sur un nombre sensiblement accru de titres délivrés ; on ne peut toutefois en inférer que la mise en œuvre de la nouvelle CNIe signifierait une moindre dépense supportée par les collectivités publiques pour la délivrance des titres sécurisés.

I. OBJET DU RAPPORT.....	1
1. <i>La demande de la commission des finances du Sénat</i>	<i>1</i>
2. <i>Le contexte : la sécurisation du passeport.....</i>	<i>1</i>
II. CONDUITE DE L'ENQUÊTE ET MÉTHODE SUIVIE	2
1. <i>Conduite de l'enquête</i>	<i>2</i>
2. <i>Éléments de méthode.....</i>	<i>2</i>
III. LES COÛTS ESTIMÉS	4
1. <i>Précisions sur les différents éléments de coûts.....</i>	<i>4</i>
2. <i>Synthèse des coûts estimés</i>	<i>7</i>
IV. COMMENTAIRES	8
1. <i>Le droit de timbre.....</i>	<i>8</i>
2. <i>L'évolution des coûts publics</i>	<i>10</i>
ANNEXE I : QUANTITÉS ET PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DE MÉTHODE	13
1. <i>Synthèse des principales données.....</i>	<i>13</i>
2. <i>Commentaires sur les données quantitatives</i>	<i>14</i>
3. <i>Données sur la durée et la rémunération du travail</i>	<i>16</i>
4. <i>Principes d'amortissement des investissements.....</i>	<i>17</i>
5. <i>Données sur l'équipement des communes.....</i>	<i>17</i>
ANNEXE II : LE COÛT DES PASSEPORTS DÉLIVRÉS EN MAIRIE	18
A. LES COÛTS SUPPORTÉS PAR L'ÉTAT ET L'ANTS	18
1. <i>Les différents postes de coûts pris en compte</i>	<i>18</i>
2. <i>Coûts du passeport biométrique.....</i>	<i>18</i>
3. <i>Reconstitution des coûts du passeport électronique.....</i>	<i>28</i>
4. <i>Perspectives d'évolution</i>	<i>30</i>
B. LES COÛTS SUPPORTÉS PAR LES COMMUNES	33
1. <i>Coûts du passeport biométrique.....</i>	<i>33</i>
2. <i>Reconstitution des coûts du passeport électronique.....</i>	<i>36</i>
3. <i>Perspectives d'évolution</i>	<i>37</i>
C. SYNTHÈSE	38
ANNEXE III : LE COÛT DES PASSEPORTS DÉLIVRÉS PAR LA PRÉFECTURE DE POLICE DE PARIS.....	39
1. <i>Observation méthodologique.....</i>	<i>39</i>
2. <i>Coûts du passeport biométrique.....</i>	<i>40</i>
3. <i>Reconstitution des coûts du passeport électronique.....</i>	<i>41</i>
4. <i>Perspectives d'évolution</i>	<i>41</i>
5. <i>Synthèse : coût d'un passeport délivré à la Préfecture de police de Paris.....</i>	<i>42</i>
ANNEXE IV : LE COÛT DES PASSEPORTS DÉLIVRÉS DANS LES CONSULATS	43
1. <i>Postes de coûts.....</i>	<i>43</i>
2. <i>Evaluation des coûts</i>	<i>43</i>
3. <i>Synthèse : coût d'un passeport délivré dans un consulat.....</i>	<i>45</i>

I. OBJET DU RAPPORT

1. La demande de la commission des finances du Sénat

Le président de la commission des finances du Sénat⁷, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), a demandé à la Cour de procéder à une enquête en vue de déterminer le coût des titres sécurisés. La demande de la Haute Assemblée a été précisée lors de réunions de travail, l'une tenue par Mme Michèle André, sénatrice, avec le président de la quatrième chambre, l'autre entre M. David Alphan, administrateur du Sénat à la commission des finances, et les rapporteurs de la Cour.

Il est résulté de ces entretiens que la demande du Sénat concernait exclusivement le passeport biométrique, la question posée portant sur son coût complet pour les collectivités publiques. La Cour était invitée, à partir des éléments disponibles, à mettre ce coût en perspective par comparaison avec :

- le coût du passeport électronique ;
- le coût futur du passeport biométrique, notamment si la carte d'identité devait faire l'objet de mesures nouvelles de sécurisation.

2. Le contexte : la sécurisation du passeport

Le passeport est régi par le décret n° 2005-1726 du 30 décembre 2005. Ce titre certifie l'identité de son titulaire, constitue une preuve de sa nationalité, et est un document de voyage reconnu par tous les États.

Le règlement européen (CE) n° 2252/2004 du Conseil du 13 décembre 2004 a établi des normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et documents de voyage délivrés par les États membres. La France s'est mise en mesure de délivrer avant le 28 juin 2009 des passeports comportant deux identifiants biométriques (photographie numérisée du visage et empreintes digitales), ce qui en fait un titre sécurisé, très difficilement falsifiable, et qui permet une identification, par la comparaison des données biométriques, de la personne présentant le document.

Sur le territoire français, les demandes de passeport sont déposées, les données saisies, et les passeports sont retirés dans l'une des 2 079 communes ayant signé une convention avec l'État à cet effet, et où sont installés les dispositifs de recueil. À Paris, les demandes sont déposées et les passeports retirés dans l'une des antennes de la préfecture de police. À l'étranger, les ressortissants français s'adressent aux consulats ou aux sections consulaires des ambassades où sont installés les dispositifs de recueil.

La mise en œuvre du programme et les traitements informatiques sont assurés par un établissement public, l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS). La décision de délivrer le titre est toujours prise, après examen et instruction des données recueillies, par un agent placé sous l'autorité du préfet, du préfet de police de Paris, de l'ambassadeur ou du consul.

⁷ Lettre de M. Jean Arthuis, président de la commission des finances du Sénat, du 20 octobre 2009.

II. CONDUITE DE L'ENQUÊTE ET MÉTHODE SUIVIE

1. Conduite de l'enquête

Le contrôle a été notifié le 6 novembre 2009 au secrétaire général du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales (MIOMCT), au secrétaire général du ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE), au contrôleur budgétaire et comptable ministériel auprès du MIOMCT et au président-directeur général de l'Imprimerie nationale (le 27 novembre 2009). La Cour a procédé avec ces administrations par questionnaires et entretiens.

L'Association des Maires de France (AMF) a été consultée, en la personne de la responsable du département « administration et gestion locales ». Les rapporteurs ont effectué des visites auprès de dix communes choisies en accord avec l'AMF (Tourcoing, Nantes, Beauvais, Méru, Fontainebleau, Arpajon, Rosny-sur-Seine, Bernay, Auvers-sur-Oise, Sceaux). La préfecture de police de Paris a également été visitée et a fourni des éléments chiffrés. L'Imprimerie nationale à Douai a été visitée.

Une réunion de validation tenue le 11 mars 2010 a permis de présenter les premiers résultats obtenus au MIOMCT et à l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS). Aucune réserve particulière n'a été émise à cette occasion sur les travaux préparatoires de la Cour. Une réunion de travail le 24 mars avec la sénatrice Mme André a permis de présenter la méthode retenue et les principaux résultats sous réserve du délibéré de la Cour et des réponses issues de la contradiction.

Un relevé d'observations provisoires a été adressé le 26 avril au secrétaire général du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, au chef de service de l'inspection générale de l'administration, au préfet de police de Paris, au directeur de l'agence nationale des titres sécurisés, au contrôleur budgétaire et comptable ministériel du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, au secrétaire général du ministère des affaires étrangères et européennes, au contrôleur budgétaire et comptable de ce même ministère, ainsi qu'au directeur du budget. Des extraits les concernant ont été en outre adressés au président-directeur général de l'Imprimerie nationale et aux maires des villes d'Arpajon, Fontainebleau et Nantes. La présente communication, qui a été examinée le 15 juin 2010 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, tient compte des réponses apportées à la juridiction.

2. Éléments de méthode

a) Un coût complet

Le coût que le rapport évalue est le coût complet du passeport biométrique, qui inclut donc à la fois :

- les coûts supportés par les diverses collectivités publiques concernées, à savoir l'État (programmes budgétaires des ministères chargés de l'intérieur, et des affaires étrangères), l'un de ses établissements publics (l'ANTS), la préfecture de police de Paris et les communes ;
- les coûts directs et indirects, constatés ou évalués, pour ces différentes collectivités.

b) Un coût moyen

Le coût évalué est un coût moyen. Il est la pondération, au prorata de leur part relative dans le nombre des passeports produits :

- d'un coût moyen « standard », des passeports délivrés en France (métropole et outre-mer) hors Paris ;
- d'un coût des passeports délivrés à Paris (préfecture de police) ;
- d'un coût des passeports délivrés à l'étranger (services consulaires).

La réalité recouvre des différences sensibles, au sein des mêmes éléments de coûts, entre la moyenne des préfectures et celle des consulats, entre les préfectures elles-mêmes, entre les postes consulaires, selon le niveau d'activité et le type d'organisation du travail retenu ; en outre, le coût moyen a sensiblement varié durant les premiers mois de mise en œuvre du passeport biométrique notamment en raison de l'évolution du temps de traitement par les agents affectés à cette fonction.

S'agissant des communes, l'évaluation faite est celle du coût public moyen constaté en 2009 des opérations faites en mairie pour un passeport, compte tenu de l'observation de quelques exemples d'organisation du travail. De la sorte, ce rapport a un autre objet que celui confié à l'inspection générale de l'administration⁸, qui avait pour but d'expertiser la convenance de l'indemnisation des communes équipées de stations, au titre des passeports par elles délivrés aux ressortissants d'autres communes.

En outre, l'enquête de la Cour visait à déterminer les coûts observés et non ce qu'ils pourraient ou devraient être grâce à une gestion plus efficiente des moyens.

c) Un coût mis en perspective

Le point central de l'analyse est le coût moyen d'un passeport biométrique en 2009.

Ce coût est comparé :

- à celui, reconstitué *a posteriori* à partir d'éléments disponibles, du coût d'un passeport électronique à la veille de la mise en place du passeport biométrique (sur la base de données de 2008 ou de début 2009) ;
- à celui, extrapolé en supposant l'existence de quelques économies d'échelle (reprise de la demande de passeports, changement de tranche tarifaire de l'acquisition par l'ANTS du livret personnalisé auprès de l'Imprimerie nationale, décréue des effectifs dédiés dans les préfectures) et d'effets d'apprentissage (adaptation aux nouveaux matériels et logiciels), d'une première hypothèse de coût du passeport biométrique au cas où la carte nationale d'identité électronique ne serait pas mise en place ;
- à une seconde hypothèse de coût au cas où la carte d'identité électronique serait adoptée, avec une économie supplémentaire résultant d'une meilleure organisation du travail et surtout d'un amortissement des investissements communs sur un nombre accru de titres délivrés.

⁸ Rapport n° 09-083-02 de février 2010, publié à la Documentation française.

d) Principales options servant de base aux calculs et estimations

Les quantités de passeports produits servant de base sont :

- les données réelles de 2008 pour le passeport électronique ;
- une extrapolation en année pleine des données partielles de 2009 pour le passeport biométrique ;
- une estimation des évolutions probables en 2010 et après pour le passeport biométrique (hypothèse de reprise de la demande) et la carte nationale d'identité électronique ou non (stabilisation).

Les différents investissements sont amortis sur leur durée de vie réelle ou telle qu'elle peut être anticipée. Sauf indication contraire, une durée de cinq ans a été retenue.

e) Précision des calculs

Le choix a été fait de présenter les différents éléments de coût avec une précision au centime d'euro et de ne procéder qu'*in fine* à un arrondi. Compte tenu du caractère évolutif et de la grande variabilité des éléments de coût ainsi que d'hypothèses nécessaires faute de données sûres, notamment sur les coûts supportés par les communes, les coûts unitaires complets avancés par la Cour comportent un relatif degré d'incertitude (environ deux euros en plus ou en moins).

Ils doivent être considérés avant tout comme des ordres de grandeur.

III. LES COÛTS ESTIMÉS

1. Précisions sur les différents éléments de coûts

Il est renvoyé aux annexes techniques pour le détail des éléments de coût. Les points suivants sont à souligner.

a) Les coûts généraux

Ils comprennent :

- les frais de fabrication et de personnalisation des livrets : ils sont connus avec une bonne précision, étant facturés à l'unité par l'Imprimerie nationale ;
- les frais de transport, assez bien connus (marchés passés avec les transporteurs) ;
- la dotation pour les titres sécurisés prévue à l'article L. 2335-16 du Code général des collectivités territoriales, créée pour indemniser "l'activité générée par les demandes de titres émanant des citoyens ne résidant pas dans la commune d'implantation"⁹ (Cf. *infra* point f. « Les doubles comptes ») ;

⁹ Exposé des motifs de la loi de finances pour 2009 insérant la disposition dans le CGCT.

- l'amortissement de la subvention de petit équipement versée par l'ANTS, sur instruction des préfets, aux communes équipées de dispositifs de recueil (*Cf. infra* point f. « Les doubles comptes ») ;
- l'amortissement des équipements servant à la personnalisation des livrets, acquis par l'ANTS et installés à l'Imprimerie nationale ;
- l'amortissement des investissements initiaux des infrastructures et des applications, calculé à partir de données fournies par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et par l'ANTS ;
- la maintenance des applications et les coûts de structure de l'ANTS, y compris l'assistance aux utilisateurs ;
- les coûts du réseau informatique.

b) Les coûts en préfecture

Ils sont estimés à partir des données analytiques du ministère concernant les préfectures (application *ANAPREF*). Les coûts suivants sont détaillés :

- charges directes de personnel (instruction des demandes de passeports) ;
- charges directes hors personnel rattachables ;
- fonctions support de personnel (encadrement, gestion des ressources humaines, fonction financière, logistique, etc.) réparties selon des clés analytiques ;
- fonctions support hors personnel.

Le choix des clés analytiques dans la ventilation des fonctions support est nécessairement conventionnel ce qui induit une relative approximation sur ces deux derniers postes.

c) Les coûts à la préfecture de police de Paris

Ils sont estimés à partir du budget spécial de la préfecture de police et d'une analyse fine, par cette dernière, des emplois affectés aux titres :

- charges de personnel (directes et indirectes) ;
- fonctions support rattachables.

La ventilation des fonctions support et l'imputation de leurs coûts aux passeports à proportion de leur part au sein des titres d'identité et de voyage résultent, là aussi, de choix conventionnels.

d) Les coûts dans les consulats

Ils ont été établis par les services du ministère des affaires étrangères à partir d'un échantillon significatif de postes consulaires. Ils comprennent les charges de personnel directes et indirectes.

Ces coûts sont à assortir de deux approximations allant dans un sens contraire : une surestimation vraisemblable des charges de personnel, et la non prise en compte des fonctions support hors personnel, considérées comme négligeables.

e) Les coûts dans les communes

Ont été identifiés :

- les amortissements des investissements spécifiques réalisés par les communes ;
- les transports assurés par les communes (passeport électronique seulement) ;
- les charges de personnel directes ;
- les fonctions support.

C'est probablement le poste où le degré d'approximation est le plus élevé : aucune agrégation des dépenses des communes concernées n'étant réalisée, il a fallu estimer la part de salaire, donc de temps de travail que les agents communaux dédiaient en moyenne à chaque passeport, part extrêmement variable au sein de l'échantillon retenu par la Cour. De la même façon, il n'existe pas de ratios nationaux connus permettant d'estimer les fonctions support attachées à l'emploi communal. Les fonctions support, en conséquence, ont été évaluées par analogie (ratios retraités) avec celles des préfectures.

f) Les doubles comptes

Enfin, de la sommation des coûts, il convient de déduire les montants qui correspondent à autant de transferts restant au sein de la sphère publique, afin que ces postes ne soient pas comptabilisés deux fois. En particulier, si de nombreuses communes accueillant des dispositifs de recueil ont réalisé des investissements, elles ont été bénéficiaires de subventions à ce titre. De même, si elles rémunèrent du personnel et assument du fonctionnement sur leur budget propre, elles sont bénéficiaires de la dotation pour les titres sécurisés qui vient ainsi en atténuation de leurs charges.

2. Synthèse des coûts estimés

Tableau n° 1 : Récapitulation des éléments de coûts identifiés (source : Cour des comptes)

renvoi aux annexes	éléments de coût		coûts unitaires			
	réf.	Nature	passeport électronique	passeport biométrique		
				2009	hypothèses	
					sans CNle	avec CNle
	A	coûts généraux				
II	A1	Fabrication	14,36 €	13,16 €	12,39 €	12,39 €
II	A2	transport métropole	1,88 €	1,88 €	1,88 €	1,88 €
IV	A2a	transport étranger	1,95 €	1,95 €	1,95 €	1,95 €
II	A3	dotation titres sécurisés	0,00 €	7,52 €	6,17 €	2,17 €
II	A4	amortissement subvention de petit équipement	0,00 €	0,78 €	0,62 €	0,21 €
II	A5	amortissement des équipements financés par l'ANTS et installés à l'Imp. Nationale	0,00 €	0,36 €	0,29 €	0,29 €
II	A6	amortissement des investissements initiaux hors raccordement mairies	0,08 €	5,17 €	4,18 €	1,39 €
II	A7	amortissement raccordement ADSL mairies	0,00 €	0,43 €	0,35 €	0,12 €
II	A8	maintenance des applications et coûts de structure	0,00 €	2,17 €	1,75 €	0,58 €
II	A9	Réseau	0,00 €	0,09 €	0,07 €	0,07 €
	B	coûts préfectoraux				
II	B1	charges de personnel directes en préfecture	6,83 €	8,77 €	7,15 €	7,15 €
II	B2	charges hors personnel directes en préfecture	0,35 €	0,45 €	0,37 €	0,37 €
II	B3	fonctions support préfectoraux (personnel)	3,03 €	3,89 €	3,18 €	3,18 €
II	B4	fonctions support préfectoraux (hors personnel)	1,07 €	1,38 €	1,12 €	1,12 €
	C	coûts préfecture de police				
III	C1	charges de personnel préfecture de police	17,77 €	27,60 €	18,98 €	18,98 €
III	C2	fonctions support préfecture de police	6,18 €	9,60 €	6,60 €	6,60 €
	D	coûts consulats				
IV	D1	charges de personnel	31,60 €	38,90 €	35,09 €	35,09 €
	E	coûts pour les communes				
II	E1	amortissement des investissements spécifiques	0,00 €	0,78 €	0,62 €	0,21 €
II	E2	transports assurés par la commune	1,88 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
II	E3	charges de personnel communes	5,98 €	11,26 €	9,50 €	7,74 €
II	E4	fonctions support communes	2,21 €	4,15 €	3,51 €	2,86 €
	F	transferts de l'État aux communes				
II, III, IV	F1	à déduire sauf pour consulats = - (A3+A4)	0,00 €	-8,30 €	-6,80 €	-2,38 €
	totaux par catégorie					
I	coût standard = A hors A2a + B + E + F		37,68 €	53,95 €	46,37 €	39,36 €
I	coût préf. de police = A hors A2a et A7 + C + F		40,27 €	60,04 €	46,16 €	42,20 €
I	coût consulats = A1+ A2a+ A5 + A6 + A8 + A9 + D		47,99 €	61,81 €	55,73 €	51,77 €
	pondération par les volumes					
I	part des passeports standard (déposés en mairie)		89,14%	89,01%	88,24%	88,24%
I	part des passeports préf. de police		6,01%	5,19%	6,43%	6,43%
I	part des passeports consulats		4,85%	5,81%	5,33%	5,33%
COÛT TOTAL MOYEN PONDÈRE non arrondi)			38,33 €	54,72 €	46,86 €	40,20 €
COÛT TOTAL MOYEN PONDÈRE (arrondi à l'euro)			38 €	55 €	47 €	40 €

« Le coût du passeport biométrique » - communication à la commission des finances du Sénat (art. 58-2 de la LOLF)

IV. COMMENTAIRES

1. Le droit de timbre

a) Remarque juridique

Le rapprochement du coût total estimé par la Cour et du montant du droit de timbre, ou de son évolution, appelle une précaution juridique. Le droit de timbre, prévu par le Code général des impôts (art. 953), fait partie des « impositions de toute nature ». Il ne s'agit donc pas d'une redevance qui nécessiterait sinon une équivalence, du moins une corrélation entre le montant demandé aux usagers et le coût complet du service rendu. En outre, c'est au législateur de fixer, en application de l'art. 34 de la Constitution, l'assiette et la quotité de l'impôt. En d'autres termes, l'État n'a pas à justifier juridiquement le montant d'un droit de timbre en excipant d'arguments tenant au coût réel d'un service public.

Le sujet a, il est vrai, été quelque peu brouillé par la position du Gouvernement qui, pour l'augmentation du droit de timbre, a avancé les arguments suivants :

« Défiés par des fraudes toujours plus poussées, les États sont contraints de renforcer sans cesse la sécurité des titres [...]. L'amélioration du niveau de sécurité de ces passeports, l'équipement en stations des 2 000 sites en question ainsi que la mise en place des moyens et procédures de gestion de l'ensemble du dispositif expliquent l'élévation du coût de fabrication des passeports et la majoration du montant mis à la charge des demandeurs. » (réponse du ministre de l'intérieur au député Michel Liebgott)¹⁰.

b) Evolution du droit de timbre

Tableau n° 2 : Evolution du montant du droit de timbre (art. 953 du CGI).

	1998-1999	2000-2001	2002-2008	2009
Adulte	400 F (60,98 €)	400 F (60,98 €)	60 €	89 €
Mineur		200 F (30,49 €)	30 €	45 €
mineur de - 15 ans		200 F (30,49 €)	30 €	20 €

Source : Code général des impôts

On peut calculer la moyenne arithmétique des deux ou trois droits de timbres pratiqués en utilisant les prévisions de la direction du budget, qui intègrent une répartition plus fine des deux catégories de mineurs. On parvient ainsi à une perception moyenne du droit de timbre par passeport.

Pour le calcul du « droit moyen », l'effet des passeports délivrés sans paiement de droit de timbre (suite à modification d'état-civil, changement d'adresse, erreur de l'administration, utilisation complète des pages visas, remplacement des passeports sur lesquels des enfants étaient inscrits ou d'un ancien passeport non électronique en cas de voyage prévu aux États-Unis) est négligé.

¹⁰ Question n° 32595 publiée au J.O. du 14/10/2008 p. 8739 ; réponse publiée au JO du 10/03/2009 p. 2352.

Lorsque le demandeur fournit lui-même les photographies, le droit de timbre est réduit (d'un euro en 2009, de trois euros depuis le 1^{er} janvier 2010). Cette diminution n'a pas été prise en compte dans la mesure où le demandeur venant avec ses photographies supporte un coût additionnel (auprès d'un professionnel ou pour des photos en cabine) à son droit de timbre réduit.

Tableau n° 3 : Perception moyenne du droit de timbre par passeport

		2008 (constaté)	prévision 2009
Production de passeports	Adultes	2 058 476	1 932 000
	15 - 18 ans	160 818	140 000
	0-15 ans	997 074	728 000
	total passeports	3 216 368	2 800 000
Recette droit de timbre (en €)	Adultes	123 508 560	171 948 000
	15 - 18 ans	4 824 540	6 300 000
	0-15 ans	0	14 560 000
	recette totale	128 333 100	192 808 000
droit moyen perçu par passeport (en €)	Adultes	60,00	89,00
	15 - 18 ans	30,00	45,00
	0-15 ans	0,00	20,00
	total passeports	39,90	68,86

Source : données transmises par la direction du budget ; « droits moyens » calculés par la Cour

Le passage au passeport biométrique pour les adultes se traduit par une hausse de 48,3 % du droit de timbre entre 1998 et 2009, soit sur onze ans. La moyenne lissée sur onze ans donnerait une augmentation moyenne annuelle de 3,65 %. Si l'on analyse l'augmentation du droit de timbre moyen, la progression est de 72,6 % sur onze ans, soit l'équivalent d'une augmentation annuelle de 5,09 %. Dans l'intervalle, l'inflation (IPC harmonisé) a été de + 19,31 % soit une augmentation moyenne annuelle des prix à la consommation de 1,62 %. L'augmentation de 2009 va ainsi nettement au-delà de la compensation de l'inflation, dont elle représente, selon le mode de calcul retenu, plus du double ou du triple.

c) Eléments de comparaison internationale

Le site du Home Office britannique présente les éléments connus du droit de timbre dans 47 pays, exprimés en monnaie locale. Selon les taux de change en vigueur au 19 avril 2010, seuls quatre pays de l'échantillon pratiquent des droits supérieurs à ceux de la France pour le passeport adulte (la Turquie, la Suisse, l'Australie, le Japon). La France vient immédiatement après, suivie par douze autres pays dont les tarifs s'échelonnent de 60 à 85 €.

Ces données doivent être utilisées avec précaution car certains pays délivrent le passeport adulte pour des durées inférieures à dix ans. Si l'on rapporte le droit de timbre à la durée de validité d'un passeport, la France reste l'un des pays où cet impôt est le plus élevé (8,90 € par année), mais n'arrive plus qu'en onzième position dans l'échantillon (derrière la Turquie, la Suisse, la Nouvelle-Zélande, la Belgique, l'Australie, la Malaisie, le Japon, le Canada, les Pays-Bas et la Finlande).

d) Mise en regard du droit de timbre et du coût complet

Nonobstant les réserves juridiques et techniques qui précèdent, les constatations suivantes peuvent être faites¹¹ :

- le droit de timbre d'un passeport biométrique pour un adulte (89 € pour un passeport sans photo fournie) excède sensiblement le coût complet (55 €) ; l'écart de 34 € est supérieur à celui constaté pour le passeport électronique (+ 22 €) ;
- la moyenne des droits de timbre acquittés pour les passeports biométriques (environ 69 €) excède elle aussi de 14 € le coût complet du passeport estimé par la Cour ;
- ce dépassement est nouveau dans son ampleur : du temps du passeport électronique, le droit de timbre moyen (40 €) n'excédait le coût estimé (38 €) que de 2 €, soit environ 5 % ; il est désormais de l'ordre de 14 €, soit environ 20 %.
- l'augmentation en valeur absolue du droit de timbre moyen (+ 29 €) ou maximal (+ 29 € également) est supérieure à la variation du coût réel entre passeport biométrique et passeport électronique (+ 17 €).

2. L'évolution des coûts publics*a) Les coûts de production (Imprimerie nationale)*

Le coût d'achat par l'ANTS du passeport biométrique, en 2009, s'établit à 13,16 €, auquel il convient d'ajouter 0,36 € au titre de l'amortissement des investissements réalisés par l'ANTS et installés à l'Imprimerie nationale, soit environ 14 € pour la collectivité publique.

Ce coût reste très en-dessous des éléments connus de facturation dans d'autres pays d'Europe. Ces données transmises par l'Imprimerie nationale, concordantes avec celles fournies par l'ANTS, font apparaître des coûts de facturation plus élevés à l'étranger : 25 € au Portugal, 27 € en Belgique, 35 € en Allemagne et 50 € en Italie. La mise en regard de ces données doit toutefois être faite avec précaution, dans la mesure où les tarifs communiqués ne recouvrent pas des périmètres de prestation rigoureusement identiques.

Avant que le Conseil d'État n'indique que le monopole de l'Imprimerie nationale s'étendait à l'ensemble du processus de fabrication des titres nécessitant des mesures particulières de sécurité¹², le ministère chargé de l'intérieur avait lancé une mise en concurrence lors de laquelle l'IN, en 2005, avait remis une offre où le prix unitaire du passeport était le moins élevé de ceux demandés par les candidats ; c'est pour des raisons tenant à la valeur technique de cette offre que le ministère l'avait écartée.

Dès lors, compte tenu des offres remises en 2005, des éléments de comparaison internationale, et de la baisse des prix à moyen terme, il n'apparaît pas de surcoût imputable à la situation de monopole de l'Imprimerie nationale.

¹¹ Les différences sont calculées à partir des montants arrondis.

¹² Arrêt du 3 mars 2006 confirmant la position du juge des référés (doute sérieux quant à la possibilité de confier la personnalisation du passeport une autre entreprise que l'IN).

b) Le renchérissement du coût du passeport

Le coût complet public du passeport biométrique en 2009 marque avec 55 € aux arrondis près, un net renchérissement par rapport au coût complet calculé pour le passeport électronique (38 €).

Ce renchérissement du coût unitaire a trois causes principales:

- pour environ 30 % un saut technique qui a nécessité à la fois des investissements nouveaux et une maintenance considérablement accrue ;
- pour environ 35 % un accroissement du temps global consacré à chaque dossier par les agents publics au stade du dépôt et du retrait ;
- et pour environ 35 % l'effet arithmétique dû à la diminution constatée des demandes de passeport en 2009.

Il est raisonnable de penser que la baisse du nombre de passeports biométriques délivrés par rapport à celui des passeports électroniques est, pour une part, due à un effet-prix. La nette progression du nombre de cartes nationales d'identité (CNI) délivrées entre 2008 et 2009 pourrait faire penser à un effet-report sur un titre gratuit. Cependant, une part de l'augmentation du nombre de CNI est sans doute due à l'arrivée à échéance des cartes délivrées en 1999, année de forte demande, car première année de gratuité des CNI. Leur nombre passe de 5,01 millions en 1998 à 7,17 millions en 1999, puis reste ensuite compris entre 5 et 6 millions.

On observe aussi que le passeport n'est pas requis pour le déplacement de ressortissants français dans trente et un pays, essentiellement européens (notamment ceux de l'espace Schengen), alors que, selon les études de la direction du tourisme¹³, plus des deux tiers des déplacements touristiques des Français à l'étranger ont lieu dans les limites de l'Europe.

Enfin, le programme sur les titres sécurisés a été initialement conçu et dimensionné comme devant servir à la fois aux passeports biométriques et à la carte nationale d'identité sécurisée. Cette dernière n'ayant pas été mise en œuvre, le rapport des quantités de titres produits aux moyens communs de fonctionnement et surtout aux investissements communs, est plus élevé qu'initialement prévu.

c) Les coûts pour les communes

L'objet du présent rapport n'est pas le même que celui de la mission confiée à l'IGA. C'est pourquoi, en particulier, la dotation pour les titres sécurisés, pour le calcul des coûts unitaires globaux, a ici été considérée comme répartie sur l'ensemble des titres délivrés sur le territoire national et non sur les seuls titres délivrés par les communes équipées aux administrés qui leur sont extérieurs¹⁴.

¹³ Source : chiffres-clés 2008 disponibles sur le site internet du ministère du tourisme.

¹⁴ On peut toutefois, à partir de ces données, distinguer les coûts nets des passeports pour les communes selon qu'il s'agit de résidents ou de non-résidents en « fléchant » les subventions et compensations. Les communes équipées délivrent globalement 2/3 des titres à leurs résidents et 1/3 aux non-résidents. La compensation est alors de $3 \times (7,52 + 0,78) = 24,90$ € par titre compensé. Selon cette logique, les communes équipées ont reçu en moyenne, en 2009, 0 € pour les passeports de leurs résidents et 25 € au titre de ceux des non-résidents, pour un même coût brut de l'ordre de 16 €.

Les coûts bruts (avant compensation) supportés par les communes dans leur ensemble ont crû de 6 € environ à l'occasion de la mise en place de la biométrie, passant, selon les estimations de la Cour, d'environ 10 € à environ 16 € par titre. Ce coût devrait toutefois diminuer, pour tendre, selon les hypothèses, vers 14 € ou 11 €.

Répartie sur tous les passeports délivrés en France, la dotation pour les titres sécurisés correspond en 2009 à un coût unitaire de 7,52 € et celle pour l'équipement de 0,78 €, soit 8,30 € par titre ce qui, tout en étant inférieur au nouveau coût brut moyen (16 €), couvre le différentiel des charges de 6 € entre passeport électronique et passeport biométrique en ce qui concerne les communes.

d) Perspectives

Dans l'hypothèse où l'État déciderait d'en rester à la carte nationale d'identité plastifiée actuelle, les investissements réalisés pour la production des passeports biométriques continueraient à s'amortir seulement sur ces derniers. Néanmoins, le coût unitaire pourrait nettement décroître dès 2010, pour atteindre environ 47 €, sous l'effet de la reprise de la demande de passeport (diminution mécanique du ratio charges fixes/quantités), d'un effet d'apprentissage des agents concernés et de la simplification récente des procédures (réduction attendue du temps de saisie).

Dans le cas où l'État mettrait en place la carte nationale d'identité électronique (CNIe), la baisse s'amplifierait et les coûts unitaires pourraient descendre aux alentours de 40 € pour le passeport, essentiellement par effet de répartition de charges fixes sur des quantités accrues. Cette baisse concernerait le cas échéant le coût du seul passeport. On ne peut en inférer pour autant que l'adoption de la CNIe se traduirait globalement par des économies au profit de la collectivité pour la réalisation de l'ensemble des titres sécurisés, passeport et cartes d'identité.

ANNEXE I : QUANTITÉS ET PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DE MÉTHODE

Synthèse des principales données

Tableau n° 4 : Principales données quantitatives

DONNEES PARAMETRIQUES	PASSEPORT ELECTRONIQUE	PASSEPORT BIOMETRIQUE		
		éléments 2009	hypothèses	
			sans CNle	avec CNle
nombre de passeports	3 210 976	2 425 250	3 000 000	3 000 000
<i>dont passeports "préfectures"</i>	3 055 187	2 284 434	2 840 130	2 840 130
<i>dont passeports "consulats"</i>	155 789	140 817	159 870	159 870
<i>dont passeports "préfectures" de la PP</i>	192 929	125 762	192 909	192 909
<i>dont passeports "préfectures" hors PP</i>	2 862 258	2 158 672	2 647 221	2 647 221
nombre de CNI	5 702 247	6 259 747	0	6 000 000
nombre de stations	ns	3 437	3 505	3 695
nombre de communes équipées	ns	2 073	2 073	2 073
nombre de sites	ns	2 465	2 465	2 465
amortissement des études en années)	5	5	5	5
amortissement des matériels (en années)	5	5	5	5
temps de travail annuel dû	1 569	1 569	1 569	1 569
titre 2 direct préfectures (hors PP)	19 549 900 €	18 932 949 €	18 932 949 €	18 932 949 €
hors titre 2 direct préfectures (hors PP)	1 009 493 €	977 635 €	977 635 €	977 635 €
salaire moyen préfecture	40 630 €	40 630 €	40 630 €	40 630 €
salaire moyen commune	29 568 €	29 568 €	29 568 €	29 568 €
temps passé commune par dossier (en mn)	17	32	27	22
taux absentéisme État (p. m.)	7,82%	7,82%	7,82%	7,82%
taux absentéisme coll. loc	10,60%	10,60%	10,60%	10,60%
indemnisation par station	ns	5 000 €	5 000 €	5 000 €
indemnisation par site	0 €	4 000 €	4 000 €	4 000 €
taux charges réparties préfectures T2	44,40%	44,40%	44,40%	44,40%
taux charges réparties préfectures HT2 indirect/T2direct	15,70%	15,70%	15,70%	15,70%
taux de charges réparties retenu pour les mairies	36,90%	36,90%	36,90%	36,90%

Source : Cour des comptes à partir de données MIOMCT, MAEE, PP, ANTS, DGAFP et AMF.

3. Commentaires sur les données quantitatives

Les quantités de titres de la colonne « passport électronique » sont les quantités réelles produites en 2008. C'est sur cette base qu'est effectuée une reconstitution *a posteriori* du coût du passport électronique.

Pour les quantités de passports biométriques pour 2009 pour la part « préfectures-mairies » et pour la part « consulats », dans la mesure où les nouveaux titres ont été mis en œuvre en cours d'année 2009, une extrapolation en année pleine a été nécessaire, qui a suivi la méthode suivante.

Les demandes de passport ont accusé, sur les mois de juin à novembre 2009, relativement aux mêmes mois de 2008, une baisse de 24,47 %.

Tableau n° 5 : Comparaison des demandes de titres

	2008	2009	Variation 2009/2008
juin	339 195	243 687	-28,16%
juillet	288 565	220 312	-23,65%
août	196 883	159 561	-18,96%
septembre	213 000	168 116	-21,07%
octobre	243 188	179 142	-26,34%
Novembre	230 092	170 334	-25,97%
Ensemble	1 510 923	1 141 152	-24,47%

Source : ANTS

Si l'on suppose cette réfaction homothétique, alors la quantité totale des passports biométriques étendue en année pleine approche la quantité annuelle constatée de 2008 (3 210 976), diminuée de 24,47 % soit 2 425 250 unités.

La quantité étendue en année pleine des passports 2009 des consulats et celle de la Préfecture de police de Paris¹ sont respectivement estimées au prorata de leur poids relatif dans les passports biométriques réellement produits en 2009 (respectivement 5,81 %² et 5,19 %³ de 2 425 250, soit 140 817 et 125 762 unités).

¹ Selon la PP et au vu de ses dernières estimations, ce mode de calcul sous-estime un peu les quantités reconstituées pour 2009, dans la mesure où elle a été l'une des dernières à délivrer le passport biométrique. Cet écart est toutefois difficilement quantifiable. En tout état de cause, il serait faible par rapport aux coûts PP estimés ici et négligeable sur le coût complet.

² 5,8062 %

³ 5,1855 %

Tableau n° 6 : Estimation des quantités

données réelles	2008	2009	prévisions	prévisions corrigées (1)
	P. électroniques	P. biométriques réellement produits		
nombre passeports	3 210 976	1 220 922		
dont passeports "préfectures"	3 055 187	1 150 032		
dont passeports "consulats"	155 789	70 890		
dont passeports "préfectures" de la PP	192 929	63 311		
dont passeports "préfectures" hors PP	2 862 258	1 086 721		
part des préfectures y.c. PP	95,15%	94,19%	94,67%	94,67%
dont part de la PP	6,01%	5,19%	5,597%	6,430%
part des consulats	4,85%	5,81%	5,33%	5,33%
données reconstituées et évaluations		2009	2010	2010
		P. Biométr (reconstitution)	P. Biométr. (estimation)	P. Biométr. (estimation)
nombre passeports		2 425 250	3 000 000	3 000 000
passeports "préfectures" y.c. PP		2 284 434	2 840 130	2 840 130
passeports "préfectures" hors PP		2 158 672	2 672 221	2 647 221
passeports "PP"		125 762	167 909	192 909
passeports "consulats"		140 817	159 870	159 870

(1) la correction tient compte de l'augmentation prévisible spécifique des quantités à la PP (délivrance de titres à des non-résidents parisiens à partir de 2010, cf. *infra*)

Sources : ANTS pour les données réelles, Cour des comptes pour les données reconstituées

Les quantités pour 2010 du passeport biométrique sont évaluées comme suit.

Le MIOMCT estime que le recul du nombre de passeports délivrés en 2009 est pour une large part conjoncturel (effet-prix simple de l'augmentation du timbre, effet-prix multiplié pour les familles nombreuses puisqu'aucun mineur ne peut plus être porté sur le passeport d'un parent, effet de la crise économique) et anticipe ensuite un régime de croisière compris entre 3 000 000 et 3 200 000 unités. Le budget de l'ANTS table, de son côté, sur 3 200 000 unités ; mais ses prévisions de coûts (études analytiques) misent sur une production de 2 500 000 titres.

Dans la mesure où le taux de baisse mois par mois entre 2008 et 2009 oscille entre 18 % et 28 % sans dessiner de tendance significative dans un sens ou l'autre, on pourrait retenir pour base de production 2010 le nombre de 2009 correspondant à la production totale du nombre de passeports (électroniques et biométriques), soit 2 575 000 titres. Toutefois, compte tenu d'un très net frémissement de la reprise de

demande de passeports début 2010¹, une base de 3 000 000 unités est retenue. Les données quantitatives de la Préfecture de police de Paris (PP) et du MAEE sont extrapolées à partir de la moyenne de la part respective de ces passeports en 2008 et 2009.

Une correction est effectuée compte tenu de l'évolution prévisible du nombre de titres concernant la PP. Celle-ci anticipe, quelles que soient les évolutions nationales par ailleurs, une augmentation due au fait que depuis 2010 elle délivre des passeports à des ressortissants non parisiens. Ce « transfert » vers la PP est évalué à 25 000 unités par an².

La quantité de CNI produites à court terme est supposée stable, aux environs de six millions de titres. L'effet d'échelle dû aux CNI sur les coûts est ainsi estimé, quand ce rapport est pertinent, sur la base d'un triplement du nombre de titres sécurisés concernés selon les deux coûts d'objectifs considérés (trois millions dans le cas hors CNIe, neuf millions avec la CNIe).

4. Données sur la durée et la rémunération du travail

Le temps de travail moyen dû par les agents concernés en préfecture est en principe de 1 569 h. Cette durée correspond aux 1 607 heures dues (décret modifié n° 2000-815 du 25 août 2000), diminuées d'une réfaction générale de 35 heures annuelles, consentie par le MIOMCT aux agents des préfectures et des sous-préfectures exerçant des fonctions d'accueil au guichet (circulaire DGA du 27 février 2002), et abattue de trois heures annuelles pour tenir compte de formations, soit $1607 - 35 - 3 = 1569$ heures. Selon l'IGA, de nombreuses communes ont adopté les mêmes règles. Il est donc proposé de retenir la même donnée chiffrée pour l'État et pour les communes.

Le taux d'absentéisme permettant de calculer le temps de travail utilisable dans les collectivités locales est celui issu des statistiques de la DGAFP. Il a été calculé comme suit : 24,2 jours d'absence en moyenne par agent (données fin 2005). Ce volume étant général, il convient de le rapporter au nombre de jours dus en droit commun, de l'ordre de 229 (1 607 heures à ventiler sur des journées moyennes de sept heures), soit un taux d'absentéisme de 10,6 %.

À titre d'information, le même taux s'établirait pour les préfectures de la façon suivante : environ 17,9 jours d'absence (congrés maladie + accidents du travail, approximation des données de 2003 et 2006 du ministère de l'intérieur) soit, rapporté à 229 jours, un taux d'absentéisme de 7,82 %.

¹ Selon l'ANTS, le redémarrage est net en février-mars 2010 : ont été atteints des quantités de production de plus de 15 000 titres par jour, nombre encore jamais atteint depuis le début du programme passeport biométrique. 236 586 passeports ont été produits en février 2010, montant supérieur aux meilleures quantités mensuelles de l'an passé du (220 726 passeports biométriques au mois de juillet 2009) ; ce nombre est également supérieur à celui des passeports électroniques de février 2009 (222 762 unités).

² L'estimation de la PP est une fourchette de 20 000 à 25 000 unités supplémentaires. C'est la limite supérieure qui est retenue ici, dans la mesure où le taux de passeports non-résidents ainsi estimé reste très en-dessous de la proportion nationale (de l'ordre du tiers).

Rémunération moyenne annuelle chargée d'un agent concerné en préfecture : 40 630 € (source : DMAT à partir de l'outil ANAPREF).

Rémunération moyenne annuelle chargée d'un agent de catégorie C en mairie : 29 568 € (source : IGA, AMF).

La grande différence entre ces deux salaires chargés s'explique pour l'essentiel de la façon suivante :

- d'un point de vue méthodologique, les ETPT retenus dans le salaire moyen d'un agent de préfecture ne comprennent pas que des agents de catégorie C (85,5 %), mais aussi des personnels de catégorie B (9,6 %) et A (4,9 %), au prorata estimé de leur temps de travail sur la sous-mission concernée ;
- surtout, le « taux de cotisation employeur » au régime des pensions civiles des agents de l'État (60,44 %) est, compte tenu de la différence d'équilibre des deux régimes de retraite, très supérieur au taux de la CNRA (27,30 %).

5. Principes d'amortissement des investissements

Les durées d'amortissement retenues sont, quand on peut les constater *a posteriori*, leur durée d'utilisation réelle (ex. ancienne application « Delphine » du passeport) ou leur durée d'utilisation réelle anticipée (cinq ans sauf indication contraire).

6. Données sur l'équipement des communes

- communes équipées de stations : 2 073 ;
- sites équipés (par ex. hôtel de ville + mairies annexes) : 2 465 ;
- stations prévues : 3 505 ;
- stations installées : 3 437 ;
- stations supplémentaires à prévoir avec la mise en œuvre éventuelle de la CNIe : 190.

ANNEXE II : LE COÛT DES PASSEPORTS DÉLIVRÉS EN MAIRIE

LES COÛTS SUPPORTÉS PAR L'ÉTAT ET L'ANTS

7. Les différents postes de coûts pris en compte

Les postes identifiés sont les suivants :

- coût de fourniture du passeport ;
- coût de transport du passeport entre le centre de production et la mairie de retrait ;
- coût dû au versement aux communes de la dotation pour les titres sécurisés ;
- coût dû à l'amortissement de la subvention de petit équipement des communes ;
- coût dû à l'amortissement des équipements financés par l'ANTS et installés à l'Imprimerie nationale ;
- coût dû à l'amortissement des investissements et des dépenses initiales de développement de l'application (hors raccordement ADSL des mairies) ;
- coût dû à l'amortissement du raccordement ADSL des mairies ;
- coût de maintenance des applications ;
- quote-part des fonctions support de l'ANTS et/ou d'administration centrale ;
- coûts de réseau ;
- coûts de personnel des préfectures ;
- coûts de fonctionnement hors personnel dans les préfectures.

8. Coûts du passeport biométrique

a) Coût direct de fourniture du passeport : 13,16 € TTC

Les coûts directs facturés par l'Imprimerie nationale à l'ANTS sont les plus simples à estimer. La « convention d'application production » du 30 septembre 2009 en fixe le montant, valable jusqu'à huit millions de passeports en trois ans, à 11,00 € HT, soit 13,16 € TTC par unité produite. Ce montant correspond à la production proprement dite des passeports, à leur conditionnement et à la remise aux transporteurs. Ce coût peut être utilisé tel quel, la quantité produite étant en 2009 dans la première tranche tarifaire.

b) Coût du transport : 1,88 € TTC

Les coûts de transport sont déterminés par deux marchés passés par l'ANTS. Ces marchés ont servi, en 2009, à transporter aux mêmes conditions tarifaires les

passports, qu'ils aient été électroniques ou biométriques. Aucune extrapolation des quantités n'est nécessaire, et le coût unitaire peut être calculé de façon très fiable à partir des données de l'ANTS, qui déclare avoir rémunéré en 2009 pour 3 687 394 HT, soit 4 410 123 € TTC, le transport de 2 345 238 passeports toutes catégories confondues. Une simple division conduit à un coût unitaire de 1,57 € HT soit 1,88 € TTC.

c) Coût dû au versement aux communes de la dotation pour les titres sécurisés : 7,52 €

Ce coût peut être approché de deux façons.

Une première méthode consiste à rapporter les dépenses de 2009 à ce titre au nombre réel de passeports biométriques produits sur le territoire français. Un tel calcul est rigoureusement exact, mais pas forcément représentatif dans la mesure où 2009, année de démarrage, deux dépenses ont présenté un caractère exceptionnel : l'une de 5 000 € pour les communes « expérimentales », où les stations ont été installées dès 2008, l'autre de 2 500 €. De la sorte, cette solution forfaitaire ne garantit pas la représentativité des coûts. Le coût ainsi calculé s'établit à 7,58 € (8 720 000 € délégués rapportés à 1 150 032 passeports réellement produits dans l'ensemble en 2009).

Le coût est donc approché par une extension en année pleine : en régime de fonctionnement normal, une commune se voit verser par l'État une somme de 5 000 € par station, censée couvrir les frais de fonctionnement engagés pour la délivrance de titres à des ressortissants d'autres communes. On multiplie le nombre de stations donnant lieu à indemnisation fin 2009 (3 437) par le montant d'indemnisation en régime normal (5 000 €), et on rapporte ce produit (17 185 000 €) au nombre de passeports biométriques « préfectoraux » étendu en année pleine 2009 (2 284 434 unités). Le coût ressort alors à 7,52 €, soit un montant un peu inférieur au précédent.

Deux points sont à préciser :

- d'une part, ce poste de coût fait l'objet d'un mouvement qui reste interne à la sphère publique ; il permet un calcul complet en ce qui concerne les dépenses de l'État, mais, puisqu'il est une ressource pour les communes, il est à neutraliser lors de l'agrégation des différents coûts publics ;
- d'autre part, le montant figurant ici est un pur reflet de la loi de finances et ne prétend aucunement mesurer le coût réel d'un passeport pour les communes, qu'on raisonne tous administrés confondus ou seulement administrés extérieurs à la commune.

d) Coût dû à l'amortissement de la subvention de petit équipement des communes : 0,78 € TTC

Les frais engagés par les communes sont susceptibles de donner lieu à prise en charge par l'ANTS, sur proposition du préfet, puisqu'une dotation d'un montant moyen de 4 000 € par site est allouée par l'ANTS sur proposition des préfets. Le calcul théorique conduit, sur la base de 2 465 sites, à 9 860 000 € TTC que l'on rapporte aux 2 284 434 unités, soit 4,31 €. Un amortissement sur cinq ans aboutit à 0,86 € TTC. Ce coût est une valeur supérieure approchée.

Un autre calcul repose sur le constat des dépenses payées en 2009 par l'ANTS sur instruction des préfets (1 579 457 €) pour 557 sites ; il conduit à un coût de 2 836 € par site. Le coût total extrapolé à 2 465 sites, rapporté aux 2 284 434 unités, et lissé sur cinq ans aboutit à 0,61 € TTC. Il est toutefois probable que ce coût soit une valeur inférieure, dans la mesure où il est envisageable que les préfets accordent aux communes ayant dépassé le plafond moyen par site de 4 000 €

(jusque-là, rationnées par précaution) une aide complémentaire grâce aux reports de 2009 sur 2010 au budget de l'ANTS. Le cas échéant, le coût serait plus proche de la valeur supérieure que de la valeur inférieure. C'est pourquoi est retenue la valeur supérieure légèrement abattue (réfaction de 10 %), soit 0,78 € TTC.

e) Coût dû aux équipements financés par l'ANTS et installés à l'Imprimerie nationale : 0,36 € TTC

La convention passée avec l'Imprimerie nationale stipule que des investissements, qui sont supportés par l'ANTS et restent sa propriété, sont mis à la disposition de l'Imprimerie nationale (plate-forme de personnalisation et perforatrice laser). L'avance sur prix correspondant à cette mise à disposition est calculée sur une estimation de production de 8 millions de passeports sur la période conventionnelle de trois ans. Un ajustement financier est prévu dans le cas où la production effective différerait de cette prévision.

Ces investissements, qui s'élèvent à 3 664 000 € HT (source : convention IN/ANTS de 2009 relative au passeport biométrique), sont uniquement dédiés à la fabrication des passeports biométriques. Dans les comptes de l'Imprimerie nationale, ces équipements sont enregistrés à l'actif du bilan en immobilisation. Ils sont amortis sur la durée de la convention, soit trois ans. Le dispositif a pour contrepartie une baisse du prix unitaire des passeports biométriques facturé à l'ANTS.

Le présent rapport raisonne en termes d'amortissement économique de ces équipements en retenant une durée de vie de cinq ans. On est alors conduit à un amortissement économique annuel de 732 900 € HT. Il faut rapporter ce montant, afin d'obtenir un coût pertinent, sur l'ensemble des quantités produites, soit 2 425 250 passeports (estimation 2009 en année pleine comme expliqué ci-dessus). On parvient à un coût de 0,30 € HT, soit 0,36 € TTC.

Ce coût s'apparente à un coût indirect de production. Si l'on veut apprécier la « convenance du prix » facturé par l'Imprimerie nationale, en situation de monopole en France sur ces produits – c'est la lecture de la loi qu'en fait le Conseil d'État¹ – il convient de l'ajouter au prix facturé.

f) Coût dû à l'amortissement des investissements et des dépenses initiales de développement de l'application : 5,17 € TTC

Ce poste de coût est bien connu, même s'il pose certains problèmes de méthode. Les investissements initiaux effectués par l'ANTS (hors IN) concernant le nouveau dispositif sont rassemblés dans le tableau suivant, poste par poste.

¹ Le Conseil d'État, par arrêt du 3 mars 2006, a confirmé qu'entraient dans le champ du monopole prévu par la loi 93-1419 du 31 décembre 1993, non seulement la fourniture des livrets vierges, mais aussi les opérations consistant à compléter ces derniers avec les informations nominatives et les données biométriques des futurs détenteurs.

Tableau n° 7 : Investissements initiaux ANTS (hors IN et hors raccordement ADSL mairies)

Poste	montant HT	montant TTC
Serveurs ACT	2 755 204 €	3 295 224 €
licences Oracle ACT	92 317 €	110 411 €
prestation déploiement groupement ATOS SAGEM	11 212 166 €	13 409 751 €
développement ACT	16 632 491 €	19 892 459 €
achats matériel DR et DIV	21 240 097 €	25 403 156 €
meublier / téléphonie / bureautique	250 000 €	299 000 €
raccordement système central	263 314 €	314 924 €
Total	52 445 589 €	62 724 925 €

Source : ANTS

La durée d'amortissement de ces dépenses, compte tenu de leur montant, est capitale. L'application « Delphine » avait eu une durée de vie utile de dix ans, ce qui conduira (*cf. infra*) à lisser des dépenses relativement modérées sur une période d'usage exceptionnellement longue. On se trouve, avec le passeport biométrique, dans un cas de figure où la technologie est très supérieure : il est donc raisonnable de conjecturer que non seulement un poste de dépense d'évolutions annuelles sera important (il est estimé à 2 M€ par l'ANTS et est inclus dans le poste de dépenses suivant), mais aussi que la durée de vie utile de l'application sera inférieure à dix ans. C'est pourquoi une durée probable d'utilisation de cinq ans est retenue (durée qui est aussi le plafond au-delà duquel des justifications complémentaires sont à apporter en ce qui concerne l'amortissement fiscal des logiciels créés par les entreprises). L'amortissement est rapporté à la quantité de passeports.

En outre, il convient de répartir les dépenses de raccordement des mairies aux seuls passeports délivrés en mairie, soit 2 158 672 unités (reconstitution). Sur cette base quinquennale, on est conduit à un amortissement annuel moyen, pour les dépenses « générales », de 62 724 925 € / 5 = 12 544 985 €, soit, rapporté à la quantité reconstituée pour 2009 de 2 158 672, un montant unitaire de 5,17 € TTC.

Ce coût comporte une marge d'incertitude importante tenant au choix de la durée d'amortissement. C'est un coût approché par excès, compte tenu du fait que les investissements pourraient soit continuer à produire au-delà de la durée quinquennale, soit être considérablement modifiés si la réglementation venait à changer. Une durée supplémentaire d'un an, par exemple, ferait chuter le coût annuel d'environ 0,86 €.

g) *Coût dû à l'amortissement des investissements de raccordement des mairies à l'ADSL : 0,43 € TTC*

Tableau n° 8 : Raccordement des mairies à l'ADSL

	montant HT	montant TTC
raccordement ADSL mairies	3 879 799 €	4 640 240 €

Source : ANTS

Les dépenses pour les communes s'amortissent annuellement de 4 640 240 € / 5 = 928 048 €, soit, rapportées à 2 158 672 unités, 0,43 € TTC. Ce coût entre dans le « coût standard » passeports délivrés en mairie, mais ni dans les coûts des passeports délivrés par la préfecture de police ni dans ceux délivrés par les consulats.

h) *Coût de maintenance et de développement des applications, coût de structure : 2,17 € TTC*

On se trouve ici dans le domaine de dépenses annuelles récurrentes, dont la totalité doit être ventilée chaque année. Ce poste comprend les éléments suivants.

Tableau n° 9 : Coût de maintenance et de développement des applications, coûts de structure

Poste	montant HT	montant TTC
évolutions de l'application (évaluation)	2 000 000 €	2 392 000 €
centre de contact clients	795 420 €	951 322 €
quote-part des frais de structure	661 850 €	791 573 €
provision	50 000 €	59 800 €
sous-total	3 507 270 €	4 194 695 €
maintenance du matériel (hors MAEE)	843 406 €	1 008 714 €
Total	4 350 676 €	5 203 408 €

Source : ANTS

Le sous-total est à ventiler sur la totalité des passeports, la maintenance du matériel uniquement sur ceux gérés par les préfectures et les mairies. L'élément de coût s'établit alors à $(4 194 695 € / 2 425 250) + (1 008 714 € / 2 284 434) = 1,73 + 0,44 = 2,17 €$.

i) Coûts de réseau : 0,09 €

Les données concernant le passeport biométrique transitent par le réseau du ministère (RGT) qu'il convient de faire fonctionner et de maintenir. Selon la direction des systèmes d'information et de communication (DSIC) du MIOMCT, la taille des dossiers électroniques des passeports biométriques est supérieure à celle des passeports électroniques : un dossier de passeport électronique était sur un standard d'un mégaoctet, alors qu'un dossier de passeport biométrique est calibré sur deux mégaoctets. Le MIOMCT estime à 7 % l'immobilisation de bande passante totale due au passeport¹. En appliquant ce taux au coût complet du RGT, des 336 préfectures et sous-préfectures, estimé à 3,2 M€ par an², on parvient à une charge annuelle de 224 000 €. Ce montant rapporté à une quantité reconstituée de 2 425 250 passeports donne un coût unitaire du réseau de 0,09 €.

j) Coût de personnel en préfecture (charges directes de personnel) : 8,77 €

Plusieurs méthodes sont possibles pour approcher ce coût. L'une d'elles consiste à partir du coût moyen d'un agent d'exécution et du temps moyen passé par passeport (extrapolé à partir du temps-machine, sur la base d'un temps annuel travaillé). Une autre consiste à estimer la masse salariale des agents dédiés à l'instruction des passeports en préfecture (à partir des données analytiques du ministère) et à la rapporter au nombre de passeports concernés.

La première mise sur un salaire annuel chargé de 40 630 € annuel par agent, correspondant à 1 569 heures dues (source : outil ANAPREF du MIOMCT permettant le calcul du salaire moyen des agents identifiés comme travaillant à la « sous-mission passeport » identifiée dans la comptabilité analytique), qu'il convient de rectifier d'un taux estimé d'absentéisme de 7,82 % (dernières données globales de la DGAFP disponibles dans la fonction publique de l'État, estimation 2004), soit 1 454 heures travaillées (87 240 minutes), et conduit à un coût de personnel en préfecture de 0,466 € à la minute.

Si l'on retient un temps moyen machine par préfecture de 4 mn 41 s, que l'on abonde ce temps en tenant compte de la part de dossiers nécessitant une instruction complémentaire (28 % en 2010 selon la réponse de l'ANTS à la Cour), et en estimant

¹ Détail de l'estimation des 7 % : un dossier de "passeport biométrique" est calibré sur un standard de 2 Mo, soit 16 Mbit ; le ministère fixe à 25 secondes maximum le temps de transfert admissible pour l'affichage des éléments (état civil, justificatifs scannés, photographie, ...) ; le débit doit donc être à la fois voisin et supérieur à $16/25 = 0,64$ Mbit/s. Les préfectures étant reliées au réseau du ministère par des liens à 10 Mbit/s, le transfert des données peut donc être approché par une réservation de la bande passante légèrement supérieure à $0,64/10 = 6,4$ %, que l'on arrondit à une valeur légèrement supérieure, soit 7 %.

² Détail du coût annuel du réseau ainsi approché : 3,2 M€ dont environ 500 000 € de coûts fixes insusceptibles d'être répartis entre les différents sites, 2,7 M€ susceptibles d'être répartis. Les coûts fixes non répartis sont évalués de la manière suivante : pour l'ensemble du réseau 600 000 € (ressources humaines d'exploitation en titre 2) et 688 860 € (maintien en condition opérationnelle, titre 3) ; la clé de répartition entre l'administration territoriale et les autres utilisateurs du ministère, est la clé constatée sur les débits du réseau, soit environ de 40 %. Le coût fixe du RGT pour l'administration territoriale peut être ainsi approché par la formule $(600\,000€ + 688\,860€) \times 40\% = 515\,544€$, arrondi à 500 000 €. Le second poste est celui des coûts susceptibles d'être répartis entre les différents sites en fonction de leurs débits et de leurs équipements de terminaison ; les liaisons concernant les préfectures représentent ainsi 2,7 M€.

que l'instruction complémentaire dure moitié moins de temps qu'une instruction standard, on est conduit à abonder le temps machine de 14 %, ce qui aboutit à une durée de 5 mn et 20 s, soit 2,48 € par dossier. C'est un coût approché par défaut, puisqu'il n'inclut ni le temps passé entre deux traitements ni les pauses.

La seconde méthode est la suivante : les salaires des agents dédiés au passeport (électroniques, puis biométriques) sont identifiés dans l'outil ANAPREF du MIOMCT dans la « mission » AM 320 à 18 932 949 € (extension en année pleine de la période de 2009 consacrée au seul passeport biométrique, hors Préfecture de police). L'activité y est approchée à partir des déclarations des préfectures qui identifient les agents spécifiquement dédiés à cette tâche, y compris une quote-part de l'encadrement immédiat (donc niveau directeur exclus). Ce montant est à rapporter à l'extension en année pleine 2009 des passeports biométriques estimée pour l'ensemble des préfectures hors PP (pour rapprocher des données comparables), soit 2 158 672 unités. Le coût unitaire ressort alors à 8,77 €, soit plus du triple du coût de 2,48 € issu du calcul du temps machine rectifié du temps d'instruction complémentaire. Il dispose d'un bon degré de fiabilité. C'est celui qui est retenu ici.

Tableau n° 10 : Coûts directs en préfecture

	ETPT	Coûts de Titre 2	Coûts HT2	Coûts directs
passesports électroniques	481	19 549 900	1 009 493	20 559 393
passesports biométriques	466	18 932 949	977 635	19 910 584
écart (volume)	-15	-616 952	-31 857	-648 809
écart (%)	-3,2%	-3,2%	-3,2%	-3,2%

Source : DMAT (MIOMCT)

Une façon de présenter ce résultat est de constater que chaque passeport électronique nécessite entre 18 et 19 minutes par titre, dont cinq à six minutes de temps machine pouvant être objectivement mesuré et précisément rectifié pour tenir compte des demandes complémentaires. Les explications de ce rapport de 3,5 à 1 tiennent probablement à l'existence :

- d'un temps de traitement « hors machine » concernant spécifiquement chaque titre donné ;
- d'un temps commun à plusieurs titres (mise en route, classement) ;
- du temps interstitiel (délai entre deux dossiers, entre deux séries de tâches distinctes, pauses, etc.) ;
- du fait qu'une quote-part de l'encadrement intermédiaire est intégré dans la base des ETPT correspondants.

k) Autres coûts de fonctionnement directs en préfecture (hors titre 2) : 0,45 €

Ce poste comprend les charges spécifiquement liées au passeport, donc directement répartissables (dépenses directes de fonctionnement et d'investissement hors titre 2 identifiées par l'outil ANAPREF en 2009 et étendus en année pleine en ce qui concerne le passeport biométrique) s'établissent à 977 635 € (source :

**« Le coût du passeport biométrique » - communication à la
commission des finances du Sénat (art. 58-2 de la LOLF)**

DMAT). Ce montant est à rapporter à l'extension en année pleine 2009 des passeports biométriques traités en préfecture hors PP, estimé à 2 158 672 unités (reconstitution). Le coût unitaire ressort alors à 0,45 € (soit 5,16 % de la masse salariale). Ce coût présente un assez bon degré de fiabilité.

l) Fonctions support des préfectures (titre 2) : 3,89 €

La répartition des fonctions support des préfectures, en raison de leur poids important, pose des questions spécifiques. La méthodologie suivante a été retenue :

- utiliser des éléments de 2009 relatifs au seul passeport biométrique, étendus en année pleine ;
- raisonner en % des charges directes, à partir de la dernière structure connue dans le détail (2008) et en supposant ce ratio constant entre 2008 et 2009 ;
- retenir les éléments suivants pour les répartir, selon des clés appropriées : l'immobilier et les services techniques, le parc automobile, la gestion administrative, le management stratégique (du préfet aux directeurs), l'informatique, la reprographie et le standard ;
- pour les clés, de proportionner les dépenses indirectes ainsi estimées à raison du poids respectif des salaires au sein des autres dépenses directes des préfectures.

Cette méthode conduit aux résultats suivants.

En 2008, la « sous-mission » passeports, avec 21 875 000 € sur 826 640 000 €, représentait, en titre 2, 2,65% des missions identifiées. La masse à répartir des dépenses de fonctions support relevant du titre 2 est de 455 208 000 € (dont 434 015 000 € de pures fonctions support et 21 193 000 € de dépenses diverses non ventilées). Il est donc cohérent d'estimer les fonctions support au sens large (incluant les dépenses non ventilées) affectées aux passeports à 455 208 000 € x 2,65 %, soit 12 063 000 €, ce qu'on rapporte au titre 2 direct correspondant aux seuls passeports (21 875 000 €) soit 55,1 %. On dispose ainsi d'une clé permettant, si on la suppose constante dans le temps, de déduire du titre 2 direct le titre 2 indirect (fonctions support et dépenses non ventilées).

Appliqué au coût direct estimé ci-dessous, le coût unitaire des charges indirectes de personnel ressort à $8,77 \text{ €} \times 55,1\% = 4,83 \text{ €}$.

On doit toutefois voir dans ce coût une approximation par excès, puisque la ventilation des fonctions support se faisant au prorata du titre 2, l'activité relative aux titres, riche en elle-même en dépenses de personnel, se voit affecter une part importante des fonctions support, ce qui est la plupart du temps justifié (gestion administrative, informatique, immobilier et services techniques), mais qui le paraît un peu moins en ce qui concerne les deux postes que sont le haut encadrement (lequel paraît davantage occupé à d'autres missions) et les agents du parc automobile (plutôt dédiés aux missions nécessitant des déplacements des hauts cadres, ce que la gestion des titres ne justifie pas en régime normal). Il paraît plus juste d'appliquer une réfaction de 50 % sur ces deux postes, ce qui est fait ci-après.

La masse des dépenses de titre 2 à répartir tombe alors à 366 739 000 € (dont 345 546 000 € de pures fonctions support et 21 193 000 € de dépenses diverses non ventilées). La réaffectation de la seconde somme au sein des postes de dépenses (missions et fonctions support) aboutit toujours à un poids de 2,65 % de la « sous-mission » passeport. La quote-part des « dépenses non ventilées » et des fonctions support ressort alors à 9 705 000 €, ce qu'on rapporte au titre 2 direct correspondant aux seuls passeports (21 875 000 €) soit 44,4 %. Appliqué au coût direct estimé ci-dessous, le coût unitaire des charges indirectes de personnel ressort à $8,77 \text{ €} \times 44,4 \% = 3,89 \text{ €}$.

m) Fonctions support des préfectures (hors titre 2) : 1,38 €

Ce poste comprend les autres frais de fonctionnement liés aux mêmes fonctions que celles retenues pour le titre 2, cette fois sans abattement. Pour 2008, 136 855 000 € étaient à ventiler. Ventilé au prorata de l'ensemble du titre 2 de 2008, 2,65 % de cette somme, soit 3 627 000 €, est à affecter aux passeports. Ce montant rapporté aux charges directes de personnel identifiées en 2008 (21 875 000 €) conduit à un ratio de 16,6 %.

$$8,77 \text{ €} \times 16,6 \% = 1,46 \text{ €}.$$

Si l'on procède aux mêmes abattements que pour l'item précédent, il vient $129\,653\,000 \text{ €} \times 2,65 \% = 3\,436\,000 \text{ €}$, soit 15,7 % de 21 875 000. C'est ce second ratio qui est retenu, soit un coût de $8,77 \times 15,7 \% = 1,38 \text{ €}$.

9. Reconstitution des coûts du passeport électronique

a) Coût direct de fourniture du passeport : 14,36 € TTC

Le coût est celui fourni par le bordereau de prix de la dernière convention passée avec l'Imprimerie nationale en ce qui concerne le passeport électronique. Le prix à prendre en compte est celui relatif aux quantités supérieures à 3 millions d'unités cumulées (ce seuil ayant été dépassé en 2008), applicable les premiers mois de 2009, soit 12,01 € HT ou encore 14,36 € TTC.

b) Coût du transport : 1,88 € TTC

Le coût du transport était, jusqu'en 2008 inclus, refacturé par l'Imprimerie nationale. Le dernier montant unitaire révisé s'établissait à 1,93 € HT, soit 2,31 € TTC en 2008. La reprise en gestion par l'ANTS et l'appel à la concurrence a conduit dès 2009 à des coûts de près de 20 % inférieurs, pertinents à la fois (*cf. supra*) pour les deux types de passeports, soit 1,57 € HT et 1,88 € TTC.

c) Coût dû à l'amortissement des investissements et des dépenses initiales de développement de l'application : 0,08 € TTC

Selon les données fournies par la DSIC, le coût total du développement de l'application « Delphine », en investissement brut cumulé depuis 1999, ressort à 1 577 722 € TTC. Ce montant se décompose en 775 274 € de dépenses avant passeport électronique (1999-2004) et 802 448 € TTC (2005-2009) après.

Le MIOMCT n'a pas été en mesure de ventiler ces dépenses année par année. À défaut, on considère que :

- les différentes dépenses sont à amortir sur la durée de vie constatée de l'application (1999-2009), soit onze ans au maximum ;
- par convention, les deux vagues d'investissement ont été : un investissement initial en 1999 abondé de 10 % de dépenses de développement complémentaire sur les cinq exercices suivants, suivi par un investissement en 2005 abondé de 10 % sur les trois exercices suivants, soit $516\,849 + (51\,685 \times 5) = 775\,274$ et $617\,268 + (61\,727 \times 3) = 802\,448$.

Le calcul des amortissements pour le développement des passeports électroniques conduit à retenir un montant de 270 680 € sur 2008 comme sur 2009. Ce coût est rapporté à la dernière quantité connue en année pleine pour les passeports électroniques, celui de 2008 (3 210 976). On parvient ainsi à un coût unitaire très faible, de 0,08 € TTC.

d) Coûts de réseau : 0,00 €

Selon le ministère (DSIC), la taille des dossiers électroniques des passeports biométriques étant très faible, et ne supposant pas de réservation de bande passante, le coût de débit de desserte pouvait être négligé.

e) Charges directes de personnel en préfecture : 6,83 €

Le même raisonnement que celui concernant le passeport biométrique – sauf le recoupement par le temps machine – est déroulé ici. Les salaires des agents dédiés au passeport (électroniques, puis biométriques) sont identifiés dans l'outil ANAPREF du MIOMCT dans la « mission » AM 320 à 19 549 900 € (extension en année pleine de la période de 2009 consacrée au seul passeport électronique, sur la base de 481 ETPT directs).

Ce montant est à rapporter au dernier nombre connu des passeports électroniques traité en préfecture en régime normal hors préfecture de police (2 862 258 unités en 2008). Le coût unitaire ressort alors à 6,83 €.

f) Autres coûts de fonctionnement directs en préfecture (hors titre 2) : 0,35 €

Les charges spécifiquement liées au passeport, donc directement répartissables (dépenses directes de fonctionnement et d'investissement hors titre 2 identifiées par l'outil ANAPREF en 2008) s'établissent à 1 009 493 €. Ce montant est rapporté au dernier nombre connu pour une année complète en ce qui concerne les passeports électroniques (2 862 258 unités en 2008) (cf. supra). Le coût unitaire ressort alors à 0,35 €.

g) Fonctions support des préfectures (titre 2) : 3,03 €

Pour les charges indirectes, sont repris les mêmes ratios que ceux dégagés pour le coût du passeport biométrique, qui reposent eux-mêmes sur la clé de répartition des charges indirectes constatée sur 2008. S'agissant du titre

2, le ratio s'établissait à 44,4%. Ce poste de coût ressort alors à $6,83 \times 44,4\% = 3,03 \text{ €}$.

h) Fonctions support des préfectures (hors titre 2) : 1,07 €

Le même raisonnement que celui de l'item précédent est suivi. Le ratio en question s'établit à 17,0 %. Il vient alors un coût de $6,83 \times 15,7\% = 1,07 \text{ €}$.

10. Perspectives d'évolution

La première extrapolation des coûts du passeport qui suit repose sur :

- l'hypothèse d'une reprise de la délivrance de passeports (3 000 000 au total à ventiler entre préfectures et mairies, d'une part, consulats d'autre part) ;
- la stabilité des prix prévus par la convention avec l'Imprimerie nationale (bordereau de prix) ;
- un certain effet d'apprentissage et d'économies d'échelle ;
- les effets attendus de la circulaire du 1^{er} mars 2010 du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales relative à la « simplification de la procédure de délivrance et de renouvellement des cartes nationales d'identité et des passeports¹ ».

La seconde évaluation prend en compte les mêmes données, en y ajoutant la mise en place de la carte d'identité électronique, à quantité de production à peu près inchangée, donc sur l'amortissement de certains coûts d'investissement sur un nombre très accru de titres (le nombre de CNI avoisinait le double de celui des passeports classiques, puis électroniques, soit environ 6 000 000 de cartes nationales délivrées.

L'effet de l'inflation au sens large a été négligé, pour rendre les comparaisons plus aisées : en particulier, les prix n'ont pas été actualisés et les salaires n'ont pas été réévalués.

Les postes deviennent alors les suivants.

a) Coût direct de fourniture du passeport : 12,39 € TTC

La « convention d'application production » du 30 septembre 2009 prévoit qu'au-delà de huit millions de passeports, le prix par unité produite passe de à 11,00 € HT soit 13,16 € TTC, à 10,36 HT soit 12,39 € TTC. C'est ce prix de la seconde tranche tarifaire qui est retenu ici. Comme indiqué *supra*, l'actualisation prévue au marché n'a pas été faite.

¹ Désormais, la possession de l'un ou l'autre titre suffit, pour obtenir l'autre, à justifier de son état-civil ou de sa nationalité française. La nationalité n'est plus, sauf exception, vérifiée à l'occasion du renouvellement d'un titre. Un allègement supplémentaire des formalités (plus besoin d'un acte d'état-civil spécifique) lorsque l'on peut présenter un passeport biométrique ou une CNI plastifiée. Enfin lorsque la vérification de la nationalité est nécessaire, celle-ci est simplifiée.

b) Coût du transport : 1,88 € TTC

Il s'agit de la reprise des coûts de transport actuellement constatés, 1,57 € HT soit 1,88 € TTC. Aucune économie d'échelle particulière n'est à attendre sur ce poste.

c) Coût dû au versement aux communes de la dotation pour les titres sécurisés : 6,17 € (sans CNIe) ou 2,17 € (avec CNIe)

L'évaluation de ce poste de coût repose sur les hypothèses suivantes :

- une stabilité du montant annuel versé par l'État au titre de chaque station (5 000 €, l'actualisation sur la DGF n'ayant pas été prise en compte comme indiqué précédemment) ;
- la stabilité du nombre de communes concernées ;
- un nombre de stations passant à 3 695 (estimation ANTS : 190 dispositifs supplémentaires nécessaires par rapport aux 3 505 stations devant être opérationnelles en 2010 – dont 3 437 étaient opérationnelles en 2009) ;
- un nombre de titres calculé sur une base totale de 3 ou 9 millions selon les cas.

Le coût est alors, selon les cas, soit légèrement inférieur (6,17 €) à celui de 2009 soit très nettement en-deçà (2,17 €).

d) Coût dû à l'amortissement de la subvention de petit équipement des communes : 0,62 € (sans CNIe) ou 0,21 € (avec CNIe)

Le calcul théorique avait conduit, sur la base de 2 465 sites, à 9 860 000 € TTC. Si l'on reprend le même abattement de 10 % que retenu précédemment, on est conduit à un montant de 8 874 000 €, qu'il convient d'amortir sur cinq ans, soit 1 774 800 €, mais que l'on ventile cette fois sur les unités à produire en mairie et en préfecture, soit 0,62 € (sans la CNIe) ou 0,21 € (avec la CNIe).

e) Coût dû à l'amortissement des équipements financés par l'ANTS et installés à l'Imprimerie nationale : 0,29 € TTC

Ces investissements sont, on l'a vu, uniquement dédiés à la fabrication des passeports biométriques et doivent être seulement amortis sur ceux-ci, compte tenu de la différence de technologie avec la CNIe. L'amortissement quinquennal conduit à répartir 732 800 € annuels sur le nombre de titres estimés (trois millions de passeports dans tous les cas), soit encore 0,29 € TTC.

f) Coût dû à l'amortissement des investissements et des dépenses initiales de développement de l'application : 4,18 € (sans la CNIe) et 1,39 € (avec CNIe)

Sur les mêmes bases que précédemment, les investissements et les dépenses initiales de l'application (aux aménagements annuels près, inclus dans la maintenance évolutive du poste suivant) sont répartis sur les nouvelles quantités de titres. Ces dépenses seraient communes au passeport et à la CNIe si cette dernière devait entrer en vigueur.

Sur cette base, l'amortissement annuel moyen est de $62\,724\,925 \text{ €} / 5 = 12\,544\,985$. Ce montant est à rapporter au nombre total de titres délivrés, ce qui conduit à 4,18 € TTC (sans la CNIe) et à 1,39 € (avec la CNIe).

g) Coût dû à l'amortissement des investissements des raccordements ADSL des mairies : 0,35 € (sans la CNIe) et 0,12 € (avec CNIe)

Les dépenses de raccordement des mairies s'amortissent annuellement de $4\,640\,240 \text{ €} / 5 = 928\,048 \text{ €}$. Ce montant est à rapporter au nombre de titres délivrés en mairie, ce qui conduit à 0,35 € TTC (sans la CNIe) et à 0,12 € (avec la CNIe).

h) Coût de maintenance et de développement des applications, coût de structure : 1,75 € (sans CNIe) et 0,58 € (avec CNIe)

Il s'agit de dépenses annuelles récurrentes, supposées constantes, dont la totalité doit être ventilée chaque année. Ce poste comprend les éléments déjà présentés dans le tableau n°6.

Ces données sont à ventiler sur la totalité des titres, la maintenance du matériel uniquement sur ceux délivrés en France (2 840 130). Le coût s'établit alors à $(4\,194\,695 \text{ €} / 3\,000\,000) + (1\,008\,714 \text{ €} / 2\,840\,130) = 1,75 \text{ €}$ (sans la CNIe) ou à 0,58 € (avec la CNIe).

i) Coûts de réseau : 0,07 €

Le coût de 224 000 € par an est à nouveau retenu. Rapporté à une quantité de 3 000 000 passeports, le coût unitaire du réseau ressort également à 0,07 €.

j) Coûts de personnel en préfecture (charges directes de personnel) 7,15 €

Le même raisonnement que celui concernant le passeport biométrique est repris ici. Les salaires des agents dédiés au passeport (électroniques, puis biométriques) sont identifiés dans l'outil ANAPREF du MIOMCT dans la « mission » AM 320 à 18 932 940 € (extension en année pleine de la période de 2009 consacrée au seul passeport biométrique, sur la base de 466 ETPT directs). Les moyens sont supposés constants. Ce coût est à rapporter au nouveau nombre attendu tel que retenu en préfecture et mairies hors Préfecture de police (2 647 221 unités). Le coût unitaire ressort alors à 7,15 €.

k) Autres coûts de fonctionnement directs en préfecture (hors titre 2) : 0,37 €

Ce poste comprend les charges spécifiquement liées au passeport, donc directement répartissables (dépenses directes de fonctionnement et d'investissement hors titre 2 identifiées par l'outil ANAPREF en 2009) s'établissent à 977 635 €. Sa méthode de calcul est voisine de celle de l'item précédent. Ce montant rapporté aux 2 647 221 unités attendues (*cf. supra*) conduit à un coût unitaire de 0,37 €.

l) Fonctions support des préfectures (titre 2) : 3,18 €

Les fonctions support reventilées restent estimées à 44,4 % du titre 2 direct.

Appliqué au coût direct estimé ci-dessous, le coût unitaire des charges indirectes de personnel ressort à $7,15 \text{ €} \times 44,4 \% = 3,18 \text{ €}$ (arrondi feuille de calcul).

m) Fonctions support des préfectures (hors titre 2) : 1,12 €

De même, à supposer constant le ratio de 2008 à 15,7 % des charges directes de personnel, la part des fonctions support ressort à soit $7,15 \text{ €} \times 15,7 \% = 1,12 \text{ €}$.

B. LES COÛTS SUPPORTÉS PAR LES COMMUNES

Le but du présent rapport n'est pas de permettre le calcul de la compensation des charges induites pour les communes équipées de stations biométriques pour les services rendus à d'autres administrés ; c'est en revanche l'objet de deux rapports de l'Inspection générale de l'administration (IGA), dont la Cour a eu connaissance, et dont les données sont cohérentes avec celles issues de ses propres investigations, menées dans l'objectif de mesurer un coût public complet et moyen, sans considérer le ressort géographique des bénéficiaires.

1. Coûts du passeport biométrique

Les postes de coût identifiés sont les suivants :

- charges directes de fonctionnement ;
- amortissement des investissements spécifiques ;
- charges de personnel ;
- quote-part des charges générales de la mairie.

Les investigations de la Cour ont montré que les charges directes de fonctionnement étaient très faibles (papier pour l'impression du récépissé, achat une fois pour toutes d'une pince pour tailler les photos) au regard des autres coûts. Elles sont négligées dans ce qui suit.

a) Amortissement des investissements spécifiques : 0,78 €

Faute d'agrégation nationale des coûts réels des investissements spécifiques réalisés par les communes (achat de matériel, révision de l'installation électrique, câblage, aménagements de locaux), ils sont estimés égaux à la contribution ANTS, approximation raisonnable compte tenu du fait que :

- les montants en jeu sont relativement faibles au regard des frais de fonctionnement récurrents ;
- le montant moyen annoncé d'emblée pour le remboursement (4 000 € par site) a pu conduire les communes à proportionner les investissements à la contribution attendue (donc approximation par défaut) ;
- ces investissements, pour une petite part, sont susceptibles de bénéficier à d'autres prestations que la délivrance des passeports biométriques (approximation par excès).

Le montant est donc réputé ressortir à 0,78 € (reprise de la contribution ANTS amortie).

b) Charges directes de personnel : 11,26 €

L'élément principal de coût est celui des charges directes de personnel. Son évaluation soulève des difficultés particulières. Dans la mesure où il n'existe aucune agrégation nationale spécifique, trois méthodes au moins sont théoriquement envisageables.

Les données chiffrées retenues sont les suivantes : un salaire annuel chargé moyen d'un agent de catégorie C avec une IR de 1% s'établit à 29 610 € en 2009 (source : Association des maires de France). Le temps de travail correspondant est de 1 569 heures, desquelles il convient de déduire un absentéisme moyen estimé à 10,6 % (calculé à partir des dernières données disponibles auprès de la DGAFP pour la fonction publique territoriale¹), soit 1 403 heures utiles, ou encore 84 161 minutes, soit un coût de 0,352 € à la minute.

Une première méthode consisterait, sur la base d'un échantillon de communes, à partir des effectifs dédiés (en ETPT) des personnels concernés, supposés connus, de rapporter les charges salariales correspondantes au nombre de passeports produits, comme cela a été fait pour les préfectures (*cf. supra*). Elle présenterait l'avantage de donner un coût intégrant les éventuels surcoûts dus à une organisation perfectible, ainsi que les coûts interstitiels « normaux » (temps d'attente de l'agent entre deux rendez-vous, par exemple). Mais sa mise en œuvre présente un obstacle dirimant, qui tient au caractère généraliste des agents communaux concernés : comme ce sont la plupart du temps les mêmes personnes qui assurent les tâches relatives à l'état-civil, aux cartes d'identité et au passeport, la clé analytique de répartition est à la fois variable et très incertaine.

À titre indicatif, elle a toutefois été tentée à partir des données de deux communes ayant opté pour une spécialisation des agents (Fontainebleau, Arpajon).

¹ En 2005, 24,2 jours d'absence en moyenne par agent qui, rapportés à 229 jours dus (1607 heures supposées ventilées sur des journées de sept heures), soit 10,6 %.

Ces exemples conduisent à une fourchette allant de 16 €¹ à 24 €² par passeport. Ces conclusions partielles ne peuvent être généralisées ; il est toutefois permis d'en déduire que si les 22 minutes avancées par l'IGA peuvent fournir une base pertinente à l'indemnisation forfaitaire, elles ne sont pas forcément représentatives de la totalité du coût public en jeu au niveau communal.

Une seconde approche consisterait à partir du « temps machine » moyen par passeport mesuré par l'ANTS et de considérer qu'il approche par défaut le temps passé dans chaque commune sur un passeport, et, compte tenu d'un coût salarial moyen et d'une durée annuelle du temps travaillé, d'en déduire un coût par passeport. Cette approche a l'avantage d'être incontestable et de fixer à coup sûr le niveau inférieur de la fourchette; elle a l'inconvénient d'être très éloignée de la réalité. Avec 13,5 minutes par titre (11 minutes d'enregistrement³ et 2,5 minutes de délivrance), compte tenu des données salariales ci-dessus, le coût ressortirait à 4,75 €.

Une variante permet de compléter ce coût : en constatant que 28 % des demandes de passeport nécessitaient en 2009 des recueils complémentaires, et en admettant que le recueil en question correspond à la moitié d'un temps standard, le temps de recueil est abondé de 14 %, soit un temps total d'environ 15 mn par titre, délivrance comprise, donc un coût de 5,41 €.

La troisième approche, retenue ici, consiste à estimer le temps moyen passé par les agents pour traiter les différentes étapes de dépôt de demande et de remise d'un passeport sur le territoire national, et compte tenu d'un coût salarial moyen et d'une durée annuelle du temps travaillé, d'en déduire un coût par passeport. Elle présente un biais méthodologique, puisque les minutages ne tiennent pas compte du temps « perdu » entre deux administrés ou entre deux tâches (qui est aussi un coût public), et se heurte à la relative faiblesse de l'échantillon, alors même que les temps passés varient beaucoup selon les cas. C'est celle retenue par l'IGA, à quelques nuances près. L'estimation-temps de 22 mn faite par l'IGA conduirait à un coût de 7,74 € par titre ; l'échantillon de la Cour sur les dix communes visitées, qui ressort à 28 mn, conduirait à une estimation de 9,85 € par titre. On se souvient toutefois que 28 % des dossiers nécessitent une instruction complémentaire. À supposer que la moitié d'un temps standard soit mobilisée à chaque complément, il convient d'ajouter à ces 28 mn un délai statistique moyen de 14 mn x 28 % = environ 4 mn, soit un temps de traitement de 32 mn. Le coût ressort alors à 11,26 € par passeport.

¹ À Fontainebleau, 1 714 passeports ont été délivrés de juin à décembre 2009. Le salaire des agents dédiés (2,1 ETP à 31 000 € chargés en année pleine) ressort à un prorata de 37 975 €. Rapporté à 1 714 passeports, le coût unitaire du personnel direct ressort à 22,16 €. Sur les quatre premiers mois de 2010, 1 457 passeports ont été traités par 2,3 ETP soit un prorata de 23 767 €, ou encore un coût unitaire de 16,31 €.

² À Arpajon, 579 passeports ont été délivrés de juin à décembre 2009. Les salaires chargés des agents concernés (deux agents à temps partiel, un prorata de l'agent d'accueil général de la mairie) s'élevaient à 23 807 € en année pleine, soit les 7/12 pour les mois concernés, à 13 887 €. Rapporté à 579 passeports délivrés, le coût unitaire ressort à 24,00 €.

³ Temps moyens constatés au dernier trimestre 2009. Source : ANTS.

c) Charges indirectes de fonctionnement : 4,15 €

Les agents communaux concernés travaillent dans un environnement qui induit des charges de fonctionnement : achats extérieurs, fournitures, fluides, petit entretien. La direction générale des collectivités locales ne dispose pas d'éléments permettant d'identifier, au sein d'un échantillon de budgets communaux, la part des dépenses courantes ressortissant au fonctionnement des services administratifs.

On peut – cette solution comporte une part de convention – considérer qu'il est probable que la structure des coûts soit à peu près la même, *mutatis mutandis*, au sein de la sphère publique. On peut alors extrapoler le coût pour les communes à partir des coûts constatés dans les préfectures. Appliquée arithmétiquement, cette solution comporterait une très grande part d'arbitraire, c'est pourquoi elle est affinée.

Le ratio fonctions support hors frais de personnel/coûts directs de personnel, s'agissant en général de communes de moyenne ou grande taille, peut être assez bien adossée au ratio retenu pour les préfectures, soit 15,7 %. La question des dépenses de personnel des fonctions support est plus délicate, car il est douteux que l'encadrement supérieur des mairies soit mobilisé autant que celui des préfectures, le rôle des agents communaux n'étant pas une tâche d'instruction, mais d'exécution ; en outre, une part importante des dépenses de personnel des préfectures est due aux déplacements sur le territoire départemental (garage, chauffeurs, etc.), ce qui n'est pas le cas pour les communes. C'est pourquoi ces postes de coût sont intégralement négligés ici. Dès lors, en ne conservant que les postes liés à l'immobilier, à la gestion administrative, à l'informatique et à la reprographie, le taux s'établit à 21,2 %. On parvient alors à une charge de gestion correspondant à 21,2 % (fonctions support personnel) + 15,7 % (fonctions support hors personnel), soit 36,9 %. Ce taux est voisin de celui constaté dans la seule commune de l'échantillon ayant une comptabilité analytique permettant ce calcul¹.

Le coût des « fonctions support » s'établit alors à $11,26 \text{ €} \times 36,9 \% = 4,15 \text{ €}$.

2. Reconstitution des coûts du passeport électronique

a) Amortissement des investissements spécifiques : 0,00 €

Pas de charges identifiées.

b) Frais de transport des titres : 1,88 €

Dans le dispositif antérieur, la mairie assurait le transport des dossiers papier vers la préfecture en vue de leur instruction, selon des modalités variées qu'il est ainsi difficile de chiffrer exactement. C'est pourquoi est retenu ici le forfait transport d'un titre dans le nouveau système (1,88 €) qui semble fournir une approximation acceptable².

¹ La Ville de Nantes refacture 11 877 € de frais annexes par ETP mis à disposition de la communauté urbaine, soit 40 % d'un ETP valorisé à 29 610 €.

² Une commune qui aurait envoyé des dossiers par La Poste par paquets de trois au même destinataire, pour un poids compris entre 100g et 250g, au second taux de recommandation, aurait payé 5,62 €, soit un coût unitaire de 1,87 € par dossier.

c) Charges directes de personnel : 5,98 €

La reconstitution du coût antérieur du passeport électronique en ce qui concerne les communes pose des problèmes tenant à l'absence de mesures faites avant la mise en place du passeport biométrique. Ce coût antérieur est donc approché à partir du temps passé aujourd'hui sur un passeport biométrique, en supposant que le temps en question était voisin du temps passé aujourd'hui, diminué du temps-machine, qui matérialise la différence la plus sensible entre les deux dispositifs (la saisie). Est reconstituée une durée de 17 mn par titre, soit la durée actuelle de 32 mn, diminuée du temps machine rectifié (15 mn).

Avec un coût « chargé » de 0,352 € à la minute, il vient alors un coût unitaire reconstitué de $17 \times 0,352 \text{ €} = 5,98 \text{ €}$.

d) Charges indirectes de fonctionnement : 2,21 €

Elles sont estimées, par commodité, avec les mêmes ratios que ceux utilisés pour le passeport biométrique, à savoir 36,9 %. Il vient alors : $5,98 \text{ €} \times 36,9 \% = 2,21 \text{ €}$.

3. Perspectives d'évolution

a) Amortissement des investissements spécifiques : 0,62 € (sans CNIe) ou 0,21 € (avec CNIe)

Il est proposé de reprendre le montant de la contribution ANTS amortie sur l'ensemble des titres délivrés, soit, selon les cas 0,62 € ou 0,21 €.

b) Charges directes de personnel : 9,50 € (sans CNIe) ou 7,74 € (avec CNIe)

Un effet d'apprentissage du logiciel est pris en compte, et des économies d'échelle compte tenu d'une organisation du travail plus spécialisée dans les communes concernées sont attendues. La durée moyenne de 32 mn pourrait alors :

- très rapidement descendre aux alentours de 27 mn hors CNIe (effet d'apprentissage, simplification des procédures) ;
- puis à terme, atteindre les 22 mn qui sont la base d'indemnisation retenue par la mission de l'IGA, compte tenu de la poursuite des évolutions évoquées, jointe aux économies d'échelle dans le cas de l'introduction de la CNIe (meilleures allocations des moyens et organisations du travail dans les mairies).

Cet effet est d'ores et déjà sensible dans l'évolution du temps-machine mesuré par l'ANTS sur un échantillon représentatif, qui prend en compte à la fois l'effet d'apprentissage et l'évolution positive du logiciel, sensible notamment dans la phase de recueil (10,55 mn avant le 15 octobre 2009, 10,26 mn ensuite, puis 9,17 mn depuis la mise en place d'une nouvelle version début avril 2010).

Si l'on admet toujours un coût « chargé » de 0,352 € à la minute, il vient alors un coût unitaire de $27 \times 0,352 \text{ €} = 9,50 \text{ €}$ ou $22 \times 0,352 \text{ €} = 7,74 \text{ €}$.

c) Charges indirectes de fonctionnement : 3,51 € (sans CNle) ou 2,86 € (avec CNle)

En supposant constant le ratio de 36,9 %, ces charges ressortent à 9,50 € x 36,9 % = 3,51 € ou à 7,74 € x 36,9 % = 2,86 €.

C. SYNTHÈSE

Pour éviter les doubles comptes, il convient de retirer de ces montants la part des contributions reçues, estimées comme dans le coût standard, c'est-à-dire les éléments de coûts unitaires relatifs à la compensation et à la dotation de petit équipement.

Le tableau suivant rassemble les données qui précèdent.

Tableau n° 11 : Coût d'un passeport délivré en mairie

	passeport électronique	passeport biométrique		
		2009	hypothèse sans CNle	hypothèse avec CNle
coût État	27,61 €	46,06 €	39,54 €	30,93 €
coût brut communes	10,07 €	16,19 €	13,63 €	10,80 €
coût net communes	10,07 €	7,89 €	6,83 €	8,43 €
coût total public	37,68 €	53,95 €	46,37 €	39,36 €

Source : Cour des comptes

ANNEXE III : LE COÛT DES PASSEPORTS DÉLIVRÉS PAR LA PRÉFECTURE DE POLICE DE PARIS

1. Observation méthodologique

L'organisation de la délivrance des passeports à Paris présente des particularités, les fonctions de guichet et de validation dépendant de la seule préfecture de police (PP), et le nombre ainsi produit étant significativement important au sein de l'ensemble des titres délivrés sur le territoire métropolitain (de l'ordre de 6 %). Le coût doit en être évalué pour rectifier, si besoin est, le coût « standard » approché ci-dessus.

Certains coûts sont inchangés par rapport au « coût standard » (réf. A1 et s.)

- coût de fourniture du passeport ;
- coût de transport du passeport entre le centre de production et la mairie de retrait ;
- coût dû au versement aux communes de la dotation pour les titres sécurisés ;
- coût dû à l'amortissement de la subvention de petit équipement des communes ;
- coût dû à l'amortissement des équipements financés par l'ANTS et installés à l'Imprimerie nationale ;
- coût dû à l'amortissement des investissements et des dépenses initiales de développement de l'application (hors raccordement des mairies à l'ADSL) ;
- coût de maintenance des applications ;
- quote-part des fonctions support de l'ANTS et/ou d'administration centrale ;
- coûts de réseau.

Les coûts spécifiques sont les suivants :

- coûts de personnel ;
- coûts de fonctionnement hors personnel.

a) Coûts de personnel

Les coûts de personnel ont été approchés, comme ceux en préfecture hors Paris, à partir de données globales, et non pas, à l'instar des communes, à partir d'échantillons minutés. Ont été retenus, pour les salaires moyens, les données d'exécution connues (budget spécial 2008 de la PP) et, s'agissant des effectifs, le

nombre réel d'agents en 2008, 2009 et début 2010. Les effectifs dédiés à la CNI et aux passeports ont été affectés par la PP d'une clé de répartition permettant d'approcher la part plus spécifiquement dédiée aux passeports. Au sein de cet ensemble, ont été retenus : 101,9 ETP pour 2010, contre 95,4 en 2008 et 96,6 en 2009. Les effectifs prévus pour 2010 ont été détaillés et valorisés au prorata des catégories A, B et C constatées, et conduisent à un coût total estimé de 3 661 471 € (coût moyen à l'ETP : 35 932 €).

Les coûts globaux de 2008 et 2009 ont été approchés au prorata du coût moyen des ETP ainsi déterminé, soit respectivement 3 427 998 € et 3 471 117 €. Ce montant est réputé inclure à la fois les charges directes de personnel et une partie des fonctions support de personnel (notamment encadrement).

Ces montants globaux ont été ensuite rapportés au nombre de titres délivrés, en ce qui concerne le passeport électronique (192 929), au nombre de titres reconstitués en ce qui concerne le passeport biométrique en 2009 (125 762), et au nombre de titres prévu pour la période suivante (192 909).

b) Coûts hors personnel

Les coûts hors personnel (fonctions support) ont été approchés en tâchant de déterminer, au sein du budget spécial, le poids des fonctions support rapporté à un seul ETP. Là encore, les évaluations ont été faites sur le dernier exercice connu.

Si l'on ventile les fonctions support sur les effectifs concernés (selon le cas) de la seule direction de la police générale (1073 ETP) ou de l'ensemble formé par la direction de la police générale et la direction des transports et de la protection du public (1649 ETP), on parvient à des montants unitaires par ETP de 12 500 € par ETP, supposés constants dans le temps. C'est ce montant qui est retenu pour approcher les coûts des fonctions, au prorata des ETP correspondants, soit, pour 2008, 2009 et 2010, respectivement 1 192 472 €, 1 207 472 € et 1 273 750 €.

2. Coûts du passeport biométrique

a) Coûts inchangés : 31,14 €

La totalisation des postes de coûts inchangés conduit à un total de 31,14 € (mêmes postes que le coût standard, hors coût spécifiques aux communes).

b) Coût de personnel : 27,60 €

Le coût de 2009 a été approché à 3 471 117 € et correspond à la moyenne des effectifs de l'année. Il est rapporté à l'estimation en année pleine du nombre de passeports biométriques délivrés (125 762). L'élément de coût s'établit alors à 27,60 €.

c) Fonctions support : 9,60 €

Le coût en fonctions support d'un ETP à la PP (12 500 €) est à multiplier par le nombre d'ETP estimé, soit 96,6, et à rapporter à 125 762 passeports. L'élément de coût ressort alors à 9,60 €.

d) À déduire : les subventions reçues : - 8,30 €

Pour la délivrance des titres, la PP est vis-à-vis de l'ANTS et de l'administration centrale dans la situation à la fois d'une commune et d'une préfecture ; il convient donc de retirer de ces montants la part des contributions reçues, estimées comme dans le coût standard, c'est-à-dire 7,52 € pour la compensation et 0,78 € pour la dotation de petit équipement.

3. Reconstitution des coûts du passeport électronique

a) Coûts inchangés : 16,32 €

La totalisation des postes de coûts inchangés conduit à un total de 16,32 € (mêmes postes que le coût standard, hors coût communes et préfectures).

b) Coûts directs de personnel : 17,77 €

Le coût de 2008 a été approché à 3 427 998 €. Il est à rapporter aux quantités délivrées en 2008, soit 192 929. L'élément de coût s'établit alors à 17,77 €.

c) Fonctions support : 6,18 €

Le coût d'un ETP (12 500 €) est à multiplier par le nombre d'ETP estimé, soit 95,4, et à rapporter aux 192 929 passeports délivrés. L'élément de coût ressort alors à $(12\,500 \times 95,4) / 192\,929 = 6,18$ €.

4. Perspectives d'évolution

a) Coûts inchangés : 27,37 € (sans CNIE) ou 18,99 € (avec CNIE)

La totalisation des postes de coûts inchangés conduit à un total de 27,69 € ou 19,10 € (mêmes postes que le coût standard, hors coût communes et préfectures), selon que l'on met en œuvre ou non la CNIE.

b) Coût de personnel : 18,98 €

Le coût de 2010 ressort à 3 661 471 €. Il est rapporté à un nombre estimé pour 2010 et les années suivantes de 192 909 passeports, compte tenu de l'augmentation anticipée des volumes (augmentation nationale et « transfert » vers la PP de demandes de non-résidents). L'élément de coût s'établit alors à 18,98 €.

c) Fonctions support : 6,60 €

Il est proposé de retenir le coût en fonctions support d'un ETP à la PP (12 500 €), à multiplier par les ETP estimés, soit 101,9, et de rapporter ceci à

192 909 passeports à délivrer. L'élément de coût ressort alors à $(12\,500 \times 101,9) / 192\,909 = 6,60 \text{ €}$

d) À déduire : les subventions reçues au titre des DR : - 6,80 € (hors CNIE) ou - 2,38 € (avec CNIE)

Il convient de retirer la part des contributions reçues, estimées comme dans le coût standard, c'est-à-dire 6,17 € pour la compensation et 0,62 € pour la dotation de petit équipement dans le cas hors CNIE, et 2,17 € pour la compensation et 0,21 € pour la dotation de petit équipement dans le cas avec CNIE.

5. Synthèse : coût d'un passeport délivré à la Préfecture de police de Paris

Tableau n° 12 : Coût d'un passeport délivré à la PP

	passeport électronique	passeport biométrique		
		2009	hypothèse sans CNIE	hypothèse avec CNIE
coût État	16,32 €	31,14 €	27,37 €	18,99 €
coût brut PP	23,95 €	37,20 €	25,58 €	25,58 €
coût net PP	23,95 €	28,90 €	18,79 €	23,21 €
coût total public	40,27 €	60,04 €	46,16 €	42,20 €

Source : Cour des comptes

ANNEXE IV : LE COÛT DES PASSEPORTS DÉLIVRÉS DANS LES CONSULATS

Postes de coûts

Les coûts directs identifiés sont les suivants :

- coût de fourniture du passeport ;
- coût de transport du passeport ;
- coût dû à l'amortissement des équipements financés par l'ANTS et installés à l'Imprimerie nationale ;
- coût dû à l'amortissement des investissements et des dépenses initiales de développement de l'application ;
- coût de maintenance des applications ;
- quote-part des fonctions support de l'ANTS et/ou d'administration centrale ;
- coûts de réseau ;
- coûts de personnel des consulats ;
- coûts de fonctionnement hors personnel dans les consulats.

6. Evaluation des coûts

a) Coûts identiques

Les coûts de fourniture du passeport et les autres coûts du ministère et de l'ANTS sont supposés inchangés, à l'exception du coût dû à l'amortissement des investissements et des dépenses initiales de développement de l'application.

L'amortissement des investissements initiaux ne comprend que le poste de coût hors raccordement ADSL des communes (A6) ; le poste A7 est donc exclu.

Le poste A8 (maintenance et développement des applications existantes, coûts de structure) a été supposé identique au coût standard, ce qui permet d'intégrer dans le coût « consulats », de façon forfaitaire, la part non valorisée de la maintenance de matériel assurée non pas par l'ANTS, mais par le MAEE lui-même (les coûts du MAEE étant supposés comparables aux coûts de l'ANTS).

b) Transport

Les passeports délivrés par les consulats connaissent deux types de transport. Une partie des titres est acheminée depuis l'Imprimerie nationale vers trente consulats par un transporteur privé, l'autre par le même transporteur jusqu'à Chatillon, puis par valise diplomatique jusqu'aux autres postes consulaires. Les coûts dus au recours au transporteur privé sont connus, ceux de la valise diplomatique ne le sont pas. La méthode d'estimation retenue est la suivante :

- les passeports des 30 consulats à acheminement direct représentent un coût de 1,89 € par passeport (147 526 € répartis sur 77 943 passeports acheminés) ;
- l'acheminement de l'Imprimerie nationale à Chatillon (service de la valise) des autres passeports représente 0,13 € par titre (8 086 € répartis sur 61 461 unités) ;
- le coût de l'acheminement de ces mêmes passeports par la valise, par convention, est fixé en référence au prix résultant de la facturation des passeports du premier type (1,89 €), soit au total $61\,461 \times 1,89 \text{ €} = 116\,161 \text{ €}$;
- la dépense totale équivalente s'établit donc à $147\,526 + 8\,086 + 116\,161 = 271\,773 \text{ €}$;
- ce qui, rapporté à 139 404 titres transportés, conduit à un coût de 1,95 €. Le coût ainsi déterminé est supposé constant dans le temps.

c) Coûts de personnel (directs et indirects) et de fonctionnement (direct)

Les coûts dans les consulats évalués par la comptabilité analytique du MAEE comprennent :

- le titre 2 direct évalué en deux étapes, d'abord le prorata du salaire de chaque agent affecté à la délivrance de titres, puis une pondération tenant compte du temps passé selon les titres (poids 1 pour le passeport, 1,3 pour la CNI et 1,5 pour le registre) ;
- du titre 2 indirect (fonctions support et encadrement).

Ils sont évalués sur la base d'un échantillon de 34 postes consulaires. Le coût est calculé pour chaque poste consulaire¹ avant d'être totalisé sous forme de moyenne arithmétique pondérée des quantités respectives de titres de chaque poste. La moyenne fait apparaître un élément de coût unitaire de 31,60 € en 2008 et 38,90 € en 2009 (source : comptabilité analytique du ministère), soit environ 23,1 % d'augmentation, dont 3,7 % par un effet d'augmentation générale des charges, et pour 18,7 % dus à la diminution des quantités².

¹ Les coûts moyens ainsi calculés par le ministère des affaires étrangères et européennes sont extrêmement variés selon les postes, et très corrélés à l'ordre de grandeur des volumes traités : en 2008 ils s'échelonnaient de 19 € à Bruxelles pour 8 929 passeports à 128 € à Saint-Petersbourg, et en 2009 de 29 € pour 7 141 passeports à 183 € pour 48 passeports (pour les deux mêmes postes).

² Les deux effets se cumulent par multiplication : $(1 + 3,7\%) \times (1 + 18,7\%) = 1 + 23,1\%$

Pour 2010, les suppositions suivantes sont faites :

- des quantités produites correspondant à 93,4 % de celles produites en 2008 (hypothèse de reprise cohérente avec les quantités globales évoquées *supra*) ;
- une stabilité de la masse salariale reconstituée relativement à 2009.

Tableau n° 13 : reconstitution des masses salariales à partir de l'analytique du MAEE

	2008	2009	évaluation 2010 et au-delà
volumes de l'échantillon	74 443	62 719	69 530
Prix	31,60 €	38,90 €	35,09 €
masse salariale reconstituée = volumes x prix unitaires	2 352 399	2 439 769	2 439 769

Source : Cour des comptes à partir de données MAEE

Il vient alors une perspective de décroissance légère du coût (35,09 €)¹.

d) Fonctions support hors titre 2

Il est à noter que le coût précédent ne comporte pas les fonctions support hors titre 2 qui ont été retenues pour les préfectures (environ 10,5 % des coûts directs + titre 2 indirects). Toutefois, on notera que s'agissant du titre 2 direct et indirect, c'est probablement une approximation par excès, puisqu'on suppose que les agents en question se dédient intégralement aux services principalement identifiés. Cet effet pouvant être voisin de 10 %, on ne commet sans doute pas une grande erreur en négligeant le poste de coût de fonctions support hors titre 2 dans les consulats.

7. Synthèse : coût d'un passeport délivré dans un consulat

Tableau n° 14 : Coût d'un passeport délivré dans un consulat

coûts consulats	passeport électronique	passeport biométrique		
		2009	hypothèse sans CNle	Hypothèse avec CNle
achat	14,36 €	13,16 €	12,39 €	12,39 €
acheminement	1,95 €	1,95 €	1,95 €	1,95 €
amortissement IN	0,00 €	0,36 €	0,29 €	0,29 €
amortissement ANTS	0,00 €	5,17 €	4,18 €	1,39 €
ventilation charges (hors équipt mairies)	0,00 €	2,17 €	1,75 €	0,58 €
réseau	0,00 €	0,09 €	0,07 €	0,07 €
investissement DSIC	0,08 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
coûts consulats (T2)	31,60 €	38,90 €	35,09 €	35,09 €
total	47,99 €	61,81 €	55,73 €	51,77 €

Source : Cour des comptes

¹ $2\,439\,769 / 69\,530 = 35,09 \text{ €}$.