



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 Alphand, 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 PONDÉRE non arrondi)			38,33 €	54,72 €	46,86 €	40,20 €
COÛT TOTAL MOYEN PONDÉRE (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		
<i>dont passeports "préfectures"</i>	3 055 187	1 150 032		
<i>dont passeports "consulats"</i>	155 789	70 890		
<i>dont passeports "préfectures" de la PP</i>	192 929	63 311		
<i>dont passeports "préfectures" hors PP</i>	2 862 258	1 086 721		
part des préfectures y.c. PP	95,15%	94,19%	94,67%	94,67%
<i>dont part de la PP</i>	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
<i>passeports "préfectures" y.c. PP</i>		2 284 434	2 840 130	2 840 130
<i>passeports "préfectures" hors PP</i>		2 158 672	2 672 221	2 647 221
<i>passeports "PP"</i>		125 762	167 909	192 909
<i>passeports "consulats"</i>		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 15000 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 $(600\,000\text{€} + 688\,860\text{€}) \times 40\% = 515\,544\text{€}$, 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 x 1,89 € = 116 161 € ;
- la dépense totale équivalente s'établit donc à 147 526 + 8 086 + 116 161 = 271 773 € ;
- 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 $2\,439\,769 / 69\,530 = 35,09 \text{ €}$.