

L'Agence nationale pour les chèques-vacances

Vingt-trois ans après la création du chèque-vacances, la Cour constatait dans son rapport public annuel publié en février 2006 que l'action de l'Agence nationale pour les chèques-vacances (ANCV) s'était éloignée des objectifs qui lui avaient été assignés à l'origine, sans que cette évolution ait fait l'objet de choix explicites. Elle soulignait que la gestion de l'agence était par ailleurs affectée de graves défaillances.

L'ANCV est un établissement public à caractère industriel et commercial créé par l'ordonnance du 26 mars 1982 afin de gérer, avec une prérogative d'émission exclusive, les chèques-vacances destinés à favoriser l'accès aux vacances pour tous, notamment pour les salariés les plus modestes, tout en soutenant l'économie du tourisme en France. Sur les produits que dégage la gestion du système, l'établissement est également habilité à octroyer des aides à la personne et à la pierre.

La Cour a constaté de nombreuses améliorations dans la gestion de l'organisme, mais un certain nombre de recommandations tenant à ses missions n'ont pas été retenues.

La Cour notait la nécessité de corriger certaines des dispositions du statut de l'établissement relatives aux organes de direction et de délibération afin notamment d'éviter les risques de prise illégale d'intérêt.

Depuis ces observations, des modifications d'ordre législatif et réglementaire sont intervenues. La loi n°2006-437 du 14 avril 2006 est d'abord venue confirmer le monopole d'émission et les responsabilités confiées à l'ANCV. L'agence s'est aussi vu implicitement autorisée à développer des activités connexes à la distribution des chèques vacances. Par ailleurs la loi de 2006 et le décret d'application n° 2007-107 du 29 janvier 2007 ont réformé les instances de direction de l'agence.

Ces divers ajustements ont porté sur une nouvelle composition du conseil d'administration de l'agence qui ne doit plus désormais comporter en son sein de représentants des prestataires de services, de la Caisse nationale d'assurance vieillesse ou de la Fédération de la mutualité française. Elles ont modifié les prérogatives du Conseil et celles du directeur général et ont aussi prévu la création d'une commission d'attribution des aides et d'un comité financier de surveillance. Encore conviendrait-il que les dispositions législatives ne soient pas contournées par le biais des nominations au collège des personnalités qualifiées.

Par ailleurs, en réponse à la remarque de la Cour portant sur l'incertitude juridique pesant sur certaines interventions de l'Agence au regard du droit européen, l'ANCV continue à considérer que les concours qu'elle octroie sont le fruit des excédents dégagés sur ses produits financiers et ne sauraient donc être assimilés à des subventions indirectes de l'Etat.

La Cour préconisait la signature d'un contrat d'objectif entre l'Etat et l'établissement et l'envoi d'une lettre de mission à son directeur général.

La Cour avait en particulier relevé les perturbations internes liées notamment aux changements fréquents de ses responsables et à la défaillance des procédures internes de gestion et elle soulignait l'absence de cadrage par les pouvoirs publics des activités de l'agence.

A ce jour, l'agence n'a toujours pas conclu de contrat d'objectifs et de moyens avec l'Etat ; aucune circulaire ministérielle visant l'ANCV n'a été publiée depuis 2004. Par décret du 9 mai 2007 un nouveau directeur général a été nommé. Il est le troisième depuis 2003.

Le ministre chargé du budget et le ministre chargé du tourisme ont en revanche adressé, le 23 janvier 2006, au directeur général une lettre de mission précisant les objectifs au regard desquels son action serait appréciée. Une lettre de mission devrait logiquement être adressée à son successeur.

Parmi les évolutions positives depuis le contrôle, il faut noter le renforcement du pôle financier et comptable ainsi que la consolidation des fonctions de sécurité, des systèmes d'information et de l'audit de l'établissement.

La Cour demandait que l'établissement poursuive et intensifie les efforts engagés pour remédier au déficit structurel d'exploitation et qu'il soit mis fin à la sous-capitalisation de l'ANCV.

Bien que le chiffre d'affaires et le résultat courant de l'ANCV enregistrent depuis 2003 une progression régulière, aucune évolution sensible n'est observée en ce qui concerne les résultats commerciaux, le résultat brut d'exploitation demeurant fortement négatif (-5,3 millions d'euros au 31 décembre 2006). La maîtrise des charges d'exploitation n'est donc, à ce jour, pas démontrée, l'équilibre général de la gestion de l'établissement reposant toujours sur les seuls produits financiers.

La Cour relevait le risque de dérive de la mission de l'ANCV. Elle constatait en effet la banalisation du chèque-vacances par rapport à d'autres supports du même type, ce qui éloignait ce titre de son objectif d'origine. Elle préconisait une plus grande discrimination entre le chèque vacances et le coupon sport. Elle recommandait le rapprochement entre Bourse solidarité vacances (BSV) et l'ANCV.

La Cour a constaté des améliorations dans ces deux domaines.

Le plan d'action commerciale mis en place en 2005 cherche à favoriser, comme le souhaitait la Cour, les dispositifs d'épargne, leviers pour permettre aux porteurs les plus modestes de disposer d'un montant de chèques-vacances suffisant pour financer un véritable projet de vacances. Dans cette perspective, l'agence a mis à la disposition de ses clients un nouveau service « gestion de l'épargne » en 2007. Par ailleurs, le conventionnement des prestataires a fait l'objet de nouveaux critères d'éligibilité qui excluent en particulier la vente de produits à emporter.

S'agissant du coupon-sport initié en 1998 par le ministère de la jeunesse et des sports qui s'en est désengagé par la suite, il convient de noter que, depuis 2005, l'agence a décidé de reprendre la distribution de ce titre en se rapprochant du tissu associatif local et des fédérations sportives. Un plan de relance a été validé en janvier 2007. Les missions du groupement d'intérêt public BSV sont, depuis 2006, intégrées dans les activités de l'agence. Avec les aides directes à la personne, le dispositif Bourse solidarité vacances constitue désormais un nouvel outil d'intervention pour l'ANCV. La continuité du dispositif a été assurée au moment de la fusion des deux organismes.

La Cour souhaitait aussi un meilleur ciblage des actions de l'agence au regard des objectifs de sa politique en faveur du tourisme social.

En ce qui concerne les « aides à la pierre » en faveur des équipements d'hébergement touristiques à caractère social, des établissements hôteliers à caractère d'accueil familial ou des établissements d'hôtellerie de plein air, on constate la stabilisation relative des montants globaux annuellement distribués depuis 2002 (entre 7 et 8 M€). Mais le versement exceptionnel de 9,9 M€ constaté en 2007 sous forme d'abondement du fonds de concours de l'Etat relatif au programme de consolidation des équipements de tourisme social confirme les remarques critiques de la Cour selon laquelle l'ANCV joue le rôle de caisse pour financer la politique de l'Etat en faveur du tourisme social et compense le désengagement de la puissance publique dans ce secteur.

La Cour relevait des irrégularités graves dans l'attribution des subventions. Elle notait le nombre et le volume important des vols et fraudes réalisés au détriment de l'agence, qui mettaient en évidence la défaillance des contrôles, l'inadaptation des procédures de surveillance, la vulnérabilité des systèmes de protection, qu'ils soient physiques ou informatiques, et la sécurité des transports.

Des procédures judiciaires sont en cours. Désormais, chaque fois qu'une enquête aboutit à l'identification d'auteurs de vols, ou de receleurs, l'agence se constitue partie civile, demande et obtient des dommages-intérêts qu'elle met en recouvrement.

Deux audits sur la sécurité informatique ont été réalisés depuis 2004. L'un porte sur la sécurité générale en matière informatique, l'autre sur l'identification des risques et des divers dysfonctionnements pouvant avoir un impact sur la fiabilité des comptes.

Aux sécurités classiques d'impression et de personnalisation des chèques qui ont été renforcées, il a été ajouté, pour le nouveau titre 2007, des fonctions de transvision et d'iridescence qui permettent d'en vérifier l'authenticité. Les titres remboursés sont désormais oblitérés et massicotés. Enfin, des procédures manuelles et informatiques ont été mises en place pour assurer la traçabilité des chèques de leur fabrication à leur remboursement.

La sécurité des transports reste cependant un sujet de préoccupation. Une attaque à main armée lors d'un transfert a conduit au vol de plus de 900 000 € en 2005.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET
DE L'EMPLOI
ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DE LA CONSOMMATION
ET DU TOURISME**

L'insertion de la Cour des comptes sur « l'Agence nationale pour les chèques vacances (ANCV) » n'appelle pas de remarques particulières de notre part. Cependant, à l'instar du ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, nous vous apportons ci-après un certain nombre d'éléments complémentaires :

- 1) S'agissant de la conformité vis-à-vis du droit européen, et pour tenir compte des remarques de la cour concernant la comptabilité des aides de l'ANCV avec le droit européen, les subventions attribuées par l'Agence en 2006 ont respecté les règles fixées par le droit communautaire en matière d'aides d'Etat. En 2007, l'ANCV n'a pas attribué d'aides à la pierre, en l'attente des conclusions du groupe de travail mis en place pour réexaminer le dispositif, avec l'objectif de le rendre irréprochable au regard tant du droit européen que des critères de sélection et d'agrément des dossiers. Les conclusions du groupe de travail seront présentées au conseil d'administration de l'Agence début 2008.*
- 2) Quant à la mise en place d'un contrat d'objectifs pluriannuel entre l'Etat et l'ANCV, elle est suspendue en l'attente des conclusions des travaux menés au titre de la révision générale des politiques publiques. Elle reste cependant souhaitée par l'ensemble des parties.*
- 3) S'agissant de l'équilibre financier de l'établissement, nous partageons le point de vue de la Cour sur la nécessité de maîtriser les charges d'exploitation, tout en soulignant les progrès déjà accomplis. Ainsi, de 2001 à 2006, l'émission de chèques-vacances a augmenté de 53 % et les recettes propres de l'ANCV (hors résultat financier) de 50 %, tandis que les charges connaissaient une augmentation limitée à 19 %. Le déficit structurel d'exploitation a donc baissé de 33 % sur la même période et le coût de fabrication du chèque-vacances de 23 %.*
- 4) Pour ce qui est de l'affectation en réserve, nous vous précisons que par délibération en date du 27 juin 2007, le conseil d'administration de l'agence a affecté 1,348 million d'euros en réserve au titre de l'exercice 2006. Cette délibération a été approuvée par les tutelles.*

Hormis une subvention de moins de 400 000 euros en 2007 pour compenser la prise en charge de la Bourse Solidarité Vacances (qui a été dissoute depuis lors), l'ANCV n'a en effet jamais bénéficié de subventions et a affecté la plus grande part de ses excédents (généralement 80 %) à ses missions sociales comme le prévoit la loi.

- 5) *Quant au versement exceptionnel à un fonds de concours de l'Etat relatif au programme de consolidation des équipements de tourisme social, il apparaît également conforme à la mission sociale de l'Agence définie par l'article L.411-14 du code du tourisme, ce qui a d'ailleurs permis son approbation par le conseil d'administration de l'Agence.*
 - 6) *Enfin, pour ce qui concerne les vols et fraudes, la politique de sécurité mise en place par l'ANCV a démontré sa pertinence puisque le taux moyen de pertes et vols est passé de 5,6 pour 10 000 en 2006 à 1,5 pour 10 000 en 2007. Le chèque-vacances a fait l'objet d'une étude confidentielle de la Banque de France. Il y apparaît comme le titre-service le mieux sécurisé, même si la plus grande vigilance reste de mise.*
-

RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

L'insertion de la Cour des comptes sur l'Agence nationale pour les chèques vacances (ANCV) » appelle de ma part les précisions complémentaires suivantes.

La préparation d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de performance entre l'établissement et l'Etat est actuellement suspendue, de même que pour l'ensemble des opérateurs de l'Etat, aux résultats des travaux menés dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, conformément à la circulaire du Premier ministre en date du 23 octobre 2000.

S'agissant des concours financiers accordés par l'ANCV, je précise que la participation de l'agence par voie de fonds de concours au budget général de l'Etat est destinée à contribuer au programme de consolidation des équipements de tourisme social. Elle s'inscrit donc pleinement dans la mission sociale de l'agence précisée par l'article L.411-14 du code du tourisme.

S'agissant de la compatibilité des aides de l'ANCV avec le droit européen, je vous informe qu'une mission d'inspection, qui portera notamment sur ce sujet, a été annoncée par le secrétaire d'Etat au tourisme et à la consommation à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2008.

Enfin, sur le plan financier, je souscris à l'analyse de la Cour qui appelle l'établissement à poursuivre ses efforts en vue de mieux maîtriser ses dépenses d'exploitation. Compte tenu des excédents récurrents de l'agence dégagés par les placements financiers qu'elle réalise et du niveau de son fonds de roulement, une recapitalisation de l'agence n'est pas envisagée à ce stade.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE NATIONALE
POUR LES CHÈQUES VACANCES (ANCV)**

Mes observations sur l'insertion de la Cour sont les suivantes :

1. Je rappelle que les constatations de la Cour figurant dans son rapport annuel publié en février 2006 portent sur la période 1999-2003 et qu'elles n'intègrent donc pas les évolutions de l'Agence sur la période 2003-2006.

2. Concernant l'incertitude juridique pesant sur certaines interventions de l'Agence au regard du droit européen et notamment sur la nature des aides qu'elle attribue, l'ANCV estime ne pas être en mesure, par elle-même, de trancher cette question. En conséquence, à titre de précaution, elle a décidé, depuis 2006, de gérer ses aides en se conformant à la législation communautaire relative aux aides d'Etat.

3. S'il est exact que l'Agence n'a toujours pas conclu de contrat d'objectifs et de moyens avec l'Etat, un tel contrat est souhaité tant par l'Etat, notamment la direction du Budget, que par le conseil d'administration et la direction de l'Agence. La négociation de ce contrat d'objectifs et de moyens est prévue pour le début 2008.

4. L'ANCV connaît un déficit structurel d'exploitation du fait des éléments suivants :

- les recettes d'exploitation sont constituées essentiellement du produit de la commission de 1 % perçue à l'émission comme au remboursement des chèques-vacances. Le taux de 1% n'a pas varié depuis la création de l'agence en 1982, par la volonté du conseil d'administration. Or un maintien de ce taux à 1 % à l'émission s'il était assorti d'un doublement du taux au remboursement pour le porter à 2 %, soit un taux demeurant inférieur au taux moyen pratiqué par les émetteurs privés pour le chèque-cadeau ou le titre-restaurant, aurait généré mécaniquement une augmentation de 10 millions d'Euros des recettes d'exploitation et aurait permis au revenu brut d'exploitation d'être positif chaque année.

- lors de la création de l'Agence, le ministère des finances a décidé que puisqu'il ne s'agissait pas d'un établissement financier les produits financiers ne devaient pas apparaître dans les produits d'exploitation, ce qui est pour une part une affaire de convention

- la valeur des chèques-vacances perdus ou périmés (7,6 millions d'Euros en 2007) est portée en comptes de tiers et n'a donc pas d'impact sur le revenu brut d'exploitation ni même sur le résultat net.

- or tant les produits financiers que la valeur des chèques-vacances perdus ou périmés sont partie intégrante et essentielle au modèle économique sur lequel repose l'émission de titres, quel qu'en soit l'objet. Les émetteurs privés de titres tirent leurs bénéfices de ces mêmes éléments.

- ainsi le RBE n'est, pour l'activité de l'ANCV, qu'un élément partiel de son évaluation structurelle. Il en donne, de ce fait, une vision erronée.

5. L'ANCV reste très vigilante quant au risque de banalisation du chèque-vacances par rapport à d'autres supports du même type. En effet, l'orientation sociale du chèque-vacances continue de différencier fondamentalement la gestion de ce titre de celle des autres titres :

- dans une grande majorité de cas, le chèque-vacances est attribué par l'employeur public ou privé ou par le comité d'entreprise en contrepartie d'une contribution substantielle du salarié lui-même

- dans les trois fonctions publiques et dans la plupart des entreprises, le chèque-vacances est attribué aux salariés sur la base de critères sociaux marqués tels que le revenu fiscal de référence ou le quotient familial. Même lorsque les cadres sont éligibles, c'est dans des conditions nettement moins favorables que les autres salariés avec, en moyenne, une obligation de contribution propre quatre fois plus importante

- les bénéficiaires tirés de l'activité d'émission du chèque-vacances sont intégralement affectés par l'ANCV à une action sociale en faveur du départ en vacances des populations défavorisées. Ainsi le soutien au départ en vacances, mission fondamentale de l'Agence, s'exerce à travers deux moyens complémentaires : le chèque-vacances s'adresse aux salariés tandis que l'action sociale est surtout destinée aux non salariés en difficulté ; l'action sociale est financée exclusivement par les bénéfices dégagés par le chèque-vacances.

En rapport avec sa mission sociale et son statut public, l'ANCV s'oblige en outre à une grande transparence dans sa gestion, ce qui là encore la différencie des autres émetteurs de titres.

6. Même si la sécurité des transports « reste un sujet de préoccupation », les incidents constatés depuis 2005 sont en nette régression, tant en nombre qu'en montant du préjudice subi. Le problème de la sécurité découle essentiellement des aléas du transport dans le circuit public marchand dont l'ANCV n'a pas la maîtrise. A cet égard, l'ANCV constate que suite à plusieurs vols à main armée dont ont été les victimes indirectes les divers émetteurs de titres, la société en charge du transport express à mis en place des véhicules spécialement aménagés et renforcés suivis par positionnement satellitaire, dénommés « cuirassés légers ». Depuis, l'ANCV n'a eu à déplorer aucun incident.
