

# L'Agence nationale pour les chèques-vacances

---

## *PRESENTATION*

---

*L'Agence nationale pour les chèques-vacances (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. Le régime des chèques-vacances ouvre droit, sous certaines conditions, à des avantages fiscaux et sociaux pour l'employeur et le salarié.*

*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 sous forme de bourses pour les vacances des personnes appartenant aux catégories les plus défavorisées de la population et de subventions aux équipements et aux actions de tourisme à vocation sociale.*

*Vingt-trois ans après la création du chèque-vacances, l'action de l'ANCV s'est éloignée des objectifs qui lui avaient été assignés à l'origine, sans que cette évolution ait fait l'objet de choix explicites. La gestion de l'agence est par ailleurs affectée de graves défaillances qui n'ont été que tardivement et partiellement redressées au cours de la période contrôlée de 1999 à 2003<sup>157</sup>.*

---

---

157) Le contrôle a porté sur les années 1999 à 2003 pour les comptes et la gestion, avec une actualisation pour cette dernière relative à 2004.

## I - L'évolution de la mission

### A - La dérive de la mission au regard des objectifs initiaux

#### 1 - Succès et dévoiement du chèque-vacances

Le chèque-vacances a connu, ces dernières années, une forte progression de son volume d'émission : 240 M€ en 1994, 642 M€ en 1999 et 841 M€ en 2003, soit une multiplication par 3,5 en neuf ans et une augmentation de 31 % de 1999 à 2003<sup>158</sup>, tandis que le nombre des porteurs passait de 1 135 000 en 1999 à 2 000 000 en 2003.

Toutefois, le développement du chèque-vacances a été obtenu au prix de la banalisation de ce titre de paiement et de l'affaiblissement de sa dimension sociale.

##### *a) La banalisation de l'usage du chèque-vacances*

La banalisation du chèque-vacances en tant que titre de paiement tient à l'évolution des conditions de son attribution et à l'extension de ses modes d'utilisation.

En premier lieu, l'évolution des modalités de distribution du chèque-vacances lui fait perdre de sa spécificité. Contrairement aux objectifs fixés à l'origine, le recours à une épargne salariale<sup>159</sup> abondée par l'employeur et le respect d'un plafond de ressources ne conditionnent plus l'attribution du chèque-vacances. La constitution d'une épargne préalable n'intervient que pour la moitié environ des émissions. La remise directe sous forme d'allocation correspond à un tiers des émissions hors fonction publique d'Etat et un quart des émissions totales. Enfin, la troisième part des émissions a pour origine des achats de chèques-vacances effectués par l'intermédiaire de comités d'entreprise qui les financent en partie, sans nécessairement tenir compte d'un plafond de ressources des bénéficiaires.

---

158) En euros constants, le volume d'émission a été multiplié par 3 et l'augmentation entre 1999 et 2003 est de 22 % (sur la base de la valeur 2003, le montant des émissions en euros constants s'établit à 274 M€ en 1994 et 690 M€ en 1999).

159) Entendue hors participation des salariés sans constitution d'épargne.

De surcroît, la vocation touristique initiale du chèque-vacances s'est progressivement diluée. Avec la multiplication des services qu'il permet désormais de couvrir (prestations de restauration, notamment de restauration rapide, activités culturelles et sportives, y compris sur le lieu de résidence principale), il s'est transformé en une sorte de « chèque-loisirs ». Cette évolution, qui n'est pas sans lien avec la réduction du temps de travail, conduit cependant, contrairement à l'objectif initial, à réduire l'incitation au départ en vacances des salariés des catégories les moins favorisées qui utilisent désormais le chèque-vacances comme un mode de paiement pour des dépenses d'appoint.

Le chèque-vacances ainsi banalisé se trouve en concurrence avec des produits émis par d'autres opérateurs (tickets et chèques-restaurant, chèques services divers). Il se conjugue également avec un autre titre de paiement géré par l'ANCV, le coupon-sport. Celui-ci a été créé en 1998 par le ministère de la jeunesse et des sports afin de favoriser la pratique du sport chez les jeunes issus des milieux défavorisés. Il est devenu un produit complémentaire au chèque-vacances avec des réseaux de diffuseurs et des modalités d'attribution demeurés vagues, notamment en ce qui concerne les critères d'âge et de ressources des bénéficiaires.

Le dispositif du chèque-vacances constitue certes toujours un apport précieux pour l'économie du tourisme par les masses financières qu'il mobilise. Cependant force est de constater que le système bénéficie de manière croissante à des prestataires dont certains n'ont qu'un rapport ténu voire inexistant avec le tourisme.

*b) L'affaiblissement de la dimension sociale du chèque-vacances*

Le régime du chèque-vacances bénéficie en priorité aux agents de la fonction publique et aux salariés des entreprises dotées de comités d'entreprise (respectivement 37,1 % et 59,3 % des émissions en 2002). Sur les 3,6 % d'émissions restant, qui sont distribuées par des employeurs du secteur privé, les PME/PMI éligibles depuis une loi du 12 juillet 1999 ne représentent que 0,3 %, bien que la proportion de salariés disposant de faibles ressources y soit sensiblement plus élevée.

Le système bénéficie majoritairement aux employés et pour moins d'un tiers aux professions intermédiaires et aux cadres<sup>160</sup>. Le revenu mensuel moyen des utilisateurs du chèque-vacances est de 2 240 €: 16,7 % d'entre eux disposent de ressources mensuelles supérieures à 3 000 € et seulement 3,1 % de revenus inférieurs à 1 000 €

La population des salariés les plus défavorisés, cible prioritaire désignée par le législateur, n'apparaît donc plus au cœur du système. En définitive, le chèque-vacances permet aux familles des classes moyennes salariées de consommer davantage de prestations de loisirs plutôt qu'il n'aide les familles les plus pauvres à partir en congés.

## **2 - Les aides à la personne et à la pierre distribuées par l'ANCV**

La mission sociale de l'ANCV réside désormais moins dans la distribution des chèques-vacances que dans les aides à la personne et à la pierre octroyées par l'établissement sur les produits dégagés par la gestion du système des chèques-vacances.

Il s'agit en premier lieu de « bourses-vacances » financées par l'effet d'aubaine de la contre-valeur des chèques périmés et non remboursés. Distribuées par des organismes caritatifs partenaires de l'ANCV, elles doivent contribuer au premier départ en vacances de ceux qui en sont exclus pour des raisons économiques, sociales ou culturelles.

L'ANCV ne fait pas preuve en la matière d'un grand dynamisme. Le réseau de ses partenaires (une vingtaine) est restreint et pratiquement figé depuis des années. Les sommes allouées connaissent une sous-consommation chronique : entre 1998 et 2003, le cumul des reliquats a atteint 3,7 M€ soit près de 30 % des dotations, ces dernières étant en outre minimisées par une démarche prudentielle de l'ordonnateur et du comptable qui a conduit à une réintégration d'une dotation complémentaire de 4 M€ en 2003 affectée à des actions particulières d'appui et d'accompagnement. Enfin, cette intervention de l'ANCV recoupe celle d'un GIP, dont l'agence est membre, qui octroie de son côté des « Bourses Solidarité Vacances » créées en 1999, ce qui ne contribue pas à la lisibilité de l'action de l'Etat.

---

160) Selon l'enquête effectuée en 2002 par l'ANCV et l'observatoire national du tourisme (ONT) la répartition par catégorie socioprofessionnelle des utilisateurs du chèque-vacances fait apparaître 54 % d'employés, 24,8 % de professions intermédiaires et de cadres, 2,7 % de cadres supérieurs, 12,6 % d'ouvriers et 5,9 % d'inactifs (retraités et sans emploi).

L'établissement distribue par ailleurs une fraction de son bénéfice net comptable, dégagé grâce aux produits du placement de la valeur des chèques entre leur émission et leur remboursement, sous forme de subventions à des équipements de tourisme à vocation sociale et à des actions contribuant à l'application des politiques sociales du tourisme et des vacances. L'octroi de ces subventions fait de l'ANCV un financeur important du tourisme social et associatif. Les subventions de l'ANCV (26,2 M€ de 1999 à 2003) viennent abonder celles du secrétariat d'Etat au tourisme (59,7 M€ pendant la même période) dont les crédits diminuent.

L'attribution de ces concours importants pâtit d'un certain manque de transparence et leur utilisation d'une quasi absence de contrôle sur place.

## **B - L'absence de définition explicite et concertée des orientations**

### **1 - Les perturbations internes à l'établissement**

Au cours de la période sous revue, les débats au sein du conseil d'administration et des instances de direction de l'ANCV reflètent davantage des dissensions internes qu'une concertation positive sur les orientations stratégiques et la bonne marche de l'établissement. Jusqu'en 2004, les objectifs et indicateurs d'activité ou de gestion sont demeurés flous. Les changements fréquents des responsables à la tête de l'agence et les remaniements incessants de son organigramme ont par ailleurs contribué à une conduite incertaine de l'établissement et ont eu un impact négatif sur son fonctionnement.

### **2 - L'absence de cadrage par les pouvoirs publics**

Face à cette situation les autorités de tutelle ont tardé à réagir et n'ont pas exercé pleinement et efficacement leur rôle d'orientation et de contrôle. Ainsi, l'ANCV n'a pu s'appuyer ni sur un contrat d'objectifs conclu avec l'Etat, ni sur des lettres de mission adressées aux directeurs généraux successifs dans une période pourtant lourde d'évolutions et marquée par une crise interne sérieuse. Faute de telles interventions, les administrations de tutelle ont laissé s'aggraver, en dépit de signaux négatifs convergents, une évolution caractérisée par une dérive du chèque-vacances dont les finalités s'éloignaient de sa vocation initiale, des désordres de gestion de l'agence et la faiblesse de son bilan.

## **II - Une exploitation déficitaire et de graves défaillances de gestion**

La situation financière de l'ANCV est florissante, mais plus en raison de la conception du système que des performances de gestion de l'établissement.

### **A - La situation financière**

#### **1 - Des produits et des disponibilités en croissance**

L'équilibre financier s'est amélioré parallèlement à l'expansion de la diffusion du chèque-vacances. Le résultat net comptable a augmenté de 142 % pendant la période contrôlée, passant de 6,4 M€ en 1999 à 15,5 M€ en 2003 (soit 3,8 M€ et 10 M€ après impôt)<sup>161</sup>.

Cette situation s'explique par le fait que l'établissement n'émet les chèques-vacances ou les coupons-sport que lorsqu'il a perçu l'intégralité du paiement de la commande passée par l'organisme partenaire. Compte tenu du délai entre ce paiement et le remboursement des prestations (8 mois en moyenne pour les chèques-vacances), l'agence dispose d'un important volant de trésorerie générateur de revenus de placement.

#### **2 - Une exploitation structurellement déficitaire**

La forte croissance du chiffre d'affaires, passé de 11,9 M€ à 18,4 M€ de 1999 à 2003, soit une augmentation de 55 %, s'est accompagnée d'un résultat d'exploitation régulièrement déficitaire, toujours supérieur à 5 M€ au cours de la période contrôlée (7 M€ en 2001 et 6,8 M€ en 2002).

Les coûts de la production, de la gestion et de la diffusion des titres de paiement excèdent en effet les recettes provenant de leur facturation aux clients et aux prestataires. Cette facturation (pour 90 % environ du chiffre d'affaires) est assise sur la perception des commissions perçues auprès des clients et des prestataires lors de l'émission et du remboursement des chèques-vacances (aussi bien que des coupons-sport). Le taux de ces commissions est, depuis 1982, fixé de manière uniforme à 1 % dans le cadre d'une politique tarifaire visant un développement de la clientèle sans réelle prise en compte des impératifs de gestion.

---

161) En euros constants valeur 2003, l'augmentation du résultat net sur la même période est encore de 125 %.

## **B - De graves défaillances de gestion**

### **1 - Des faiblesses dans le fonctionnement de l'établissement et dans la gestion des chèques-vacances**

Le fonctionnement de l'ANCV a été caractérisé ces dernières années par une insuffisance des procédures internes, des carences en matière d'outils de gestion, une instabilité de l'organigramme (quatre différents directeurs généraux ont été en poste de 1999 à 2005 et de nombreux changements ont affecté l'encadrement) et un climat social difficile. En dépit des progrès réalisés à partir de 2003 et surtout 2004, la situation reste fragile.

Les procédures d'achat de l'ANCV appellent d'importantes critiques. Les anomalies et les difficultés qui ont caractérisé certains marchés ont conduit à la mise en cause pénale des responsables de l'établissement de l'époque pour prise illégale d'intérêts, faux et usage de faux.

Les défaillances dans la gestion des chèques-vacances qui ont affaibli les moyens affectés aux missions sociales de l'établissement ont de surcroît provoqué des pertes financières qu'il est impossible de chiffrer avec exactitude en raison des spécificités et des insuffisances du système d'information comptable de l'agence.

L'ANCV n'a jamais eu de véritable stratégie ni de bonne gestion commerciale de son réseau de prestataires, dont le volume et la qualité sont pourtant fondamentaux pour son activité puisqu'ils conditionnent l'attrait des porteurs et donc des clients des chèques-vacances. Les principales insuffisances concernent l'incertitude des critères d'agrément des prestataires, l'absence de fiabilité du fichier clients, la faiblesse du suivi des « grands comptes », le manque de rigueur dans le renouvellement des conventions, la lourdeur et la faible efficacité du traitement des litiges.

Une mention particulière doit être faite du bilan plus que médiocre de la commercialisation dans les PME/PMI au bénéfice desquelles la loi du 12 juillet 1999 a élargi l'accès au chèque-vacances grâce à de nouveaux dispositifs notamment fiscaux. Cette commercialisation est rendue difficile par le morcellement de la clientèle et les lourdeurs administratives dissuasives pour des petites entreprises, mais l'ANCV, dont les modes de fonctionnement sont prioritairement tournés vers la fonction publique et les comités d'entreprise, n'a pas su s'adapter à cette nouvelle cible. Après quatre ans, seules 1 213 PME/PMI avaient adhéré au dispositif du chèque-vacances, ce qui représente un taux de pénétration du marché potentiel de 0,12 %.

Enfin, alors que la sécurité constitue une priorité fondamentale dans un établissement qui produit et gère des valeurs qui ont le caractère de quasi monnaie, cet aspect de la gestion a été dramatiquement négligé par l'ANCV, particulièrement au cours de ces dernières années

### **La sécurité des chèques-vacances**

Les défaillances en matière de sécurité, alors que les flux de titres traités croissaient, se sont soldées par des détournements, des falsifications et des vols, perpétrés en interne ou dans le cadre de l'intervention de fournisseurs de chèques-vacances, qui font l'objet d'enquêtes en cours.

Des failles dans la sécurité du système d'information ont par ailleurs été révélées au cours d'un audit confié en 2004 par l'ANCV à un consultant spécialisé. Ces défaillances laissant planer un doute sur la fidélité de l'image des comptes financiers de l'agence, la Cour avait alors recommandé que soit établi un diagnostic rétrospectif et exhaustif des opérations informatiques. L'ANCV a informé la Juridiction qu'au cours de 2ème semestre 2005, elle avait confié à un consultant spécialisé un audit rétrospectif de ses opérations informatiques. Les conclusions de cette étude n'étant pas encore disponibles, la Cour appréciera ultérieurement les décisions qui seront prises par l'ANCV, notamment au regard de ses propres recommandations.

## **2 - Les carences de la tutelle**

L'exercice de la tutelle de l'Etat, insuffisant en matière stratégique, n'a donné lieu à aucun rappel à l'ordre de l'établissement sur ses carences et ses dysfonctionnements de gestion. Le responsable de la tutelle financière n'était, de surcroît, pas précisément identifié ces dernières années au sein du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Le partage de compétences entre les directions du budget et du trésor s'est même traduit par l'absence de représentants du ministère au conseil d'administration à partir de septembre 2003.

La tutelle est, en revanche, excessivement interventionniste dans certains domaines. La rigidité du contrôle de l'état prévisionnel des recettes et des dépenses confère de fait aux crédits un caractère limitatif contraire au statut d'établissement public à caractère industriel et commercial. L'octroi des subventions est contrôlé par le ministère du tourisme qui intervient directement dans leur attribution et compense ainsi les ressources limitées de son propre budget. De même, la tutelle est intervenue très directement dans la relocalisation du siège social de l'établissement à Sarcelles.



**La relocalisation du siège social de l'ANCV à Sarcelles**

L'opération de relocalisation du siège social de l'ANCV à Sarcelles a été réalisée dans des conditions critiquables.

Les délais de réalisation ont été particulièrement importants : décidé dans son principe en 1989, le déménagement n'a eu lieu qu'au dernier trimestre 2004. A la suite de la déclaration d'infructuosité de l'appel d'offres en 2001, la construction initialement prévue dans le cadre de la loi MOP a été abandonnée au profit d'un contrat de location avec option d'achat à 12 ans, la construction étant réalisée sous la forme d'une vente en l'état futur d'achèvement entre un bailleur et un entrepreneur. Outre son caractère atypique, ce montage a été caractérisé par des conditions contestables d'autorisation, tant par les tutelles que par le conseil d'administration de l'ANCV.

Les conditions peu rigoureuses de conduite de l'opération ont failli aboutir à la signature par l'ANCV en 2003 d'un contrat lésant gravement ses intérêts, notamment en raison d'une clause de rachat à une valeur de marché au lieu d'une valeur résiduelle. L'intervention de l'inspection générale des finances a permis de redresser in extremis l'économie générale du projet.

Enfin, l'insuffisante prise en compte des besoins de l'entreprise dans la définition du programme a entraîné des surcoûts de l'ordre de 700 000 €

**CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

*La mission qui a été confiée à l'ANCV est imparfaitement accomplie. Faute d'implication suffisante des pouvoirs publics, cette situation n'a pas encore été corrigée. En raison de l'affaiblissement de leur dimension sociale et de la perte de certaines de leurs spécificités, les chèques-vacances et, accessoirement, les coupons-sport tendent à devenir des produits banalisés. Cette situation suscite des interrogations, notamment au regard du droit européen, en raison du privilège d'émission et du monopole de distribution dévolus à l'ANCV. De surcroît, les nombreuses défaillances de la gestion de l'agence sont préjudiciables à son efficacité. Des améliorations ont certes été apportées à partir de 2003, et surtout 2004, mais la situation reste fragile.*

*Ce constat conduit la Cour à formuler trois recommandations.*

*Indépendamment des suites éventuelles des enquêtes en cours sur les vols et les fraudes commis ces dernières années, seule une analyse rétrospective des opérations informatiques de l'ANC permettra de lever toute incertitude sur le risque de détournement de fonds autorisé par les failles du système d'information de l'établissement.*

*Plus généralement, l'établissement doit poursuivre et intensifier les efforts engagés depuis peu afin de se doter de procédures transparentes et d'outils de gestion performants et d'assurer la maîtrise des résultats d'exploitation.*

*Enfin la mission de l'ANCV et les produits qu'elle émet et diffuse mériteraient d'être redéfinis au regard des évolutions économiques et sociales récentes. L'établissement doit pouvoir disposer d'un cadre contractuel avec l'État, précisant clairement ses orientations et ses objectifs.*

*Il revient à l'État d'améliorer la cohérence des démarches de l'ANCV et du GIP Bourse Solidarité Vacances et d'assurer, dans un cadre contractuel, un meilleur ciblage des actions de l'agence au regard des objectifs de sa politique du tourisme social. La réflexion d'ores et déjà engagée doit envisager une évolution des textes régissant les chèques-vacances et les coupons-sport, et ne saurait exclure une modification du statut même de l'ANCV.*

---

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE  
L'INDUSTRIE*

*Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie prend acte des observations très critiques formulées par la Cour des comptes à l'issue de son contrôle de l'Agence nationale pour les chèques-vacances pour la période comprise entre 1999 et 2003.*

*Certaines observations portent sur des défaillances graves, notamment en matière de sécurité, dans la gestion du chèque-vacances et devront recevoir les suites appropriées notamment après que les autorités judiciaires les auront examinées.*

*La Cour souligne cependant que des progrès ont été apportés dans la gestion de l'agence à partir de 2003 et surtout 2004.*

*Le MINEFI a pris sa part de responsabilité dans la démarche de redressement en cours de cette gestion tant par le renforcement de l'exercice de la tutelle sur l'agence, le lancement d'une réflexion interministérielle concernant les orientations stratégiques à donner à l'ANCV que par la révision du cadre réglementaire d'application de l'ordonnance de 1982.*

*Il est souligné, en particulier, qu'en ce qui concerne la gestion des aides à la personne et à la pierre distribuées par l'ANCV, à la suite principalement des observations formulées par le Contrôle général économique et financier, la procédure d'attribution de ces aides a été reformée par le conseil d'administration de l'agence le 18 mai dernier afin de mettre un terme au risque de prise illégale d'intérêts pouvant exister entre les mains de certains administrateurs.*

*Un travail interministériel est par ailleurs engagé pour réformer la gouvernance de l'établissement en permettant, principalement, au conseil d'administration de l'ANCV de redevenir l'instance de pilotage stratégique dont cet organisme a besoin eu égard aux masses financières qu'il gère et aux évolutions en cours du marché et de l'environnement de cet organisme.*

---

*RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU TOURISME*

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

**I- Sur l'évolution de la mission de l'Agence nationale pour les chèques-vacances.**

*Les éléments permettant de conclure que le chèque-vacances remplit sa mission sociale à l'égard des salariés présentent un caractère avéré :*

- le montant du revenu fiscal de référence (RFR) permettant d'acquiescer des chèques-vacances délivrés par l'employeur est (en 2005) de 16 878 euros pour une part du foyer fiscal (ce barème est également retenu par la fonction publique de l'Etat) ;*
- ce seuil modeste du RFR est d'ailleurs régulièrement évoqué comme raison majeure des difficultés de pénétration du chèque-vacances dans le secteur des PME/PMI ;*
- ainsi que le mentionne le rapport, le revenu mensuel moyen des utilisateurs du chèque-vacances est de 2 240 € ; il s'agit d'un revenu net par foyer comprenant majoritairement deux personnes actives, dont la rémunération est donc équivalente au SMIC. Si tant est que le contexte socio-économique actuel autorise de ne pas les inclure dans « la population des salariés les plus défavorisés », il semble cependant difficile de les assimiler aux « familles des classes moyennes » ;*
- tous modes d'attribution confondus (c'est-à-dire en incluant les comités d'entreprise et autres organismes sociaux libres de fixer eux-mêmes leurs barèmes), 83,3 % des porteurs de chèques-vacances ont un revenu total mensuel par foyer inférieur à 3 000 € (enquête de l'Observatoire national du tourisme - 2002).*

*Concernant les modes de diffusion du chèque-vacances, il existe trois formules :*

- l'épargne (constitution d'un budget « vacances » sur une période de douze mois maximum) ;*
- la participation (une partie de ce budget est financée par un organisme social ou comité d'entreprise) ;*
- l'allocation (aucune participation du bénéficiaire).*

*L'épargne est le mode qui s'inscrit le mieux dans le projet social d'accompagnement de l'accès aux vacances pour tous ; un des objectifs de l'Agence pour les années à venir est la mise en place d'un véritable outil de gestion de l'épargne, laquelle repose aujourd'hui sur des solutions externes.*

*En valeur, l'épargne représente 50 % des encaissements en 2004, la participation 21 % et l'allocation 17 % (total inférieur à 100 % car existent également des systèmes combinés).*

*L'épargne et la participation du salarié sont prépondérantes, avec à elles deux, plus de 70 % du volume émis. De plus, l'épargne connaît la plus forte progression sur quatre exercices (+ 49 %). L'allocation, qui s'éloigne de la mission originelle de constitution d'une épargne pour la réalisation d'un projet de vacances, poursuit sa régression sous l'effet d'un gros travail de pédagogie effectué par l'ANCV.*

*Quant à l'utilisation des chèques-vacances par les porteurs, si on étudie les remboursements aux prestataires, en 2002, dans les grands secteurs de diffusion du chèque-vacances que sont l'hébergement, la restauration, les voyages et le transport, les loisirs sportifs et le secteur « arts, culture, découverte », on note que les secteurs liés aux vacances (l'hébergement et les voyages-transports) arrivent en tête avec 70 % environ à eux deux, l'hébergement se situant en première position. Les dépenses prépondérantes demeurent donc très largement liées aux vacances, et non aux loisirs de proximité.*

*S'agissant des PME/PMI, leur ouverture au dispositif des chèques-vacances est récente (1999/2000). Ces entreprises représentent 8,47 % du portefeuille clients de l'ANCV et 0,73 % des encaissements en 2004. Néanmoins, la progression de ce secteur est croissante, pour trois raisons principales :*

- l'implication de l'ensemble de la force de vente ;*
- les retombées des accords signés (3 accords nationaux et 17 accords territoriaux) ;*
- l'arrivée des nouveaux partenaires, notamment PRO-BTP en 2003.*

*De 2001 à 2004, le nombre de clients a été multiplié par 2,3 et les encaissements (6,6 millions d'€ en 2004) par 4,7. La progression du chèque-vacances dans ce secteur est cependant pénalisée par une législation mal adaptée :*

- elle délègue juridiquement et de facto aux chefs d'entreprise l'appréciation de la possibilité d'attribuer le chèque-vacances à ses salariés au vu de leur revenu fiscal de référence ;*

- les employeurs et les salariés sont réticents les uns à réclamer, les autres à communiquer des informations considérées comme de nature privée (le montant du RFR) ;
- elle est peu attractive fiscalement au regard des titres-repas ;
- enfin, la gestion de l'épargne est considérée comme trop complexe au regard de la gestion qu'elle impose à des structures telle que celles qui prévalent dans ce secteur, peu étayées administrativement.

Au vu de ces considérations, et dans le contexte économique de ces dernières années, la croissance du chèque-vacances dans ce secteur apparaît au contraire satisfaisante.

Pour ce qui concerne les publics les plus démunis, le partenariat de l'ANCV avec les structures caritatives a des résultats non négligeables puisqu'il permet chaque année à plusieurs dizaines de milliers de personnes très défavorisées (40 000 en 2004) de partir en vacances.

Le problème essentiel rencontré par les associations partenaires, qui souhaiteraient amplifier leur action, est celui de l'accompagnement. De nouveaux partenariats ont été recherchés en 2004 pour élargir l'attribution des bourses-vacances.

Le dispositif, initialement centré sur les familles, inclut désormais de plus en plus les jeunes et les personnes handicapées. Ce dispositif d'attribution de « bourses-vacances » ne doit d'ailleurs pas être confondu avec celui de la « Bourse Solidarité Vacances » (BSV), lieu d'échanges solidaire où des professionnels du tourisme mettent des séjours de vacances à la disposition d'associations caritatives et d'organismes sociaux, sans attribution d'aides financières.

L'ANCV participe également à des actions publiques de solidarité :

- l'opération Solidar'été avec le ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative, pour accueillir en été des jeunes de 5 à 26 ans ne partant pas en vacances dans des établissements sous tutelle du MJSVA ;
- l'opération « Vacances Seniors » du ministère délégué au tourisme pour accueillir en basse saison des personnes âgées à ressources modestes dans des villages de vacances et la petite hôtellerie ;
- le Vivathlon, journée nationale de solidarité organisée dans les villages de vacances au profit des personnes handicapées.

L'ANCV s'attache par ailleurs à un rapprochement avec les conseils régionaux pour développer le chèque-vacances sur leur territoire, coordonner et soutenir les programmes de modernisation des équipements de tourisme social et favoriser l'accès aux vacances des publics les plus défavorisés.

Enfin, l'ANCV a entrepris une démarche avec les caisses d'allocations familiales (CAF) qui s'inscrit sur le long terme dans la réflexion politique des CAF vis-à-vis d'une population d'allocataires défavorisés. Certaines CAF choisissent le chèque-vacances comme forme d'aide sociale pouvant se substituer, pour leurs allocataires, aux bons-vacances. Les arguments suivants sont favorables au chèque-vacances :

- c'est un avantage non discriminant, qui ne dévalorise pas les allocataires ;
- ceux-ci sont impliqués dans un système d'épargne ;
- l'utilisation est souple et offre une diversité de choix ;
- l'ANCV prend en charge la gestion du dispositif, d'où une économie de temps de gestion pour les CAF.

Autre volet de la mission sociale de l'Agence, le dispositif des aides à la pierre, redéployé en 2002, porte sur trois champs :

- la rénovation et la modernisation d'équipements touristiques à vocation sociale pour améliorer le confort et les services adaptés à l'accueil des familles, des jeunes, des retraités et des personnes handicapées ;
- la création d'équipements touristiques à caractère social et innovant dans des zones géographiques favorisant l'aménagement du territoire ;
- la réalisation d'actions « pilotes » dans les domaines de l'accès aux vacances, nécessitant des investissements matériels.

Les dossiers sont sélectionnés rigoureusement : 54 % des projets ont été retenus en 2002, 72 % en 2003, 63 % en 2004. La direction sociale de l'ANCV a par ailleurs contrôlé en 2004 l'utilisation des aides attribuées en 2000, tandis que l'Inspection générale du tourisme effectuait en 2003 un contrôle sur les subventions attribuées en 1999.

## **II- Sur la situation financière et la gestion**

Le taux de croissance du volume d'affaires lié à l'émission des chèques-vacances sur ces dernières années a décéléré compte tenu d'une plus grande difficulté à conquérir de nouvelles parts de marché, en particulier sur les segments les plus lucratifs et les plus faciles à conquérir, sur lesquels le chèque-vacances est un produit arrivé à maturité.

La décélération de l'activité liée à la fonction publique, entamée depuis plusieurs années, se confirme dans les prévisions 2006 par une décroissance de - 2 % par rapport à 2005. Quant au marché des PME-PMI, ainsi qu'il a été précisé dans la partie précédente, la législation n'est pas assez incitative pour permettre aux salariés d'accéder massivement et rapidement à cette aide au départ en vacances.

*Pour autant, assurer le développement du chèque-vacances garantit la pérennité de ses missions sociales. Ce développement suppose les actions suivantes :*

- poursuivre la prospection du marché des comités d'entreprise et organismes sociaux ;*
- développer le volet des petites entreprises ;*
- accentuer les efforts de partenariat ;*
- promouvoir l'épargne comme mode de mise en place privilégiée ;*
- donner des moyens aisés de gérer l'épargne.*

*Pour gagner en efficacité, l'ANCV doit améliorer ses modes d'organisation, notamment en utilisant les nouvelles technologies.*

*Elle a entrepris une rénovation de tout son système d'information. A court terme, il sera procédé à la finalisation du projet de mise en place d'une comptabilité de tiers, à la requalification des bases de données, à l'élaboration d'outils spécifiques pour les grands comptes clients, à la mise en œuvre d'une lecture des commandes par codes barres, au paiement en ligne des commandes et à l'optimisation des envois aux prestataires.*

*Par ailleurs, un audit rétrospectif des risques informatiques encourus par l'Agence est en cours. Il a été confié, après mise en concurrence, au cabinet Ernst & Young.*

*Le niveau des charges de personnel devrait désormais se stabiliser, de même que les charges supplémentaires largement dues au déménagement à Sarcelles. Sur ce déménagement, il convient de noter que cette opération a permis de regrouper sur une seule implantation les services auparavant déployés sur trois sites, et surtout d'apporter une solution réelle au problème de la sécurisation des chèques-vacances (armoire, forte, sas de sécurité,...).*

*Concernant la politique tarifaire, les taux de commission demeurent inchangés depuis plus de 20 ans, à hauteur de 1 %.*

*En revanche, des dispositions prises en 2004 ont été appliquées en 2005 et concernent la facturation des frais de livraison au-delà de 5 points de livraison, la fixation d'un montant forfaitaire minimal de la commission (5 € pour les commandes, 2 € pour les remboursements) et l'extension de la commission aux échanges de chèques-vacances.*

*En outre, un projet conjoint de lettre de mission au directeur général a été élaboré par les ministres de tutelle et est en cours de finalisation. Il est proposé d'articuler la mission autour de quatre axes majeurs :*

*1) les évolutions institutionnelles indispensables à la conduite efficace de la mission de service public social de l'ANCV dans un environnement de plus en plus concurrentiel et dans le souci d'une gouvernance irréprochable (des modifications législatives et réglementaires sont d'ores et déjà en cours) ;*



2) la modernisation du management, en particulier pour assurer la sécurité totale des opérations, la réduction du déficit d'exploitation, la promotion d'une culture collective et individuelle de la performance, ainsi que le souci de l'excellence dans la qualité du service et dans les relations avec la clientèle et les prestataires ;

3) la poursuite de l'expansion commerciale de l'Agence, indispensable à l'accomplissement de ses missions sociales, en promouvant notamment la mise en place des chèques-vacances dans les PME/PMI avec le souci de la défense des intérêts des finances publiques. L'opportunité et de la faisabilité d'une dématérialisation du titre devra par ailleurs être étudiée ;

4) l'affirmation de la vocation motrice de l'ANCV en matière d'action publique dans le domaine du tourisme social et des loisirs, en cohérence avec les politiques gouvernementales du tourisme social. Des synergies seront développées avec d'autres institutions du tourisme social, notamment la Bourse Solidarité Vacances.

Un plan stratégique à trois ans devra être présenté sur ces bases au conseil d'administration.

---

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

**Concernant le point I – A. « La dérive de la mission par rapport aux  
objectifs initiaux »**

**1. Selon la Cour « La constitution d'une épargne préalable n'intervient que  
pour la moitié environ des émissions. »**

Ces chiffres sont sans rapport avec le volume de chèques vacances attribués en contrepartie d'une épargne ou d'une participation des bénéficiaires. Sur la période 1999-2003 :

- Les chèques vacances attribués aux fonctionnaires d'Etat le sont sous forme d'épargne : Ils représentent 30 % des émissions ;
- Les chèques-vacances attribués par le CGOS (fonction publique hospitalière), le Cnas (collectivités locales adhérant à cet organisme), la Cnracl (retraités territoriaux et hospitaliers) le sont sous forme d'épargne. Ils représentent environ 8% de nos émissions ;
- 5 % de nos émissions sont relatives à des conventions Employeurs, obligatoirement assises sur une épargne salariale ;
- Enfin, sur les 57 % d'émissions restantes (employeurs et comités d'entreprise), le tiers, soit 19 %, a pour contrepartie de l'épargne salariale ou une participation du salarié.

Au total, sur la période 1999-2003, 30 % + 8 % + 5 % + 19 % = 62 % de nos émissions de chèques vacances en volume sont conditionnées par une épargne salariale ce qui représente donc une part nettement majoritaire de nos émissions. Il est intéressant d'observer que cette tendance s'est encore accentuée puisqu'en 2005, sur 1637 nouvelles conventions signées, 1163 répondent à cette même condition.

**2. Il est très excessif de dire que « le respect d'un plafond de ressources ne conditionne plus l'attribution du chèque-vacances » :**

a) 35 % des émissions de chèques vacances sont conditionnées par le Revenu Fiscal de Référence (inférieur à 17 000 € par foyer fiscal)

- Les chèques vacances attribués par les employeurs concernent obligatoirement les foyers sous le seuil du revenu fiscal de référence soit 5 % des émissions en moyenne sur la période.
- Les chèques vacances attribués aux fonctionnaires d'Etat obéissent aux mêmes règles d'attribution : ils représentent 30 % des émissions sur la période.

b. Quant à l'attribution de chèques vacances par des organismes sociaux (comités d'entreprise, amicales du personnel, elle est nécessairement conditionnée par des critères sociaux : calcul d'un quotient familial, prise en compte de l'IRPP, positionnement hiérarchique dans l'entreprise, nombre d'enfants à charge etc.

Les URSSAF n'admettent aucun cas que des organismes sociaux attribuent des chèques vacances sans se fonder sur de critères sociaux, faute de quoi, du reste, la prestation serait requalifiée en complément de rémunération. C'est là une différence fondamentale avec les titres restaurants, par exemple, qui sont attribués de la même manière à tous les salariés d'une entreprise, sans critère sociaux, ni modulation.

**3) Il n'est pas moins excessif de dénoncer une banalisation de l'usage du chèque vacances :**

a) Parce sur le montant des chèques vacances remboursés par l'Agence, 33 % proviennent de prestataires intervenant dans le domaine de l'hébergement, 30 % dans le domaine des voyages et des transports.

b) Parce que 40 % des bénéficiaires de chèques vacances affirment qu'ils ne seraient pas partis en vacances sans les chèques-vacances ainsi que le révèle l'enquête sur la population des porteurs réalisée en 2002 conjointement par l'Agence et l'Observatoire national du Tourisme.

c) Parce qu'il n'est ni réaliste ni socialement recevable de prétendre exclure du budget vacances certaines dépenses effectuées sur place. Les politiques actuelles du tourisme visent au contraire à proposer de plus en plus d'activités sur les lieux de congés pour attirer et fidéliser les vacanciers. Le chèque vacances s'inscrit dans cette évolution. Peut-on, du reste, imaginer qu'un porteur de chèques passant ses vacances dans un gîte rural, n'en sorte jamais pour participer à des activités de loisirs ou se rendre sur un lieu de restauration, fût-elle rapide ?

Les concurrents du chèque vacances sont les produits proposés par les agences de voyages, et plus globalement les organisateurs d'activités de loisirs financées par les comités d'entreprise. Il s'agit principalement de cinq groupes :

-TIR Groupé (Titres cadeaux et bons de marque, multi et mono enseigne, 300 000 points d'acceptation, 14 000 CE clients)

-ACCOR (Chèques multi et mono enseignes, titres cadeaux, bons de marque du type BonKado, Ticket emploi domicile, Ticket service, Ticket Restaurant) : 55 000 points de vente, 280 enseignes)

-Groupe Chèque Déjeuner : (Chèque service, Chèque domicile, Chèque Lire, Chèque Culture, Chèque Disque, Chèque Cadhoc)

-SODEXHO (Chèques cadeaux, chèques multiservices, Chèques Logis services, Chèque restaurant)

-Groupe Pinault Printemps La Redoute (Chèques Kadéos multi enseigne, mono enseigne, directs et indirects) : 300 000 points d'acceptation, 14 000 CE clients.

Ces groupes ont développé une capacité à proposer des types d'offres différents (chèques-cadeaux appliqués à des domaines précis, chèques emploi service) auxquels s'applique un encadrement réglementaire et notamment fiscal et social beaucoup moins contraignant que celui auquel est soumis le chèque vacances. Ces groupes ont un dynamisme commercial reconnu associé à une forte capacité de négociation et une grande puissance de rayonnement grâce à un nombre important de points de distribution. La mise en place de nouveaux produits, pour faire précisément pièce à cette concurrence, n'a pas été souhaitée le conseil d'administration ni par les tutelles de l'Agence.

**4. S'il est exact que les plus faibles revenus (chômeurs, Rmistes, jeunes, SDF) ne bénéficient pas du chèque vacances, il n'appartient pas à l'Agence de désigner les organismes qui pourraient en financer l'attribution à ces populations.**

C'est cependant pour encourager un développement du chèque vacances en direction de catégories défavorisées et identifier des financeurs potentiels qu'en 2005, j'ai créé à l'Agence un poste de chargé de mission en direction des publics non-salariés.

#### **5. Du cas particulier du Coupon Sport :**

Peu après la création du Coupon Sport, le Ministère de la jeunesse et des sports a réduit les moyens budgétaires qui lui étaient consacrés, sans pour autant communiquer à l'ANCV des orientations ou des instructions techniques particulières. À ce jour, les deux tiers des Directions départementales de la jeunesse et des sports ont abandonné le dispositif du Coupon Sport. La convention biennale signée en 2002 entre le Ministère de la jeunesse et des sports est désormais caduque. L'article 7 de ce document, dont la Cour des comptes a dénoncé le caractère « imprécis et ambigu », stipule que l'Agence est autorisée à poursuivre l'émission et le remboursement du Coupon Sport à son initiative. Elle bénéficiera dans ce cas d'un droit d'usage gratuit du titre Coupon Sport et des marques déposées y afférant. ». L'Agence a manifesté le souhait que cette disposition fût mise en oeuvre et que lui fût transférée la marque déposée « Coupon Sport », indispensable pour lui permettre de poursuivre le développement de ce produit dans de bonnes conditions de sécurité juridique.

#### **6. Des aides à la personne :**

Le dispositif des bourses vacances s'est mis en place progressivement à partir de 1987. Jusqu'en 1999, faute que la tutelle autorisât les recrutements nécessaires, un seul agent était affecté, entre autres, à cette mission. À partir de 2002, la création d'un poste dédié a permis d'amplifier l'effort. En 2005, les versements (plus de 4,5 M€) devraient être trois fois plus élevés que ceux de 2002.

L'affectation en 2002 de 4M€ à des actions d'appui et d'accompagnement provient d'une réserve de précaution constituée par l'ordonnateur et l'Agent comptable en vue de pallier l'insuffisance des informations des procédures d'achat communiquées par le système informatique tel qu'il était alors. Le Conseil d'administration a décidé en juin 2002 de réaffecter cette réserve aux missions sociales de l'ANCV en mettant notamment en place des aides conventionnelles et pluriannuelles avec les opérateurs souhaitant développer, renforcer et qualifier leurs interventions dans le domaine des vacances.

### **7. Des aides à la pierre :**

*Le Contrôleur général près l'ANCV a saisi le Procureur de la République, sur la base de l'article 40 du Code de procédure pénale, du risque résultant, pour certains administrateurs de l'Agence, d'être mis en cause pour « prise illégale d'intérêts » du fait de la procédure d'attribution de subventions aux équipements touristiques à vocation sociale. La procédure en cause, qui existait de très longue date, n'avait jamais été critiquée jusqu'alors par aucun corps d'inspection ou de contrôle. Sur instruction du ministre délégué au tourisme, et sur ma proposition le conseil d'administration a pris acte des préoccupations du Contrôleur général et adopté des dispositions transitoires aux termes desquelles le Directeur général, ordonnateur des dépenses de l'Agence, fait procéder par ses services à l'instruction des dossiers d'aide sur la base des orientations et des critères habituels fixés par le conseil ; ces dossiers sont présentés à un groupe de travail animé par la directrice de l'action sociale de l'ANCV, rassemblant le chef du service juridique de l'ANCV, l'Agent comptable de l'ANCV, le Contrôleur général près l'ANCV, le Commissaire du gouvernement représentant le Ministère chargé du tourisme ; puis le Directeur général procède à l'ordonnancement des aides proposées par le groupe de travail. Le nouveau décret portant organisation de l'Agence, actuellement en cours d'examen, a notamment pour objet de préciser et d'affiner cette procédure transitoire, qui s'appliquait jusqu'à la fin fin 2005, terme de l'actuelle mandature, et de doter l'Agence d'une gouvernance irréprochable.*

*Il est enfin exact que l'attribution des aides à la pierre souffre d'une quasi absence de contrôle sur place. Le recrutement récent d'un agent affecté à cette mission devrait permettre de pallier partiellement ce manque lié en tout état de cause à un problème d'effectifs techniquement compétents pour procéder in situ aux contrôles nécessaires.*

### **8. De la cohérence des activités de l'Agence avec celles du GIP Bourses Solidarités Vacances :**

*Le GIP BSV, dont le terme était échu à mi-novembre 2005, vient d'être reconduit pour un an ; une mission d'évaluation de son organisation et de son positionnement a été confiée à un nouveau responsable avec lequel l'Agence va rechercher les voies et les moyens d'une bonne synergie entre les deux établissements.*

**Concernant le point II – A. La situation financière**

**9. Du caractère déficitaire de l'exploitation :**

*Je ne peux qu'abonder dans le sens du rapporteur lorsqu'il observe que le taux de commissionnement est, depuis 1982, fixé de manière uniforme dans le cadre d'une politique tarifaire visant un développement de la clientèle sans prise en compte des impératifs de gestion. Il apparaît qu'une augmentation raisonnée et limitée de ce taux permettrait de réduire très sensiblement le déficit d'exploitation. Le nouveau décret portant organisation de l'Agence qui devrait être mis en œuvre en 2006 donnera au directeur général et au conseil d'administration les moyens de procéder aux évolutions qui s'imposent.*

**Concernant le point II – B. de graves défaillances de gestion**

**10. Des procédures d'achat :**

*Pour pallier les errements du passé, l'Agence s'est volontairement soumise au code des marchés publics dont elle applique les procédures d'une manière parfaitement orthodoxe.*

**11. De la gestion du réseau de prestataires :**

*Même si 135 000 prestataires représentent un taux de pénétration important dans le secteur du tourisme, il est exact que l'Agence n'a pas encore su mettre sur pied une véritable politique commerciale en direction des prestataires, précisément parce qu'elle s'est consacrée prioritairement à l'organisation de son réseau « clients ».*

- *Cependant, il convient d'observer que la gestion des litiges, négligée jusqu'en 2003, est désormais d'une grande efficacité : alors que l'Agence traite chaque année 830 000 opérations de remboursement, le nombre de litiges est d'environ 3 000 par an, soit un pourcentage de 0,36 %. Je viens de lancer procéder un audit visant à ce que ce résultat, déjà très honorable, soit encore amélioré.*
- *J'ai mis en place en 2005 un chargé de mission grands comptes prestataires dont la mission est précisément d'assurer un meilleur suivi de cette partie de notre portefeuille.*
- *Enfin, j'ai créé fin 2005, une direction commerciale de plein exercice, déléguée aux réseaux (réseau « clients » et réseau « prestataires ») dont la mission première sera la qualification de notre base prestataires et la clarification des critères d'agrément.*

## **12. De la commercialisation dans les PME-PMI :**

Si le bilan en est incontestablement médiocre, la responsabilité n'en incombe nullement à l'Agence.

Comme le rappelle le rapporteur, la loi du 12 juillet 1999, modifiant l'ordonnance du 26 mars 1982 se proposait de faciliter l'accès du chèque-vacances aux salariés des PME-PMI de moins de 50 salariés ne disposant pas de comité d'entreprise. Elle disposait qu'en l'absence d'un comité d'entreprise, qui pût attribuer des chèques-vacances sur ses critères propres, un dispositif fût mis en place à l'initiative de l'employeur, qui pourrait alors abonder des comptes épargne « vacances » ouverts par les salariés répondant au critère du Revenu Fiscal de Référence (RFR), actuellement 16 878 € (correspondant à un revenu mensuel de 1923 € pour un célibataire, demi-part supplémentaire apportant une majoration de 3849 €). Cette loi n'a pas apporté les progrès escomptés. En effet, le nouveau dispositif est apparu :

- Juridiquement contestable : on délègue de facto à un chef d'entreprise une autorité de service public puisqu'il doit s'appuyer sur un critère extérieur à la vie de l'entreprise pour identifier les bénéficiaires potentiels du chèque vacances
  - Inéquitable pour les salariés puisqu'il élimine les foyers dont le RFR est supérieur au montant de référence (soit près de la moitié d'entre eux) le plus souvent parce qu'il existe deux revenus (alors que chacun des conjoints aurait sans doute satisfait aux critères appliqués généralement par les comités d'entreprise)
  - Inéquitable pour les employeurs : dont la contribution est exonérée de charges à hauteur de 30 % du SMIC 39 h 00 (soit 411,30 €) alors que, pour les comités d'entreprise, l'exonération est illimitée
  - Dissuasif : parce qu'employeurs et salariés sont réticents les uns à réclamer, les autres à communiquer, des informations considérées comme de nature privée
  - Irréaliste : le caractère discriminant d'un critère social est beaucoup plus sensible dans une PME du fait de la proximité des salariés entre eux, et avec le chef d'entreprise. Ce dernier renonce du reste dans 80 % des cas à mettre en place les chèques-vacances pour éviter tout risque de conflit ou de tension.
  - Chronophage et peu lisible pour des dirigeants qui ne disposent que de structures administratives réduites.
- On ne saurait donc reprocher à l'ANCV, comme le fait le rapporteur, de « ne pas avoir su s'adapter à cette nouvelle cible » dès lors qu'elle ne disposait pas d'un produit susceptible d'intéresser la clientèle concernée.

*Il appartient aux tutelles, qui n'ont pas adhéré, aux propositions d'évolution des textes introduites par la Représentation nationale ou suggérées par l'Agence, de proposer leur solution.*

### **13. De la sécurité des chèques-vacances :**

#### **a) Les failles de la sécurité du système d'information**

*Conformément à la demande formulée par la Cour lors de mon audition le 15 juin 2005, quelques semaines après ma prise de fonction, j'ai fait parvenir à la Cour un point de situation sur la mise en œuvre, à cette date, de l'audit de sécurité des systèmes d'information confié à la société LSA et conformément au Code des Marchés publics auquel l'Agence 'est soumise, un appel d'offres visant à sélectionner le cabinet chargé de conduire un audit rétrospectif décrit a été immédiatement lancé. Compte tenu du respect des délais et des procédures et de l'impact de la période estivale, la date de début des prestations (50 jours d'intervention pour un montant de 60 000 € HT), finalement confiées au cabinet Ernst & Young, a été fixée au 3 octobre dernier. L'exécution de ces prestations est actuellement en cours.*

#### **b) Les failles résultant de l'internalisation de la production**

*La solution a été apportée par la décision mise en œuvre en 2004 d'externaliser la fabrication et la personnalisation des formules de chèques-vacances. Mais cette décision n'est pas sans conséquences en matière de dévolution des responsabilités.*

#### **c) Les problèmes subséquents**

*Selon l'article 11 du décret du 29 décembre 1962 « les comptables publics sont seuls chargés de la garde et de la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés aux organismes publics ».*

*En conséquence toute disparition de chèques pour lesquels la garantie financière de l'ANCV est automatiquement accordée engage la responsabilité du comptable de l'Agence. Lorsqu'une perte survient et que la responsabilité de l'ANCV est avérée, l'établissement procède à une nouvelle fabrication du chèque vacances au profit des clients concernés. Si le chèque perdu ou volé est, par la suite, présenté au remboursement par un prestataire de bonne foi, il devient un chèque vacances volé, entraînant un préjudice pour l'Agence.*

*Dans un contexte où les assureurs et les transporteurs ordinaires ne veulent plus prendre de risques en matière de transport de titres de paiement, où l'unique transporteur sécurisé, la Brinks pratique, du fait de sa situation monopolistique, des tarifs qui rendraient l'activité de l'Agence non rentable, l'établissement, comme du reste tous les autres émetteurs de titres, a été contraint de recourir à un transporteur ordinaire (Chronopost) et de devenir son propre assureur, ce transporteur ne se considérant pas comme un transporteur de fonds.*



*S'appuyant sur l'article 11 du décret de 1962, le Cour a mis en débet un agent comptable, pour un montant de 379 775 € correspondant à ses vols commis en 1999 et 2000. De même, l'actuel agent comptable, pourrait lui-même être mis en débet pour un montant de 900 000 € correspondant à un braquage avec violences commis en mai dernier dans la région de Lyon.*

*Bien entendu les procédures de décharge de responsabilité ou de remise gracieuse peuvent constituer une issue juridique à cette injonction. Ces procédures ne règlent pas le problème de fond du partage des responsabilités entre l'ordonnateur et le comptable qui ne correspond pas aujourd'hui, il faut en convenir, à la réalité de la mission confiée à l'établissement. L'émission de chèques vacances est en effet un processus industriel et commercial que l'établissement a choisi d'externaliser en confiant la garde et la conservation des stocks de papier et des en cours de fabrication à des tiers par des marchés publics de prestations de service sans que le comptable public puisse s'opposer légalement à ce dispositif.*

*d) Une réponse à terme : la dématérialisation du titre de paiement*

*Cette évolution pourrait sans conteste apporter une réponse à la problématique de sécurité. Mais ses implications juridiques, techniques et financières complexes doivent être soigneusement expertisées de sorte que sa mise en œuvre ne pourra pas intervenir, si elle est jugée opportune, avant 2007 au plus tôt. En outre carte plastique et support papier seraient appelés, en tout état de cause, à cohabiter pendant une période de deux à trois ans.*

**14. Des carences de la tutelle :**

*a) Il n'appartient bien évidemment pas au directeur général d'un établissement public de l'Etat de porter une appréciation en la matière.*

*Qu'il me soit cependant permis de regretter, huit mois après ma nomination, de n'avoir toujours pas reçu ma lettre de mission alors que j'en avais proposé le projet peu après ma prise de fonctions.*

*b) S'agissant de la question particulière de la relocalisation du siège de l'Agence à Sarcelles :*

*J'ai cru devoir saisir le procureur de la République, sur la base de l'article 40 du code de procédure pénale, d'une présomption d'irrégularités graves entachant la conduite de l'opération, à l'appui de laquelle j'ai transmis au Parquet les conclusions d'une expertise confiée par l'Agence à un cabinet d'avocats.*

c) *La nature du contrôle exercé par les tutelles sur l'EPRD a évolué peu après ma prise de fonction :*

- *La direction du budget a été clairement désignée comme l'administration chargée d'exercer la tutelle du Minefi et sa représentation au conseil d'administration est déléguée à un commissaire du gouvernement, membre du contrôle général économique et financier.*
- *Le conseil d'administration a accepté, sur ma proposition, d'introduire la fongibilité asymétrique des crédits.*

\*\*\*

*D'une manière générale, l'établissement a intensifié ses efforts pour se doter de procédures transparentes et d'outils de gestion performants notamment :*

- *avec la mise en place pour 2006 de la comptabilité de tiers qui lui faisait défaut de manière à permettre à l'Agence d'informer ses clients sur leur situation comptable à l'égard de l'établissement, de renforcer et de sécuriser la traçabilité des opérations financières touchant au titre de paiement, d'automatiser le processus de facturation, et donc d'accroître l'offre de services en faveur de ses clients (virements et prélèvements automatiques).*
- *avec l'introduction d'une comptabilité analytique*
- *avec le lancement dès 2005 d'une démarche qualité visant à l'obtention d'une certification (norme ISO 9001)*
- *Bien que l'ANCV n'ait point la qualité d'opérateur de l'Etat, en bâtissant et en présentant l'état prévisionnel des dépenses et des recettes 2006 conformément aux principes et aux règles de la LOLF. Trois priorités ont été fixées pour l'année 2006 : maximiser le chiffre d'affaires en améliorant la rentabilité, poursuivre et valoriser l'action sociale et s'engager dans une démarche qualité.. Des indicateurs de performances détaillés ont été mis en place en regard de ces objectifs. Chaque directeur (trice) de l'Etablissement a reçu, pour 2006, une lettre de mission déclinant, pour ce qui le concerne, les objectifs impartis à l'Agence*
- *en lançant la mise en place du système d'information relatif à l'inventaire comptable et physique des biens de l'établissement en sorte de le mettre en conformité avec la réglementation. En 2006 seront prises les dispositions nécessaires en vue de la mise en place d'une certification des comptes à partir de l'année 2007 et il sera procédé à une étude des conditions d'une introduction à terme des nouvelles normes comptables internationales (International Financial Reporting Standards ) dans l'Etablissement.*