

ANNEXE II
Référé de la Cour des comptes du 23 mai 2012 sur la gouvernance
et la gestion de l'agence nationale pour les chèques vacances
(ANCV)



JP

Le Premier président

Paris, le **24 JUL. 2012**

63620

à

Monsieur le Président de la commission des finances
du Sénat

Objet : communication d'un référé concernant l'examen des comptes et de la gestion de l'Agence nationale pour les chèques-vacances (ANCV), pour les exercices 2005 à 2010.

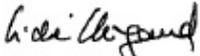
P. J. : référé n° 63620 adressé le 23 mai 2012 au Premier ministre, au ministre de l'économie, des finances et du commerce extérieur, à la ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, ainsi qu'au ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et du commerce extérieur, chargé du budget.

En application des dispositions de l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, j'ai l'honneur de vous transmettre le référé n° 63620 concernant l'examen des comptes et de la gestion de l'Agence nationale pour les chèques-vacances (ANCV), pour les exercices 2005 à 2010, adressé le 23 mai 2012 au Premier ministre, au ministre de l'économie, des finances et du commerce extérieur, à la ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, ainsi qu'au ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et du commerce extérieur, chargé du budget.

Le président de la deuxième chambre est à votre disposition pour toutes précisions que vous pourriez souhaiter, dans les limites des travaux effectués par la Cour.

Dans le respect des secrets protégés par la loi, en application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la Cour des comptes pourra mettre en ligne sur son site internet le texte du présent référé, accompagné de la réponse reçue.

Respectueusement.


Didier MIGAND



Le Premier président
63620

Paris, le 23 MAI 2012

à

Monsieur Jean-Marc AYRAULT
Premier ministre

Monsieur Pierre MOSCOVICI
Ministre de l'économie, des finances
et du commerce extérieur

Monsieur Jérôme CAHUZAC
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie,
des finances et du commerce extérieur, chargé du budget

Madame Valérie FOURNEYRON
Ministre des sports, de la jeunesse,
de l'éducation populaire et de la vie associative

Objet : examen des comptes et de la gestion de l'Agence nationale pour les chèques-vacances.
Exercices 2005 à 2010.

En application de l'article L. 133-1 du code des juridictions financières, la Cour des comptes a examiné les comptes et la gestion de l'Agence nationale pour les chèques-vacances (ANCV), pour les exercices 2005 à 2010.

À l'issue de cet examen, la Cour souhaite appeler votre attention sur quatre points.

1. Une absence de stratégie associée à une gouvernance défaillante

La Cour a constaté que l'Agence nationale pour les chèques-vacances ne disposait pas d'un cadre stratégique définissant à moyen terme ses orientations et priorités.

L'ANCV, en effet, ne dispose pas à ce jour d'un contrat d'objectifs et de performances. Dans son précédent rapport, la Cour constatait déjà l'absence d'un tel document dont elle recommandait la signature, ainsi que l'élaboration d'une lettre de mission adressée au directeur général de l'Agence. La Cour déplore que, bientôt dix ans après, ses recommandations n'aient pas été suivies, l'Agence continuant de voguer au gré d'orientations diverses issues de plusieurs cabinets ministériels, orientations parfois débattues au sein du conseil d'administration.

Le pilotage de l'Agence par les tutelles s'opère donc principalement dans le cadre des conseils d'administration ou au gré de projets politiques ponctuels.

Mais la participation des tutelles aux séances du conseil d'administration ne peut constituer un instrument de pilotage stratégique, d'autant que les débats de fond y apparaissent fort rares.

De même, l'association de l'ANCV à la mise en œuvre de projets politiques ciblés, tel le prolongement des Rencontres nationales du tourisme en 2009, ne constitue pas davantage un mode de pilotage stratégique satisfaisant, mais traduit plutôt une utilisation ponctuelle du savoir-faire de l'établissement en fonction de projets politiques ne s'inscrivant pas à moyen terme dans une stratégie prédéfinie et concertée.

La Cour ne méconnaît pas les difficultés qu'a pu causer l'intégration de la direction du tourisme au sein de la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. Elle ne méconnaît pas davantage la marge de manœuvre contrainte de l'administration du tourisme dans le pilotage de l'ANCV. En appui à des autorités politiques disposant de moyens réduits, ses services exercent moins un rôle de proposition, de conception et de contrôle qu'un rôle de relais des choix politiques ponctuels auxquels ils ont pu être plus ou moins associés.

Au-delà de l'absence de stratégie clairement exprimée, ces difficultés de gouvernance se sont manifestées par des décisions ou absence de décisions malencontreuses :

- Monsieur Jean-Jacques DESCAMPS a été nommé président du conseil d'administration, alors même qu'il avait dépassé la limite d'âge fixée pour ces fonctions. Cette irrégularité a été mise au jour dans le cadre du contrôle de la Cour ;

- Monsieur Philippe KASPI, directeur général de l'ANCV, qui n'a jamais reçu de lettre de mission, a été laissé, malgré les interventions de la tutelle, plus d'une année sans rémunération. Celle-ci enfin fixée, sa part variable lui a toujours été attribuée avec des retards conséquents et selon des modalités de fixation obscures. Un tel comportement envers un agent de l'État est inacceptable.

2. Les remises en cause possibles du modèle économique de l'Agence

En l'absence de vision suffisamment prospective et de gouvernance adéquate, des questions de fond mettant, pour certaines, en cause le devenir de l'Agence ne sont pas traitées.

Ainsi, la pérennité du monopole d'émission des chèques-vacances confié juridiquement à l'ANCV depuis 1999, ne semble préoccuper, au regard du droit communautaire, ni les instances dirigeantes de l'Agence ni les tutelles. Or cette question est centrale pour

l'établissement. Les commissions perçues par l'ANCV lors de l'émission et du remboursement des chèques-vacances représentent, en effet, près de la moitié de ses ressources. Si, aujourd'hui, ce monopole n'est pas contesté devant les instances communautaires, rien ne garantit que cette situation perdure. D'ailleurs, l'ANCV ne dispose déjà plus, depuis la loi du 22 juillet 2009, du monopole de commercialisation des chèques-vacances.

De même, la dématérialisation des titres de paiement ne semble pas être un sujet débattu, alors même que l'ANCV a déjà largement engagé la dématérialisation de nombreuses procédures relatives aux chèques-vacances. Or il est peu probable que l'Agence ne soit pas concernée par cette évolution qui risque de modifier fondamentalement son modèle économique. Près de 40 % des ressources de l'ANCV résultent des produits de placement de la trésorerie, issus du décalage entre la vente des chèques-vacances et leur remboursement aux prestataires de services qui les acceptent. La dématérialisation pourrait réduire notablement ce délai et, en conséquence, les ressources de l'ANCV.

En matière d'activité, la Cour relève l'absence de réflexion suffisamment approfondie sur l'intérêt d'une diversification des produits proposés par l'Agence, sur la pertinence de la politique tarifaire et sur l'engagement de l'ANCV dans tous les champs de la politique sociale en matière d'aides à la personne comme d'aide aux investissements.

3. Une gestion perfectible

La Cour avait déjà souligné dans son précédent rapport les difficultés liées au siège social de l'ANCV. Elle souligne la nécessité pour l'ANCV d'engager sans délai, en lien avec le service des domaines, les études permettant d'apprécier l'intérêt et le coût des différents scénarios immobiliers possibles.

L'activité de placement de la trésorerie revêt un caractère stratégique pour l'ANCV, car son résultat conditionne très fortement les ressources de l'Agence. La Cour constate la mise en place d'un comité financier de surveillance, d'audit et des risques qui devrait permettre de mieux encadrer cette activité. Elle souligne toutefois la nécessité de doter désormais ce comité d'experts capables d'apprécier l'impact d'une stratégie de placement et d'en évaluer les risques.

Le cadre financier dans lequel se déploient les politiques sociales de l'ANCV, en fort développement ces trois dernières années, apparaît fragile. Les ressources commerciales s'essouffent, celles issues des produits financiers deviennent plus aléatoires. Certes, l'ANCV dispose de réserves mobilisables ; mais celles-ci ne pourraient pallier l'insuffisance des ressources annuelles que pour une période limitée. Les engagements de l'ANCV en matière d'aides à l'investissement, comme d'aides à la personne, doivent reposer sur des ressources suffisamment pérennes et s'appuyer sur des partenariats stables.

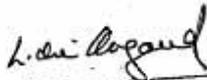
La Cour relève enfin que, bien qu'un certain redressement ait été constaté en 2010 et 2011, le déficit d'exploitation s'est dangereusement creusé au cours des dernières années. Elle souligne, en conséquence, la nécessité de poursuivre l'effort de maîtrise des charges et d'améliorer notablement de la productivité de l'établissement.

==oOo==

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, les suites que vous aurez données à la présente communication.

Je vous rappelle qu'en application de l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, ce référé sera transmis, deux mois après vous avoir été envoyé, aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de vos réponses - sous votre signature personnelle exclusivement -, si celles-ci sont parvenues dans ce délai. À défaut, vos réponses seront transmises au Parlement dès réception par la Cour.

Respectueusement.


Didier MIGAUD



Le Premier président

Paris, le - 5 OCT. 2012

à

Monsieur le Président de la commission des finances
du Sénat

Objet : communication de la réponse au référé n° 63620 concernant l'examen des comptes et de la gestion de l'Agence nationale pour les chèques vacances (ANCV), pour les exercices 2005 à 2010.

P. J. : réponse du Premier ministre, en date du 2 octobre 2012.

En application des dispositions de l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, je vous ai transmis le 24 juillet 2012 le référé n° 63620 concernant l'examen des comptes et de la gestion de l'Agence nationale pour les chèques vacances (ANCV), pour les exercices 2005 à 2010.

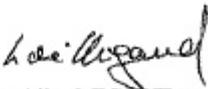
J'ai l'honneur de vous adresser la réponse du Premier ministre, en date du 2 octobre 2012.

Le président de la deuxième chambre est à votre disposition pour toutes précisions que vous souhaiteriez obtenir.

Je vous laisse le soin d'assurer la diffusion de ce document aux membres de votre commission.

Dans le respect des secrets protégés par la loi, en application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la Cour des comptes pourra mettre en ligne sur son site internet le texte de la présente réponse.

Respectueusement.


Didier MIGAUD



Le Premier Ministre

Paris, le - 2 OCT. 2012

13 13 / 12 / SG

à

Monsieur le Premier président de la Cour des
comptes

Objet : Contrôle des comptes et de la gestion de l'Agence Nationale pour les Chèques
vacances – Exercices 2005 à 2010

Par courrier en date du 23 mai 2012, vous m'avez adressé un référé relatif au
contrôle des comptes et de la gestion de l'agence nationale pour les chèques-vacances. Ce
courrier appelle de ma part les observations suivantes :

Dans un premier temps, la Cour constate « une absence de stratégie associée à une
gouvernance défaillante », caractérisée notamment par l'absence d'un contrat d'objectifs et
de performances (COP).

L'obligation d'établir un tel document est récente – formalisée par une circulaire du
Premier ministre du 26 mars 2010 – et ne concerne que les opérateurs de l'Etat. La décision
de conclure un COP avait été prise par les tutelles sur recommandation de la Cour, et des
travaux en ce sens avaient abouti fin 2010. Le projet de contrat, inscrit à l'ordre du jour du
conseil d'administration de l'Agence du 16 mars 2011, en avait été retiré après la décision
du ministre de modifier la gouvernance de l'ANCV. Les grandes orientations d'un nouveau
COP amendé, qui portera sur la période 2013 – 2016, ont été présentées lors du conseil
d'administration de l'Agence le 28 juin dernier. Il sera signé avant la fin de l'année 2012.

La Cour estime également que l'association de l'ANCV à la mise en œuvre de
projets politiques ponctuels ou ciblés ne constitue pas un mode de pilotage stratégique
satisfaisant. Les projets auxquels il est fait référence, annoncés lors des Rencontres
Nationales du Tourisme (RNT) 2009 découlaient des conclusions des travaux lancés en
2009 avec l'ensemble des partenaires du tourisme social, au premier rang desquels l'ANCV.
L'agence avait largement contribué à l'élaboration des projets dont elle s'était vu par la suite
confier la mise en œuvre et qui s'inscrivaient naturellement dans sa propre stratégie.

De même, le vote de la loi du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation
des services touristiques a permis d'engager l'Agence dans une nouvelle dynamique de
diffusion des chèques-vacances aux salariés des petites entreprises. Cette loi lève les
obstacles, identifiés par l'agence elle-même, à l'atteinte de l'objectif qui lui avait été déjà
fixé par la loi du 12 juillet 1999 modifiant l'ordonnance n° 82-283 du 26 mars 1982 portant
création des chèques-vacances d'ouvrir l'accès aux chèques vacances aux salariés des
entreprises de moins de 50 salariés.

La Cour pointe par ailleurs des décisions relatives à l'organisation de la gouvernance jugées malencontreuses. Celles-ci révèlent des pratiques de gestion qui méritent d'être mieux encadrées. Le mandat du conseil d'administration s'achevant le 14 octobre 2013, une attention particulière sera apportée à la constitution de la future gouvernance. Par ailleurs, la procédure de détermination de la part variable de la rémunération des dirigeants d'établissements doit être mieux encadrée et effective chaque année. C'est pourquoi la définition des critères de versement de la part variable et l'évaluation des résultats produits seront confiées au directeur général de la compétitivité, de l'industrie et des services, en liaison avec l'autorité chargée du contrôle économique et financier de l'établissement.

La Cour souligne dans un deuxième temps la **fragilité du modèle économique de l'Agence**.

Le monopole d'émission des chèques-vacances date de la création de l'Agence en 1982. L'ordonnance du 26 mars 1982 qui a créé l'ANCV indique qu'elle est « chargée notamment d'émettre [...] et de rembourser » les Chèques-Vacances. Il n'a en revanche jamais porté sur la commercialisation des Chèques-Vacances, et l'agence avait mis en place des accords en ce sens dès le début des années 2000. Ce monopole d'émission se fonde sur la nature du chèque-vacances, outil des politiques sociales et de redistribution des revenus. De plus, le caractère pédagogique du chèque-vacances, qui encourage la constitution d'une épargne en vue de la réalisation d'un projet de vacances, le distingue des autres titres et en fait un instrument spécifique.

A ce stade, le monopole de l'ANCV n'est pas remis en cause par les instances européennes. Dans l'hypothèse où il le serait, l'Agence serait en mesure d'anticiper les évolutions et d'en lisser les conséquences tant sur son exploitation que sur ses programmes d'action sociale en mobilisant ses réserves.

La dématérialisation du chèque-vacances a sans doute été écartée trop longtemps des réflexions de l'Agence, bien qu'elle se soit investie au cours des dernières années dans la dématérialisation de certaines de ses procédures, ainsi que le souligne la Cour. Notamment, la relation client a fait l'objet d'investissements importants.

La Cour évoque l'absence de réflexion sur la diversification des produits proposés par l'Agence et sur la pertinence de la politique tarifaire mais les dispositions légales et réglementaires encadrent étroitement les possibilités de diversification de l'Agence. La loi du 22 juillet 2009 lui a retiré l'habilitation qui lui permettait, à côté de sa mission « essentielle » de développement et de gestion des chèques-vacances, de proposer d'autres produits.

L'essentiel du chiffre d'affaires de l'Agence provient des montants des commissions de 1%, tant à l'émission qu'au remboursement, qui n'ont jamais été modifiées depuis 1982. Pour autant la politique tarifaire des autres prestations fait l'objet d'une politique dynamique. Elles représentent ainsi plus de 10% du chiffre d'affaires en 2011, contre 8% en 2006.

Enfin, concernant les remarques de la Cour **sur la gestion même de l'Agence**, les informations suivantes peuvent être apportées.

La Cour a rappelé les difficultés liées au siège social de l'Agence, qui sont la conséquence directe du contrat de location avec option d'achat signé à l'origine. Ce problème a été abordé aux CA des 3 novembre 2011 et 28 juin 2012. Dans l'intervalle, l'Agence a sollicité France Domaine et procède actuellement à un appel d'offre pour retenir un consultant

chargé d'évaluer les options possibles. Elle a également provisionné 2,4 millions d'euros sur les résultats 2011 pour faire face aux dépenses éventuellement induites par l'option retenue.

Concernant le placement de la trésorerie, le comité financier de surveillance a jusque là veillé à des orientations qui ont préservé l'Agence de placements hasardeux. Force est de reconnaître qu'il aurait été pertinent que la précédente gouvernance s'interroge sur l'adéquation de cette structure aux missions et dimensions de l'agence. La nomination d'experts fait consensus au sein des tutelles. C'est un sujet qui sera expertisé et pris en compte dans les décisions à venir.

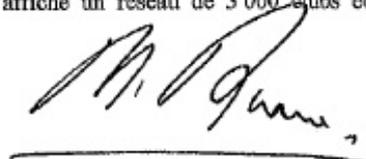
Si certaines ressources financières contribuant directement aux politiques sociales, sont en retrait, comme les produits financiers, le pessimisme ne peut prévaloir sur l'ensemble : l'augmentation du volume d'émission, qui ne s'est pas démentie au cours des six dernières années a pour conséquence structurelle l'augmentation des ressources et des montants à placer, même si les taux sont moins intéressants. Si les excédents de l'ANCV venaient à s'amenuiser, une réflexion sur l'évolution des modalités des programmes d'action sociale de l'agence serait menée. Enfin, l'effort constaté par la Cour afin de résorber le déficit brut d'exploitation sera poursuivi.

S'agissant du « coupon sport », la Cour souligne que l'ANCV ne dispose d'aucune directive ni d'aucun cadre juridique d'émission et de distribution de la part du ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative. Le référé mentionne l'absence de stratégie. Il convient de rappeler que le ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative n'a jamais exercé la tutelle de l'agence.

Le « coupon sport » mis en place en 1998, en prenant appui sur la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, se présentait sous la forme de titres de réduction édités par l'ANCV. Par convention en date du 8 juillet 2002, l'ANCV était l'opérateur partenaire du ministère en charge des sports. Suite aux états généraux du sport de 2002, une étude sur la distribution des coupons sports a révélé un succès inégal de ce dispositif sur le territoire. Outre son coût croissant et la complexité des mécanismes de distribution et de compensation, la cible des bénéficiaires visés n'était que partiellement atteinte.

Aussi, en 2003, le ministère a été conduit à encourager d'autres modes d'intervention, en soutenant de manière prioritaire les clubs sportifs inscrits dans une démarche d'accueil de ces publics. Les services déconcentrés disposaient d'une enveloppe budgétaire globalisée à partir de laquelle il leur revenait de choisir, en liaison avec les acteurs locaux du sport, les champs d'intervention qui apparaissaient prioritaires. Un avenant à la convention a été signé le 4 novembre 2004 afin de prendre en compte ces modifications.

Ainsi, le dispositif national a laissé place à des mesures locales, elles mêmes évolutives, reprenant pour la majeure partie les mêmes critères d'attribution que le coupon-sport, tels que l'allocation de rentrée scolaire et la tranche d'âge de 9-18 ans. Le coupon sport est désormais majoritairement attribué par des collectivités territoriales et des comités d'entreprise ou associations du personnel. L'ANCV affiche un réseau de 3 000 clubs et associations conventionnés en France.



Jean-Marc AYRAULT