

L'Association française des volontaires du progrès

PRESENTATION

Depuis plusieurs années, à l'occasion de contrôles successifs, la Cour a vainement tenté d'obtenir une clarification des missions et des activités de l'Association française des volontaires du progrès (A.F.V.P.), subventionnée sur les crédits de l'ancien ministère de la coopération puis du ministère des affaires étrangères. Le rôle de cette organisation, à l'origine chargée de la gestion de volontaires affectés à des actions de coopération dans le Tiers Monde, puis prestataire de services et maître d'œuvre de projets de développement a constamment fluctué tandis que ses coûts de fonctionnement étaient toujours aussi mal maîtrisés.

La Cour avait notamment critiqué le coût excessif des charges de structure de cette association. La mission d'intérêt général d'appui au volontariat qui lui était confiée par le ministère de la coopération ne justifiait ni la densité de son réseau en Afrique ni le maintien d'un personnel d'encadrement important, alors que le nombre de volontaires déployés se réduisait.

Plusieurs tentatives de réforme ont été engagées à partir de 1998 par le ministère des affaires étrangères, désormais responsable de la politique de coopération et une nouvelle convention a été signée pour la période 2005-2007.

La Cour a procédé à l'examen des évolutions intervenues au cours de cette période et s'interroge sur les conditions dans lesquelles l'association poursuit sa mission.

I - Un instrument de coopération d'un coût élevé

A - Une mission d'appui au volontariat

L'A.F.V.P., association de la loi de 1901, a été créée en août 1963 à l'initiative du ministre de la coopération pour affecter des jeunes volontaires pendant deux ans à des actions de développement économique en Afrique, en réponse à l'institution du *Peace corps* par l'administration Kennedy. Elle a pour objet de : « *permettre à des jeunes de manifester leur solidarité avec les populations d'autres pays en s'associant à leurs efforts et en participant, à leur côté et à titre volontaire, à des actions liant développement économique et promotion humaine et d'en témoigner à leur retour dans leur pays d'origine* ».

L'Etat lui confie « *une mission d'intérêt général relative au volontariat* » définie, dans des termes identiques à ceux de l'objet des statuts, par la « convention d'objectifs au titre de la période 2000-2002 » signée le 31 décembre 1999 entre le ministère des affaires étrangères et l'association.

Les volontaires du progrès (VP) sont aujourd'hui affectés, pour l'essentiel, à des activités de conseil en développement, de formation professionnelle, d'appui à des projets locaux et de soutien à des associations de jeunes.

L'association reçoit du ministère des affaires étrangères une subvention maintenue à 12,44 M€ de 2000 à 2002 et légèrement réduite à 11,19 M€ en 2003.

B - Une activité qui a débordé de la mission initiale

La place singulière prise par l'A.F.V.P. dans la politique de soutien au volontariat conduite par les ministères de tutelle successifs trouve son explication dans l'évolution historique de son activité.

A la demande du ministère de la coopération, l'A.F.V.P. s'était rapidement spécialisée dans l'envoi en Afrique de volontaires, associés à des projets de développement rural. Il en est résulté la constitution progressive d'un réseau propre de délégations permanentes destinées à assurer l'encadrement des volontaires mis à disposition des maîtres d'œuvre. Cette présence sur le terrain s'est révélée un atout pour les responsables français de la politique d'aide au développement.

Forte de cette implantation, l'A.F.V.P. s'est ensuite résolument engagée, dans les années quatre-vingts, dans des interventions d'opérateur de développement à part entière, en s'écartant progressivement de la simple mise à disposition de volontaires. Le ministère de la coopération a soutenu cette orientation en ouvrant à l'association l'accès aux financements classiques de projets du Fonds d'aide et de coopération (FAC-Etat) et aux crédits mis à la disposition des missions d'aide et de coopération pour la réalisation de microprojets. En 1992, l'activité d'opérateur procurait à l'association près de la moitié de ses ressources, mais la subvention de fonctionnement que lui assurait le ministère de la coopération était néanmoins passée à 90 MF (13,72 M€), soit un doublement par rapport à 1980.

Cette augmentation des moyens s'est pourtant accompagnée d'une dégradation de la situation financière de l'association, largement due au renforcement considérable des délégations sur le terrain, génératrices de lourdes charges.

Décidé à mettre un terme à cette dérive, le ministère de la coopération signait en mars 1993 avec l'association une nouvelle convention générale s'inscrivant résolument dans la perspective d'une réduction de subvention, l'A.F.V.P. étant incitée à se rémunérer progressivement par la facturation de ses prestations. Elle était ainsi confirmée dans son rôle d'opérateur de projets de développement, mais ses prestations devaient désormais être tarifées à partir d'une analyse aussi précise que possible de ses coûts, afin de couvrir les charges indirectes de la mise à disposition de volontaires du progrès, jusque là couvertes par la subvention de l'Etat.

Dans cette perspective, la direction de l'A.F.V.P. élaborait en 1994 un plan d'action comportant des mesures de réduction des coûts de structure et d'amélioration de la gestion (contrôle interne, contrôle de gestion, organigramme).

C - Un retour nécessaire à la vocation première

Lors de son précédent contrôle, la Cour avait constaté que le redressement relatif de la situation financière de l'A.F.V.P. avait été obtenu au prix d'une réduction substantielle du nombre des volontaires sur le « terrain », sans que les charges fixes, notamment au siège, aient été réduites à due concurrence.

L'orientation prise vers la fonction d'opérateur a été à l'origine d'une professionnalisation des activités de l'association, de frais de structure qu'elle ne parvenait pas à maîtriser, d'une croissance des

emplois permanents et d'un déséquilibre financier. Mais, à cet égard, l'administration de tutelle restait investie d'une responsabilité particulière, l'A.F.V.P. étant l'organisme public d'appui au volontariat pour la solidarité internationale.

L'A.F.V.P. ne pouvait, en effet, être assimilée à une organisation non gouvernementale de droit commun : c'était au contraire le caractère d'intérêt général de son activité et de ses interventions qui justifiait que l'essentiel de ses ressources fût constitué de subventions des pouvoirs publics. Il revenait par conséquent au ministère des affaires étrangères d'inviter l'A.F.V.P. à rénover son mode de fonctionnement et de la confirmer en même temps dans la mission voulue à l'origine par les pouvoirs publics.

L'A.F.V.P. a ainsi adopté en juin 1998 un « plan stratégique » comportant de substantielles réformes dans son mode de fonctionnement, tandis que le ministère des affaires étrangères demandait à l'association, au début de 1999, d'inverser les priorités entre l'activité d'opérateur de développement et l'activité de volontariat, dans un programme pluriannuel comportant à la fois des objectifs et des indicateurs. Il en est résulté une convention d'objectifs pour la période 2000-2002, signée entre le ministère des affaires étrangères et l'A.F.V.P., dont le préambule confortait la place de l'association dans la politique d'aide au volontariat du ministère des affaires étrangères. La convention visait à diminuer la part de la subvention affectée aux charges de fonctionnement pour accroître celle qui devait financer le volontariat par l'effet conjugué de la recherche de financements extérieurs et de la réduction des charges de structure.

En vue d'atteindre un objectif de 500 volontaires en 2003, l'A.F.V.P. avait préparé un budget pour 2001 projetant une croissance de 20 % du nombre de volontaires, financée par une augmentation de la subvention de l'Etat fixée unilatéralement par l'association à 1,5 M€ Cette augmentation, incompatible avec les contraintes budgétaires et contraire aux engagements de la convention, fut refusée en décembre 2000 par le ministre des affaires étrangères, après que les représentants de l'Etat eurent voté contre le projet de budget au comité directeur de l'association.

En octobre 2001, à la suite d'une mission d'audit confiée à l'inspection générale des finances et à l'inspection générale des affaires étrangères (IGF/IGAE), le ministre délégué à la coopération invitait le président de l'A.F.V.P. à mettre en place immédiatement un plan d'économies portant sur les charges de structure dans les représentations et au siège et à surseoir au recrutement de nouveaux volontaires.

D - Un coût très élevé

La mission d'intérêt général mise en œuvre par l'A.F.V.P. est apparue finalement d'un coût trop élevé pour les finances publiques, si l'on comparait les résultats de l'activité de l'association à ceux des organisations de solidarité internationale (OSI) qui reçoivent également des subventions du ministère des affaires étrangères.

En effet, le montant total des crédits que le ministère affecte aux associations de volontaires s'élevait, en 2003, à 16,6 M€ Les deux tiers de cette somme, soit 11,2 M€ étaient attribués à l'A.F.V.P. qui envoyait « sur le terrain » 266 volontaires du progrès. Vingt quatre associations de volontariat de solidarité internationale (OSI) recevaient le solde, soit 5,4 M€ alors qu'elle contribuaient, il est vrai avec d'autres financements d'origine publique ou privée, à la gestion opérationnelle de 1 810 volontaires. Ainsi les OSI auront géré sept fois plus de volontaires que l'A.F.V.P., tout en disposant de subventions du ministère des affaires étrangères deux fois moindres.

La question est en conséquence de savoir quel est, dans le cadre de sa mission, l'apport spécifique de l'A.F.V.P. aux volontaires qu'elle déploie justifiant leur financement intégral par le ministère des affaires étrangères, alors que les autres OSI ne reçoivent de ce dernier qu'un concours très partiel.

II - Une réforme sans résultats

Le bilan de la période 1999-2003 montre que les orientations de la convention 2000-2002 n'ont pas permis d'aboutir aux réformes attendues, en dépit des injonctions ministérielles.

Le nombre de volontaires du progrès gérés par l'A.F.V.P., principal indicateur de l'activité de l'association, a continué de décroître. Déjà réduit de 542 personnes en 1991 à 304 en 1998, soit une baisse de 44 % en 7 ans, l'effectif des volontaires du progrès s'est à nouveau contracté de 13 % en 5 ans, pour s'établir à 266 à la fin 2003, comme le montre le tableau ci-après.

Subvention, facturation, volontaires et opérations

	1999	2000	2001	2002	2003
Subvention versée (M€)	11,77	12,44	12,44	12,44	11,19
Facturation (M€)	5,92	4,83	4,60	4,04	3,66
Volontaires (au 31/12)	305	346	326	284	266
Nombre de mois/volontaires	3 835	3 682	4 083	3 740	3 360
Nombre d'opérations	281	298	241	211	200

Source : A.F.V.P.

La chute continue des facturations, dont le montant s'est réduit de près de 40 % entre 1999 et 2003, et dont la part dans le total des ressources est passée du tiers à moins du quart, souligne l'échec de la politique visant à financer les charges de structure par des ressources de facturation extérieures à l'Etat.

Ces indicateurs mettent en évidence les difficultés de l'association à se réformer, parmi lesquelles il faut souligner l'échec de l'extension des activités, la persistance d'un réseau coûteux et l'incapacité à réduire les frais de personnel.

A - Une activité mal ciblée

1 - Des volontaires détournés de leur mission originelle

La Cour avait déjà critiqué en 1998 l'affectation de volontaires au fonctionnement des délégations de l'A.F.V.P. ou leur mise à disposition des services de coopération des ambassades (SCAC).

Ces pratiques n'avaient pas disparu à la fin 2003. D'une part, en dépit de la diminution du nombre d'opérations, 13 % du total des volontaires étaient toujours affectés auprès des implantations permanentes de l'A.F.V.P. à l'étranger et jouaient un rôle déterminant dans leur fonctionnement. D'autre part, le nombre de volontaires du progrès affectés à des SCAC pour gérer les fonds de solidarité prioritaires (FSP) – successeur du FAC – confiés aux chefs de mission au titre des crédits déconcentrés d'intervention s'élevait encore à 11 personnes au 1^{er} juillet 2004.

Il en est résulté que le nombre de volontaires affectés en 2003 à des projets conformes à la vocation originelle de l'A.F.V.P., à la justification de la subvention et aux instructions du ministre, était réduit à 210 pour seulement 160 opérations, à comparer aux 266 volontaires mobilisés et aux 200 opérations en cours que met en avant le compte rendu d'activité de l'association.

2 - Une extension géographique illusoire

L'extension de la zone d'intervention de l'association, traditionnellement limitée aux pays du champ, définie dès avril 1998 par le comité directeur, constituait un des objectifs fixés par la convention d'objectifs 2000-2002, dans la perspective d'accroître le nombre de volontaires mis en place par l'A.F.V.P. Quatre régions avaient été retenues : l'Afrique australe, l'Asie du sud-est, le bassin méditerranéen, l'Amérique latine-Caraïbes.

Cette politique a été interrompue dès 2001. En 2003, le champ géographique était à nouveau limité et les interventions de l'A.F.V.P. concentrées dans cinq pays, le Bénin, la Guinée, le Mali, le Niger et Madagascar qui accueillait à eux seuls plus de la moitié des 200 opérations en cours fin 2003. L'extension géographique de l'intervention de l'A.F.V.P. a représenté un coût très élevé pour des résultats peu significatifs. La prospection a nécessité des dépenses importantes, en termes de déplacements et de préparation de projets, qui ont pesé sur les charges. De surcroît, les perspectives d'activité dans les « nouveaux pays » ont très vite conduit à la création de délégations nationales dont les coûts de structure dépassaient largement les perspectives de chiffre d'affaires qu'elles étaient supposées engendrer.

A aucun moment la direction de l'association n'a comparé le coût de ces frais de prospection aux résultats en termes d'opérations menées et de nombre de volontaires mobilisés.

B - Un réseau de délégations maintenu à l'identique

Malgré la réduction du nombre de volontaires mobilisés et des opérations menées et en dépit des instructions ministérielles, l'A.F.V.P. a maintenu un réseau pratiquement identique et un taux d'encadrement élevé tout en créant de surcroît quatre directions régionales, en vue de déconcentrer le contrôle de gestion.

1 - Un réseau immuable en Afrique

L'évolution dans le temps du réseau des implantations permanentes de l'A.F.V.P. n'a fait l'objet de la part de la direction d'aucune analyse sérieuse. Les rapports d'activité annuels ne comportent aucun tableau présentant les implantations, les moyens en personnel dont elles disposent ou les opérations dont elles ont la charge et il n'est fourni aucun compte rendu précis des ouvertures de délégations liées à l'extension des activités, potentielles ou effectives.

Or, le rapport d'audit IGF/IGAE constatait encore, en juin 2001, que les critiques de la Cour des comptes formulées en 1998 demeuraient d'actualité et que l'A.F.V.P. ne s'était pas engagée dans une réflexion visant à réduire ses représentations.

Depuis, ni les préconisations de la Cour ni les recommandations de la mission d'audit n'ont été suivies d'effets : en 1999 l'A.F.V.P. disposait de 18 délégations ou représentations, toutes situées en Afrique ; en 2003, elle maintenait encore 17 délégations ou représentations nationales, dans les mêmes pays d'Afrique, à deux changements près (Mozambique et Namibie), et dans seulement un pays dit nouveau (Maroc).

2 - Un encadrement excessif sur le terrain

L'analyse des principales délégations nationales en 2004 montre l'importance du personnel permanent affecté en principe au « suivi et encadrement » des volontaires du progrès. Les trois exemples qui suivent ne constituent qu'une illustration d'une situation généralisée de sur-encadrement.

- La délégation nationale du Cameroun, qui gère 8 volontaires du progrès en activité sur 6 opérations, compte 10 personnes. Dirigée par un expatrié, elle comporte neuf personnes recrutées localement, dont un responsable de « service opérationnel », un responsable du « suivi accompagnement » et deux comptables.
- La délégation nationale du Sénégal, qui suit 10 volontaires du progrès engagés dans 6 opérations, emploie 14 personnes. Le délégué national, de nationalité sénégalaise, illustre une nouvelle politique de nationalisation des dirigeants des implantations, mais il est assisté de deux « volontaires », l'un « volontaire information formation » (VIF), l'autre « volontaire administratif et financier » (VAF). Deux « chargés d'appui » aux opérations, un comptable et un « chef du service intendance et logistique » complètent le dispositif.
- La délégation nationale du Mali gère 12 volontaires du progrès engagés dans 11 opérations : elle compte 14 personnes. Dirigée par un expatrié, elle emploie trois « volontaires », soit un « volontaire information formation » et un « volontaire administratif et financier » à Bamako et un « responsable coordination » à Gao, où sont affectés trois volontaires du progrès en opérations.

Sans doute la direction de l'A.F.V.P. peut-elle se prévaloir d'un allègement de plusieurs délégations nationales. Toutefois, le rapport du personnel permanent, tant au nombre d'opérations menées qu'à celui des volontaires sur le terrain, apparaît encore dans de nombreux cas difficile à justifier, sinon par une volonté de demeurer présent dans un pays, sans considération de coût.

3 - Une déconcentration du contrôle de gestion superflue

En 2002, quatre « directions régionales » ont été créées en Afrique, responsables du contrôle de gestion des délégations nationales ou des représentations, chaque directeur régional disposant d'un « responsable information gestion ». En déconcentrant dans les directions régionales des fonctions mal assurées à l'échelon central, l'A.F.V.P. espérait un suivi plus rigoureux des activités des délégations nationales et mettait en place, à cet effet, des procédures de contrôle élaborées.

Cet appareil de contrôle intermédiaire paraît désormais superflu alors que se réduit inexorablement le nombre des opérations et que c'est au siège que sont décidées les orientations stratégiques, les dotations budgétaires et l'affectation des volontaires.

C - Un personnel permanent pléthorique

1 - Un siège hypertrophié

En dépit des recommandations de l'audit de 2001 et des injonctions de la tutelle, l'effort de réduction du personnel au siège de l'association est resté marginal. S'agissant des cadres, leur nombre s'est au contraire accru d'une unité.

Effectifs des permanents de droit français

CDI au 31 décembre	1999	2000	2001	2002	2003
Cadres en France	29	27	29	29	30
Cadres expatriés	30	30	26	24	19
Total des cadres permanents	59	57	55	53	49
<i>Rappel : volontaires en délégation</i>	60	39	42	35	29
<i>Rappel : volontaires sur le terrain</i>	245	307	284	249	237

Source : Bilan social A.F.V.P.

Il résulte de ce constat un taux d'encadrement total des volontaires qui reste très élevé. En 2003, l'association employait en effet, siège et délégations confondus, un cadre permanent de droit français pour un peu moins de cinq volontaires affectés à des opérations de terrain. Si l'on prend en compte les volontaires du progrès affectés à la gestion dans les délégations nationales, ce rapport s'élève à un cadre pour trois volontaires.

2 - Des charges de personnel de droit français inchangées

La direction de l'A.F.V.P. a mis en avant, à titre d'illustration de son effort de réduction des coûts de structure, la diminution des charges globales de personnel de droit français entre 1999 et 2003.

Charges de personnel de droit français permanent

En milliers d'euros

	1999	2000	2001	2002	2003	03/99
Personnel siège	3 387	3 535	3 532	3 535	3 566	+ 5,3 %
Personnel terrain *	2 248	2 075	1 997	2 075	1 816	-19,2 %
Total salaires et charges	5 635	5 610	5 529	5 610	5 382	-4,5 %

* hors logistique et voyages

En réalité, la réduction globale de 4,5 % des charges de personnel de droit français pendant la période sous revue est entièrement le fait des personnels expatriés, le coût du personnel au siège ayant au contraire augmenté de 5,3 %.

Les instructions du ministère des affaires étrangères, données en octobre 2001 à la suite des recommandations de l'audit portant sur la nécessaire réduction des coûts de structure du siège, n'ont pas été suivies d'effet avant 2004, puisque les salaires et charges relatifs aux personnels cadres, qui en sont la composante essentielle, n'ont que très peu baissé de 2000 à 2003, il est vrai en euros courants.

III - A la recherche d'un nouveau rôle

A - Le recadrage décidé en avril 2003

Le constat de l'échec de la convention 2000-2002 a conduit le ministère des affaires étrangères à définir de nouvelles orientations relatives aux missions, aux interventions et au financement de l'A.F.V.P.

Dans une lettre en date du 18 avril 2003 adressée au nouveau président de l'association, le ministre délégué à la coopération rappelait que les rapports de la Cour et de l'IGF/IGAE avaient mis en évidence que la mission d'opérateur de développement mise en œuvre par l'A.F.V.P. était à l'origine des difficultés rencontrées par l'association, parce qu'elle était la cause principale de l'augmentation des charges de structure. L'A.F.V.P. devait en conséquence recentrer sa mission sur la mobilisation de volontaires de solidarité internationale, ce qui était sa vocation lors de sa création, et abandonner son activité d'opérateur. Elle n'aurait plus à monter et gérer des opérations de développement offrant des postes pour ses volontaires mais devrait, en revanche, s'assurer que les projets sur lesquels des volontaires pourraient être affectés réunissent toutes les garanties de bonne fin. Le ministre concluait que ces orientations devaient être traduites dans un plan d'action chiffré pour trois ans et aboutir à un projet de convention cadre couvrant la période de juillet 2003 au 31 décembre 2006, dans un contexte de réduction annoncée de la subvention de l'Etat pour le budget 2003, par rapport à son montant de 2002.

Faute d'un accord entre la direction de l'A.F.V.P. et le ministère des affaires étrangères sur la mise en œuvre de ce projet, la validité de la convention 1999-2002 a été prorogée de semestre en semestre jusqu'à la fin de l'année 2004.

B - Une position particulière parmi les OSI

1 - Un traitement privilégié défini par les seules conventions

Les volontaires du progrès ne sont pas soumis au statut ordinaire des volontaires de solidarité internationale (VSI) et à leurs modalités de financement, déterminé par le décret du 30 janvier 1995, à savoir une contribution forfaitaire de l'Etat aux dépenses de gestion des associations qui les utilisent, le complément du coût du volontaire et leurs propres frais de structure restant à leur charge et dépendant donc de leur capacité à mobiliser d'autres sources de financement.

Le seul cadre dans lequel s'exerce la mission des volontaires du progrès est constitué par les conventions passées entre l'A.F.V.P. et le ministère des affaires étrangères, c'est-à-dire la convention d'objectifs pour la période 2000-2002 et la convention générale déterminant pour la même période les modalités des relations financières entre l'administration et l'A.F.V.P. Aux termes de ces conventions, la subvention de fonctionnement attribuée à l'A.F.V.P. prend en charge l'ensemble du coût d'un volontaire. Ces coûts, énumérés en annexe de la convention générale, incluent, outre la totalité des frais engagés pour chaque volontaire, des charges de structure répartis par volontaire.

Il en est résulté qu'en 2003 le coût pour l'administration des affaires étrangères du mois-volontaire à l'A.F.V.P. s'établissait à 3 931 €. Ce montant est à comparer au coût moyen pour ce même ministère du mois/volontaire de solidarité internationale qui s'élevait à 401 €. Même s'il convient de considérer que les autres OSI obtiennent des financements d'autres sources (privée ou internationale), un tel écart est difficile à justifier.

2 - Une application limitée de la nouvelle loi sur les OSI

La discussion, en 2004, du projet de loi relative au contrat de volontariat de solidarité internationale, loi finalement promulguée le 23 février 2005, aurait pu être l'occasion de définir les raisons du traitement privilégié de l'A.F.V.P. par rapport aux autres OSI. Il n'en a rien été.

S'agissant de l'A.F.V.P., l'exposé des motifs se contentait de rappeler que, créée en 1963 par l'Etat, l'association bénéficiait d'une subvention annuelle globale qui finançait à la fois son fonctionnement et son programme annuel de volontariat : « *Cette subvention couvre environ les deux tiers du budget de l'association qui, en conséquence, n'a pas accès au financement prévu par le décret du 30 janvier 1995* ».

Au moment où le ministère des affaires étrangères cherchait à élaborer une nouvelle convention avec l'association, l'A.F.V.P. aurait dû au contraire être replacée dans le champ de la politique d'extension du volontariat décidée en 2002 et sa position par rapport aux OSI définie dans cette perspective afin de justifier l'importance de la subvention qu'elle reçoit.

Pourtant l'A.F.V.P. entrerait bien dans le champ de cette politique et la loi du 23 février 2005 s'appliquerait à l'association, sauf en matière d'agrément. Selon le ministère : « *L'A.F.V.P., association créée par la puissance publique il y a 40 ans a aujourd'hui été désignée opérateur LOLF du ministère. Il ne paraissait pas nécessaire de soumettre l'A.F.V.P. à la procédure d'agrément des ONG de volontariat qui ne disposent pas d'un « statut » équivalent* ».

C - Une association opérateur de l'Etat

1 - La nouvelle convention 2005-2007

Les interventions de l'association ont été définies par une nouvelle convention cadre pour la période 2005-2007 entrée en vigueur le 1^{er} avril 2005. Elles s'inscrivent dans les priorités de l'aide publique au développement, mais l'administration ne confie plus à l'A.F.V.P. une « mission de service public ». Cette convention substitue la commande à la subvention « forfaitaire », ce qui permettra de suivre précisément l'activité de l'association au cours de l'exercice et de ne lui verser les fonds qu'en présence de justificatifs.

Le ministère contraindra l'A.F.V.P. à mener « *une véritable politique de réduction des coûts et de développement des financements extérieurs à l'Etat* ». Sachant que l'Etat n'ira pas au-delà du montant commandé, l'association devra, d'une part, maîtriser ses coûts et, d'autre part, rechercher les financements complémentaires auprès d'autres bailleurs pour répondre à la commande. Dans cette perspective, une convention d'objectifs et de moyens prévoira une baisse très significative mais soutenable du montant des financements de l'Etat à l'association. En conclusion, selon les termes du ministère : « *Il ne s'agit pas, en effet de faire disparaître l'A.F.V.P. mais de la contraindre à se réorganiser et à assainir son mode de fonctionnement et ses finances* ».

Finalement, les rapports entre le ministère des affaires étrangères et l'A.F.V.P. seraient en cours de normalisation, le ministère estimant qu'il n'y a pas lieu d'envisager une évolution statutaire de l'A.F.V.P. « *dont la forme associative correspond parfaitement à l'activité qu'elle mène comme au mode de relation que ce département entend entretenir avec elle sur des bases assainies* ». Le ministère exprime donc clairement sa volonté de placer l'A.F.V.P. dans le champ de la politique d'extension du volontariat décidée par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) de décembre 2002 et de banaliser les rapports qu'il entretient avec cette association, dans le cadre de la loi du 23 février 2005.

En même temps, l'A.F.V.P. est présentée comme un opérateur du ministère des affaires étrangères dans le cadre de la LOLF, ce qui suppose que soient définies les actions qui lui sont confiées ainsi que les indicateurs permettant de les évaluer. Si la convention cadre, en substituant la commande à la subvention forfaitaire, donne au ministère les moyens de suivre l'activité de l'association, elle ne précise pas en revanche la consistance de ces actions, le texte mentionnant simplement que « *les interventions de l'association s'inscrivent dans les priorités de l'aide publique au développement* ».

La mission confiée à l'A.F.V.P. par le ministère, qui n'est plus « une mission de service public », reste définie par les lettres du ministre délégué à la coopération en date des 18 avril et 4 août 2003, comme la « *mobilisation de volontaires de solidarité internationale* » au profit des opérateurs du développement et des bailleurs de fonds.

2 - Une banalisation en trompe l'œil

On peut retenir de ces évolutions que l'A.F.V.P. sera un opérateur affectant des volontaires à des interventions très diverses agréées par le ministère des affaires étrangères en fonction de leur intérêt au regard de l'aide au développement de proximité. La question se pose de savoir si cette évolution justifie le maintien d'un organisme dont les missions sont très générales et les actions mal définies, dont le coût de gestion reste très élevé et dont le financement absorbe encore, en 2005, 55 % de la ligne budgétaire consacrée au volontariat international, contre 67 % en 2003.

Certes, la réduction « très significative » pour l'avenir de la contribution du ministère des affaires étrangères au financement des activités de l'A.F.V.P. et le lien établi avec l'effort de l'association pour réduire ses charges tendra à rapprocher la subvention que reçoit l'A.F.V.P. de celle qui est versée par volontaire aux autres OSI de volontariat.

Toutefois, au vu des résultats des années 1999-2003, il est peu probable que l'association puisse mobiliser les financements extérieurs supposés compenser la réduction à venir des crédits du ministère des affaires étrangères. Il est à noter au demeurant qu'une subvention de restructuration (0,9 M€ en 2005) sera encore consentie chaque année jusqu'en 2007.

En définitive, la banalisation des relations avec une association, dont le ministère rappelle qu'elle a été créée par la puissance publique il y a 40 ans et qu'elle a aujourd'hui été désignée un de ses opérateurs LOLF paraît difficile à mener.

Pour l'association, en revanche, nulle ambiguïté : « *L'Etat, en positionnant l'A.F.V.P. comme opérateur LOLF, semble faire le choix d'une politique spécifique en la matière. C'est bien par rapport à ce rôle particulier, prolongeant l'action de l'Etat tout en maintenant le lien avec le milieu associatif qui légitime son action au niveau de la jeunesse et de la société civile, que doit être examiné le cadre dans lequel s'exerce l'intervention de l'association* ».

Dans ce contexte, les risques sont élevés de voir l'A.F.V.P. continuer de revendiquer, comme par le passé, un rôle d'opérateur privilégié qui la distingue des autres OSI et de réclamer un appui particulier, notamment sous forme de subvention de fonctionnement, dans l'hypothèse où les autres contributions seraient insuffisantes pour couvrir des frais de structure nécessaires à sa survie.

————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

Depuis dix ans, de multiples plans de redressement n'ont permis ni de clarifier la mission de l'A.F.V.P. ni de réduire significativement la part du ministère des affaires étrangères dans son financement.

Le positionnement actuel de l'association, tout à la fois au cœur et en marge du nouveau dispositif voulu par les pouvoirs publics en matière de volontariat de solidarité internationale, ne suffit plus à justifier l'importance relative des subventions qui lui sont attribuées par rapport aux autres associations.

C'est pourquoi, au-delà des améliorations annoncées, notamment sous couvert d'une convention signée pour la période 2005-2007, la clarification des relations de l'A.F.V.P. avec le ministère des affaires étrangères dont elle est devenue officiellement l'opérateur doit être poursuivie. Le contenu exact de la mission de mobilisation de volontaires de solidarité internationale que le ministère souhaite confier à l'A.F.V.P. et qui justifie le traitement privilégié qui lui est encore consenti reste donc à préciser. Il en va de même de la nature des missions, les actions et les modalités d'intervention qui justifient l'octroi du statut d'opérateur de l'Etat.

En outre, il est recommandé à l'A.F.V.P. :

- de s'attacher à mieux mobiliser d'autres concours financiers ;*
- de réduire ses frais de siège et de réseau permanent, ainsi que le ratio de ses frais fixes sur ses coûts d'intervention ;*
- de produire chaque année au ministère un rapport d'activité, évaluant ses résultats en regard de ses missions.*

Si l'A.F.V.P. ne parvenait pas à atteindre ces objectifs, la question de l'existence de cette organisation serait posée.

RÉPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Le ministère des affaires étrangères rejoint l'opinion de la Cour sur la nécessité d'une évolution des relations qu'il entretient avec l'association française des volontaires du progrès (AFVP), dans un cadre où les orientations fixées en 2003 par le Ministre délégué à la coopération, au développement et à la francophonie ont d'ores et déjà un effet positif sur la gestion et la situation financière de l'association.

La place de l'AFVP dans la promotion du volontariat de solidarité internationale

L'AFVP est née en 1963 de la volonté du Gouvernement de disposer d'une structure spécifique permettant l'envoi de jeunes volontaires à l'étranger dans le cadre de sa politique de coopération, à l'instar de décisions prises à la même époque par d'autres bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux. Les statuts de l'association marquent ainsi la place des pouvoirs publics au comité directeur (8 sièges sur 16) et l'évolution du financement de l'AFVP par le ministère des affaires étrangères doit donc être comparé à celui dont bénéficient les associations étrangères liées de la même manière à leur Etat.

L'AFVP n'est cependant pas la seule association à mettre en œuvre le volontariat de solidarité internationale. Le ministère des affaires étrangères a marqué sa volonté de promouvoir cette forme d'engagement en améliorant le cadre réglementaire par la préparation de la loi du 23 février 2005 relative au contrat de volontariat de solidarité internationale. Cette loi abroge le décret du 30 janvier 1995 et définit la relation contractuelle entre une association agréée par le ministère et une personne physique. Par ailleurs, les financements publics demeurant indispensables à la poursuite des activités de la plupart des associations de volontariat, le décret d'application du 27 mai 2005 définit les aides que l'Etat peut verser aux associations agréées. Pour certaines d'entre elles, cet apport représente la moitié de leur financement total.

L'évolution de la relation entre le ministère des affaires étrangères et l'AFVP

Comme le constate la Cour, le Ministère des affaires étrangères a depuis 1999 demandé à l'AFVP de se recentrer sur la seule activité de volontariat et de réduire ses coûts de fonctionnement. L'appui inconditionnel que les associations membres ont apporté à l'équipe d'encadrement n'a cependant pas permis aux représentants des pouvoirs publics siégeant à leurs côtés au comité directeur et à l'assemblée générale d'obtenir, avant 2003, toutes les améliorations demandées.

Depuis, et à la faveur des changements de Président et de Délégué général, les orientations relatives aux missions, aux interventions et au financement de l'AFVP précisées les 18 avril et 4 août 2003 par des lettres du Ministre délégué à la coopération, au développement et à la francophonie ont été suivies d'effets, l'association devenant moins dépendante des crédits du Ministère des affaires étrangères. La diminution dès 2004 de sa subvention¹⁶² traduit d'ailleurs cette tendance.

A partir de 2005, l'appui financier du ministère des affaires étrangères à l'AFVP est profondément modifié puisqu'il prend la forme, non plus d'une subvention, mais d'une commande annuelle exprimée en nombre de mois-volontaires que multiplie le coût complet d'un mois volontaire, les postes concourant à ce coût complet étant mesurés et connus. Ce dispositif permet un meilleur contrôle des coûts, de l'exécution du budget, et marque la nécessité d'une diversification des financements pour assurer l'activité de l'association.

Le ministère des affaires étrangères incite dans cet esprit toutes les associations spécialisées dans le volontariat de solidarité internationale à se rapprocher des collectivités territoriales pour valoriser leur expérience au bénéfice des programmes destinés à la jeunesse, tels que « ville-vie-vacances-solidarité internationale » et « jeunes-solidarité internationale ». Or, depuis deux ans, l'AFVP est parvenue à susciter l'intérêt de nouveaux partenaires, collectivités territoriales en particuliers. Une réforme des statuts de l'association est aujourd'hui envisagée afin que les élus territoriaux participent à son administration en faisant valoir la place du volontariat de solidarité internationale dans leur politique destinée à la jeunesse. La montée en puissance de ce partenariat est également source de nouvelles ressources financières.

Le maintien des ONG au sein de l'assemblée générale de l'AFVP est par ailleurs essentiel, celles-ci étant en effet porteuses de la plupart des projets auxquels se consacrent les volontaires du progrès.

Enfin, une subvention exceptionnelle et dégressive, programmée pour les années 2005, 2006 et 2007¹⁶³, est destinée à accompagner les réformes de structure : charges transitoires liées à la réduction des effectifs de salariés, déménagement et aménagement du nouveau siège liés à la politique de diminution des coûts de fonctionnement.

162) De 11,19 à 9,98 millions d'euros

163) 2005 : 900 000 € de subvention et 8 700 000 € de commande pour 3000 mois-volontaires ;
- 2006 : 600 000 € de subvention et 8 040 000 € de commande pour 3350 mois-volontaires ;
- 2007 : 550 000 € de subvention et 7 787 500 € de commande pour 4450 mois-volontaires.

Par ailleurs, la Cour relève le cas des volontaires affectés en Ambassades pour participer à la mise en œuvre du fonds social de développement (FSD) comme un détournement de leur vocation originelle. Pourtant, ces volontaires ne sont alors que de simples prestataires de service dans la mesure où, quand une commande est passée pour le suivi et l'animation du FSD, l'AFVP peut être retenue au même titre que d'autres institutions. Ce cas de figure est d'ailleurs le seul où l'Administration prend en charge la totalité du coût du volontaire.

Un nouveau cadre : la convention d'objectifs et de moyens

En tant qu'opérateur LOLF, l'AFVP est incluse dans le nouveau périmètre budgétaire du programme ministériel « Solidarité envers les pays en développement ». L'association est ainsi considérée comme un organisme qui contribue de manière importante à la réalisation des objectifs du programme. Comme chaque opérateur LOLF, elle fera donc l'objet, à partir de 2006, d'un suivi renforcé de son activité, de ses financements et de sa performance à travers une convention d'objectifs et de moyens.

Dans ce cadre, les missions fixées à l'AFVP sont :

- la promotion du volontariat de solidarité internationale auprès des candidats potentiels en particulier en relation avec les collectivités territoriales et les mouvements de jeunesse,*
- la sélection, la formation et le suivi des volontaires affectés sur des projets mis en œuvre par des opérateurs distincts de l'AFVP,*
- l'accompagnement des volontaires à la fin de leur mission,*
- la restitution de leur expérience dans le cadre de la sensibilisation de l'opinion publique sur la solidarité internationale et par l'éducation au développement,*
- le développement des relations avec les autres institutions françaises et étrangères en charge du volontariat de solidarité internationale.*

Les principaux indicateurs de résultat sont :

- l'augmentation du nombre de mois-volontaires,*
 - la diminution des effectifs de salariés et des coûts de fonctionnement,*
 - l'augmentation des ressources obtenues des partenaires demandant l'affectation de Volontaires du progrès sur leurs projets,*
 - l'évolution de la commande du ministère des Affaires étrangères pour atteindre l'objectif de 1 100 €/mois/volontaire en 2008./.*
-

**REPOSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION FRANÇAISE DES
VOLONTAIRES DU PROGRÈS (AFVP)**

Avant de répondre en détail aux observations de la Cour des Comptes, deux commentaires préliminaires éclairant notre point de vue sur les différentes questions traitées, pour :

- 1 - rappeler la **place spécifique de l'AFVP** dans le monde du volontariat;*
- 2 - noter les **importantes réformes intervenues depuis deux ans**, fin de la période traitée par le rapport de la Cour qui portait sur les années 1998/2003.*

1-La place spécifique de l'AFVP et son sens, dans la sphère du Volontariat de Solidarité Internationale.

L'argumentaire développé par la Cour est basé sur un présupposé qui « oriente » très largement ce rapport. L'AFVP, de par son statut associatif, devrait être assimilée aux autres organisations de volontariat françaises et traitée de manière identique.

Ce parti pris fait que, curieusement et à aucun moment, l'AFVP n'est comparée aux organisations étrangères de volontariat semblables à elle (cf annexe).

Si nous contestons d'emblée cette approche ce n'est pas tant pour continuer à bénéficier de la protection et de la manne des pouvoirs publics, revendiquer une quelconque supériorité ou refuser tous comparatifs (s'ils comparent ce qui est comparable).

Il s'agit pour nous de questions d'identité, de rôle spécifique dans la sphère du volontariat et de vision de ce qui se joue au niveau international en la matière.

La Cour rappelle, à juste titre, qu'en 1963 l'AFVP a été fondée en réaction à la création de différents corps de volontariat (Peace corps américain puis DED allemand, VSO britannique, JOCV japonais, volontaires des Nations Unies...). Les organisations de volontariat de ces grands pays de coopération ont toutes bénéficié d'un statut d'agence gouvernementale.

Seule l'AFVP, créée à la même époque, dans les mêmes conditions et pour les mêmes raisons, fait exception. Issue d'un pacte entre l'Etat et les grands mouvements de jeunesse et d'éducation populaire, elle a été positionnée comme structure associative cogérée proposant à la jeunesse française une offre de volontariat laïque.

Dans notre pays d'autres organisations de volontariat émanant des diverses structures confessionnelles existent. Elles proposent une offre de volontariat spécifique, véhiculant les valeurs consubstantielles à leurs origines et qui, avec leurs partenaires du sud, constituent un réseau important¹⁶⁴, contribuant au financement et à l'accueil de leurs volontaires.

Plus tard sont apparues d'autres associations, en particulier humanitaires, utilisant des volontaires mais qui ne font pas du volontariat leur objet premier et unique et qui collectent leurs ressources à travers la générosité du public.

Ce bref rappel pour montrer que, partout dans le monde, en matière de soutien aux structures qui ont le volontariat pour objet principal, voire unique, deux types de « sponsors » sont largement dominants ; les pouvoirs publics et les mouvements religieux, chacun soutenant leurs structures propres de volontariat.

Quarante ans après, la question est bien de savoir si ce pacte, certes à renouveler, moderniser, et rationaliser, entre l'Etat et les mouvements de jeunesse, élargi à d'autres acteurs du monde associatif et des collectivités territoriales... tendant à faire de l'AFVP un opérateur de volontariat au service de la jeunesse française et des différents acteurs de coopération au développement (Etat, mouvements associatifs, collectivités locales...) a un sens, répond à une vision et à des enjeux forts en matière de solidarité internationale, d'engagement de notre jeunesse mais aussi de diplomatie moderne, d'influence et de présence.

Sans prétendre parler à la place de l'Etat, quel choix se présente à lui en matière de volontariat de solidarité internationale ? :

- soit apporter uniquement un appui financier¹⁶⁵ désincarné à des organisations (à caractère confessionnel ou humanitaire d'urgence) déjà mentionnées qui n'émanent pas de lui, ont leur stratégie, leurs logiques, leurs valeurs et n'attendent ni l'Etat ni ses contributions pour exister (même si elles sont fort utiles et tout à fait légitimes).

- soit, à côté du soutien à ces structures, de promouvoir une politique propre en matière de volontariat et de disposer d'un outil spécifique. C'est ce que font les autres grands pays déjà cités, qui mobilisent des ressources autrement conséquentes pour le volontariat (cf annexe).

164) Par exemple missions, congrégations, églises...

165) Aujourd'hui 400 € par mois d'après les chiffres avancés par la Cour.

A l'heure où :

- les ressources humaines du dispositif de coopération, en proximité du terrain, sont réduites et où sur les champs de l'influence et de la présence les enjeux sont forts¹⁶⁶,

- le développement des pays du sud, dans le cadre des objectifs du millénaire et des orientations du CICID, redevient une priorité de l'agenda international et national,

- le désir d'engagement de la jeunesse en matière de solidarité internationale est toujours aussi fort,

- le volontariat offre à une jeunesse, en quête de sens et de repères, une opportunité unique d'épanouissement,

il serait paradoxal que l'Etat abandonne toute ambition propre en la matière, privant ainsi notre jeunesse de la seule offre spécifique de volontariat de développement à caractère laïque.

L'Etat en demandant à l'AFVP d'abandonner la fonction d'opérateur de projets de développement, en la positionnant comme opérateur LOLF et en recentrant sa mission sur le volontariat semble bien faire le choix d'une politique spécifique en la matière.

C'est bien par rapport à ce rôle particulier, prolongeant l'action de l'Etat tout en renforçant le lien avec le milieu associatif et en l'ouvrant à un ensemble d'acteurs nouveaux qui légitime son action au niveau de la jeunesse, de la société civile et de nos territoires, que doit être examiné le cadre dans lequel s'exerce l'action de l'Association.

2-Des réformes largement engagées.

La Cour met en avant toute une série de réformes à engager pour passer d'une fonction d'opérateur de projets, qui en 1998 « pesait » 16 millions d'€ et encore 7,2 millions en 2003, à un recentrage sur la fonction volontariat. Il convient donc de distinguer dans l'analyse des coûts de la période auditée ce qui relève de cette fonction de mise en œuvre de projets et ce qui relève strictement du volontariat. Amalgamer les coûts de ces deux fonctions pour ensuite les ramener au mois volontaire et en faire un élément de comparaison avec d'autres organismes qui ne sont que sur la fonction volontariat paraît pour le moins curieux.

Ceci étant, cette transition est largement engagée et depuis deux ans, fin de la période traitée par le rapport de la Cour, d'importantes réformes et changements sont intervenus.

166) Les USA comptent passer de 7000 à 14 000 Peace corps dans le cadre de différents programmes « initiative pour la paix », plan SIDA., le Japon souhaite doubler d'ici à 3 ans le nombre de ses volontaires en Afrique...

► **Un cadre général et un positionnement qui se clarifient.**

Les questions liées au rôle, à la place de l'AFVP et à ses relations avec le MAE sont en voie de clarification, suite aux décisions prises en 2005 :

- *Le plan stratégique 2005/2007, adopté par le Comité directeur le 8 mars 2005, traduit les orientations impulsées par le MAE.*
- *La convention cadre MAE/AFVP du 6 avril, lie la rémunération de l'Association à l'activité produite¹⁶⁷, la faisant passer du régime de la subvention à celui de la commande. Le volontariat à partir de 2005 n'est plus la « variable d'ajustement ».*
- *Le positionnement de l'AFVP comme opérateur LOLF marque le caractère de service public de sa mission et acte le lien spécifique avec l'Etat. La convention d'objectifs et de moyens, en cours de négociation, va clarifier la nature et l'objet de cette relation.*

Les critiques de la Cour quant à l'absence de cadre institutionnel concernant l'action de l'Association devraient trouver réponse à la lumière de ces différents éléments.

Ceci étant la confirmation de cette place et de ce rôle dépendent de notre capacité à poursuivre les réformes et les adaptations en profondeur des structures et du fonctionnement de l'Association tout en lui gardant sens et ambition.

► **Des liens avec le MAE en voie de refondation.**

Positionner l'AFVP comme opérateur de volontariat prolongeant l'action de l'Etat dans le cadre de la LOLF suppose de renouveler la relation avec la tutelle :

- *Les liens, au départ étroits, se sont distendus. Les difficultés de l'Association à intégrer les changements de son environnement, à faire évoluer son identité et engager les nécessaires réformes, le difficile dialogue avec la tutelle ont occasionné incompréhensions, défiance et pour finir une crise qui nous a fortement handicapé. Aujourd'hui si la situation se normalise les traces sont profondes, elles seront longues à résorber et nécessiteront efforts et gages constants.*
- *Le positionnement de l'Association comme opérateur LOLF va clarifier la relation avec le MAE. Le travail sur la mesure de la performance, les dispositions de la convention cadre sur le contrôle de l'activité, la convention d'objectifs et de moyens... sont autant d'éléments d'intégration de l'activité et des résultats de l'Association dans la politique de solidarité et de coopération de notre pays.*

167) Pour 2005 la commande porte sur 3000 mois rémunérés à 2 900€

Leur mise en œuvre devrait permettre de répondre aux critiques de la Cour sur les questions de définition et de contrôle de l'activité.

► **Une relation à notre environnement qui s'améliore.**

Le positionnement de l'Association comme opérateur de volontariat au service des partenariats entre acteurs de la solidarité rencontre un écho généralement favorable dans le monde de la solidarité, auprès du mouvement associatif, des collectivités territoriales comme de nos différents partenaires :

Si la loi sur le VSI est un élément positif, permettre au volontariat français d'exister au plan européen et international suppose de développer une stratégie ambitieuse et des synergies avec les différents acteurs du monde de la solidarité et du développement. A moyen terme le positionnement de l'Association, s'il est bien valorisé, devrait contribuer à renforcer le volontariat français et plus largement l'ensemble du secteur.

En dehors de nos frontières, la relation entre corps de volontaires et administrations de leur pays sont un des éléments forts de leur identité et du développement de leur activité. En France tel n'est pas toujours le cas et les difficultés d'articulation et de mise en synergie entre les différents acteurs de la sphère coopération/développement sont une contrainte qu'il faudra surmonter¹⁶⁸.

► **Une activité à développer et des missions qui se recentrent.**

Le plan stratégique 2005/2007 et le futur contrat d'objectifs et de moyens 2006/2009 vont marquer un changement fort au plan des orientations :

- Recentrage sur le volontariat et développement quantitatif (6000 mois volontaires prévus en 2009 contre 3000 en 2004) et qualitatif (actions de mobilisation, formation, suivi et accompagnement, valorisation, promotion du volontariat).*
- Passage d'une fonction d'opérateur de projets (plus de 16 millions d'€ gérés au titre des projets de développement en 1999) à une fonction d'opérateur de volontariat.*
- Positionnement du volontariat comme vecteur de renforcement des partenariats entre acteurs du nord et du sud (Collectivités locales, OSI, associations, entreprises, administrations, agences de développement...).*
- Diversification de notre offre de volontariat sur des sujets nouveaux tels que le volontariat sud/sud et le volontariat sud/nord, les missions courtes, les dynamiques jeunesse...*

168) Nous venons de passer une convention de coopération avec l'agence allemande de coopération (GTZ) alors que nous travaillons encore à redéfinir nos relations avec l'AFD.

► **Des ressources qui se diversifient.**

La contribution de l'Etat via la ligne volontariat va diminuer et la facturation aux partenaires d'une partie du coût du volontariat va devenir notre mode principal de diversification de nos ressources :

- Diversification et augmentation des ressources mobilisées pour le cofinancement du volontariat (1 000 € par mois volontaire contre 750 € aujourd'hui).
- Contribution de l'Etat fortement en baisse puisqu'elle devrait passer de 2 900 € par mois volontaire en 2005 à 1100 € en 2009 ainsi que le montre le tableau ci-après.

Evolution des coûts des ressources					
	2005	2006	2007	2008	2009
Ressources MAE / mois VP	2 900 €	2 400 €	1 750 €	1 400 €	1 100 €
Ressources partenaires / mois VP	728 €	800 €	870 €	940 €	1 000 €

► **Un dispositif en très forte évolution.**

Nous poursuivons la réforme, la rationalisation, l'allégement... de notre dispositif siège et terrain.

Le contrat d'objectifs et de moyens prévoit de baisser d'un minimum de 1,7 millions d'€¹⁶⁹, le coût des fonctions liées à la mise en œuvre de la commande MAE sur le volontariat, qui devra passer de 2 320 € par mois volontaire en 2005 à 877 € en 2009 ainsi que l'indique le tableau ci-après.

Evolution des coûts des fonctions					
	2005	2006	2007	2008	2009
Total coûts des fonctions	6 961 K€	6 300 K€	5 800 K€	5 500 K€	5 260 K€
Coûts fonctions / mois VP	2 320 €	1 881 €	1 303 €	1 078 €	877 €

Pour les charges de personnel, c'est l'équivalent en masse salariale (sur la période 2006/2008) de 16 à 18 postes concernant des personnels de droit français¹⁷⁰ et plus de 80 postes concernant des personnels de droit local¹⁷¹ qui seront supprimés.

169) De 6,961 millions d'€ sur le budget 2005 à 5,260 millions d'€ en 2009

170) De 4,488 millions d'€ à 2,8 millions d'€ soit 1,688 millions d'€ en moins.

171) De 0,602 millions d'€ à 0,440 millions d'€ soit 0,162 millions d'€ en moins.

Le tableau ci-dessous montre que sur une période de dix ans (1999/2009) et tous statuts confondus, ce sont plus de 660 personnes qui devraient avoir quitté l'AFVP.

	1999	2009	différence
Personnel droit français sur ressources budgétaires	85 postes	36/38 postes	- 47/49 postes
Personnel droit local sur ressources budgétaires	254 postes	Environ 50 postes	- 204 postes
Personnel droit français sur ressources affectées (projets)	11 postes	0	- 11 postes
Personnel droit local sur ressources affectées (projets)	404 postes	0	- 404 postes
Total	754 postes	86/88 postes	- 666/668 postes

Ce processus de réduction a largement démarré. Fin 2005 un peu plus de 50 salariés de droit français seront en fonction¹⁷². En 2004/2005 une vingtaine de salariés auront quitté l'Association¹⁷³, (trente depuis 1999) ce qui nous paraît significatif pour une structure réputée n'avoir pour unique souci que son propre maintien.

Pour les personnels de droit local sur ressources budgétaires, 168 étaient présents en 2003, ils seront 95 en 2005, soit 73 départs en 3 ans.

En terme d'organisation nous sortons du schéma de structures lourdes lié à notre ancienne fonction d'opérateur de projet et raisonnons un nouveau dispositif adapté à la nature de nos missions et de notre activité.

Réorganisation en unités opérationnelles¹⁷⁴, suppression des directions, concentration et simplification des fonctions. Sur le terrain mise en place de 7 unités régionales allégées, avec les fonctions d'appui, d'expertise, de contrôle et d'évaluation permettant de garantir la qualité du volontariat et le développement de l'activité.

Poursuite de l'africanisation de postes sur le terrain avec en perspective l'autonomisation de certaines fonctions et le développement d'une expertise sud en matière de volontariat.

172) Ils étaient 84 en 1999 et 71 fin 2003.

173) Licenciements, départs négociés.

174) Nouvelle charte fonctionnelle et nouvel organigramme en cours de finalisation.

Ici encore jeter un regard sur ce que font les structures étrangères de volontariat, est édifiant. Toutes ont des représentations structurées qui assurent dans les pays cet indispensable travail de suivi des missions et d'accompagnement des personnes¹⁷⁵.

Pour conclure, et comme le montrent les différents chiffres (budgets, personnels...) repris dans cette partie de notre réponse, c'est une mutation profonde qui est engagée, pour passer d'un fonctionnement d'opérateur de projet à un fonctionnement exclusivement basé sur la mise en œuvre du volontariat.

Commentaires détaillés
(présentés suivant le plan de l'insertion de la Cour des comptes)

* **Observations relatives au point I - A - Une mission d'appui au volontariat**

Le rapport mentionne que les volontaires étaient affectés à l'origine à « des actions de développement économique ». Cette affirmation est restrictive, les actions des volontaires portaient surtout sur des actions de développement social, humain...

La subvention versée à l'Association était de 11,19 millions en 2003, en 2005 la commande du MAE n'était plus que de 8,7 millions (à laquelle il convient d'ajouter 0,9 millions de subvention de restructuration). En 2009 la commande du MAE ne devrait plus être que de 6,6 millions soit une diminution de quasiment la moitié des concours.

* **Observations relatives au point I - B - Une activité qui a débordé de la mission initiale**

Le rapport laisse à penser que l'évolution historique de l'Association aurait été subie par les pouvoirs publics qui n'auraient fait qu'accompagner les événements.

Les évolutions majeures de l'Association ont bien été voulues et impulsées par les pouvoirs publics et correspondaient à des moments de leur relation aux pays du sud et à des enjeux forts en matière de coopération, de solidarité et de développement :

175) Les Peace corps consacrent près de 200 millions de dollars par an à leur seul dispositif terrain.

- en 1963, création de l'AFVP par les pouvoirs publics avec comme objectifs l'envoi de jeunes, l'appui aux pays nouvellement indépendants, un complément au dispositif d'assistance technique avec un travail spécifique en proximité des acteurs, favorisant le rapprochement des jeunesses et donnant une image positive de notre pays,*
- dans les années 80 l'AFVP devient opérateur de développement, ce qui correspond à un changement des dispositifs de coopération avec le passage à l'aide projet et à la volonté des pouvoirs publics de disposer d'organismes ayant des capacités de mise en œuvre sur le terrain. Le Ministère de la Coopération détache certains de ses cadres à l'AFVP qui bénéficie de crédits importants sur les lignes FAC et FAC intérêt général pour développer une expertise spécifique.*
- en 2003 le MAE signifie officiellement à l'AFVP la fin de la fonction d'opérateur de projet et son repositionnement sur le volontariat en appui aux partenariats actant ainsi les évolutions des politiques de coopération, l'émergence de nouveaux acteurs de la solidarité en capacité de mener leurs propres actions.*

** Observations relatives au point I – C- Un retour nécessaire à la vocation première et D – Un coût très élevé*

Le « retour à la vocation première » n'est pas uniquement le fait des difficultés financières, comme le laisse entendre la Cour. Même si cet aspect est important, ce sont d'abord les évolutions des politiques de coopération et de leur environnement et l'analyse de la place que l'AFVP doit y prendre qui ont motivé ces évolutions (cf point précédent).

Si dans un premier temps (1992) les pouvoirs publics ont souhaité que les partenaires contribuent à la prise en charge des coûts, puis ont souhaité dans les années 2000 un rééquilibrage entre la fonction d'opérateur de projet et la fonction volontariat, la décision formelle de l'abandon de la fonction opérateur ne date que de 2003.

La Cour met l'accent sur la faiblesse de l'activité volontaire, c'est un fait indéniable qui nous handicape lourdement. Développer cette activité est le principal défi que nous devons relever et sur lequel nous devons nous concentrer, d'autant plus que la fonction opérateur qui mobilisait une grande partie de nos énergies va se clôturer.

Deux explications nous semblent déterminantes quant à cette baisse de l'activité :

- La première porte sur la problématique du cofinancement, qui présente des aspects positifs (ressources, valorisation du volontariat par les partenaires), mais nécessite un investissement accru au niveau création de l'activité (les tableaux en annexe 1 montrent que la plupart des corps de volontaires sont quasiment tous financés à 100% par leurs Etats respectifs). Il faut d'ailleurs noter que la diminution forte de l'activité volontaire (plus de 500 étaient mobilisés à la fin des années 80) est liée à la mise en place de la politique de cofinancement à laquelle beaucoup de partenaires, en particulier les plus petits n'ont pu répondre.
- La deuxième a trait à la longueur de la crise et à la profondeur des changements qui touchent à l'identité de la structure et des personnels, avec des événements difficiles (licenciements), affaiblissement du management. Tout cela générant doutes et questionnements sur l'avenir, peu porteurs de dynamisme.

Il faut par ailleurs noter que le contrat d'objectifs et de moyens prévoit un doublement de l'activité à l'horizon 2009, tandis que la commande du MAE devrait d'ici 2009 s'élever à 6,6 millions d'€ soit une division par 2 de cette contribution en une dizaine d'années.

En ce qui concerne le cadre de la mission de l'AFVP il convient de se reporter aux observations développées dans la partie 1 de la réponse « La place spécifique de l'AFVP ».

* Observations relatives au point II- Une réforme sans résultats

Concernant l'échec de la réforme, le tableau produit dans le rapport de la Cour montre qu'en 2001 il y a eu reprise de l'activité avec 4 100 mois volontaires, résultat de l'important travail de prospection de nouvelles zones. La dégradation qui suit est liée à la crise avec le MAE. Sans revenir sur la nature de ces événements, il est indéniable qu'ils ont eu un effet déstabilisant et ont mis un frein à la mise en œuvre du plan stratégique.

* Observations relatives au point II- A- 1- des volontaires détournés de leur mission originelle

Concernant les volontaires « détournés de leur mission », la situation est en voie de règlement et nous n'avons plus :

- qu'un volontaire en structure AFVP (fermeture en juin prochain),
- aucun volontaire PDP (dernier poste fermé début décembre 2005),
- quatre volontaires en appui aux SCAC. Ces postes sont en train d'évoluer vers la mise en place de cellules d'appui aux associations locales, souvent positionnées dans le cadre de coordinations d'ONG.

Il faut noter que la fin de ces postes, pour légitime qu'elle soit dans la nouvelle configuration de l'association, n'en a pas moins contribué largement aux difficultés de remise en route de l'activité (700 à 800 mois de moins).

L'analyse de « l'extension géographique illusoire » nous paraît partielle, superficielle et peu argumentée. Son arrêt en 2001 est un des effets de la crise qu'a connu l'AFVP et non un échec de cette stratégie. En effet si l'activité 2001 a dépassé les 4 000 mois c'est bien grâce à l'extension géographique. Par ailleurs deux de nos programmes avec les Régions PACA et Réunion qui mobilisent à eux seuls plus de 60 volontaires sont un des effets de cette stratégie et montrent que les efforts de prospection ont donné des résultats. Enfin il est évident que nous ne développerons pas l'activité sur les seuls pays traditionnels où les évolutions de l'AFVP ne sont pas toujours bien comprises par des partenaires habitués à un autre fonctionnement. Améliorer et rationaliser nos stratégies et nos dispositifs est impératif, mais tirer un trait sur l'extension géographique ne nous paraît pas justifié.

** Observations relatives au point II- A- 2- Une extension géographique illusoire*

Concernant le « coût très élevé » de l'extension géographique nous comprenons mal les critiques. Dire que nous aurions systématiquement créé des Délégations Nationales budgétivores n'est pas conforme à la réalité. En tout et pour tout ont été mis en place un salarié au Maroc (par redéploiement, sans structure ni personnel local) et trois volontaires au Mozambique, en Namibie, au Cambodge (pour deux d'entre eux à mi temps et intégrés dans les bureaux de nos collègues allemands du DED). Quand aux missions qui auraient suscité des « dépenses importantes » difficile de remettre en cause à la fois ces missions et la mise en place de structures permanentes, c'est l'un ou l'autre, sauf à penser que négocier, monter, mettre en œuvre et suivre des missions de volontariat soient le fruit d'une génération spontanée.

** Observations relatives au point II- B- 1- Un réseau immuable en Afrique*

L'analyse de la Cour des comptes ramène, encore une fois, l'ensemble de la structure à la seule activité volontaire, oubliant que dans la période observée la fonction opérateur de projets de développement, (dont elle a par ailleurs souligné qu'elle était à l'origine du gonflement excessif de l'organisation) concourait de manière significative aux charges de la dite structure.

La création des 4 directions régionales correspondait effectivement à une tentative de déconcentration et de meilleure maîtrise de l'activité opérateur, cette réforme à peine mise en place s'est trouvée de fait remise en cause par les changements intervenus au niveau des missions de l'AFVP.

Les différentes informations concernant le personnel sont connues et disponibles (listing des personnels de droit local sur ressources budgétaires et sur ressources affectées remis à jour et transmis au MAE).

** Observations relatives au point II- B- 2- Un encadrement excessif sur le terrain*

Encore une fois, les situations de « sur encadrement » constatées s'expliquent par cette double fonction (opérateur de projet et volontariat) qui, si elles apparaissent effectivement excessives en 2003, tiennent aux difficultés de gestion de la transition déjà évoquées. Aujourd'hui sur ce plan la mutation est en cours. Fin 2005 nous avons sur le terrain 18 salariés expatriés, 130 salariés nationaux sur ressources budgétaires, 177 salariés sur ressources affectés (dont 4 expatriés). En 2009 pour mettre en œuvre la commande MAE seront présents sur le terrain 9 salariés expatriés, environ 50 salariés nationaux sur ressources budgétaires et, sauf exception, aucun salarié sur ressources affectées.

Pour rappel en 1999 nous avons 30 postes de salariés expatriés, 254 salariés nationaux sur ressources budgétaires, 415 salariés sur ressources affectées (dont 11 expatriés).

Pour bien mesurer l'effort déjà accompli et encore à venir ainsi que la profondeur des mutations en cours, il convient d'avoir présent à l'esprit qu'au total en 10 ans et tous statuts confondus ce sont près de 640 postes qui auront été supprimés sur le terrain.

Le dispositif terrain est un des points forts de l'AFVP et l'ensemble des corps de volontaires étrangers maintiennent un réseau autrement conséquent¹⁷⁶.

Ceci étant dans la mesure où nous cessons notre activité d'opérateur d'ici à 2008, le dispositif de terrain sera réduit. Celui-ci sera désormais raisonné au plan régional et non plus pays par pays.

Ainsi nous prévoyons de fonctionner avec 7 équipes régionales (dont 4 concerneront le continent africain, 1 le bassin méditerranéen, 1 l'Asie, 1 l'Amérique du sud et la Caraïbe). Ces dispositifs seront constitués d'un seul salarié expatrié (sauf dans deux des régions où ils seront deux) et de 2 à 7 salariés locaux (suivant les cas), couvriront entre 5 et 10 pays et géreront entre 50 et 100 volontaires.

Nous allons par ailleurs poursuivre la promotion de nos cadres nationaux qui peu à peu accèdent à des postes de responsabilité, avec la perspective à plus long terme de favoriser le développement d'une expertise sud en matière de volontariat indispensable à l'émergence d'un volontariat sud/sud et sud/nord.

176) Par exemple 40 représentations pour le DED allemand, 70 pour le Peace corps américain.

* Observations relatives au point II- B- 3- Une déconcentration du contrôle de gestion superflue

Concernant la déconcentration, cette réforme mise en œuvre au début des années 2000 correspondait à une volonté de meilleure maîtrise de l'activité. Les changements importants intervenus dans les missions et le fonctionnement de l'AFVP font que la donne est aujourd'hui radicalement différente, cette réforme est donc morte née.

Ceci étant le fonctionnement sur cette base régionale nous a permis de tirer quelques enseignements positifs (décloisonnement des délégations nationales, mobilisation plus rationnelle des compétences, meilleure synergie au niveau des équipes...) qui seront réinvestis dans la nouvelle organisation proposée (cf point précédent).

Par ailleurs la dimension gestion sera dès 2006 assurée par le siège avec la centralisation d'un certain nombre de fonctions (contrôle de gestion, comptabilité...).

* Observations relatives au point II- C- 1- Un siège hypertrophié

S'agissant du siège « hypertrophié », en 1999 nous avions 55 personnes au niveau du siège, dont 29 cadres. Fin 2005 nous ne sommes plus que 36 personnes au siège dont 24 cadres. En 2009 l'effectif du siège lié à la commande MAE devrait être de moins de 30 personnes dont une vingtaine de cadres. En 10 ans les effectifs du siège auront été divisés par 2 et le ratio nombre de cadres permanent de droit français / nombre de volontaires passera de 5 à 17.

* Observations relatives au point II- C- 2- Des charges de personnel de droit français inchangées

Les charges de personnel de droit français qui étaient de 5,6 millions en 1999 sont estimées à 4,5 millions sur le budget 2005 et devraient être réduites à 2,8 millions à l'horizon 2009 soit une charge divisée par 2.

* Observations relatives au point III- A- Le recadrage décidé en avril 2003

La convention cadre régissant les relations MAE/AFVP a été actée début 2005. L'évolution la plus importante tient au passage du régime de la subvention à celui de la commande, le lien entre activité et rémunération de l'Association est ainsi traduit très concrètement.

* Observations relatives au point III- B- 1- Un traitement privilégié défini par les seules conventions

La notion de « traitement privilégié » renvoie à la première partie de la présente réponse, de même que les questions de cadre dans lequel s'exerce l'activité de l'AFVP.

Pour ce qui est des éléments de comparaison des contributions du MAE, mis en avant par la Cour, ils procèdent pour une large part de la vision « AFVP association comme une autre » explicitée dans la première partie de notre réponse :

Sont placés sur le même plan la contribution du MAE aux autres associations (400 € d'après les chiffres de la Cour) et le coût du volontaire AFVP soit 3 900 €. Il est évident que le coût pour les autres organisations n'est pas de 400 €. L'essentiel des charges des autres organisations est bien sûr assumée par les réseaux propres à ces structures. Pourquoi comparer des coûts économiques et une participation financière ?

Pourquoi, encore une fois, ne pas nous comparer aussi aux autres corps de volontaires internationaux et ne pas mentionner ces éléments pourtant communiqués ?

Aujourd'hui le coût du volontaire allemand est de 4 750 €/mois, le volontaire japonais est à 5 870 €, le VNU à 3 250 €, l'anglais à 2 670 €, l'américain à 2 600 €. Ces coûts sont tous couverts en quasi totalité sur subventions publiques hormis pour le volontaire anglais dont le coût est couvert à 74% (cf annexe).

Par ailleurs et concernant toujours cette même question, la Cour relève que le coût élevé de la structure AFVP est liée à la fonction de mise en œuvre de projets de développement et demande, pour cette raison à ce que l'AFVP « retourne à sa vocation première », pour ensuite « oublier » cette fonction, ramener l'ensemble des coûts (ceux liés à la fonction opérateur, comme ceux liés à la fonction volontariat) au mois VP et s'en servir de comparatif avec d'autres structures qui elles ne sont que sur la fonction volontariat. A titre de rappel en 1998 l'activité opérateur de développement « pesait » 16 millions d'€, elle était encore de 7,2 millions en 2003.

Concernant le coût et le financement de l'activité sur la base de 6 000 mois volontaires à l'horizon 2009. Le coût du mois volontaire devrait passer à 1 950 € (hors logement) dont 1 073 € de coûts directs le coût des fonctions étant lui réduit à 877 €.

Le MAE en assurerait la prise en charge à hauteur de 1 100 €, les partenaires prendraient en charge 800 € (plus 200 € de coût du logement), les 50 € restants étant générés par des prestations diverses.

Ces objectifs constituent un challenge important mais déterminant pour l'avenir de l'AFVP.

* Observations relatives au point III- B-2- Une application limitée de la nouvelle loi sur les OSI

Cette partie du rapport renvoie encore une fois à la première partie de notre réponse. Une observation toutefois, prendre l'adoption de la loi relative au contrat de volontariat comme base à une redéfinition « du traitement privilégié de l'AFVP » paraît peu compréhensible dans la mesure où cette loi ne porte que sur les modalités de contractualisation entre une personne physique : le volontaire et une personne morale : une association. Elle s'applique donc aux relations entre les volontaires du progrès et l'AFVP. La loi ne porte pas en revanche sur les relations entre les associations et les pouvoirs publics.

* Observations relatives au point III- C- 1- La nouvelle convention 2005-2007

La convention d'objectifs et de moyens en cours de discussion devrait apporter une réponse aux questions de « définition des actions qui lui sont confiées ainsi que des indicateurs permettant de les évaluer »

La Cour mentionne que l'administration ne confie plus à l'AFVP « une mission de service public », précisons toutefois que dans le cadre de la LOLF les crédits octroyés à l'Association (comme aux autres opérateurs) sont dénommés « subvention pour charge de service public ».

