

Gouvernance en réponse à l'expansion institutionnelle du Fondo Acción

Auteur:

José Luis Gómez

Fond:

Fondo Acción

Colombie | 2013



Latin American and Caribbean
Network of Environmental Funds



Études de Cas

Gouvernance en réponse à l'expansion institutionnelle du Fondo Acción

Le Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez – Fondo Acción (Fonds Action pour l'Environnement et l'Enfance) est une fondation créée en 2000, basée à Bogota, en Colombie. Au cours des 13 dernières années, le Fonds est passé de la gestion d'un fonds initial à la gestion de plus de 15 comptes différents pour un ensemble diversifié de clients. Cette étude de cas traite des différents types de structures de gouvernance qui ont été élaborées à travers l'expansion du Fondo Acción, des relations existant entre ces structures, et de la manière dont le Fondo Acción effectue une répartition équilibrée des rôles et des responsabilités entre ses différents organes exécutifs et directeurs.

1.1 Contexte et défi

Le Fondo Acción a été créé en 2000 grâce à un échange dette-nature entre l'État colombien et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique (USG). L'accord initial a permis la création du Compte des Amériques, avec un fonds de 41,6 millions de dollars US, et du Fondo Acción, fondation privée à but non lucratif, chargée de gérer ce compte. La mission du Fondo Acción, était de générer des changements significatifs et durables dans la société colombienne, dans deux domaines thématiques clés : 1) la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité et des services écosystémiques ; et 2) la protection et le développement des enfants.

Durant ses quatre premières années d'existence, le Fondo Acción a orienté ses activités exclusivement vers la gestion du Compte des Amériques. En 2004, pourtant, le Conseil d'Administration du Fondo Acción a amendé le règlement de l'organisation dans le but de permettre la création de nouveaux comptes, avec la contribution de tiers, et de diversifier ses sources de financement.

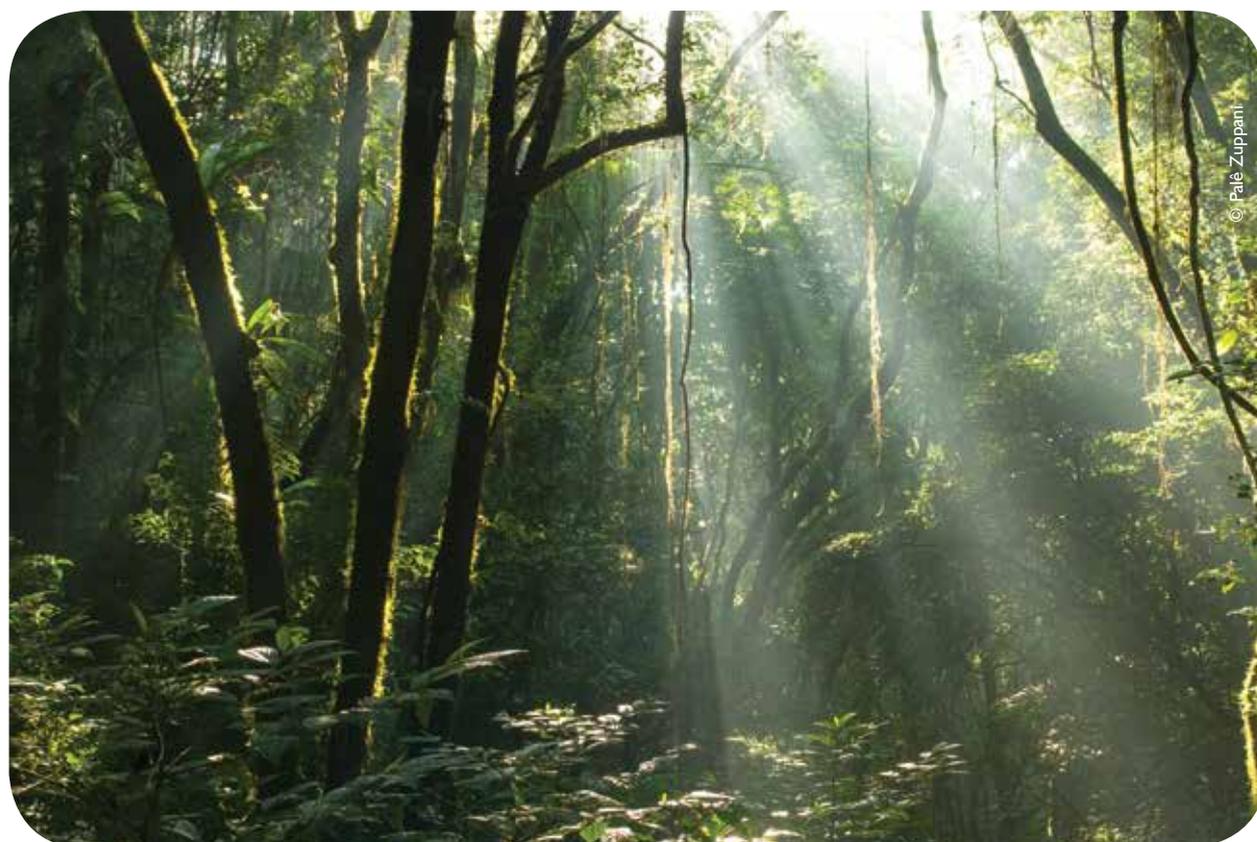
La même année, le Fondo Acción a été sélectionné pour gérer le Compte de la Conservation de la Forêt tropicale. Cet échange dette-nature subventionné, avec un fonds de 10 millions de dollars US, a été créé dans le cadre de la Loi sur la Conservation de la Forêt Tropicale (TFCA) et abondé par The Nature Conservancy, le WWF [Fonds Mondial pour la Nature], Conservation International Colombia (CI) et le gouvernement des États-Unis. La gestion du compte TFCA comprenait la création de nouvelles structures de gouvernance au sein du Fondo Acción, et le processus s'est avéré à la fois ambitieux et avantageux dans la mesure où l'expansion a tracé la voie de la diversification des sources de financement et du portefeuille de clients du Fondo Acción et a débouché sur la création de la Dotation du Compte des Amériques.

Suite à l'acquisition du Compte TFCA, le Conseil d'Administration du Fondo Acción a approuvé la création de la Dotation Malpelo en 2008, en partenariat avec le Global Conservation Fund - Fonds Mondial pour la Conservation des Espèces - (GCF) avec un fonds total de 5 millions de dollars US. Dès lors, le Fondo Acción a continué à diversifier son portefeuille de clients en recevant des financements de sources telles que la Banque Mondiale, la Walton Family Foundation, la Mac Arthur Foundation, et plusieurs entreprises privées opérant en Colombie.

Comme le Fondo Acción a élargi son rôle initial de gestionnaire du Compte des Amériques pour devenir une fondation aux multiples donateurs et aux sources de financement diversifiées, l'organisation a créé un certain nombre de mécanismes et d'outils de gouvernance qui reflétaient étroitement son expansion. Parmi ceux-ci, l'on peut mentionner la création de différents sous-comités du Conseil servant à cadrer les objectifs et les opérations des différents comptes, suivi d'un ensemble clair de procédures définissant le rôle et les responsabilités de chacun et garantissant une communication fluide entre les différents organes directeurs.

1.2 Structure du Conseil d'Administration et sous-comités

Le Fondo Acción a établi une structure de gouvernance caractérisée par un Conseil d'Administration travaillant conjointement avec un ensemble de Sous-comités chargés de répondre aux différents besoins techniques et thématiques des comptes du Fonds. Par ailleurs, un Comité de Surveillance du TFCA (TFCA/OC) a été créé pour surveiller la gestion du compte TFCA. Les différentes entités de gouvernance, ainsi que leur composition, sont présentées dans la Figure 4.



Conseil d'Administration/Conseil du Compte des Amériques

Émanant de l'échange dette-nature initial ayant donné lieu à la création du Fondo Acción, **le principal organe directeur de l'organisation est son Conseil d'Administration**, ou *Consejo Directivo*, qui est également appelé Conseil du Compte des Amériques. Ce Conseil est composé des huit membres suivants : 1) Le Directeur du Service de Planification Nationale (DNP) ou son/sa délégué(e), représentant l'État colombien ; 2) le Ministère de l'Environnement (MADS) ou son/sa délégué(e) ; 3) le Directeur de la Mission Colombienne de l'Agence des États-Unis pour le Développement International [USAID] ou son/sa délégué(e), représentant le Gouvernement des États-Unis ; et 4) cinq experts indépendants issus d'ONG environnementales ou en faveur de l'enfance, des organisations de développement communautaire, et des organisations académiques et scientifiques, représentant ces secteurs de la société civile. Dans sa composition, **les ONG représentent la majorité** des sièges du Conseil.

Comité de Surveillance de la Loi de Conservation de la Forêt tropicale

Le Conseil du Fondo Acción s'est mis d'accord sur la création du TFCA/OC au moment de la création du compte en 2004. Le **TFCA/OC est donc différent et indépendant** du Conseil des Amériques et possède cinq membres. Le TFCA/OC, tel qu'il est décrit dans les sections suivantes, exerce une autonomie considérable sur le Compte du TFCA. Il est important de noter que les représentants du Gouvernement des États-Unis siègent à la fois au Conseil des Amériques et au TFCA/OC. Le compte TFCA a aussi son propre **sous-comité financier** qui comprend, en plus des représentants des parties prenantes de l'accord d'échange de dette et des membres du personnel exécutif du Fondo Acción, un conseiller financier externe.

Sous-comités Techniques et Programmatiques

Le Conseil d'administration du Fondo Acción a créé plusieurs **Sous-comités pour le Compte des Amériques**, qui comprennent un sous-comité financier, un sous-comité de projets pour l'Environnement, un sous-comité de Projets pour l'Enfance et un sous-comité technique pour la Dotation Malpelo. Ces comités sont composés de représentants des parties spécifiques de l'accord de financement, des membres du personnel exécutif du Fondo Acción et des experts représentants d'ONG ou de la société civile pour les sujets spécifiques.

Pour tous les autres comptes gérés par le Fondo Acción, il existe des **sous-comités techniques**. Ceux-ci sont généralement composés de représentants du client ayant créé un compte auprès du Fondo Acción, ainsi que de différents membres de l'Unité exécutive du Fondo Acción.

Composition du Conseil

Le Fondo Acción conserve une présence majoritaire des représentants des ONG et de la société civile au sein de son Conseil des Amériques. Au-delà du fait d'établir une composition claire du Conseil, il existe, dans l'expérience du Fonds, un certain nombre de facteurs importants qu'il faut prendre en compte lorsque l'on choisit des Membres du Conseil.

Les Conseils d'Administration, et les organes directeurs en général, bénéficient de manière significative de la **diversité**. Il peut coûter plus cher de faire venir des représentants des régions (et pas exclusivement de la capitale) que d'avoir des Conseils centralisés, mais en fin de compte c'est plus avantageux. Les représentants régionaux apportent non seulement une vue plus complète, mais aussi des contacts clés et de nouvelles opportunités. Les représentants du secteur privé ont également apporté de nouvelles perspectives et de nouvelles pratiques, et constituent un élément de bon équilibre, en termes de gestion des risques, face aux représentants du secteur public extrêmement réfractaires à la prise de risques. La **rotation** du Conseil est un élément important à prendre en compte, et le fait d'avoir un Conseil relativement stable est aussi important que le fait de le renouveler périodiquement.

Les Membres du Conseil du Fondo Acción sont des représentants désignés, issus des secteurs public et privé, et les membres du TFCA/OC sont des parties prenantes directes dans le cadre du programme TFCA. Les membres du Conseil et les membres du TFCA/OC du Fondo Acción ne sont pas rémunérés. L'Unité Exécutive couvre les frais de transport et les frais quotidiens des membres du Conseil/OC qui vivent à l'extérieur de Bogota, ainsi que les frais liés aux réunions du Conseil/OC et aux missions ayant lieu à l'extérieur de Bogota.

Figure 4 : Composition du Conseil et de plusieurs sous-comités du Fondo Acción



1.3 Répartition des rôles et des responsabilités

Les différents organes directeurs du Fondo Acción sont mis en place avec une délimitation claire de leurs rôles et responsabilités. La figure 5 illustre cette répartition en spécifiant pour certains domaines d'opérations du Fonds quel organe directeur joue un rôle dans chaque domaine. Surtout, la délimitation des responsabilités place **les prises de décisions stratégiques, le contrôle et la gestion aux plus hauts niveaux de la gouvernance** (Conseil d'Administration/Conseil du Compte des Amériques, TFCA/OC). Ceci est très important, car ces représentants ne sont pas concernés par la gestion au niveau micro et cela donne donc à l'Unité Exécutive l'autonomie nécessaire. **L'Unité Exécutive joue un rôle clé de liaison ou de connecteur entre les niveaux supérieurs de gouvernance et tous les sous-comités. Les opérations prises en charge par les sous-comités, à leur tour, réduisent la charge de travail des organes directeurs de niveau supérieur** et contribuent à mettre en place une prise de décision efficace et efficiente.

Rôles et Responsabilités du TFCA/OC

Le TFCA/OC a une autonomie totale dans les domaines suivants, liés au compte TFCA :

- Concevoir et lancer les appels d'offres pour l'évaluation et la sélection des projets et des organisations admissibles à demander et à recevoir des subventions de TFCA ;
- Sélectionner les propositions et autoriser les subventions à ces organisations, afin de leur permettre de réaliser les activités exposées par TFCA ;
- Adopter, par un vote à la majorité, les règles opérationnelles internes du TFCA/OC, à condition que cette majorité inclue les votes affirmatifs des représentants dûment désignés de chacun des gouvernements ; et
- contrôler la mise en place des projets financés par les donations ou autres accords et déterminer si l'emploi du temps du programme et les autres objectifs de mise en place sont respectés.

Cadre juridique

Il y a un certain nombre de documents juridiques qui aident à définir la relation entre le Conseil d'Administration du Fondo Acción et l'Unité Exécutive. Tout changement dans les procédures de prise de décision doit être approuvé par le Conseil. Les documents régissant cette relation sont :

- **Le règlement** du Fonds
- **Les règles opérationnelles** adoptées par le Conseil
- Les dispositions du **Système de Contrôle de Qualité**.

Figure 5 : Délimitation des responsabilités de gouvernance du Fondo Acción

	Planification Stratégique	Budget et Administration	Octroi de Subventions	Gestion de l'actif Financier
Conseil d'Administration	Approuve un plan Stratégique sur 4 ans avec des objectifs stratégiques et des indicateurs de performances principaux	Approuve un budget opérationnel et un programme d'investissements pour le Plan Stratégique	Prend les décisions finales concernant l'octroi de subventions (y compris la subvention annuelle pour Malpelo)	Prend les décisions finales sur la dotation des Amériques (y compris la dotation Malpelo)
Directeur/ Unité Exécutive	Prépare des propositions pour le Plan Stratégique et les Stratégies d'Investissement de TFCA	Prépare des propositions de budgets d'exploitation et d'investissements pour tous les comptes. Chargé de toutes les questions administratives	Prépare les Termes de Référence pour tous les Appels d'Offre pour tous les comptes	Prépare des propositions pour la gestion Financière/des actifs
Sous-comités Techniques Spécifiques			Sous-comité Technique Dotation Malpelo Évalue le Plan de Gestion de Malpelo et les demandes de subvention annuelles	Sous-comité Financier du Compte Amériques Examine les propositions de gestion financière/ des actifs et contrôle les performances financières
			Sous-comités du Compte Amériques, de l'Environnement & de l'Enfance Évaluent les propositions et font des recommandations au Conseil des Amériques	
Autres sous-comités Techniques	Apportent des contributions à la Planification Stratégique	Apportent des contributions aux budgets opérationnels et d'investissements	Évaluent les propositions et font des recommandations au Conseil des Amériques	
Comité de Surveillance TFCA	Approuve des Stratégies d'investissements sur 4 à 5 ans pour le Compte TFCA	Approuve un budget opérationnel et des stratégies d'investissements pour le Compte TFCA	Prend les décisions finales concernant l'octroi de subventions avec le financement du Compte TFCA	Prend les décisions finales concernant la dotation TFCA
				Sous-comité Financier TFCA Examine les propositions de gestion financière/ des actifs et contrôle les performances financières

1.4 Outils clés de gouvernance et procédures

Comme mentionné ci-dessus, la répartition des rôles et des responsabilités au sein d'un fonds doit s'accompagner d'outils et de procédures bien définis qui créent une cohésion et une clarté au travers des différents organes directeurs, et le Fondo Acción adhère à un ensemble de procédures fixées pour établir une communication et une harmonisation entre ses différents organes directeurs.

Direction Exécutive

La tâche principale d'un Directeur Exécutif est sans aucun doute de gagner la confiance et le soutien du Conseil. Les principales qualités spécifiques requises pour cela sont :

- **La Communication** : Les propositions, les plans, les stratégies, les problèmes et les défis doivent être clairement exposés.
- **Compétences de négociation** : Les Conseils, Comités et autres organes directeurs préfèrent arriver à un consensus plutôt que de devoir procéder à un vote. Les cadres doivent proposer des options et des alternatives et doivent identifier un terrain d'entente afin de faciliter les accords.
- **Imputabilité** : Le Directeur Exécutif et son Unité doivent être disposés à se montrer imputables des performances de l'organisation. Le fait de définir et de se mettre d'accord sur les indicateurs de performance (tels que les Principaux Indicateurs de Performance, les rapports standardisés) conjointement avec le Conseil, en est un des aspects clés. Les Mémoires ou Comptes-rendus des réunions du Conseil sont également des traces très importantes.

Établir des canaux de communication

Les canaux de communication constituent une part importante de la manière dont les organes directeurs interagissent les uns avec les autres. Maintenir une bonne relation de travail entre le Conseil et l'Exécutif signifie disposer de **canaux de communication directs et ouverts**, amener les membres du Conseil sur le terrain pour qu'ils puissent visualiser les résultats de leurs décisions et donner au Conseil la possibilité de formuler leurs remarques et leurs opinions concernant les performances de l'Unité Exécutive.

Il y a cinq canaux de communication fondamentaux mis en place au Fondo Acción, pour permettre une interaction fluide entre le Conseil du Fonds, l'Unité Exécutive, et le personnel.

- Les réunions du Conseil et les réunions des sous-comités
- Les rapports
- Les Ateliers, en particulier pour les Plans Stratégiques
- Une communication directe entre le Conseil et l'Unité Exécutive
- Un processus spécifique pour répondre et traiter les demandes, les plaintes et les réclamations. Ce processus est décrit dans une rubrique du Manuel de Qualité (Système de Contrôle de Qualité, ISO 9001 2008).

Réunions du Conseil d'Administration

L'interaction entre le Conseil d'Administration et l'Unité Exécutive se produit généralement durant les réunions du Conseil. **Il y a au moins six réunions ordinaires du Conseil chaque année**, et la programmation couvre habituellement les sujets suivants :

- Validation de l'Aide-mémoire/Compte-rendu de la réunion précédente
- Rapport d'activité sur les tâches prévues
- Rapport d'activité sur le Plan Stratégique en cours
- Questions administratives
- Divers

La séance du mois de mars est spéciale parce que l'Exécutif présente un Rapport Annuel de Performance sur la mise en place du Plan Stratégique ainsi que les Audits Financiers et les Soldes Financiers.

Pendant la séance d'Octobre de la dernière année du Plan Stratégique, l'Exécutif et le Conseil réalisent un Atelier de planification Stratégique. L'atelier et la séance ont lieu en dehors de la capitale, dans un cadre spécial où tous les membres du Conseil peuvent se consacrer pleinement à la mise au point de la planification.

Processus de Planification Stratégique

Le Fondo Acción définit sa stratégie tous les quatre ans en utilisant la méthodologie du Tableau de bord Équilibré. La Planification Stratégique s'effectue conformément à une procédure incluse dans le Système de Contrôle de Qualité du Fondo Acción (Norme Internationale de Qualité ISO 9001-2008). Le processus décrit quand et comment le plan stratégique est mis en œuvre par le Fondo Acción, identifie les responsabilités du Conseil et de l'Exécutif et définit quels sont les procédures et instruments requis pour contrôler les performances et actualiser la stratégie. Le Plan Stratégique est un guide dans des domaines clés, tels que la levée de fonds, les communications, le marketing, l'image de marque, l'octroi de subventions, la viabilité financière, les investissements d'impact et la gestion des actifs incorporels. Au cours de la quatrième et dernière année du Plan Stratégique, le Conseil et l'Exécutif se rencontrent pour examiner la stratégie et préparer le nouveau Plan pour les 4-5 années suivantes.

Procédures d'Examen Interne

La procédure d'examen interne servant à renforcer les relations entre le Conseil et l'Unité Exécutive est le **Rapport de Performance Annuel**. Le Rapport est présenté au Conseil au cours du premier trimestre et est structuré en fonction des Objectifs et des Indicateurs clés de Performance définis dans le Plan Stratégique sur quatre ans. Ceci permet au Conseil et à l'Exécutif d'examiner les progrès réalisés et d'évaluer les performances concernant la mise en place de la stratégie de l'organisation.

La deuxième procédure d'examen interne est **un processus conçu pour répondre et traiter les demandes, les plaintes et les réclamations**. Ce processus est décrit dans une rubrique du Manuel de Qualité (Système de Contrôle de Qualité, ISO 9001 2008) et comporte deux activités :

- L'Unité Exécutive réalise une étude à partir d'un échantillon d'organisations, prises au hasard, qui ont participé à des appels d'offres lancés par le Fondo Acción et/ou ont été sélectionnées pour être bénéficiaires de subventions et ont des projets en cours de réalisation. Les résultats sont présentés annuellement au Conseil.
- Le Conseil et les membres du TFCA/OC répondent à une étude annuelle concernant l'Unité Exécutive et évaluent les performances de l'Unité sur les points suivants :
 - Le respect des objectifs du plan
 - L'utilisation raisonnable des ressources
 - L'apport d'une réponse adéquate et en temps voulu aux problèmes, défis et opportunités
 - L'Innovation
 - Les canaux d'information et de communication avec le Conseil
 - Les qualifications et compétences de l'Unité Exécutive
 - Le travail d'équipe
 - L'imputabilité

1.5 Résolution des conflits

Les outils et procédures de gouvernance peuvent servir à résoudre des conflits ou des désaccords susceptibles de survenir entre différents organes directeurs. Les exemples suivants montrent comment les accords de gouvernance du Fondo Acción aident à résoudre ces désaccords.

Modération entre l'unité Exécutive et le Conseil d'Administration

En principe, lorsqu'une proposition ou une initiative présentée par l'Exécutif au Conseil n'est pas acceptée, il y a deux mécanismes utiles permettant de traiter cette question :

- **Faire appel à un sous-comité** : l'Exécutif suggère de faire appel à un sous-comité existant (Finance, Projets) pour traiter les désaccords spécifiques, les commentaires et les suggestions formulés par le Conseil ;
- **Créer un Groupe de Travail** : l'Exécutif suggère la création d'un Groupe de Travail Spécial, avec, idéalement, la participation d'un représentant du Conseil.

Ces deux mécanismes favorisent la modération et sont utiles pour la résolution des conflits, parce que :

- Les discussions inutiles sont évitées ;
- La prise de décision est repoussée jusqu'au moment où le sous-comité ou le Groupe de Travail parvient à traiter le problème de manière adéquate ;
- La recherche d'une solution ou d'un compromis est prise en charge conjointement par l'Exécutif et les représentants du Conseil au sein du Sous-comité ou du Groupe de Travail.

Enfin, le Directeur Exécutif et l'Unité ont le devoir d'être **transparents** en tous points. Le fait de donner des informations imprécises, ou à un moment inopportun érode la confiance. La confidentialité concernant les prises de décisions et les discussions du Conseil constitue une autre facette de ce problème.

Procéder à une harmonisation entre les membres du Conseil

L'une des meilleures occasions de procéder à une harmonisation entre les objectifs des membres du Conseil et les objectifs du fonds est de le faire à travers le Processus de Planification Stratégique. Le fait d'impliquer les membres du Conseil dans le processus de planification pour les objectifs à long terme peut contribuer à entraver les intérêts spécifiques de court terme que les membres du Conseil sont susceptibles de nourrir, et à orienter les membres du Conseil vers les objectifs du Fonds. C'est aussi un instrument important permettant d'éviter les problèmes potentiels de conflits d'intérêts.

Relations entre le Conseil d'Administration/ Conseil du Compte des Amériques et le TFCA/OC

Le TFCA/OC est important parce qu'il exerce une autorité autonome sur la plupart des éléments clés des Comptes TFCA ; et pourtant, le Programme TFCA est l'un des 20 — ou plus — comptes et programmes actuellement gérés par le Fondo Acción. La répartition des responsabilités entre le Conseil et le TFCA/OC se base sur le fait que l'autorité est concédée au TFCA/OC pour le Compte TFCA seulement, et sur une garantie stipulant que le TFCA/OC accepte et reconnaît à sa juste valeur l'existence du Système de Contrôle de Qualité. Cela ne concerne pas les politiques adoptées par le Conseil d'Administration du Fonds (par exemple les pratiques de recrutement, les partenariats, la comptabilité, etc.).

Malgré cette répartition claire, le fait d'avoir deux entités de Conseil similaires a parfois soulevé des défis. Par exemple, le Conseil d'Administration du Fondo Acción s'est lancé dans un Processus de Planification Stratégique, comme mentionné ci-dessus, et pourtant, le TFCA/OC a décidé qu'il devait aussi avoir son propre Plan Stratégique. Comme compromis, l'Unité Exécutive a accepté de réaliser un exercice de planification stratégique à part, avec le TFCA/OC, et le TFCA/OC, en échange, a accepté d'utiliser la méthode du Tableau de Bord Équilibré déjà en place, pour créer le plan.

Parfois, le Fondo Acción a dû réformer son règlement, qui a été restructuré en 2004 pour intégrer l'existence et les opérations du TFCA/OC autonome. Depuis lors, à trois reprises, l'Unité Exécutive a présenté des projets de réformes au TFCA/OC dans le but de tenir son organe directeur au courant et d'expliquer que les réformes n'avaient pas affecté son autonomie par rapport au Conseil. Toutes les réformes ont été approuvées et mises en œuvre sur cette base.

1.6 Enseignements

Tout au long de son expansion, le Fondo Acción a été amené à adopter un certain nombre de pratiques qui facilitent les opérations du Fonds. Des entités de Conseil ont dû être créées afin de permettre au Conseil d'Administration de se concentrer sur les aspects stratégiques et de gestion de la gouvernance, tout en permettant aux Sous-comités spécifiques, qui tirent potentiellement parti de la présence de non-membres du Conseil, de contribuer aux décisions concernant la gestion en mettant au point des recommandations techniques et programmatiques.

Parmi les éléments importants de la structure de gouvernance du Fondo Acción, on peut citer les canaux et les outils de communication qui permettent d'harmoniser non seulement avec efficacité, mais aussi avec cohésion les différents organes directeurs du Fonds. Un Directeur Exécutif a un rôle clair à jouer dans ce processus, non seulement en prenant en charge les aspects quotidiens de la gestion du Fonds, mais aussi en facilitant la communication entre les sous-comités et le Conseil d'Administration.

L'interaction entre le Conseil d'Administration, les différents Sous-comités et l'Exécutif est modérée par une série de directives légales, de procédures de communication, et de processus internes de planification et de contrôle. Le règlement organisationnel, les manuels d'opérations et les systèmes de contrôles de qualité structurent les rôles, responsabilités et relations entre les différentes entités directrices du Fondo Acción, tandis que les réunions régulières du Conseil, les Rapports Annuels et les Ateliers de Planification créent une cohésion et une continuité entre les différentes entités directrices, en œuvrant dans le sens des objectifs à long terme du Fonds.

