

Gouvernance dans les milieux complexes: la fusion de Fonds Environnementaux

Auteur:

Karen McDonald Gayle

Fond:

EFJ

Jamaïque | 2013



Latin American and Caribbean
Network of Environmental Funds

Études de Cas

Gouvernance dans les milieux complexes: la fusion de Fonds Environnementaux

En 2012, en Jamaïque, deux fonds fiduciaires différents, tous deux créés par le biais d'échanges dette-nature avec le Gouvernement des États-Unis, ont entrepris un processus de fusion en un seul fonds fiduciaire pour la conservation, dans l'espoir d'améliorer leur efficacité et leur viabilité. Cette étude de cas décrit l'expérience de la fusion de l'Environmental Foundation of Jamaica (EFJ) avec le Forest Conservation Fund (FCF) - Fonds de Conservation de la Forêt, y compris les défis ayant surgi au sein des deux structures de gouvernance différentes, ainsi que la manière selon laquelle les structures optimales de chacun des fonds se sont associées pour former une nouvelle structure de gouvernance conçue pour assurer la performance et la durabilité du fonds unique.

3.1 Contexte et défi

Établissement des deux fonds d'origine

L'Environmental Foundation of Jamaica (EFJ) a été créé en 1993 dans le cadre d'un accord entre le l'État Jamaïcain (GoJ) et le Gouvernement des États-Unis (USG) en tant que partie de l'Initiative Entreprise pour les Amériques (IEA). L'IEA incluait les termes d'un échange dette-nature, et l'EFJ a été mis en place pour diriger et gérer les fonds résultant de cet échange (voir Encart 1). La mission de l'EFJ de gestion du fonds comportait deux volets : conserver les ressources naturelles de la Jamaïque et améliorer la survie et le développement des enfants en Jamaïque.

Le Forest Conservation Fund (FCF), d'autre part, a été créé en 2004 dans le cadre de la Loi sur la Conservation des Forêts Tropicales (TFCA), qui était également un échange dette-nature entre le Gouvernement des États-Unis et l'État jamaïcain. La mission du FCF visait à protéger les ressources naturelles et la biodiversité de la Jamaïque, spécifiquement grâce à des efforts de conservation de la forêt. Dans le cas de la loi TFCA, les frais afférents à l'échange de créances ont été pris en charge par The Nature Conservancy (TNC), et sont devenus donc partie intégrante de l'accord relatif au fonds. Dès le début, les négociations entre donateurs du TFCA étaient compliquées, et le FCF a finalement été mis en place avec une structure de gouvernance relativement anormale, en comparaison avec les autres fonds.

L'accord spécifique entre le FCF et le JPAT sur la gouvernance

La configuration initiale du LFCF comportait 3 mécanismes de gouvernance de base : 1) un Comité de Supervision a été créé, et chargé d'assumer les responsabilités typiques des fonctions du Conseil, appliquées aux autres accords de fonds fiduciaires de conservation, comme administrer l'octroi de subventions et réaliser des contrôles internes, 2) une entité légale supplémentaire, appelée Jamaica Protected Areas Trust (JPAT) - Fonds pour la Conservation des Aires Protégées de Jamaïque - a été créée dans le but de gérer les recettes, les investissements et les dépenses liés aux remboursements de dettes effectués auprès du Fonds, se basant sur le point de vue du TNC, selon lequel le JPAT pourrait assurer d'autres fonctions de défense de la conservation en général, en Jamaïque, et 3) un accord avec l'EFJ a été conclu, visant à ce que les opérations du FCF soient administrées par l'intermédiaire de l'équipe de l'EFJ déjà constituée.

Environmental Fund of Jamaica (EFJ)

- Créé dans le cadre de l'Initiative de l'Amérique (Initiative Entreprise pour les Amériques) en 1991
- Début des opérations en 1993
- Participation des Gouvernements des États-Unis et de Jamaïque
- Le Fonds est dirigé et géré par un Conseil d'Administration

Jamaica Protected Areas Trust – Fonds pour la conservation des Aires Protégées de Jamaïque (JPAT) et Forest Conservation Fund (FCF)

- Créé en 2004 dans le cadre de la Loi sur la Conservation des Forêts tropicales (TFCA)
- Participation des Gouvernements des États-Unis et de Jamaïque, en plus de The Nature Conservancy
- Le FCF possède son propre Comité de Supervision (OC) pour les fonds TFCA
- Le JPAT a joué le rôle de mandataire du FCF et possède son propre Conseil d'Administration, comprenant un Secréariat à la direction du FCF
- Le JPAT est devenu gestionnaire du FCF lorsque les accords initiaux ont échoué

Le FCF et le JPAT ont entamé les opérations relativement en douceur, en partie parce que leur mission était clairement définie et ciblée ; néanmoins, plusieurs problèmes sont apparus assez vite et ont été rapportés lors d'une évaluation indépendante du Fonds, en 2010. L'accord d'administration conclu avec l'EFJ s'est détérioré au cours de la première année, en raison de préoccupations relatives au fait que l'équipe de l'EFJ ne se concentrait pas suffisamment sur les problèmes du FCF/JPAT, et que les responsabilités du FCF en tant qu'administrateur étaient donc assumées par le JPAT. Le JPAT a pu créer un poste de Directeur Exécutif grâce à une subvention octroyée par le TNC, mais cet accord n'a duré qu'un an, car le JPAT n'a jamais réellement obtenu d'autre financement pour le personnel. L'OC, d'autre part, avait des difficultés à recruter et à garder ses Membres, et sa composition était critiquée pour être trop variable et tournée, à certains égards, vers le gouvernement.

L'un des plus grands défis à relever pour le FCF résidait dans le fait que la répartition des rôles et des responsabilités entre l'OC et le Conseil du JPAT n'était jamais claire, et chacune des entités faisait des efforts considérables, simplement pour faire valoir et clarifier son propre rôle. Globalement, les ambiguïtés concernant le leadership et l'autorité de la structure des deux Conseils ont généré une perte d'efficacité en termes de temps et d'argent. Selon l'évaluation réalisée en 2010, ces faiblesses étaient exacerbées par les règlements et les manuels opératoires du Fonds, qui, même s'ils étaient théoriquement bien fondés, présentaient néanmoins des lacunes dans certains domaines.

L'évaluation de 2010 a abouti à des recommandations selon lesquelles le FCF/JPAT devrait subir de considérables changements structurels. Parmi les solutions proposées, l'on suggérait de faire fusionner le JPAT et l'OC en une seule entité, de séparer le JPAT et l'OC et d'assigner au FCF la responsabilité de l'OC, ou de transférer l'autorité du JPAT et de l'OC vers l'EFJ. À partir des suggestions faites par l'USAID, l'on a finalement choisi la solution d'une fusion complète entre le JPAT/FCF et l'EFJ. L'objectif de cette fusion était d'introduire l'expérience de l'EFJ en termes de leadership et de structure de direction, dans le processus, plus récent, de développement de gouvernance du FCF, tout en accroissant le fonds de l'EFJ déjà constitué et en travaillant sur la base du processus entamé par le FCF de constitutions d'un fonds de dotation. L'objectif général était de se servir de la fusion comme d'une opportunité pour créer un Fonds Fiduciaire de Conservation durable pour la Jamaïque. Le « nouveau » fonds garde le nom d'EFJ ; cependant, il regroupe les missions des deux fonds et comprend une restructuration complète des Conseils de l'EFJ, du JPAT et du FCF, réunis en une seule entité (voir Encart 2 et Figure 6).

La 'nouvelle' Environmental Foundation of Jamaica (EFJ)

Mission : « Être le plus grand bailleur de fonds pour les initiatives visant la protection de l'environnement et la survie des enfants, dans l'intérêt du développement durable. »

Vision : « Être le leader régional en matière de financement et d'influence sur les politiques tournées vers la gestion de l'environnement et sa conservation, ainsi que la survie et le développement des enfants. »

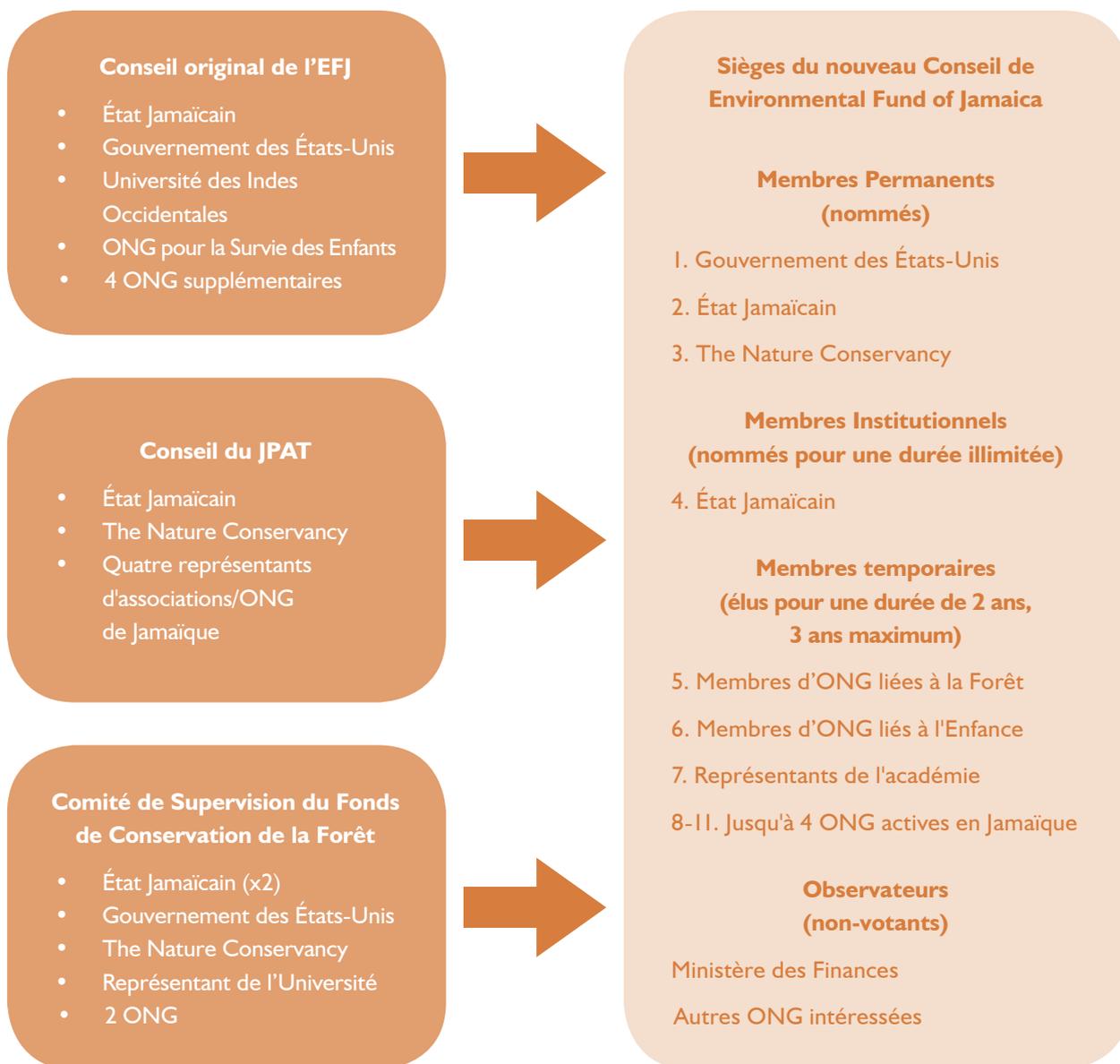
3.2 La nouvelle structure de gouvernance de l'EFJ

Les représentants et parties prenantes des fonds d'origine (parmi lesquels plusieurs membres du GOJ, de l'USG, de TNC et des Membres du Conseil sélectionnés au sein des 3 entités d'origine) ont discuté de la fusion et se sont mis d'accord sur la création d'un nouveau Conseil d'Administration pour l'EFJ résultant du regroupement. Ces participants ont également créé un Comité Fondateur qui guidera le fonds durant ses 2 premières années et assurera la transition graduelle vers la rotation établie pour le nouveau Conseil.

La composition du nouveau Conseil a été définie en analysant les forces et des faiblesses de chacun des fonds d'origine. Un Conseil Unique administrera le fonds nouvellement constitué, et le nouveau Conseil comporte un large nombre de sièges, avec une présence majoritaire des ONG. Il est divisé en trois types de membres, parmi lesquels les 3 signataires initiaux des accords sur l'échange de dette gardent des sièges permanents, le GOJ garde un siège indéfini, et les 7 sièges restants sont occupés par des représentants divers des ONG. Il est clairement stipulé que parmi les membres du Conseil doivent figurer une ONG consacrée à la forêt, une ONG consacrée à l'aide aux enfants, et des membres possédant une expérience juridique et financière, pour garantir un savoir-faire interne suffisant pour les prises de décisions de la direction du fonds. Le Président du Conseil sera une ONG choisie parmi les Membres du Conseil.

Le Conseil sera responsable de l'attribution des subventions, et chaque Directeur aura le droit de vote lors de toutes les décisions concernant les subventions. Les procédures de refus de l'EFJ seront réservées aux cas de conflits d'intérêts potentiels. L'on prévoit également que des Comités de Conseil soient créés, par exemple un Comité des Subventions qui serait constitué à la fois de membres du Conseil et de non-membres, pour analyser et émettre des recommandations sur l'attribution de subventions. Un Comité Exécutif et un Comité pour la Finance et les Investissements peuvent aussi être créés, pour aider le Conseil dans les décisions opérationnelles. Enfin, le Conseil peut créer des sièges supplémentaires et de nouvelles procédures de vote, dans le cas où de nouveaux fonds seraient obtenus auprès de donateurs supplémentaires.

Figure 6 : Fusion des trois entités de Conseil en une seule



3.3 Gestion et orientation stratégique

Un Plan Stratégique pour 2013-2015 a été élaboré et approuvé et comporte un certain nombre de priorités qui suivent les recommandations issues de l'évaluation du JPAT/FCF de 2010. Ce plan consiste en trois objectifs principaux pour le nouveau fonds : 1) la levée de fonds, permettant d'assurer la longévité et la durabilité de l'organisation ; 2) le Renforcement des Capacités, pour aider les bénéficiaires à surmonter les difficultés et garantir la réalisation de leurs objectifs ainsi que ceux du Fonds ; et 3) une amélioration de l'Efficienc e Opérationnelle, principalement en révisant et en regroupant les divers documents opérationnels pour le nouveau fonds. Un grand nombre des responsabilités prévues dans le Plan Stratégique incombent au Conseil d'Administration, et une répartition claire des rôles entre le Corps Exécutif et le Conseil d'Administration a été établie (voir Tableau 1).

Tableau I : Vue d'ensemble des stratégies du fonds, à partir du Plan Stratégique de 2013-2015

Stratégie	Responsabilité de Gouvernance	Exemples de tâches
1) Levée de fonds	Principalement le Conseil d'Administration, avec une participation relative de l'Exécutif et des Cadres Supérieurs	<ul style="list-style-type: none"> Assurer de nouveaux financements Maintenir la prudence financière Mesurer, évaluer et communiquer les répercussions à des donateurs potentiels Mettre à jour les Accords sur les Accords de Fiducie
2) Octroi de subventions et renforcement des capacités	Principalement l'Exécutif et les Cadres	<ul style="list-style-type: none"> Utiliser l'Outil d'auto-évaluation institutionnel pour le Renforcement des Capacités Faciliter l'encadrement parmi les bénéficiaires et entre l'EFJ et les bénéficiaires Apporter une aide directe aux bénéficiaires pour améliorer leurs points faibles Aider les bénéficiaires par des activités de sensibilisation
3) Efficience opérationnelle	Principalement le Conseil d'Administration, avec une participation relative du Secrétariat et de l'Exécutif	<ul style="list-style-type: none"> Tirer parti des points forts de l'EFJ et du JPAT/FCF afin de créer une politique opérationnelle intégrée pour le Fonds Établir et examiner un processus de Suivi et d'Évaluation pour les comptes-rendus sur l'impact du Fonds Examiner les sous-comités et l'adhésion des membres Affiner les procédures de levée de fonds Stigmatiser le travail d'EFJ et le communiquer aux parties prenantes intéressées

3.4 Réussites actuelles et défis

On a pu constater un certain nombre de réussites et de défis dans le processus de fusion d'EFJ jusqu'à présent. D'abord, les deux fonds ont bénéficié de la fusion, puisque l'EFJ avait des fonds de dotation réduits mais une plus longue expérience de management, et le FCF/JPAT était encore en plein développement en termes de collecte de fonds, mais possédait des fonds et une dotation financière. Les évaluateurs ont remarqué que, pour un pays de la taille de la Jamaïque, le fait d'avoir deux fonds fiduciaires distincts était potentiellement inutile. La fusion permet au FCF/JPAT de profiter de l'expérience plus solide de l'EFJ, en termes de gestion de fonds fiduciaire de conservation, comme par exemple les procédures de suivi plus formalisées de l'EFJ et l'expérience de l'EFJ dans la gestion de conflits d'intérêts potentiels, tandis que l'EFJ bénéficie des fonds sous-utilisés et des processus de subventions alternatives du FCF/JPAT.

Le Conseil d'administration nouvellement structuré a été chargé, en particulier, de répondre directement aux faiblesses spécifiques observées dans la cadre de l'accord du fonds FCF/JPAT initial. Un soin particulier a été apporté pour s'assurer que les membres du Conseil et leurs rôles soient clairement définis, pour que le Conseil bénéficie d'une palette suffisamment large d'expériences et d'intérêts et que les membres du Conseil soient majoritairement issus des ONG. Les inefficacités de procédure, caractéristiques de la structure de gouvernance initiale du FCF/JPAT, ont pu être évitées dans le cadre du nouveau Conseil.

Des difficultés liées à la fusion sont également apparues. D'abord, il a fallu longtemps pour établir un nouveau cadre légal pour le fonds, qui satisfasse les exigences des différents partenaires concernés, du Gouvernement des États-Unis, de celui de Jamaïque, et des représentants des organisations en présence, et la lenteur de ce processus a parfois découragé à la fois le Conseil et le personnel. La collecte de fonds, à ce moment-là, a été pratiquement interrompue, et certains partenariats ont été compromis.

Cependant, le personnel exécutif de l'EFJ remarque que la fusion a permis de créer un dialogue et une réflexion particulièrement utiles à chacun des fonds, et les résultats de ces débats vont permettre à la « nouvelle » EFJ d'être mieux préparé à poursuivre l'octroi de subventions et à aborder de nouveaux donateurs éventuels.

3.5 Enseignements

L'expérience du FCF/JPAT et de l'EFJ montre à quel point il est important de concevoir une structure de gouvernance qui réponde aux attentes des divers donateurs et des différentes parties, tout en maintenant un équilibre avantageux entre la complexité de la gouvernance et l'efficacité.

La fusion des deux fonds montre, toutefois, que procéder à des changements structurels significatifs est un processus qui, bien que complexe, peut être potentiellement nécessaire si l'on veut résoudre des faiblesses en termes de gouvernance et de gestion, pour assurer une cohérence et une durabilité à l'avenir. La « nouvelle » EFJ a un Conseil d'Administration bien défini qui est engagé dans un processus de Planification Stratégique, avec des rôles et responsabilités bien définis, pour permettre au Fonds d'avancer.