



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Mission permanente de la Suisse  
auprès des Nations Unies à New York

Permanent Mission of Switzerland to the United  
Nations in New York

**62ème session de l'Assemblée générale**

**Consultations officielles sur la cohérence à l'échelle du système des  
Nations Unies : Gouvernance**

**Déclaration  
de  
M. Thomas Gass**

**Mission permanente de la Suisse  
auprès des Nations Unies à New York**

**New York, le 17 avril 2008**

---

**62<sup>nd</sup> session of the General Assembly**

**Informal Meeting**

**System Wide Coherence: Governance**

**Statement by  
Mr. Thomas Gass**

**Permanent Mission of Switzerland  
to the United Nations**

**New York, April 17th 2008**

Messieurs les Coprésidents,

Ma délégation se félicite de l'occasion qui nous est donnée d'aborder plus en détail les mesures à prendre pour consolider la gouvernance et le dispositif de contrôle du système opérationnel des Nations unies dans le domaine du développement.

Dans le Document final du Sommet mondial de 2005, nos chefs d'État et de gouvernement appelaient à « coordonner notre représentation au sein des conseils d'administration des divers organismes de développement et d'aide humanitaire ». Ils soulignaient ainsi la responsabilité considérable que portent les États membres dans la mise en place de structures de gouvernance meilleures. L'efficacité de la gouvernance joue tout simplement un rôle essentiel dans l'amélioration de la cohérence. Le Sommet mondial implicitement a reconnu que la structure de gouvernance actuelle souffre des limites qui lui sont imposés par sa fragmentation.

Cela dit, il est évident que la recherche de la cohérence entre les politiques des États membres est en quelque sorte la raison d'être des Nations unies. Les structures et les processus de gouvernance peuvent et doivent très probablement être simplifiés et rendus plus efficaces, mais les Nations unies du XXI<sup>e</sup> siècle ne sauraient être une organisation dans laquelle un petit nombre de poids lourds prennent les décisions au nom de tous les autres membres. Au sein de l'ONU, la gouvernance sera donc toujours plus compliquée que dans des organisations dont les membres sont nettement moins nombreux, sont plus homogènes, ou alors dans lesquels c'est le poids économique qui confère à un petit nombre de membres le droit de parler fort et d'être écoutés. Tel est le prix de la légitimité des Nations Unies, de son autorité morale et de son caractère universel.

Un certain nombre de mesures ont été prises, depuis le Sommet de 2005, pour consolider la gouvernance et le dispositif de contrôle du système opérationnel dans le domaine du développement. Il y a eu la récente réforme de l'ECOSOC ; l'harmonisation et la simplification des ordres du jour entreprises au sein des conseils d'administration des fonds et programmes des Nations unies ; l'intégration du GNUM (UNDG) dans la structure du CCS (CEB); le cycle complet de TCPR bouclé entre 2004 et 2007, à la faveur duquel les rôles respectifs et différenciés de l'Assemblée générale et de l'ECOSOC dans la gestion des activités opérationnels ont été respectés et renforcés ; les réunions communes annuelles des conseils des agences ExCom, même si elles n'ont pas pouvoir décisionnel, etc.

Il y a encore à faire pour garantir la cohérence des politiques dans la réponse aux défis nouveaux, l'attribution des mandats et l'allocation des ressources dans l'ensemble du système, et pour améliorer en permanence l'efficacité de ce dernier. Il faudra – mais il ne suffira pas – que nous changions de façon de travailler avec les organes directeurs, à l'ECOSOC et à l'Assemblée générale. Nous proposons d'aborder ces questions avec le souci de mieux soutenir les initiatives des pays en développement visant à améliorer la cohérence du soutien qu'ils reçoivent des équipes de pays de l'ONU à l'échelon national.

J'aimerais m'attarder sur trois fonctions importantes de la gouvernance, qui toutes réclament notre attention, mais pour lesquelles les solutions risquent d'être très différentes.

**La première concerne les décisions portant sur la gestion des programmes.** Je vais prendre pour exemple l'approbation des programmes de pays.

Nous nous trouvons à présent dans une situation bizarre : certains pays se voient refuser la soumission d'un programme commun unique sous prétexte qu'il doit être approuvé par chacun des organes directeurs des fonds et programmes de ce même système de l'ONU. L'opposition à la rationalisation des programmes de travail du conseil d'administration du FNUAP du PNUD consistant à regrouper les programmes de pays en une même entité est aussi une forme de résistance au changement, de même que les pressions qu'exercent les directeurs régionaux des fonds et programmes pour contrecarrer les décisions du conseil visant à rationaliser la procédure d'approbation des programmes de pays. Tout cela rend le travail des États membres fastidieux et inefficace.

Dans le cas de la procédure d'approbation des programmes communs de pays, une solution consisterait à formaliser les réunions communes des agences ExCom, les dotant de réelles pouvoirs décisionnels, de sorte qu'elles puissent se saisir de ces programmes et les approuver en une seule étape. Il faudrait bien sûr encore tirer au clair les questions d'inclusion et de participation de membres du conseil d'administration du PAM, adopter un nouveau règlement interne et vérifier d'autres points juridiques. Il serait en particulier nécessaire de revoir les questions de rôle et de participation des états membres.

Une autre possibilité consisterait à s'appuyer davantage sur le segment opérationnel de l'ECOSOC, en l'utilisant, dans le cadre politique du TCPR, comme forum de discussion et de décision sur des questions communes aux agences des Nations unies : critères de qualité du PNUAD, définition du développement des capacités, etc. Une telle utilisation de l'ECOSOC exigerait une stricte discipline, si l'on veut éviter d'un côté de tomber dans la microgestion des agences et conseils, et de l'autre de renégocier les politiques qui relèvent de l'Assemblée générale. L'avantage de cette option, comparée avec celle proposant la création d'un conseil commun, est que l'impact des délibérations de l'ECOSOC dépasse les agences ExCom et atteint dans une certaine mesure les agences spécialisées, et que la question de la participation de pays membres n'est pas à rediscuter.

Une commission consultative d'experts pourrait être créée pour faciliter l'approbation des plans communs de pays des Nations unies. Un peu comme ce que fait actuellement le CCQAB pour les budgets, elle se prononcerait sur la qualité des programmes de pays, sur la base des critères définis par l'ECOSOC. Les programmes communs de pays pourraient être discutés dans le segment opérationnel de l'ECOSOC, après avis du comité consultatif d'experts, puis transmis aux conseils concernés pour approbation sur une base de non-objection et sans discussion, comme c'est actuellement le cas. Une telle procédure serait en plein accord avec les prérogatives légales des conseils d'administration.

**La seconde fonction de gouvernance appelant des améliorations est le contrôle de l'harmonisation et de la standardisation des processus et des procédures de gestion.**

La résolution 62/208 délègue explicitement et implicitement une responsabilité importante dans ce domaine au Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination

(CCS/CEB). La TCPR donne la liste des processus et des procédures que doit harmoniser et standardiser le système opérationnel des Nations unies, mais prévoit également au sein de l'ECOSOC un mécanisme permettant de porter une appréciation sur les progrès effectués par les États membres dans ce domaine.

**La troisième fonction de gouvernance à améliorer porte sur la cohérence des politiques définies au sein du système opérationnel des Nations unies.**

De notables progrès ont été faits dans l'alignement des fonds et programmes et des agences spécialisées sur les politiques adoptées par l'Assemblée générale. Les États membres devront continuer de s'assurer en permanence que les rôles et fonctions sont bien respectés en matière de contrôle : le rôle de l'Assemblée générale dans la définition des politiques ; celui de l'ECOSOC comme principal organe de coordination et d'examen ; celui des organes de direction des agences, fonds et programmes de l'ONU dans le contrôle et la gestion ; et la responsabilité de gestion quotidienne de la direction des agences.

Pour ce qui est des décisions à venir, l'Assemblée générale va examiner cet automne un rapport sur les formules possibles pour rendre quadriennal l'examen complet des activités de développement portant actuellement sur un cycle de trois ans, ce qui devrait aligner mieux encore les stratégies des fonds, programmes et agences sur les politiques générales de l'Assemblée générale. Il suffirait probablement de porter à deux ans le plan stratégique à moyen terme de l'Unicef, soit jusqu'à 2011, pour faire sauter le principal obstacle à la quadriennalisation du TCPR (2008-2011).

Messieurs les Coprésidents,

Je dirai pour conclure que nous percevons un certain nombre d'améliorations possibles à apporter à la gouvernance du système opérationnel de l'ONU dans le domaine du développement. Elles répondraient à une bonne part des exigences formulées dans le Document final du Sommet mondial, sans pour autant toucher à des propositions plus controversées du rapport du Groupe de haut niveau.

Étant donné que rien n'a été prévu pour l'instant pour approfondir la discussion sur ces idées, nous proposerions de lancer une consultation distincte à ce sujet.

Je vous remercie.

Distinguished Co-Chairs,

My delegation appreciates the opportunity to elaborate on the steps needed to further strengthen the governance and oversight of the UN operational system for development.

In 2005, the World Summit called for “a better coordination of our respective representation on the governing boards of the various development and humanitarian agencies.” By this, our Heads of State and Governments underlined that Member States bear considerable responsibility for finding better governance structures. Effective governance is simply pivotal to any effort to improve coherence. Implicitly, the WS was also recognizing that the current governance structure is severely limited by its fragmentation

Notwithstanding this, it is evident that seeking policy coherence among Member States is to some extent the *raison d'être* of the UN. While the governance structures and processes can and should be made simpler and more efficient, the UN of the 21st Century can not be an organisation in which only a few powerful Member States decide on behalf of others. Governance of the UN will therefore always be more complicated than in organisations where membership is smaller and more homogeneous, or the voice and influence so strongly weighted by economic strength that the governance *de facto* resides with very few. But this is the price to pay for the legitimacy, the moral authority and the universality of the Organisation.

Since the World Summit in 2005, some steps have been undertaken to strengthen governance and oversight of the operational system for development. These include the recent ECOSOC reform; measures undertaken within the Executive Boards of the UN Funds and Programmes to harmonise and simplify agendas; the inclusion of UNDG into the CEB structure; completion between 2004 and 2007 of a full TCPR cycle during which the respective and differentiated roles of the GA and the ECOSOC with regard to the operational activities were respected and strengthened; annual joint meetings of the Boards of the ExCom Agencies, albeit without decision authority; etc.

More progress is needed to ensure coherent policies in responding to emerging challenges, assigning mandates and allocating resources throughout the system, and to continuously improve the system's effectiveness. Such progress may notably require changes in the way we do business within governing bodies, in the ECOSOC and in the GA. Our “Golden Rule” in approaching these questions should always be to better support initiatives by developing countries to increase the coherence of the support they receive from their UN Country Teams.

I would like to dwell on three important functions of governance, which require our attention, but for which the solutions are probably very different:

**The first function is that of decision making related to the management of programmes.**, I will take the Country Programmes approval process as an example.

We are currently confronted with the peculiarity that certain countries, wishing to present a single common UN programme for approval are turned down with the argument that such a single common programme needs separate approval by each

of the governing bodies of the Funds and Programmes of the same UN system. We are also witnessing resistance to change when attempts to streamline the work programmes of the UNDP/UNFPA Executive Boards to regroup Country Programmes under one joint item are opposed, or when regional directors of Funds and Programmes actively lobby against Board decisions to streamline the country programme approval process. Such situations make the work of member states tedious and inefficient.

In the case of the approval process for common country programmes, one option would be the formalisation of the Joint Meetings of the ExCom-agencies and their endowment with decision-making power, so that they could receive and approve these programmes in one step. This option would obviously require further work to solve questions related to the inclusion/participation of members of the WFP Executive Board; the adoption of new rules of procedures and other legal questions – such as issues of voice and participation may need to be resolved.

A second option would be to make an expanded use of the operational segment of ECOSOC as the forum to discuss and decide, within the political frame of the TCPR, issues which are common to the UN agencies, such as quality criteria for UNDAFs, a definition for capacity development, etc. Using the ECOSOC in this way, would require great discipline to avoid micro-managing of the agencies and boards on the one hand, and the renegotiation of policy issues that are of the competency of the GA on the other hand. This option has the advantage over the Joint-Board proposal, namely that the deliberations in the ECOSOC have a bearing beyond the ExCom Agencies and include to some extent the specialised agencies, also the difficult question of membership is already resolved.

In order to facilitate the approval of common UN country plans, the ECOSOC could establish an expert advisory committee. Such a committee could function in a similar way as the ACABQ is functioning in regard to budgets. It would be asked to provide an opinion on the quality of the country programme, on the basis of criteria established by the ECOSOC. Common Country Programmes that have been reviewed by this advisory expert committee could subsequently be discussed in the operational segment of ECOSOC and forwarded to the respective boards for approval on a non-objection basis and without discussion, as is currently the case. This would fully respect the legal prerogatives of the Boards.

**The second governance function which calls for improvements is the oversight of the harmonisation and standardisation of management processes and procedures.**

Resolution 62/208 explicitly and implicitly delegates an important responsibility in this regard to the UN Chief Executive Board on Coordination (CEB). While the TCPR provides a list of processes and procedures that need to be harmonised and standardised by the UN operational system, it also foresees a mechanism through which the UN membership, within the ECOSOC, is to be appraised of progress by the CEB in this regard.

**The third governance function that can be improved relates to the coherence of policy making within the UN operational system.**

Considerable progress has been made in assuring implementation by the Funds and Programmes and Specialised Agencies of policy guidance issued by the General Assembly. Member States will continuously need to ensure that the respective oversight roles and functions are respected: The role of the General Assembly in policy formulation; the role of the ECOSOC as main body for coordination and review; the role of the governing bodies of the UN agencies, funds and programmes in oversight and management; and the day-to-day management responsibility of the senior management of these agencies.

In terms of forthcoming decisions, the GA will consider this autumn a report on possible options to extend the Triennial Comprehensive Policy Review cycle to a Quadrennial cycle, with a view to further improving the alignment of the strategies of Funds, Programmes and Agencies with the GA policy framework. Extending the Medium Term Strategic Plan of UNICEF by two years, i.e. until 2011, would probably remove the main practical obstacle to changing the TCPR (2008-2011) to a QCPR.

Distinguished Co-Chairs,

In conclusion, we see a number of achievable improvements to the governance of the UN operational system for development: Improvements that would go a long way in responding to the mandate of the World Summit Outcome Document, while staying clear of some of the more controversial proposals of the HLP Report.

As there is currently no forum to discuss some of these ideas further, we would recommend the creation of a separate consultation track to deal with these issues.

Thank you.