

Revue du Forum politique de haut niveau : vers une institution pivot pour la coordination de la Décennie d'action et de réalisations

Elisabeth Hege, Lucien Chabason, Damien Barchiche (Iddri)

Le Forum politique de haut niveau (FPHN) devrait jouer un rôle moteur dans la coordination de la « Décennie d'action et de réalisations » annoncée par la déclaration politique du Sommet sur les Objectifs de développement durable (ODD) de 2019. Jusqu'à maintenant, le FPHN a principalement fonctionné comme une instance destinée à examiner les progrès réalisés pour chacun des Objectifs de développement durable (ODD), au niveau des pays. Son mandat initial étant cependant bien plus large, il est légitime d'attendre qu'il fournisse des orientations politiques et joue un rôle actif dans la création de synergies entre les efforts pour atteindre les ODD individuels.

Le processus d'évaluation en cours visant à examiner le format et les aspects organisationnels du FPHN doit se poursuivre au moins jusqu'au mois de juin 2020. Il offre une opportunité de réorienter le FPHN vers une véritable mise en œuvre de son mandat en jouant un rôle central dans la gouvernance internationale du développement durable. Le FPHN dispose en effet de la légitimité nécessaire pour devenir une institution permettant de stimuler l'action et les réalisations concrètes aux niveaux national et global, donnant le cap, engageant le dialogue et coordonnant les actions. Si jusqu'à présent le secrétariat du FPHN, doté de faibles financements, s'est montré réticent à endosser ce rôle moteur, une issue ambitieuse du processus d'évaluation et quelques idées audacieuses pourraient changer cet état de fait.

MESSAGES CLÉS

La présentation des revues nationales volontaires (*Voluntary National Reviews - VNR*) est une pièce maîtresse du FPHN. Toutefois, plusieurs améliorations pourraient être apportées afin de renforcer la redevabilité et permettre que cet exercice contribue véritablement à susciter des actions supplémentaires au niveau national, comme, par exemple, en donnant un rôle d'évaluation par les pairs aux experts de la société civile et à d'autres pays.

Les revues par thème et par ODD ont jusqu'à aujourd'hui représenté un autre élément central des FPHN. La valeur ajoutée de ces discussions très générales et sans résultats pragmatiques est faible. Le FPHN pourrait devenir l'instance où les organisations intergouvernementales appellent à des dialogues sur des aspects qui dépassent leur mandat mais qui touchent à leur domaine de compétences, avec les entités concernées. Le FPHN pourrait également

prendre l'initiative d'organiser des dialogues intersectoriels autour des transformations identifiées par le *Rapport mondial sur le développement durable*.

Au-delà, le FPHN devrait inviter les institutions intergouvernementales à collaborer autour de plans d'action intersectoriels afin de surmonter les obstacles à la mise en œuvre dus aux mandats limités de chaque organisme et convention. Le FPHN est par exemple bien positionné pour traiter les questions d'ordre socio-économique et pourrait inviter la Convention sur la diversité biologique et les autres institutions intergouvernementales compétentes à présenter des plans d'action pluriannuels communs, en commençant par les infrastructures et l'agriculture. Une fois ces plans d'action adoptés, le FPHN devrait assurer le suivi des progrès accomplis. Et des plans d'action similaires pourraient être lancés pour d'autres ODD non atteints.

Quel rôle le Forum politique de haut niveau (FPHN) peut-il jouer dans le cadre de la « Décennie d'action et de réalisations » instituée par les Nations unies ? Il est prévu qu'il tienne une réunion en juillet 2020 sous le thème « Trajectoires de changement pour concrétiser la Décennie d'action et de réalisations en faveur du développement durable ». Mais est-il en mesure de générer des réponses à une thématique d'une telle ambition et d'enrichir les discussions qui se tiennent au sein des enceintes de négociation des questions de climat et de biodiversité, mais aussi ailleurs ?

Compte tenu du format actuel du forum, les attentes sont modérées. Toutefois, le processus d'examen et d'évaluation du format et des aspects organisationnels actuellement mené par l'Assemblée générale des Nations unies offrent une opportunité de mieux positionner le FPHN.

1. QUELLE VALEUR AJOUTÉE DU FPHN À CE JOUR ?

Le processus d'examen du format et des aspects organisationnels du FPHN a été lancé le 10 février 2020 dans l'objectif de « tirer parti des enseignements tirés du premier cycle du Forum et d'autres mécanismes relevant de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social qui ont trait au suivi et à l'examen de la mise en œuvre de l'Agenda 2030 pour le développement durable » (A/RES/70/299, §21). Il s'agit là d'une opportunité pour une meilleure synchronisation des agendas du Conseil économique et social des Nations unies (ECOSOC) et du FPHN. Qu'attendre d'un processus d'évaluation « ambitieux », selon les termes de la déclaration politique du Sommet ODD ?

Premièrement, le processus devrait repositionner le FPHN afin qu'il puisse pleinement répondre à ses mandats et en particulier ceux qui ont été négligés jusqu'ici. Il a pour objectifs (Res A/67/290. §2) :

- d'exercer une action mobilisatrice, donner des orientations et formuler des recommandations en vue du développement durable ;
- de suivre et passer en revue les progrès accomplis dans la concrétisation des engagements pris en faveur du développement durable ;
- d'améliorer l'intégration des trois dimensions du développement durable de manière holistique et intersectorielle à tous les niveaux ;
- d'avoir un programme ciblé, dynamique et pragmatique ;
- d'accorder l'attention voulue aux problèmes nouveaux et naissants que pose le développement durable.

Lors d'une récente étude réalisée par le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU (DAES), la majorité des personnes interrogées a indiqué être tout à fait d'accord ou plutôt d'accord avec l'affirmation selon laquelle le FPHN fonctionne bien en tant que forum pour dresser un inventaire des progrès accomplis et partager les enseignements à retirer, répondant ainsi à son mandat de suivi et d'examen des progrès. Bien que les modalités de cet exercice d'inventaire et de partage

d'enseignements *via* les revues par thème et les revues nationales volontaires (VNR) puissent encore être améliorées, il existe d'autres mandats pour lesquels le FPHN a fourni bien moins de résultats.

Par exemple, le FPHN devrait mettre davantage l'accent sur son mandat de renforcement des synergies entre ODD, ne serait-ce que parce que le caractère intégré de l'Agenda 2030 constitue l'une de ses principales valeurs ajoutées.

Le FPHN a également sous-performé pour ce qui est de fournir des orientations politiques et des recommandations et d'encourager un programme pragmatique.

2. TROIS IDÉES POUR L'AMÉLIORATION DU FPHN

Idée 1 : Renforcer la redevabilité au sein de l'exercice des VNR

Le segment politique de la session annuelle du FPHN est marqué par la présence de représentants de haut niveau, ministres et secrétaires d'État, et par la présentation des revues nationales volontaires (VNR). Le nombre de pays qui ont effectivement participé à cet exercice consistant à présenter les progrès réalisés et à répondre aux questions posées par d'autres pays et par des organisations de la société civile (OSC) constitue en soi un succès. Mais l'exercice ne s'est pas montré entièrement convaincant en tant que processus clé de redevabilité pour la mise en œuvre des ODD. La qualité des rapports nationaux varie considérablement, et les questions posées par d'autres pays sont souvent de convenance. Les pays ont jusqu'ici principalement fourni un aperçu des politiques existantes contribuant aux ODD, et ont rarement initié des débats sur les réformes politiques.

Dans le Programme d'action d'Addis-Abeba, les États membres sont convenus que « *(notre) action s'articulera autour de stratégies de développement durable cohérentes, pilotées par les pays et s'inscrivant dans des cadres de financement nationaux intégrés* ». En réponse à l'Agenda 2030, de nombreux pays ont redynamisé leurs stratégies ou plans de développement durable. Mais seuls quelques-uns ont présenté un plan de financement concret pour la mise en œuvre des ODD. Il s'agit clairement là d'une dimension qui pourrait être améliorée au sein de l'exercice des VNR, les pays seraient alors en position de mieux relier les défis de la mise en œuvre et du financement de l'Agenda 2030. Tous les pays devraient être encouragés, et dans certains cas, assistés, dans leurs efforts de mise au point et de présentation de cadres de financement visant à appuyer leurs stratégies nationales en matière d'ODD. Comme mis en évidence par le rapport de 2019 du Groupe de réflexion inter-institutions sur le financement du développement, de tels cadres de financement « étudient toute la gamme des sources de financement et de moyens de mise en œuvre non-financiers disponibles pour le pays et établissent une stratégie de financement afin d'obtenir des ressources, gérer les risques et atteindre les priorités en matière de développement durable. »

Les examens nationaux volontaires sont encore très loin des exercices d'examen par les pairs, tels que ceux mis en œuvre par l'OCDE par exemple au sein du Comité d'aide au développement. La réunion du groupe d'experts de décembre 2019, par exemple, énonce qu'il existe encore une marge d'amélioration pour que l'exercice des VNR offre un espace pour l'apprentissage par les pairs et des discussions plus techniques. Accroître l'indépendance en matière d'évaluation des progrès constituerait une amélioration importante.

En outre, les propositions suivantes pourraient renforcer la qualité de l'exercice des VNR :

- confier le suivi à un ou deux pays « observateurs » et à des experts, indépendants, de la société civile de l'ensemble du processus national d'élaboration des rapports par pays volontaires, ces observateurs devenant les intervenants officiels durant la phase d'examen ;
- renforcer les examens par les pairs par pays réalisés au niveau régional par le biais des Commissions économiques régionales telles que la CEANU ou la CEPALC¹ ;
- le DAES de l'ONU pourrait aider les pays à se concentrer sur l'efficacité des politiques, en procédant à l'évaluation des actions passées et en cours, en évaluant l'écart existant entre les tendances et les objectifs visés, et en identifiant les principaux obstacles à l'action.

Idée 2 : Axer les discussions thématiques sur la manière de gérer compromis et synergies entre ODD

Le segment technique du FPHN a été principalement structuré autour des revues par thème et par ODD individuel. Toutefois, le FPHN devrait se concentrer davantage sur les questions transversales et celles qui ne peuvent pas être abordées ou réglées au sein des conventions sectorielles et des institutions spécialisées à elles seules. Dans une lettre adressée aux commissions techniques de l'ECOSOC et à d'autres organismes intergouvernementaux, la présidente de l'ECOSOC, Mona Juul, a appelé à ce que soient produites des contributions au FPHN 2020, dans lesquelles il est demandé aux organismes intergouvernementaux d'exposer des mesures clés pour contribuer à des « actions accélérées et des trajectoires de changement » pour les ODD et également d'identifier les principales lacunes existant entre « la mise en œuvre de l'Agenda 2030 et la sphère de responsabilité de l'organisme intergouvernemental », « en ayant à l'esprit les interrelations existant avec d'autres objectifs et cibles ». Cet appel représente une opportunité de porter au FPHN une exigence de dialogue et de collaboration entre les organismes intergouvernementaux compétents afin de combler ces lacunes. L'ECOSOC et le FPHN pourraient jouer un rôle moteur dans la coordination de ces collaborations et la lettre de la présidente constitue un pas dans la bonne direction.

Plusieurs ODD devraient par conséquent être débattus de manière simultanée, en se concentrant sur les synergies et les

conflits dans les efforts menés pour les mettre en œuvre et en présentant les meilleures pratiques en vue de solutions intégrées. Le risque lié au fait de débattre des ODD de manière individuelle est que les spécialistes ne se défassent pas des pratiques et des approches qu'ils ont mises au point avant l'Agenda 2030, sans les remettre en question en tenant compte de son objectif général qui est d'éradiquer la pauvreté tout en transformant les modèles économiques. Considérer sérieusement l'Agenda 2030 signifierait par exemple que les discussions thématiques sur les infrastructures (ODD 9) se concentrent sur la façon d'éviter les situations de blocage intenable et de garantir que de nouveaux projets d'infrastructure soient conçus au sein de stratégies plus vastes de décarbonation, de réduction des inégalités, de préservation de la biodiversité et de réduction des déchets (quatre tendances en matière d'ODD qui sont particulièrement à la traîne).

Le *Rapport mondial sur le développement durable* (GSDR) met en garde contre les dangers d'une approche de mise en œuvre en silo qui ne rende pas justice aux promesses d'un agenda intégré et transformatif^{2,3}. Le GSDR définit six points d'entrée transformatifs pour la mise en œuvre des ODD⁴ qui présentent des défis transversaux mais concrets ; les discussions thématiques lors des futurs FPHN pourraient être structurées autour d'eux en invitant des experts appartenant à différentes communautés ODD afin de débattre, selon leur point de vue, des six points d'entrée transformatifs du GSDR. Cela pourrait conduire à des questions telles que : « Comment concevoir des politiques qui répondent à l'augmentation de la faim dans le monde tout en réagissant aux tendances alarmantes en matière de perte de biodiversité et de changement climatique ? »

Se concentrer sur les ODD qui accusent le plus de retard ou prendre en compte la distance restant à parcourir pour atteindre une cible d'un ODD dans le choix des questions à débattre pourrait également être un moyen d'accroître la valeur ajoutée du FPHN et constituer une opportunité pour présenter des points d'action concrets (également recommandé par certains membres du groupe d'experts, déc. 2019).

Idée 3 : Solliciter et assurer le suivi des plans d'action intersectoriels.

Le FPHN devrait se positionner comme une instance qui invite les différentes institutions et conventions à se rassembler autour de plans d'action communs traitant de la question des interdépendances, jusque-là prise en compte dans les discours mais ne conduisant pas automatiquement à des changements de

¹ De Burca, D. (8 oct. 2019). Where to for HLPF Review Process? *IISD SDG knowledge hub*.

² Groupe de Scientifiques Indépendants nommés par le Secrétaire général des Nations unies (2019), *Global Sustainable Development Report 2019: The Future is Now – Science for Achieving Sustainable Development*, Nations unies, New York.

³ Hege, E. *et al.* (2019). Initial assessment and conditions for success of the 2030 Agenda for Sustainable Development. *IDDRI study*.

⁴ Placer le bien-être humain au cœur des politiques ; rendre les économies justes et durables ; transformer les systèmes et les habitudes alimentaires ; décarboner les systèmes énergétiques et assurer un accès universel à l'énergie ; repenser le développement urbain et périurbain ; et gérer de manière durable l'environnement commun mondial.

pratiques. Passant à l'étape suivante, le FPHN pourrait convier différentes parties à travailler sur les conflits et les synergies existant entre les ODD en initiant des programmes de travail communs entre les institutions sectorielles ; il devrait pour cela s'aligner sur le programme, plus large, des Nations unies concernant le développement durable (biodiversité, climat, océans, égalité femmes-hommes, santé, etc.).

Une première occasion pour le lancement de tels plans d'action intersectoriels en 2020 est la négociation du nouveau cadre mondial pour la biodiversité. Les Objectifs d'Aichi font partie des cibles des ODD arrivant à échéance cette année, et ils n'ont pas été atteints. La Convention sur la diversité biologique (CDB) ne peut se permettre d'adopter un ensemble de cibles plus ambitieux sans actions concrètes en matière de mise en œuvre. Toutefois, si ces moyens de mise en œuvre sont uniquement discutés au sein de la convention, elle ne sera jamais en mesure de traiter tous les principaux facteurs de perte massive de biodiversité : agriculture et pêche ; infrastructures et développement urbain ; surexploitation des forêts ; changement climatique ; pollutions et espèces invasives.

Le FPHN dispose d'un mandat bien plus large que la CDB ou toute autre convention sectorielle. En ce sens, son travail et son programme pourraient être complémentaires des conventions, qui sont par définition limitées aux questions spécifiques auxquelles elles sont liées. Tandis que les conventions sectorielles traitent de problèmes concrets, le FPHN pourrait gagner en valeur ajoutée en devenant un lieu où mettre au point des solutions afin de traiter les facteurs socio-économiques causant ces problèmes ainsi que les synergies négatives existant entre différents ODD (disons, par exemple, croissance économique *versus* biodiversité). Il devrait être (ou devenir) le cadre logique pour piloter les synergies entre les ODD de portée socio-économique et les conventions environnementales telles que la CDB. Ces synergies pourraient prendre la forme de plans d'action mis au point de manière conjointe par les institutions internationales concernées telles que la DOALOS (Division des affaires maritimes et du droit de la mer des Nations unies), l'UNESCO, l'ONU-Habitat, la FAO, la Banque mondiale, l'ONUDI (Organisation des Nations unies pour le développement industriel), l'OMI et la CDB. En guise de test, la déclaration ministérielle du FPHN de 2020 pourrait inviter la CDB et la FAO à élaborer un

plan d'action commun visant l'agriculture, et la CDB, le PNUD et la Banque mondiale un plan d'action commun portant sur les infrastructures ; les deux seraient présentés lors du prochain FPHN, en 2021, afin d'appuyer le résultat de Kunming dans le contexte de la mise en œuvre de l'Agenda 2030 et de la Décennie d'action et de réalisations. Une telle invitation pourrait être formulée comme suit :

« Le FPHN invite les agences et les processus de l'ONU concernés, y compris la Banque mondiale et l'OMC, à préparer des plans d'action spécifiques en collaboration avec la CDB, afin de contribuer à la mise en œuvre du cadre stratégique post-2020, dans le contexte de la réalisation générale de l'Agenda 2030. De tels plans d'action porteraient sur l'agriculture, les infrastructures, l'urbanisation, le tourisme, les transports, la foresterie, la pêche, l'énergie relativement à leurs interrelations avec la biodiversité. Le FPHN, en collaboration avec ECOSOC, serait responsable de la mise au point et du déroulement du programme relié à ces plans d'action pluriannuels ».

Tirer profit du programme multilatéral de cette année pour lancer de tels plans d'action transversaux serait une manière d'apporter du sens et de la crédibilité au thème central du FPHN pour 2020 : « Trajectoires de changement pour concrétiser la Décennie d'action et de réalisations en faveur du développement durable ».

CONCLUSION

Si l'Agenda 2030 est devenu un cadre de référence qui ne peut facilement être ignoré, il souffre cependant d'un manque de champions et de leadership en vue d'une mise en œuvre efficace. Dans ce contexte, le FPHN doit s'attacher à encourager les trajectoires de transformation, que ce soit par le biais de l'exercice des VNR ou des discussions thématiques, mais surtout en invitant les organismes intergouvernementaux à collaborer sur des plans d'action communs. Le processus d'évaluation en cours, qui devrait inclure des contributions émanant de la société civile, est une opportunité de se saisir de ces idées et d'amener le FPHN à s'approcher davantage du mandat qui est le sien, à savoir la création de synergies, le renforcement de l'intégration et l'adoption d'un programme pragmatique.

Citation : Hege, E., Chabason, L., Barchiche, D. (2020). Revue du Forum politique de haut niveau : vers une institution pivot pour la coordination de la Décennie d'action et de réalisations. Iddri, *Propositions* N°02/20.

Cet article a reçu le soutien du gouvernement français au titre du programme « Investissements d'avenir », administré par l'Agence nationale de la recherche (ANR) sous la référence ANR-10-LABX-14-01.

CONTACT

elisabeth.hege@iddri.org
damien.barchiche@iddri.org

Institut du développement durable
et des relations internationales
41, rue du Four – 75006 Paris – France

WWW.IDDRI.ORG
[@IDDRI_THINKTANK](https://twitter.com/IDDRI_THINKTANK)