

Fidèles à nos engagements

*Rapport de redevabilité
du Gouvernement de l'Espagne*

Juillet 2021

Annexe I

Méthodologie



GOBIERNO
DE ESPAÑA



GOBIERNO
DE ESPAÑA

**Fidèles à nos
engagements**

—*Annexe I. Méthodologie*



Sommaire

Partie I. Fondements méthodologiques	3
I. Objet de la méthodologie	4
II. Considérations préliminaires : cadre théorique des exercices de redevabilité... 4	
1. Concept.....	4
2. Expérience comparée	6
III. L'exercice de redevabilité de la Présidence du gouvernement de l'Espagne 8	
1. Contexte et cadre réglementaire	8
2. Origine et objectif de l'engagement de rendre des comptes aux citoyen·nes.....	10
3. Définition et caractéristiques.....	11
4. Principes	12
5. Méthode de travail et outils	15
6. Analyse des engagements	16
7. Initiatives	23
8. Mise en œuvre des engagements	25
9. Présentation du rapport de redevabilité	30
10. Validation des résultats	34
IV. Bibliographie	35
Partie II. Analyse effectuée par le GAM.....	36
I. Analyse méthodologique : origine, finalité et portée.....	37
II. Composition du GAM.....	37
III. Dynamique de travail du GAM	39
IV. Résultats de l'analyse méthodologique	41
Partie III. Diffusion de la redevabilité	47



GOBIERNO
DE ESPAÑA

**Fidèles à nos
engagements**

— *Annexe I. Méthodologie*

Partie I. Fondements méthodologiques

I. Objet de la méthodologie

Les pages suivantes offrent un résumé des fondements théoriques et méthodologiques sur lesquels s'appuie l'exercice de redevabilité réalisé par la Présidence du gouvernement de l'Espagne. Ils ont fait l'objet d'une mise à jour au 30 juin 2021.

Des spécialistes intervenant dans les domaines de la redevabilité et de l'analyse des politiques publiques ont été réunis au sein d'un **groupe d'analyse méthodologique (GAM)** afin d'engager une réflexion et un débat sur la méthodologie envisagée. Leur mission est de vérifier la validité, l'applicabilité et la rigueur des fondements proposés. Ce nouvel exercice de redevabilité intègre les modifications méthodologiques résultant des réflexions menées conjointement par le GAM et par le DPS, le département de planification et de suivi de l'activité gouvernementale¹. La constitution du GAM, sa dynamique de travail, ses conclusions et ses recommandations sont exposées à la Partie II de cette annexe I.

La méthodologie décrite dans ce document a été également présentée et analysée dans divers contextes au cours du premier semestre 2021. Ces échanges ont donné lieu à des suggestions et à des recommandations qui ont été prises en compte dans cette deuxième édition. Une liste des différentes rencontres qui se sont tenues est présentée à la fin de cette annexe (Partie III).

L'exercice de redevabilité du Gouvernement s'inscrit donc dans **un souci d'amélioration continue. Pour répondre à cette ambition, il fait l'objet d'un processus permanent de révision et de perfectionnement.**

II. Considérations préliminaires : cadre théorique des exercices de redevabilité

1. Concept

Diverses sources académiques offrent des définitions de ce qui doit être entendu par « redevabilité », un concept qui continue de soulever de nombreux débats.

Schedler (2004) affirme que : « A rend des comptes à B, lorsque A est obligé d'informer B de ses actions et décisions et de les justifier, et qu'il peut éventuellement être sanctionné dans le cas d'une conduite inappropriée ».

Cette définition contient les deux dimensions essentielles de la redevabilité, qui sont l'*answerability* et l'*enforcement*. L'**answerability** renvoie à la **mise à disposition publique de données**, expliquées et argumentées, relatives à l'action gouvernementale, passée,

¹Afin de garantir la transparence et la traçabilité des modifications introduites, la version originale de la méthodologie appliquée pour l'exercice de redevabilité publié en décembre 2020 est disponible sur le microsite web de la Moncloa (www.lamoncloa.gob.es).



présente ou future, celle-ci étant soumise à un mécanisme de suivi ou de surveillance. Il en découle le droit de demander des explications et l'obligation correspondante de les fournir, ainsi que le droit de recevoir ces explications et le devoir de justifier l'exercice du pouvoir. La deuxième dimension, l'**enforcement**, revêt un **caractère punitif**. Les politiques et les fonctionnaires sont tenus d'assumer les conséquences des manquements à leurs tâches et s'exposent à d'éventuelles sanctions.

Ces deux dimensions peuvent être présentes à des degrés divers et se prêter à des modulations lors de l'élaboration d'un exercice de redevabilité, sans que pour autant l'on puisse considérer que l'exercice réalisé n'est pas un exercice de redevabilité.

Ainsi, en termes d'*answerability*, les contenus argumentatifs et explicatifs peuvent revêtir différentes formes, à condition d'être cohérents. De même, le degré de justification de l'exercice du pouvoir peut être plus ou moins approfondi. Quant à l'*enforcement*, la distinction reste floue entre ce qui peut être considéré un système de suivi de la performance de l'action gouvernementale, axé sur la simple surveillance, et la redevabilité à proprement parler, qui comprend des éléments de réflexion, de débat et de sanction. Plutôt que de parler de systèmes purs, il serait préférable de faire référence à un continuum de systèmes hybrides.

Ainsi, selon Bovens (2005), les éléments qui sont le propre de la redevabilité et qui permettent de vérifier que l'exercice réalisé satisfait effectivement aux critères requis, sont les suivants :

- La redevabilité doit être **publique**.
- L'**explication** et la **justification** du comportement constituent un aspect essentiel de la redevabilité, qui n'a rien à voir avec la propagande. Il ne s'agit pas non plus de présenter des banalités au public.
- Les explications doivent être **adressées à un forum** ou groupe particulier d'acteurs.
- L'acteur qui rend des comptes doit **sentir que c'est une obligation qui lui incombe** et non pas un choix qui s'offre à lui.
- Les actions mises en œuvre doivent pouvoir **faire l'objet d'un débat** et être soumises au jugement du forum.

La redevabilité revêt un **caractère horizontal**, lorsqu'elle est pratiquée entre des organisations ou des pouvoirs séparés, disposant de l'autorité légale pour exercer des actions qui peuvent aller de la supervision jusqu'à la sanction pénale. C'est le cas du contrôle que le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire exercent sur le pouvoir exécutif, qui découle de la séparation des pouvoirs et du système de poids et contrepoids qui caractérise les démocraties modernes. Elle peut aussi revêtir un **caractère vertical**, lorsqu'elle intervient, par exemple, entre l'État (ou ses instances dirigeantes) et les citoyen·nes ou des groupes sociaux.



La redevabilité comprend trois dimensions : **structure, processus et résultats**. Elle dispose d'une structure, dans la mesure où elle obéit à des règles et implique des institutions dont la responsabilité est d'informer sur leur action, de l'expliquer et de la soumettre à l'examen public ; elle met en œuvre des processus, c'est-à-dire une suite d'opérations visant à identifier les engagements pris, à réaliser un suivi des initiatives gouvernementales et à déterminer l'état de mise en œuvre des engagements ; enfin, elle fournit des résultats, en mettant à la disposition des citoyen·nes les informations qui leur permettront d'émettre un jugement sur l'action gouvernementale et d'enrichir de la sorte la prise de décisions.

Cependant, la redevabilité n'est pas une évaluation des politiques publiques. Bien que ces notions soient souvent employées ensemble, voire l'une pour l'autre, elles ne sont pas synonymes.

L'évaluation est l'un des outils qui peuvent être utilisés dans une démarche de redevabilité, mais en tant que discipline, elle présente des caractéristiques particulières : (i) elle implique une interprétation et un jugement fondés sur des données avérées ; (ii) elle est axée sur l'action, puisqu'elle porte essentiellement sur les objectifs et l'utilité de celle-ci ; et (iii) elle analyse, sur la base de critères définis à cet effet, la pertinence d'une intervention publique, sa cohérence interne et externe, son efficacité, son équité ou encore sa viabilité, entre autres aspects.

La finalité et l'approche de la redevabilité sont autres : (i) celle-ci est le résultat d'un travail de suivi ou de surveillance ; (ii) elle implique le devoir et l'obligation de présenter des informations sur les activités réalisées ; et (iii) elle comporte une forte dimension de visibilité publique, qui l'associe à la transparence. Ainsi, contrairement à l'évaluation, **la redevabilité ne porte pas d'appréciation sur l'utilité, l'efficacité et l'efficience de l'action politique, même s'il est vrai qu'elle peut faire ponctuellement référence à des résultats d'évaluations que le Gouvernement s'est engagé à réaliser.**

Il convient enfin de préciser que lors de la mise en place et de la réalisation d'exercices de redevabilité, il est important de prendre en compte certains effets négatifs potentiels (en cela la redevabilité est comparable à l'évaluation), tels que la surcharge des systèmes de surveillance et de performance ou le paradoxe de la redevabilité, dont il ressort qu'une visibilité accrue de l'action du Gouvernement n'entraîne pas nécessairement une meilleure gouvernance (Halachmi, 2002 et Dubnick, 2003). Il se peut également que le respect des exigences de redevabilité ne se traduise pas par une amélioration des performances des services publics (Van Thiel et Leeuw, 2003).

2. Expérience comparée

La plupart des pays de notre entourage disposent d'instruments de redevabilité. La portée et la mise en œuvre de tels instruments se sont développées dans la mesure où les dernières décennies ont été témoins d'une recrudescence de la demande de



transparence vis-à-vis de l'action gouvernementale et, partant, de la demande d'outils permettant d'exercer un contrôle plus efficace sur celle-ci. Toutefois, les différences de cultures politiques et la diversité des structures étatiques et gouvernementales donnent lieu à une grande hétérogénéité quant à la manière de rendre des comptes. Il en résulte que les répercussions de l'exercice de redevabilité, le cadre dans lequel il est réalisé et les institutions qui le mettent en pratique ne sont pas nécessairement semblables dans tous les pays.

En ce qui concerne les mécanismes de redevabilité au sein du pouvoir exécutif, il est intéressant de souligner l'expérience du Royaume-Uni. Ce pays est en effet le premier à avoir mis en place une structure consacrée à la reddition de comptes, avec la création de la *Prime Minister Delivery Unit*, dont la mission était d'analyser le degré de réalisation des engagements gouvernementaux. Cette unité, supprimée en 2010, a été remplacée par la *Prime Minister's Implementation Unit*, qui a pour mission de mettre en œuvre les priorités du gouvernement et d'assurer le suivi de ses performances par rapport à son programme. Au Canada, la *Results and Delivery Unit* a vu le jour en 2016. Chargée de mettre en place un système de suivi et de redevabilité, cette unité est à l'origine de la publication des lettres de mandat ministérielles, un outil qui permet de quantifier dans quelle mesure le gouvernement respecte les objectifs et les orientations qu'il s'est fixés. Par ailleurs, les États-Unis sont riches d'une longue tradition en termes de planification stratégique, de suivi et de redevabilité. Ainsi, le rôle de l'*Office of Management and Budget* de la Maison blanche doit notamment être signalé puisque ce service, outre ses tâches en matière budgétaire, est chargé de faire progresser le programme du gouvernement, de veiller à ce qu'il soit exécuté, et de rendre des comptes quant à cette exécution.

Dans le contexte de l'Union européenne, il convient de mentionner la création récente en France de la Direction interministérielle de la transformation publique. Né en 2019, ce service rattaché à l'équipe du président de la République et du Premier ministre assure le suivi des transformations, des réformes et de la planification gouvernementale au niveau ministériel. Début 2021, il a lancé un nouvel outil de surveillance : le baromètre des résultats de l'action publique. En Italie, la Présidence du conseil des ministres comprend parmi ses différentes unités le Bureau pour le programme du gouvernement, dont le Service de supervision des programmes a pour mission de veiller à ce que le gouvernement applique son programme et respecte ses engagements.

En Amérique latine, le cas de la Colombie mérite d'être souligné. En effet, il existe dans ce pays une importante tradition quant au suivi de la réalisation des objectifs présidentiels, celui-ci étant assuré par deux organes rattachés à la Présidence du gouvernement : le Département national de planification et le Cabinet présidentiel de gestion de la conformité.

En Espagne, des mécanismes de redevabilité ont été mis en place dans différentes administrations régionales, provinciales et locales. Toutefois, notre pays n'avait pas encore connu à l'échelle nationale d'expériences de redevabilité portées par le Gouvernement lui-même en vue d'analyser l'ensemble de son activité dans le cadre d'une approche axée sur le respect des engagements pris.

III. L'exercice de redevabilité de la Présidence du gouvernement de l'Espagne

1. Contexte et cadre réglementaire

Le mandat représentatif est venu remplacer ou compléter le mandat impératif qui l'a précédé dans l'histoire et en vertu duquel les représentants se devaient de respecter les consignes des personnes qu'ils représentaient (institutions ou individus) et étaient tenus directement responsables s'ils ne s'acquittaient pas du mandat qui leur avait été confié. Dans un système représentatif, la personne qui représente obtient la confiance de celles qu'elle représente, et elle dispose d'un mandat libre et ouvert pour servir et protéger de la manière la plus correcte et favorable qui soit les intérêts de l'ensemble des personnes représentées, sans jamais perdre de vue l'intérêt général.

À l'heure actuelle, il semble exister un consensus plus ou moins généralisé sur le fait que le mandat représentatif est le mieux à même de répondre à la complexité de l'action politique qui incombe aux États. Néanmoins, **il est tout aussi notoire que ce système de gouvernement peut finir par donner naissance à une sensation d'éloignement entre les mandataires et les personnes qui les élisent.** Ces dernières peuvent ainsi avoir le sentiment que leurs intérêts n'ont pas été convenablement défendus ou pris en compte, et le risque qui en résulte est une remise en question de la représentation et, par extension, du système démocratique.

Les **exercices de redevabilité** visent à atténuer ce risque, puisqu'ils **partent du fait que les décisions publiques ne tirent pas leur légitimité exclusivement du processus électoral et du respect des procédures et des règles, mais qu'il est aussi nécessaire de resserrer le lien entre les personnes représentées, celles qui les représentent et le pouvoir exécutif.**

La Constitution espagnole dispose que la forme politique de l'État espagnol est la monarchie parlementaire (art. 13) et établit le principe de la démocratie représentative lorsqu'elle précise que les Cortès générales « représentent le peuple espagnol » (art. 66.1), dans lequel « réside la souveraineté » (art. 1.2), et qu'elle leur attribue le pouvoir législatif et le contrôle de l'action du Gouvernement (art. 66.2).

L'élection du président naît de la confiance que dépose en lui le pouvoir législatif, plus précisément le Congrès des députés, à qui le candidat expose le programme politique du Gouvernement afin de pouvoir être investi (article 99). Cette relation de confiance,



qui doit être préservée pendant toute la durée du mandat, justifie le contrôle des Cortès sur l'action gouvernementale. Le contrôle exercé sur le pouvoir exécutif par le pouvoir législatif est par conséquent indissociable de notre système parlementaire. Les Cortès générales disposent d'une série d'outils, définis au Titre V de la Constitution, qui leur permettent d'assurer cette fonction de contrôle (questions, interpellations, demandes d'informations, commissions d'enquêtes, etc.).

Le contrôle parlementaire s'accompagne, dans notre système juridique et politique, de nombreux autres mécanismes qui répondent à l'exigence de contrôle des pouvoirs publics en général, et du Gouvernement en particulier. Parmi ces mécanismes, nous trouvons notamment :

- Des instruments constitutionnels :
 - le pouvoir judiciaire, en tant que garant de la légalité en vigueur ;
 - certaines institutions dépendant directement des Cortès générales auxquelles sont confiées des missions de contrôle spécifiques, comme le défenseur du peuple et la Cour des comptes ;
 - certains organes consultatifs du Gouvernement, tel le Conseil d'État ;
 - divers mécanismes créés pour veiller à l'application du droit d'accès à l'information publique prévu à l'article 105 de la Constitution, dont le Conseil pour la transparence et la bonne gouvernance.
- Un réseau de mécanismes de contrôle, prévus également au niveau législatif, visant à surveiller l'action du Gouvernement et de l'Administration :
 - l'Inspection générale de l'administration de l'État, dont la mission est de vérifier *ex ante* que l'activité économique et financière du secteur public national respecte les principes de légalité, d'économie, d'efficience et d'efficacité ;
 - divers organismes chargés d'évaluer les politiques publiques.

Le présent exercice de redevabilité vient s'ajouter à tous ces instruments. Il s'agit d'une nouvelle manière de rendre des comptes, en vertu de laquelle le Gouvernement, de sa propre volonté, fournit directement des informations aux citoyen·nes sur l'état de mise en œuvre des engagements qu'il prend à partir du moment où il est investi dans ses fonctions et tout au long de la législature. Cette initiative trouve sa place dans le cadre constitutionnel, dans la mesure où elle s'aligne sur les valeurs et les principes d'approfondissement démocratique définis dans la loi suprême et qu'elle répond au droit fondamental à la participation politique.

L'exercice de redevabilité tel qu'il est ici envisagé vient donc en complément des possibilités qu'offre déjà un système qui, en soi, prévoit le contrôle de l'exécutif et, en l'occurrence, il est le fruit d'une obligation que le Gouvernement s'impose à lui-même.



Les éléments qui le caractérisent, sur lesquels nous reviendrons plus tard, en font un outil unique qui ne fait pas doublon avec les instruments existants. Et s'il est vrai qu'il ne s'inscrit pas dans la relation pouvoir exécutif – pouvoir législatif (comme nombre des mécanismes mentionnés précédemment), il ne la contourne pas non plus. Bien au contraire, **il offre des instruments qui permettent de renforcer les moyens de contrôle parlementaire** et en aucun cas il ne minimise l'importance de l'activité de contrôle exercée dans le cadre des mécanismes préexistants, pas plus qu'il ne restreint la possibilité d'en mettre en place de nouveaux afin de répondre à des besoins liés mais différents.

En outre, l'information rendue publique par le biais de ce nouvel instrument permet de **renforcer la relation directe entre l'exécutif et les citoyen·nes**. Cette démarche rejoint les formes de gouvernance plus participatives aujourd'hui en vigueur dans d'autres démocraties représentatives qui, de la sorte, tentent de répondre aux attentes de sociétés de plus en plus éduquées et informées. Elle implique un rapprochement entre l'action gouvernementale et les citoyen·nes et le droit de celles-ci et ceux-ci à intervenir dans les décisions publiques, tout en ayant pour prémisses un meilleur contrôle des gouvernants grâce à une plus grande transparence, à une plus grande responsabilité publique et à l'ouverture à l'examen public des décisions prises par le Gouvernement.

En somme, cet exercice de redevabilité s'inscrit dans une démarche de gouvernement ouvert, une culture de gouvernance pleinement en phase avec les valeurs et les fondements politiques et juridiques de l'Union européenne, dont le droit primaire proclame que les institutions sont tenues de donner aux citoyens la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union, celles-ci étant en outre tenues d'entretenir un dialogue ouvert, transparent et régulier avec la société civile (article 11 du Traité sur l'Union européenne).

2. Origine et objectif de l'engagement de rendre des comptes aux citoyen·nes

L'engagement à rendre des comptes qui a motivé l'élaboration du rapport « **Fidèle à nos engagements** » et de tous les documents et outils d'information qui l'accompagnent, a été **annoncé par le président du Gouvernement à l'occasion de la conférence de presse qui a suivi le premier Conseil des ministres de la législature, tenu le 14 janvier 2020**. Celui-ci s'est alors exprimé dans les termes suivants :

« Je tiens à vous annoncer, et c'est une nouveauté, que tout au long de ces 1 400 jours nous rendrons régulièrement des comptes sur les avancées réalisées dans chacun des services des ministères, et que nous voulons aussi rendre régulièrement des comptes sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des axes d'action du nouveau Gouvernement [...] en montrant les progrès réalisés dans notre pays pour chacune de ces cinq grandes



transformations mais aussi en expliquant, lorsque cela sera nécessaire, lorsque cela sera utile, les obstacles auxquels nous sommes confrontés en cours de route pour mettre en œuvre et atteindre ces objectifs. »

La principale finalité de cette affirmation est de revendiquer la valeur de la parole donnée, qui doit être à la fois le moteur et l’horizon de l’action gouvernementale. Par conséquent, l’objectif de ce travail est de connaître et de faire connaître la progression des chantiers que le Gouvernement s’est engagé à mettre en œuvre tout en contribuant à la planification stratégique de l’action gouvernementale.

Ce travail prétend aussi aller plus loin. Il a pour ambition de s’inscrire dans un processus de renforcement de la qualité démocratique, de gouvernement ouvert, fondé sur la communication transparente de l’action gouvernementale, l’accès à l’information et la prise de responsabilités. En termes de gouvernance publique, l’objectif est de répondre aux revendications de citoyen·nes de plus en plus informé·es, exigeant·es et impliqué·es, et de faire en sorte que les actions mises en œuvre fassent l’objet de débats et soient soumises au jugement des citoyen·nes et des intermédiaires sociaux. **Nous sommes en effet convaincus qu’un tel processus accroîtra la confiance dans nos institutions démocratiques, avec la mise en place de mécanismes et de structures qui permettent de connaître, de comprendre et d’examiner le travail des représentants publics.** Car, comme l’a souligné le président du Gouvernement dans son discours d’investiture, « c’est avec des exercices clairs de transparence, des mécanismes stricts de contrôle et des garanties de redevabilité que l’on combat le désintérêt citoyen envers la politique ».

La mise en place de ce mécanisme entend, en définitive, **contribuer au processus d’approfondissement démocratique de notre pays car, au-delà de son instauration, il est prévu qu’il s’inscrive dans une démarche de continuité et de régularité.**

Enfin, il y a lieu de souligner que cet exercice de redevabilité fait également partie d’un processus d’apprentissage institutionnel, conçu pour permettre au Gouvernement et à ses différents ministères de créer de la connaissance, de comprendre l’environnement et d’apprendre (Hedberg, 1981) tout en mettant en œuvre des changements et en s’adaptant à de nouvelles réalités et à de nouveaux paradigmes sociaux, politiques et institutionnels. Il ne fait aucun doute que **la surveillance sur laquelle se construit la redevabilité, de même que le débat qui devrait naître dans son sillage, encourageront le Gouvernement à améliorer son action**, notamment en matière de planification et de supervision, en apportant des informations substantielles sur l’action gouvernementale.

3. Définition et caractéristiques

L’on entend ici par « exercice de redevabilité » le processus par lequel la Présidence du gouvernement porte régulièrement à la connaissance des citoyen·nes et soumet à

l'examen public l'état de mis en œuvre des engagements pris et les prévisions pour la période suivante.

- **INITIATIVE.** L'exercice de redevabilité est porté par le président du Gouvernement qui, au début de son mandat, s'est explicitement engagé à rendre régulièrement des comptes sur les progrès réalisés par le Gouvernement.
- **EXÉCUTION.** L'exercice de redevabilité est mis en œuvre par le cabinet de la Présidence du gouvernement. Il est conduit par le secrétariat général de la Présidence du gouvernement, via le DPS (créé précisément à cette fin), avec la collaboration active de tous les ministères. Il est financé sur le budget du DPS, rattaché au secrétariat général du cabinet présidentiel.
- **OBJET DE LA REDEVABILITÉ.** L'exercice de redevabilité analyse l'état de mise en œuvre des engagements pris par le Gouvernement de l'Espagne et dont l'exécution relève principalement de l'administration générale de l'État. Il aborde également les principales actions mises en œuvre dans le cadre de la pandémie, dont la gestion n'est pas analysée sous l'angle du respect des engagements tel que décrit dans ces pages, mais uniquement à titre indicatif.

L'analyse ne saurait en aucun cas porter sur les activités réalisées par d'autres acteurs intervenant dans la structure multi-niveaux de l'État, tels que les communautés autonomes, les provinces ou les collectivités locales.

- **CHAMP TERRITORIAL.** L'exercice de redevabilité s'applique à l'ensemble du territoire espagnol. Toutefois les engagements auxquels il fait référence peuvent avoir une portée internationale ou européenne, revêtir une dimension nationale, régionale ou provinciale, ou concerner d'autres collectivités locales et municipales.
- **DESTINATAIRES.** L'exercice de redevabilité s'adresse à l'ensemble des citoyen·nes et, partant, au Cortès générales, aux partis politiques, aux milieux académiques, aux médias, à la société civile et à tout intermédiaire social manifestant un intérêt pour l'action gouvernementale, son analyse, son évaluation et son contrôle.

4. Principes

L'exercice de redevabilité tel qu'envisagé ici repose sur les principes suivants :

- **COMPLÉMENTARITÉ.** De par sa finalité et son objet, il vient s'ajouter aux instruments de contrôle de l'action gouvernementale déjà en place.
- **INFORMATION GLOBALE ET MUTUALISÉE.** Il porte sur l'action du Gouvernement de l'Espagne dans son ensemble. Même si l'exercice de



redevabilité est piloté par la Présidence du gouvernement, via le DPS, il s'appuie sur les informations communiquées par tous les ministères.

- **APPROCHE INTÉGRALE.** Il entend aborder tous les engagements assumés par le président du Gouvernement et par les titulaires des portefeuilles ministériels, depuis le moment de l'investiture et tout au long de la législature.
- **APPROCHE DYNAMIQUE.** Il tient compte de l'évolution continue des événements et entend réaliser un suivi intégral des engagements tels qu'ils ont été formulés, depuis l'instant où ils sont pris jusqu'à celui où ils sont honorés ou, le cas échéant, jusqu'à ce qu'ils soient reformulés ou abandonnés, leur état de mise en œuvre étant connu à tout moment, de même que les raisons à l'origine des changements qui se produisent.
- **TRAÇABILITÉ.** Il permet de connaître l'état de mise en œuvre des engagements à tout moment pendant la législature.
- **MÉTHODOLOGIE ÉPROUVÉE.** Cet exercice de redevabilité a été réalisé en prenant pour référence les meilleurs standards utilisés au niveau international dans des expériences semblables. En outre, la méthodologie proposée a été testée par le GAM, un groupe de spécialistes provenant de différentes universités et institutions académiques et dont le prestige et l'expertise dans le domaine de la redevabilité et de l'analyse des politiques publiques sont largement reconnus.
- **MISE À DISPOSITION PUBLIQUE.** Les résultats sont exposés dans différents produits qui sont présentés publiquement aux citoyen·nes et qui peuvent être consultés. Parmi ces produits, il y a lieu de mentionner le rapport « *Fidèles à nos engagements* », les rapports de redevabilité sectoriels et territoriaux, ainsi que tout un ensemble de documents et de matériels qui, dans le cadre d'une politique d'ouverture et de partage des données, permettent de connaître tous les engagements pris et les initiatives mises en œuvre pour les honorer, conformément aux principes de transparence et d'accès à l'information.
- **AUDIT CITOYEN.** Diverses activités et rencontres sont organisées au cours de la législature afin de permettre à l'ensemble des citoyen·nes, ainsi qu'aux acteurs et parties prenantes les plus représentatifs, de connaître en profondeur les rapports présentés et d'en débattre. Leurs contributions sont également incorporées à la mise à jour de la méthodologie.
- **CONTINUITÉ ET PÉRIODICITÉ.** L'exercice de redevabilité s'étendra sur toute la durée de la législature, afin de jeter les bases qui permettront d'assurer sa pérennité. Les rapports sur l'état de mise en œuvre des engagements seront publiés à un rythme périodique, vraisemblablement semestriel, accompagnés



d'informations détaillées sur l'action gouvernementale (en termes d'engagements et d'initiatives) et de toute autre information jugée pertinente.

- **APPROCHE DE GENRE.** Il a été tenu compte du principe d'égalité entre les hommes et les femmes dans l'élaboration des processus méthodologiques ainsi que dans la constitution du GAM et des équipes qui participent aux travaux de redevabilité.
- **COÛTS DE TRANSMISSION DE L'INFORMATION RÉDUITS.** Il est fait en sorte que les informations demandées aux ministères et aux organismes publics concernant les engagements pris et les initiatives mises en œuvre pour les honorer ne soient pas excessives et que le travail à réaliser pour les fournir n'implique pas pour ceux-ci des coûts élevés en termes de gestion (doublons dans les processus de suivi) ou une consommation exagérée de temps et d'énergie. L'une des principales responsabilités du DPS est d'éviter ce type de situations.
- **VÉRIFICATION EXTERNE.** Des formules sont à l'étude afin de garantir que la méthodologie conçue par le DPS a été correctement et rigoureusement appliquée pour obtenir les résultats présentés dans les rapports publiés.
- **ATTÉNUATION DE L'EFFET DE « CLIQUET » (RATCHET).** Il s'agit, de manière générale, d'un mécanisme pervers qui peut inciter à réduire le nombre d'objectifs ou à ne pas intégrer de nouveaux engagements de manière à obtenir des indicateurs ou un taux de rendement plus élevés ou plus favorables. Afin de limiter cet effet de cliquet, les nouveaux engagements sont intégrés continuellement à l'exercice et, lorsque des engagements sont laissés sans suite, leur suppression est justifiée et motivée au cas par cas.
- **ATTÉNUATION DE L'EFFET DE GAMING.** Habituellement, un mécanisme de redevabilité qui lie l'obtention de résultats à des incitations positives ou négatives pour les responsables de la mise en œuvre ou de la gestion des activités découlant des engagements peut amener les unités responsables à modifier leur conduite ou les résultats réellement obtenus. Ici cet effet indésirable est atténué, dans la mesure où cet exercice de redevabilité s'inscrit dans une approche dynamique, intégrale et mutualisée, qui instaure un système de poids et contrepoids dans l'incorporation des engagements et la détermination de leur état de mise en œuvre.

5. Méthode de travail et outils

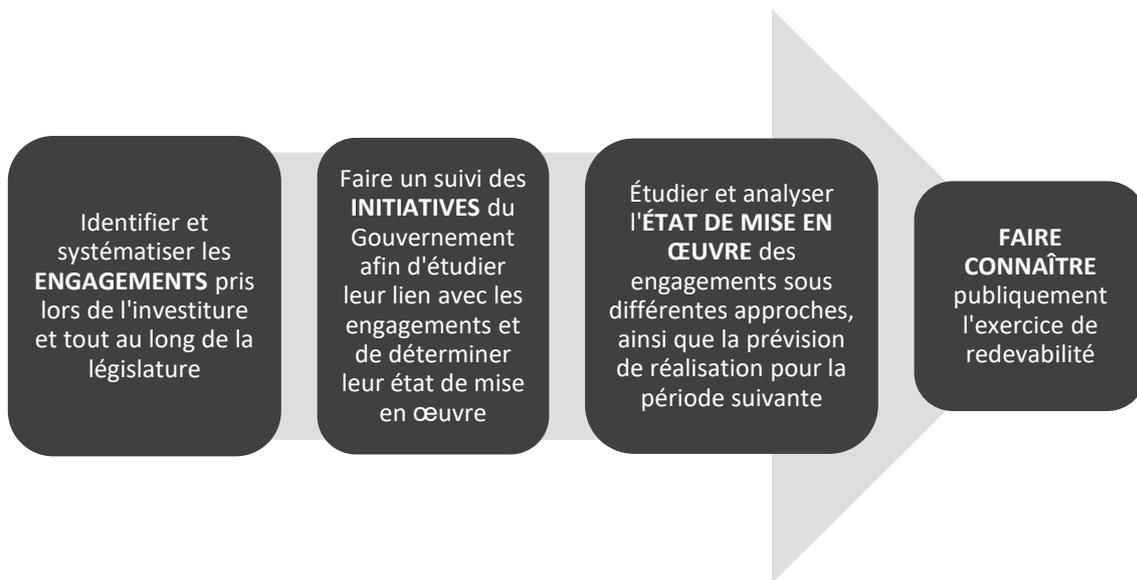
La méthode adoptée pour structurer l'exercice de redevabilité peut être décrite comme suit :

ÉTAPE 1 : ÉTABLIR LE CADRE THÉORIQUE, en analysant des expériences comparées et en étudiant les moyens possibles pour articuler l'exercice de redevabilité en tenant compte du cadre constitutionnel et administratif de l'Espagne.

ÉTAPE 2 : DÉTERMINER L'OBJET DE LA REDEVABILITÉ. Il a été considéré que le programme à élaborer par le Gouvernement est celui présenté dans le discours d'investiture de celui qui était alors candidat à la Présidence du gouvernement, auquel s'ajoutent le contenu des accords signés avec les formations politiques qui ont permis l'issue favorable du vote, les engagements formellement exprimés par les ministres lors de leurs interventions devant les Cortès générales pour présenter les lignes stratégiques de leurs ministères respectifs, et enfin les engagements pris par le Gouvernement tout au long de la législature.

ÉTAPE 3 : CONCEVOIR ET DÉVELOPPER DES PROCESSUS MÉTHODOLOGIQUES ET DES OUTILS POUR LE SUIVI OU LA SURVEILLANCE DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE, toujours dans une dynamique d'apprentissage institutionnel et d'amélioration continue, propre à renforcer le système d'une manière qui soit compatible avec la continuité (et la comparabilité) de l'analyse tout au long de la législature.

Compte tenu de ce qui précède, la séquence des processus méthodologiques a été définie comme indiqué dans le graphique ci-dessous. Les différents processus seront analysés en détail dans les pages qui suivent.



Afin de faciliter la mise en œuvre de ce processus, le DPS a conçu et mis en place un outil informatique, baptisé TELEOS, qui : (i) fonctionne comme un répertoire de toutes les informations obtenues au cours de l'identification et du suivi des engagements et des initiatives ; (ii) permet de partager ces informations avec les ministères, pour que ceux-ci puissent apporter les corrections, les nuances et les compléments d'information pertinents, de manière sûre et en garantissant l'intégrité des données ; (iii) offre la possibilité d'analyser rapidement les résultats et (iv) permet leur visualisation externe.

6. Analyse des engagements

6.1. Qu'est-ce qu'un engagement ?

Un engagement pourrait être défini de manière générale comme l'expression de la volonté de mettre en œuvre une initiative ou un ensemble d'initiatives afin de répondre à un besoin ou de résoudre un problème. Un engagement est donc une obligation acquise volontairement par la personne qui l'exprime.

En partant de cette définition, aux fins du présent exercice de redevabilité, un engagement s'entend comme toute déclaration, obligation, promesse ou manifestation de la part du Gouvernement, énoncée de façon explicite, pour répondre à un besoin ou à un problème public précis et, dans une certaine mesure, pour faire part de sa volonté de transformer la réalité d'une manière déterminée. Un engagement produit donc une attente chez un tiers ou des tiers et, en contrepartie, une responsabilité et une obligation de réponse de la part du Gouvernement, qui se concrétisent sous la forme d'un processus formel, dans le cadre duquel les actions mises en œuvre peuvent être soumises au jugement des citoyen·nes.

En revanche, ne sont pas considérées comme engagements les déclarations relatives à la mise en œuvre d'actions, de mesures, de plans, de programmes ou de stratégies relevant de l'activité ou de la gestion ordinaire des ministères ou des organes qui leur sont rattachés, dès lors que ceux-ci ne reflètent pas la volonté de changement inhérente à l'action gouvernementale.

6.2. D'où émanent les engagements ?

Les sources des engagements sont variées :

- le discours d'investiture du président du Gouvernement ;
- l'Accord de coalition progressiste signé entre le PSOE et Unidas Podemos ;
- les accords signés entre le PSOE et d'autres formations politiques ayant voté en faveur de l'investiture, ou d'autres accords de nature similaire souscrits ultérieurement ;
- les apparitions publiques du président du Gouvernement, les interventions des ministres devant les Cortès générales, ou toute autre déclaration publique de leur part².

Par ailleurs, au premier semestre 2021, le Gouvernement a adopté le **Plan de relance, de transformation et de résilience (PRTR)**, dont la portée et le caractère transversal rendent nécessaire une mise à jour de la « carte des engagements » en fonction des mesures qui y sont énoncées. Les critères appliqués pour cette mise à jour sont expliqués à la rubrique 6.3 ci-dessous.

Dans tous les cas, pour savoir si nous nous trouvons face à un nouvel engagement, nous devons disposer d'une source de vérification fiable et concrète, orale ou écrite, permettant d'identifier qui formule l'engagement, à quel moment et dans quels termes.

6.3. Comment les engagements sont-ils mis à jour ?

La réalité n'est pas statique, mais dynamique et changeante, tout comme les besoins et les problèmes publics. C'est pourquoi, **l'action du Gouvernement et sa capacité à relever de nouveaux défis exigent une mise à jour des engagements, avec, d'une part, l'intégration de nouveaux objectifs et de nouvelles lignes d'action qui viennent s'ajouter aux promesses faites au début de la législature et, d'autre part, la reformulation de ceux qui existent déjà.**

²Les engagements formulés par les entreprises publiques ne sont pas considérés comme tels. Cependant, si un membre du Gouvernement formule un engagement dont la mise en œuvre relève d'une entreprise publique, cet engagement sera intégré à l'exercice de redevabilité.



Un exemple concret en est la COVID-19 : le Gouvernement s'est vu contraint d'agir à divers niveaux, en prenant de nouveaux engagements à court et moyen terme afin de faire face aux conséquences de la pandémie et d'en atténuer les effets, essentiellement sociaux et économiques.

Dans tous les cas, la traçabilité de tous les engagements fait partie intégrante de l'exercice. Les nouveaux engagements qui ont été progressivement incorporés à l'exercice, et les engagements qui sont modifiés, peuvent ainsi être clairement identifiés et il est également possible de savoir : (i) à quel moment un engagement voit le jour ou à quel moment il est incorporé à l'exercice de redevabilité ; (ii) quel est l'état de mise en œuvre de cet engagement à chaque instant ; (iii) à quel moment il est pleinement réalisé ; et (iv) le cas échéant, s'il est écarté ou laissé sans suite. Cette traçabilité garantit l'intégrité de l'information et permet d'assurer un suivi des engagements et d'en faire une analyse détaillée.

Par ailleurs, chaque édition du rapport fournit les états de mise en œuvre des engagements, ventilés comme suit : (i) engagements formulés au début de la législature ; (ii) engagements existants jusqu'à l'édition précédente ; et (iii) total des engagements pris à la date de clôture de l'édition.

INCORPORATION DE NOUVEAUX ENGAGEMENTS

L'incorporation de nouveaux engagements répond aux critères suivants :

- Les engagements doivent avoir été **expressément formulés et être vérifiables**. Ils doivent donc être contenus dans un document écrit ou une déclaration publique.
- **En outre, un certain temps doit s'être écoulé entre la formulation de l'engagement et la mise en œuvre de l'initiative. Par conséquent, on ne saurait considérer comme un nouvel engagement l'annonce d'une initiative déjà à l'étude et dont la mise en œuvre est imminente.**
- **Les engagements peuvent être identifiés par le DPS, dans le cadre de leur activité de suivi auprès des ministères, ou par les ministères eux-mêmes.** Dans tous les cas, les deux équipes analyseront ensemble la nécessité de les inclure en fonction des critères précédents.

En règle générale, l'approbation d'un plan ou d'une stratégie n'implique pas que les engagements ou les objectifs qui y sont énoncés soient automatiquement intégrés à l'exercice de redevabilité, entre autres pour deux raisons : (i) une telle dynamique entraînerait une hypertrophie du nombre d'engagements, avec l'incorporation d'engagements très précis dans des domaines très concrets, renvoyant une image déformée des priorités de l'action gouvernementale ; et (ii) en principe, les plans et les stratégies prévoient des mécanismes internes de suivi et d'analyse des résultats.



De même, lorsque la mise en œuvre d'un engagement exige de définir un agenda d'actions ultérieures, on ne saurait assimiler le contenu de cet agenda à de nouveaux engagements.

Cependant, comme nous l'avons déjà indiqué, le PRTR est un cas de figure différent. En effet, ce plan est un instrument fondamental qui va guider l'action du Gouvernement de l'Espagne entre 2021 et 2023 en vue d'une relance et d'une transformation durables et d'un développement résilient.

De par leur portée et leur caractère transversal, les 212 mesures (investissements et réformes) contenues dans le PRTR rendent nécessaire une mise à jour de l'ensemble des engagements, d'autant plus qu'elles répondent pleinement à la définition d'engagement, étant donné qu'elles sont la manifestation explicite d'une volonté du Gouvernement, ayant été approuvées en Conseil des ministres le 27 avril 2021, et qu'elles ont clairement pour vocation de transformer la réalité du pays d'un point de vue économique, social et environnemental.

Cela dit, une partie des investissements et des réformes du PRTR figuraient déjà parmi les engagements du Gouvernement. Pour cette raison, et parce que le PRTR dispose de son propre système de suivi adapté aux exigences de l'Union européenne, ce n'est pas de manière automatique que ces 212 mesures ont été incorporées au présent exercice de redevabilité, mais en appliquant les critères suivants :

- Les mesures qui coïncident pleinement avec les engagements qui existaient déjà n'ont pas donné lieu à de nouveaux engagements, afin d'éviter les doublons.
- Lorsqu'une mesure aborde la même réalité qu'un engagement existant, mais qu'elle offre une solution différente, l'engagement a été reformulé.
- Si la mesure est partiellement contenue dans un engagement existant, un nouvel engagement a été formulé pour intégrer les aspects qui n'avaient pas été pris en compte auparavant.
- Si la mesure est totalement nouvelle, l'engagement correspondant a été incorporé à l'exercice.

SUPPRESSION D'ENGAGEMENTS EXISTANTS

Exceptionnellement et dans des circonstances très précises, **il peut être nécessaire de laisser sans suite un engagement contracté, principalement pour deux raisons : parce qu'il s'agit d'un engagement qui se répète ; ou parce que de nouveaux engagements de plus grande ampleur sont pris, englobant des engagements antérieurs d'une portée moindre.** Les engagements ainsi écartés sont repris dans un tableau qui indique également le motif de leur suppression.

6.4. Classifications utilisées

Comme il ressort des paragraphes précédents, les engagements sont très hétérogènes quant à leur origine, leur contenu, leurs caractéristiques et leur degré de complexité, ce qui influe sur la manière dont ils doivent être abordés par les ministères pour être réalisés.

C'est pourquoi il est nécessaire d'analyser la mise en œuvre des engagements non seulement dans leur ensemble, mais aussi en les regroupant en fonction de différents critères.

Compte tenu de l'objet du rapport de redevabilité, nous avons considéré que les critères de classification les plus pertinents sont les suivants :

- L'**origine ou la source** de l'engagement, qui permet de prioriser les engagements, d'offrir des résultats partiels (ce qui est particulièrement intéressant dans le cas des accords signés entre plusieurs forces politiques) et de comparer l'évolution des engagements formulés à un même moment dans le temps.
- Les **axes stratégiques du discours d'investiture** du président du Gouvernement, qui permettent d'analyser le degré d'alignement des engagements sur les objectifs énoncés dans le programme présenté au début de la législature. Ce critère revêt une importance particulière du point de vue de la confiance accordée par les Cortès générales.
- Les **axes transversaux** autour desquels s'articulent toutes les mesures du PRTR, qui permettent d'analyser l'alignement des engagements sur les priorités stratégiques de ce plan national.
- Les **objectifs de développement durable (ODD)**, qui permettent d'analyser l'alignement des engagements sur les objectifs fixés par les Nations Unies dans le contexte de l'Agenda 2030.
- Les **fonctions du Gouvernement ou COFOG** (*Classification Of the Fonctions Of Government*, en français : *Classification des fonctions des administrations publiques*), un instrument qui permet d'analyser les engagements sur la base d'une classification internationale qui a vu le jour aux Nations Unies et qui est largement utilisée pour l'analyse des dépenses, des programmes et des politiques publics, selon la finalité ou l'objectif poursuivi.

Ces différents critères de classification sont décrits en détail ci-dessous.

CLASSIFICATION EN FONCTION DE L'ORIGINE OU DE LA SOURCE

Comme indiqué au point 6.2, les engagements peuvent émaner de cinq origines ou sources possibles :

- Le **discours d'investiture** du président du Gouvernement.
- Les **accords**, qui comprennent : (i) l'Accord de coalition progressiste signé entre le PSOE et Unidas Podemos; (ii) les accords signés entre le PSOE et d'autres formations politiques qui ont apporté leur soutien à l'investiture du président du Gouvernement (ERC, PNV, Compromís, Nueva Canarias, BNG et Teruel Existe) ; et (iii) tout autre accord de nature similaire qui pourrait être signé dans le courant de la législature, avec des forces politiques, d'autres niveaux de l'Administration ou des tiers.
- Les **manifestations ou déclarations publiques** du président du Gouvernement ou des ministres, notamment : (i) les premières interventions des ministres au Congrès des députés ou au Sénat, selon le cas, pour expliquer les orientations stratégiques de leurs ministères respectifs, et (ii) d'autres interventions auprès d'instances institutionnelles ou sectorielles au cours de la législature.
- Le **PRTR**.
- **D'autres sources** : annonces, interventions des ministres dans différents forums, déclarations institutionnelles, conférences de presse, etc.

CLASSIFICATION PAR AXES STRATÉGIQUES

Cette classification articule les engagements autour des six axes annoncés par le président du Gouvernement dans son discours d'investiture :

- la **croissance économique**, la création d'**emplois décents** et la viabilité du système des **pensions**
- la **numérisation** de l'économie
- une **transition écologique juste**
- l'**égalité** réelle et effective entre les femmes et les hommes
- la **justice sociale**
- le dialogue et l'entente au sein d'**une Espagne unie dans sa diversité et attachée à une Europe** fondée sur les droits humains.

CLASSIFICATION EN FONCTION DES AXES TRANSVERSAUX DU PRTR

Les ambitions du PRTR s'articulent autour d'axes transversaux qui font office de lignes directrices et guident l'ensemble du processus de relance :



- Espagne verte
- Espagne numérique
- Espagne sans disparités entre les sexes
- Espagne solidaire et inclusive

En outre, il s'est avéré nécessaire de créer une catégorie « Divers » où sont regroupés tous les engagements qui ne peuvent être classés dans aucune des catégories précédentes.

CLASSIFICATION PAR ODD

L'objectif de cette classification n'est pas de faire connaître l'état d'avancement des ODD (ce travail étant réalisé notamment dans les rapports sur les progrès de la mise en œuvre de l'Agenda 2030 en Espagne), mais d'offrir une nouvelle approche permettant d'analyser le degré d'alignement des engagements sur ces objectifs :



CLASSIFICATION COFOG

La COFOG est une classification standardisée et internationalement reconnue, qui permet de structurer les engagements en fonction des domaines auxquels ils s'appliquent :

- services publics généraux
- défense, ordre public et sécurité
- affaires économiques
- protection de l'environnement



- logement et équipements collectifs
- santé
- loisirs, culture et culte
- enseignement
- protection sociale

7. Initiatives

7.1. Qu'est-ce qu'une initiative ?

Est considérée comme initiative toute **mesure, action ou décision publique qui enclenche un processus ou qui mobilise des ressources (humaines, budgétaires, matérielles, organisationnelles) en vue de répondre à un besoin ou à un problème public** qui concerne les citoyen·nes, les institutions, l'environnement ou tout autre sujet ou objet susceptible d'être bénéficiaire d'une action du Gouvernement.

Une initiative implique le fait de travailler à l'élaboration ou à l'approbation d'une mesure isolée, d'un plan, d'un programme, d'une stratégie, d'un projet de loi ou de tout autre instrument ou mesure susceptible de mobiliser ces ressources.

7.2. Quelle est la source de vérification des initiatives ?

Dans la mesure où les initiatives sont le résultat de l'action de tous les membres de l'exécutif et qu'elles sont de nature diverse, il n'existe pas une source unique d'initiatives d'où émanent toutes les mesures et décisions adoptées.

Pour répertorier les initiatives prises par le Gouvernement, il est donc nécessaire de recourir à différents canaux d'information :

- **formels** : références au Conseil des ministres et au Journal officiel de l'État espagnol (BOE), ou
- **à caractère informatif** : communiqués de presse publiés sur les sites web officiels ou communications publiées sur les comptes officiels des réseaux sociaux.

Dans tous les cas, **l'information obtenue à partir de ces sources est vérifiée auprès des différents ministères, dans la mesure où l'exercice de redevabilité réalisé par le DPS est bidirectionnel et partagé** avec tous les ministères. Cela signifie qu'en plus de leur propre suivi, les ministères sont invités à examiner les initiatives identifiées, à les expliquer, à les moduler et à les compléter avec d'autres initiatives qui n'ont pas eu le même écho auprès du public, afin d'avoir une vue d'ensemble de toutes les actions liées aux engagements.



Toutes les initiatives doivent avoir au moins une source précise de vérification pour corroborer leur existence, ainsi que leur cohérence par rapport à l'état de mise en œuvre indiqué dans le rapport de redevabilité (voir point 8). Si l'initiative n'a pas de dimension publique (parce qu'il s'agit d'un travail interne d'un ministère, de l'élaboration d'un avant-projet, d'une réunion, etc.), cette particularité est expressément mentionnée.

7.3. Territorialisation des initiatives

Dans la mesure où l'exercice de redevabilité a pour vocation de rapprocher les citoyen·nes de l'action du Gouvernement, l'un de ses objectifs est de répartir les informations obtenues dans le cadre du suivi, afin de présenter dans chaque communauté autonome les initiatives mises en œuvre par le Gouvernement sur son territoire, toujours dans le respect du cadre constitutionnel et statutaire de la répartition des compétences.

C'est pourquoi, pour la systématisation des initiatives, l'accent est mis sur leur portée territoriale, en faisant les distinctions suivantes :

- **Initiatives internationales**
- **Initiatives de l'Union européenne**
- **Initiatives nationales :**
 - **Territorialisables :** conçues pour l'ensemble du pays, mais dont les actions peuvent être analysées séparément parce qu'elles donnent lieu à des produits ou à des résultats au niveau territorial.
 - **Non territorialisables :** conçues pour l'ensemble du pays, mais dont les actions ne peuvent pas être analysées séparément.
- **Initiatives dont le champ territorial n'est pas national :** mises en œuvre dans une ou plusieurs communautés autonomes, provinces, circonscriptions territoriales diverses ou communes.

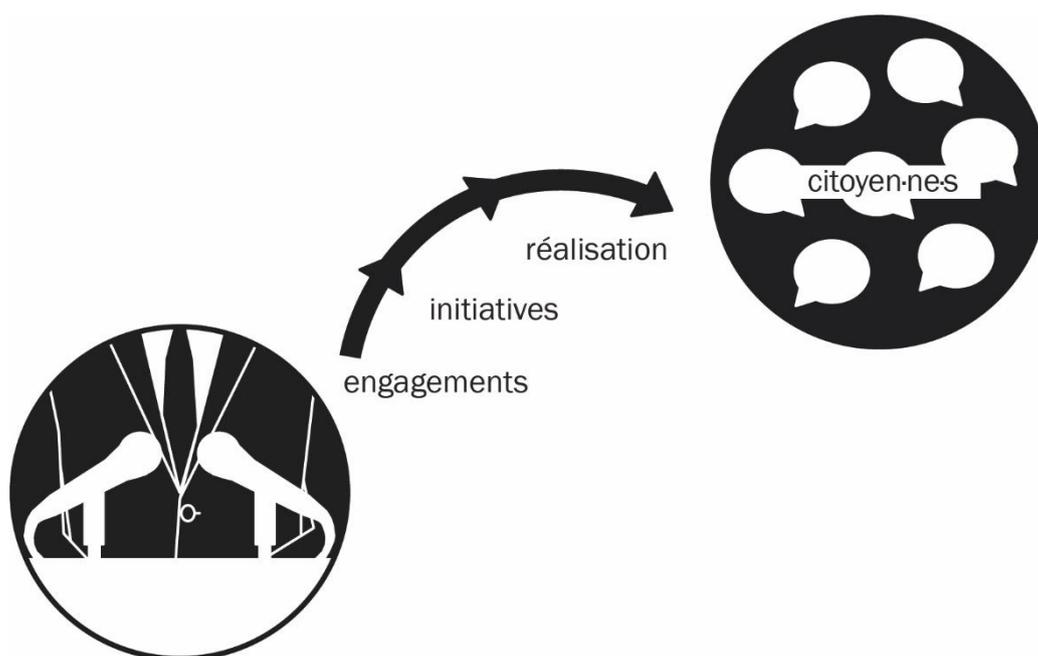
Cette classification permet d'assurer une reddition de comptes homogène et cohérente, mais également spécifique, dans les communautés autonomes, les 50 provinces et les deux villes autonomes.

8. Mise en œuvre des engagements

L'analyse de la mise en œuvre des engagements consiste à **déterminer le degré d'obtention des produits et des résultats promis ou la progression des actions continues annoncées.**

Le graphique suivant explique le processus de mise en œuvre d'un engagement.

Figure 1. *Processus de mise en œuvre.*



8.1. La relation entre les initiatives et les engagements

Il est entendu qu'une initiative « active » un engagement lorsque le processus ou la « chaîne d'initiatives » est lancé, ce qui permettra, éventuellement, d'obtenir le produit ou le résultat promis ou de faire progresser l'action continue annoncée.

Dans certains cas, l'ensemble des actions, des phases ou des processus permettant d'aboutir à des produits ou à des résultats peut être réduit. Dans d'autres cas, il pourra donner lieu à un déploiement plus complexe de ressources et d'activités pour que l'engagement puisse être honoré. Compte tenu de l'hétérogénéité des engagements pris, leur mise en œuvre peut exiger la mise en place d'une seule initiative ou d'une multiplicité d'initiatives différentes mais liées entre elles par cet objectif ultime qui vise à répondre à l'attente suscitée.

Mais le contraire peut également se produire : une initiative peut avoir des effets sur plus d'un engagement, soit parce que les engagements concernés sont liés entre eux, soit parce que l'initiative implique d'agir à différents niveaux ou dans différentes sphères de politique publique.

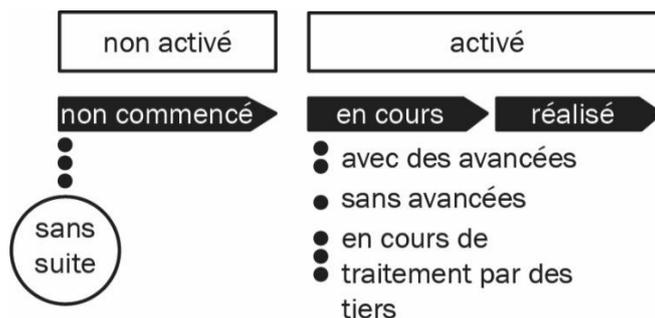
8.2. Les états de mise en œuvre des engagements

Les états de mise en œuvre des engagements sont au nombre de trois : « activés », « non activés » et « laissés sans suite ».

- Les engagements sont considérés comme « **non activés** » lorsqu’aucune initiative n’a encore été prise aux fins de leur mise en œuvre.
- Ils sont considérés comme « **activés** » lorsque des initiatives ont été prises. Les engagements peuvent alors être « **en cours** », ou arrivés à leur terme, autrement dit « **réalisés** ».
- Enfin, ils seront considérés comme « **laissés sans suite** » lorsque le Gouvernement y aura expressément renoncé.

Les états « non commencés », « en cours », « réalisés » et « sans suite » sont incompatibles, un engagement ne pouvant se trouver dans deux états à la fois.

Figure 2. États d’avancement des engagements.



La détermination des critères qui définissent les différents états de mise en œuvre est incontestablement le pilier fondamental de l’exercice de redevabilité piloté par le DPS, c’est pourquoi elle est analysée en détail dans les paragraphes suivants.

ENGAGEMENTS EN COURS

Les engagements sont dits « en cours » lorsqu’une initiative a été lancée ou menée à un moment donné pour canaliser ou permettre la réalisation future de l’engagement, autrement dit, lorsque des activités sont menées ou que des mesures ont été mises en place pour obtenir le produit ou le résultat annoncés ou l’action continue prévue.

L’hétérogénéité des engagements et des initiatives fait qu’il est difficile d’établir une gradation commune du processus de mise en œuvre qui soit suffisamment cohérente avec les caractéristiques de chacun des engagements. Toutefois, afin de refléter les avancées réalisées et le dynamisme de l’action du Gouvernement, plusieurs stades du processus ont été définis entre la non-activation d’un engagement et son aboutissement ou sa réalisation :



- Un engagement est dit « **en cours – avec des avancées** » lorsque, au cours du semestre de référence, des activités ou des initiatives ont été menées et que des progrès dans la mise en œuvre de l’engagement sont perceptibles.
- En revanche, il est dit « **en cours – sans avancées** » lorsque, au cours du semestre de référence, aucune activité n’a été menée, même si par le passé une ou plusieurs activités ont pu être mises en place et que des progrès ont pu alors être identifiés.
- Enfin, un engagement est dit « **en cours de traitement par des tiers** » lorsque l’activité qui permet de progresser dans la mise en œuvre de l’engagement ou de le mener à son terme n’est plus, en principe, de la seule responsabilité du Gouvernement, parce qu’un objectif concret ou un processus déterminé ne relève pas de ses fonctions ou de ses compétences. Bien que le Gouvernement dispose de mécanismes de coordination, de négociation ou permettant de dégager des majorités, la mise en œuvre des engagements ne dépend plus uniquement de lui.

ENGAGEMENTS RÉALISÉS

La décision de déterminer à quel moment le Gouvernement a rempli un engagement est, bien entendu, une autre pierre d’achoppement de l’obligation de rendre des comptes.

Intuitivement, tout le monde peut avoir une idée approximative du moment où un engagement est rempli. Toutefois, si on s’attarde sur les particularités des divers engagements existants, on peut observer des nuances qui viennent compliquer l’analyse.

Pour commencer, il est important de rappeler que la reddition de comptes est le résultat d’un travail de planification et de suivi et qu’elle ne constitue donc pas un travail d’évaluation, du moins dans les termes habituellement utilisés pour l’analyse des politiques publiques. Par conséquent, il ne s’agit pas ici de mesurer l’efficacité ou l’efficience des initiatives adoptées, comme nous l’avons déjà signalé. Au contraire, l’exercice de redevabilité se situe sur un autre plan : il consiste à déterminer si les initiatives mises en œuvre s’inscrivent dans le cadre des engagements pris par le Gouvernement et si elles permettent donc de confirmer que celui-ci tient parole.

La clé est de savoir où situer le point d’arrivée. Pour ce faire, des critères différents ont été établis selon que les engagements sont « spécifiques » ou qu’ils portent sur une « action continue ».

- **Les engagements spécifiques** sont ceux qui identifient clairement, directement et sans équivoque un produit ou un résultat parfaitement défini. Par conséquent, **ils doivent être entendus comme étant atteints, ou complétés, précisément lorsque le produit ou le résultat décrit est obtenu.**



Cela exige que le Gouvernement ait fait tout ce qui était en son pouvoir pour progresser dans la réalisation de l'engagement et, en outre, que le processus lui-même soit achevé, indépendamment du fait que les dernières étapes dépendent ou non du Gouvernement.

- **Les engagements portant sur une action continue**, c'est-à-dire ceux qui sont formulés de manière plus générale ou s'inscrivent dans une ambition plus globale, et qui requièrent une action réitérée ou soutenue dans le temps, posent un autre problème en ce sens qu'ils ne fixent pas d'objectif tangible et mesurable.

Par conséquent, afin de les rendre plus concrets, il a été décidé de **considérer qu'ils sont remplis lorsque des initiatives pertinentes ont été prises pour atteindre les objectifs indéfinis auxquels ils font référence**. Sinon, le public recevrait une image trompeuse selon laquelle, en dépit des efforts déployés, soit le Gouvernement ne respecte pas ses engagements, soit il prend des engagements irréalisables, ce qui pourrait finalement nuire à ces objectifs sur le long terme.

En conséquence, les conditions de réalisation ou points d'arrivée suivants ont été établis :

- **On peut interpréter que les mesures et les actions mises en place ont modifié la situation de départ dans une mesure suffisante³ pour considérer que le Gouvernement a répondu au problème ou au besoin public** et que par conséquent, il n'est plus strictement nécessaire de mener d'autres actions dans ce domaine.
- **Les engagements se rapportant à une activité de promotion, de conservation, de préservation, d'encouragement ou d'impulsion sont considérés remplis dans les cas suivants : les crédits budgétaires ouverts à cette fin ont été exécutés, des actions de promotion ou d'autres manifestations ont été organisées, des contrats ou des accords ont été passés ou toute autre activité normale suffisante a été réalisée.**
- **Enfin, dans le cas d'engagements qui, en raison de leur complexité, s'avèrent difficiles à réaliser**, du moins dans les termes littéraux dans lesquels ils ont été rédigés, il est entendu que **l'exercice des différentes compétences et fonctions de chaque ministère à un degré suffisant pour progresser vers le but ou l'objectif prévu dans l'engagement, permettra de considérer que l'engagement a été réalisé.**

Quoi qu'il en soit, les initiatives prises doivent avoir la consistance suffisante pour que l'engagement puisse être considéré comme rempli, ce qui ne peut en aucun cas être simplement déduit de l'activité ordinaire ou de la gestion courante. **Ces initiatives doivent être des actions ayant pour vocation de transformer la réalité existante, quantitativement ou qualitativement.**

³ La notion de « suffisance » est déterminée par la condition objective de réalisation de l'engagement.



Cela dit, lorsqu'un engagement est présenté comme rempli, **l'idée n'est pas tant qu'il est déjà « réalisé » au sens strict, étant donné que bien souvent la réalisation d'un engagement perdure dans le temps, mais plutôt qu'il est « en train de se réaliser »**. Qui plus est, même si les critères établis ont permis de conclure qu'un engagement était rempli, son état peut ensuite se voir modifié (autrement dit, il peut retourner à l'état « en cours ») s'il se produit une détérioration évidente du problème ou de la situation de départ ou si l'on constate que l'activité de l'unité chargée de sa mise en œuvre s'est ostensiblement réduite.

ENGAGEMENTS LAISSÉS SANS SUITE

Un engagement est considéré comme « laissé sans suite » **lorsque le Gouvernement l'a expressément écarté**, soit en raison d'un changement de priorités, soit en raison de normes, d'accords ou de décisions qui le laisseraient sans effet.

Dans tous les cas, comme pour les différents états de mise en œuvre, les raisons ayant conduit à abandonner un engagement seront expressément détaillées dans le rapport de redevabilité correspondant à la période où la décision a été prise, afin de les porter à la connaissance des citoyen·nes, conformément au **principe « appliquer ou expliquer »** qui inspire l'exercice de redevabilité.

L'IMPACT DE LA LOI DE FINANCES SUR LA RÉALISATION DES ENGAGEMENTS

Enfin, étant donné l'importance de la loi de finances comme instrument essentiel permettant de donner forme à l'action du Gouvernement, il convient de conclure cette section consacrée aux fondements méthodologiques en expliquant brièvement l'impact qu'elle a sur le processus de réalisation des engagements.

L'existence d'une ligne budgétaire spécifique dans la loi de finances peut justifier l'activation d'un engagement, dès lors qu'elle contient une prévision de fonds, quantifiée et réelle, correspondant à une manifestation publique, qui pourra être mise en œuvre dans un cadre déterminé, en tout cas sur le plan financier. De même, si l'engagement était en cours, la prévision de cette ligne budgétaire implique que les ministères continuent à lui donner forme, en l'occurrence, sur un plan financier. Par conséquent, dans les deux cas, il a été déterminé que l'engagement est « en cours – avec des avancées » et qu'il sera réalisé lorsque le budget alloué sera effectivement mis en œuvre.

Lorsque l'engagement lui-même consiste à prévoir une allocation budgétaire, il sera considéré réalisé si la loi de finances prévoit le montant ou l'augmentation stipulés.



9. Présentation du rapport de redevabilité

9.1. Comment la mise en œuvre des engagements est-elle reflétée dans l'exercice de redevabilité ?

Une fois que les engagements ont été identifiés, que les initiatives ont fait l'objet d'un suivi et que la mise en œuvre a été analysée, l'étape suivante de l'exercice consiste à analyser l'information obtenue et à l'intégrer dans un rapport de redevabilité qui est rendu public et qui s'accompagne d'une série d'annexes et de documents contenant des informations complémentaires.

L'analyse de la mise en œuvre des engagements reflète l'ensemble des questions soulevées précédemment :

- **Il s'agit d'une analyse quantitative du degré de réalisation des engagements qui offre un bilan global en trois temps**, traduisant le caractère dynamique de l'exercice.
 - **Dans un premier temps, l'analyse porte sur la mise en œuvre des engagements formulés au début de la législature**, c'est-à-dire ceux contenus dans le discours d'investiture du président du Gouvernement, dans les accords programmatiques signés avec d'autres forces politiques et dans les premières interventions des ministres devant le Congrès des députés ou le Sénat pour présenter les lignes stratégiques de leurs ministères respectifs. On obtient ainsi un pourcentage d'engagements mis en œuvre par rapport aux engagements formulés au début de la législature.
 - **Dans un deuxième temps, l'analyse porte sur la mise en œuvre des engagements existants à la date de clôture du rapport correspondant à la période précédente**, autrement dit les engagements formulés au début de la législature et tous les nouveaux engagements pris jusqu'à la clôture de l'exercice précédent, moins les engagements laissés sans suite et ceux qui font l'objet de doublons. On obtient ainsi un pourcentage d'engagements mis en œuvre par rapport au nombre total d'engagements existants au moment de la clôture du rapport précédent.
 - **Et dans un troisième temps, l'analyse porte sur la mise en œuvre de tous les engagements existants à la date de clôture du rapport correspondant à la période en cours**, qui comprennent les engagements formulés au début de la législature, les engagements formulés jusqu'au rapport précédent, et ceux qui ont été ajoutés pendant le semestre en cours, moins les engagements laissés sans suite et ceux qui font l'objet de doublons. On obtient ainsi un pourcentage d'engagements mis en œuvre par rapport au nombre total d'engagements existants au moment de la clôture du rapport.



- Pour chacun de ces moments, on indique également le **pourcentage d’engagements en cours** en fonction de leurs états de mise en œuvre (sans avancées, avec avancées ou en cours de traitement par des tiers), **d’engagements non commencés** et **d’engagements laissés sans suite**.
- Par ailleurs, les résultats sont ventilés en fonction de plusieurs critères qui ont été considérés comme plus pertinents :
 - l’origine ou la source des engagements,
 - les axes stratégiques du Gouvernement,
 - les axes transversaux ou lignes directrices du PRTR,
 - les fonctions du gouvernement (classification COFOG).
- Les rapports qui coïncident avec la procédure parlementaire d’approbation du budget (ce qui n’est pas le cas de cette édition) analysent l’impact de l’adoption éventuelle de la loi de finances sur la mise en œuvre des engagements, ce qui permet d’étudier le nombre d’engagements activés, en progrès, voire réalisés, parce qu’ils disposent d’une ligne budgétaire spécifique.
- Enfin, l’exercice de redevabilité inclut des **prévisions sur le degré de réalisation des engagements au cours du semestre suivant**. Ces prévisions sont fondées sur les informations fournies initialement par les ministères sur l’état des engagements à la date de clôture de l’exercice et leurs prévisions pour les six mois suivants.

9.2. Structure du rapport

Le rapport « *Fidèles à nos engagements* » est le document de présentation des résultats mentionnés précédemment. Il offre en outre des informations intéressantes relatives à l’exercice de redevabilité porté par le Gouvernement. Il comprend plusieurs parties, présentées dans l’ordre suivant :

- Un **résumé exécutif** dans lequel sont exposées les principales conclusions.
- Une **brève introduction**, qui présente le contexte propre à chaque édition et les principales nouveautés.
- L’**analyse quantitative** de la mise en œuvre des engagements, qui constitue le cœur même du rapport. Les engagements y sont analysés sous les différents angles expliqués dans la rubrique précédente. Cette partie comprend également des prévisions pour la période suivante et des informations relatives à l’alignement des engagements sur les ODD.
- Une **présentation qualitative** des principales initiatives mises en place pendant le semestre de référence. Cette partie peut notamment inclure une présentation



détaillée des initiatives mises en œuvre pour faire face à un besoin concret revêtant une importance significative (par exemple, la pandémie de COVID-19 et ses conséquences sanitaires, sociales et économiques).

Les présents fondements méthodologiques, sur lesquels s'appuie l'exercice de redevabilité, sont joints au rapport sous forme d'annexe, de même que les conclusions et les recommandations du GAM.

9.3. Diffusion publique

Le rapport « *Fidèles à nos engagements* » fait l'objet d'une diffusion publique afin que son contenu soit connu de ses destinataires. **Le but de l'exercice de redevabilité est effectivement de permettre aux citoyen·nes de mieux connaître les actions du Gouvernement, de les tenir informé·es de l'avancée des engagements pris par l'exécutif et de favoriser le débat et la réflexion publics sur la mise en œuvre de ces engagements.**

À cette fin, diverses actions de diffusion sont réalisées :

- **Des rapports périodiques de redevabilité** sont élaborés et **présentés publiquement** (les différentes éditions de « *Fidèles à nos engagements* »). Ils sont aussi **disponibles sur un microsite créé sur le site web www.lamoncloa.gob.es**, en espagnol, en anglais et en français.
- Sur ce microsite peuvent également être consultés :
 - l'annexe qui présente **les fondements méthodologiques de chaque édition du rapport, et toutes les versions précédentes** ;
 - **une base de données téléchargeable de tous les engagements** identifiés à la date de clôture du dernier rapport ; cette base de données fournit pour chaque engagement les renseignements suivants, dans cet ordre : (i) l'origine, (ii) l'état de mise en œuvre, (iii) les initiatives justifiant l'état de mise en œuvre, et (iv) les axes transversaux du discours d'investiture, les lignes directrices du PRTR, les ODD et la classification COFOG ;
 - les autres annexes et **matériels dans lesquels sont résumés les résultats de mise en œuvre et les idées clés** pour comprendre l'exercice de redevabilité.

En outre, le microsite offre **des outils en constante évolution visant à faciliter la visualisation des résultats de mise en œuvre** en fonction des différentes classifications proposées. L'objectif est de fournir une approche des engagements sous différents angles, d'apporter une connaissance plus approfondie de l'action du Gouvernement et de permettre de trouver plus



rapidement et plus facilement les informations selon les domaines d'activité et les centres d'intérêt.

- La présentation de chaque édition de « **Fidèles à nos engagements** » est suivie d'un **exercice de redevabilité sectoriel, chaque ministère présentant aux citoyen·nes les principales actions mises en œuvre dans son domaine de compétence**. Ces informations peuvent aussi être consultées sur le microsite.
- De leur côté, **les délégations du Gouvernement dressent un bilan des actions mises en œuvre dans les communautés et les villes autonomes**, afin d'expliquer aux citoyen·nes l'impact de l'action gouvernementale dans leurs territoires et de rapprocher ainsi les grandes mesures de leur réalité quotidienne. Encore une fois, ces informations territorialisées sont disponibles sur le microsite.
- Pour compléter toutes ces actions, **le DPS engage des initiatives, tant à l'échelle nationale qu'internationale, en vue de faire connaître l'exercice de redevabilité et de partager sa méthodologie avec les institutions publiques**, les milieux académiques, les médias, les intermédiaires sociaux et les associations de la société civile qui interviennent dans le domaine de la bonne gouvernance et de l'analyse des politiques publiques. Il organise des séminaires, des webinaires, des rencontres, des forums « gouvernement ouvert » ou des conférences.

À travers ces initiatives, le DPS entend soumettre à l'analyse les fondements méthodologiques de l'exercice de redevabilité. Cette démarche s'inscrit dans un processus d'amélioration continue, qui concerne aussi bien la méthodologie que les activités de diffusion, et qui découle de l'ambition même de l'exercice : être un mécanisme de contrôle du Gouvernement et un outil d'information pour les citoyen·nes, afin de favoriser l'adoption de décisions fondées et de développer une culture axée sur la participation citoyenne et la transparence.

Les actions mises en œuvre dans ce contexte sont indiquées à la fin de cette **annexe I** (Partie III).

Il convient enfin de rappeler que, **suite à l'approbation de la décision du Forum « gouvernement ouvert » pour la communication inclusive des valeurs du gouvernement ouvert**, le DPS a voulu se joindre à cette initiative dans le cadre de la diffusion de « **Fidèles à nos engagements** » et, ce faisant, promouvoir une communication inclusive, assurer un plein accès à l'information et faire en sorte que l'exercice de redevabilité soit compréhensible pour l'ensemble des citoyen·nes, notamment pour les personnes plus vulnérables, avec des besoins particuliers ou touchées par la fracture numérique.

9.4. Procédure de publication

Le rapport « *Fidèles à nos engagements* » est porté par le président du Gouvernement. À sa demande, il est élaboré par le DPS, qui travaille en collaboration avec tous les ministères pour assurer le suivi de l'action gouvernementale et rassembler les informations qui permettent de déterminer les états de mise en œuvre des engagements.

Une fois le rapport rédigé, et toujours sur décision du président du Gouvernement, le secrétaire général du Cabinet de la présidence informe la Commission générale des secrétaires d'État et des sous-secrétaires de la teneur de l'exercice de redevabilité.

Ensuite, le président du Gouvernement présente le rapport en Conseil des ministres.

Enfin, le président du Gouvernement présente « *Fidèles à nos engagements* » aux citoyen·nes lors d'une intervention publique. Le rapport est publié sur le site web de la Présidence du gouvernement, où sont également disponibles les exercices de redevabilité sectoriels et territoriaux mentionnés à la rubrique 9.3 et tous les documents qui les accompagnent.

10. Validation des résultats

La validation des résultats est un projet encore à l'étude, qui devrait pouvoir être mis en œuvre lors de prochaines éditions. L'idée est qu'un tiers indépendant et extérieur au DPS puisse certifier que les progrès et les états de mise en œuvre des engagements présentés dans le rapport ont été déterminés en appliquant les fondements méthodologiques définis dans le présent document. Il s'agit en substance **de faire certifier par un organisme extérieur au Gouvernement que, pour chaque engagement, les états de mise en œuvre ont été déterminés de manière rigoureuse et cohérente avec les initiatives engagées par le Gouvernement, conformément aux paramètres fixés dans la méthodologie validée par le GAM.**

Il s'agit, par conséquent, de renforcer la crédibilité et l'objectivité de l'exercice et de l'adapter aux principes et aux finalités de la redevabilité.

Cette démarche ne doit pas être confondue avec le travail de révision méthodologique conduit par le GAM, qui vérifie que les critères et les processus définis par le DPS visant à déterminer l'état de mise en œuvre des engagements ont une qualité suffisante pour garantir un exercice de redevabilité rigoureux et objectif.



IV. Bibliographie

AEVAL, *Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas. Enfoque AEVAL*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Madrid, 2015

Bovens, M., « Public Accountability. », *The Oxford Handbook of Public Management*, édité par E. Ferlie, L. E. Lynn et C. Pollitt, Oxford University Press, 2005, p.182–208

Bovens, M., « Analyzing and Assessing Accountability: a Conceptual Framework », *European Law Journal*, 13/4, 2007, p.447–468

Dubnick, M.J., « Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanisms », *Public Performance & Management Review*, 28/3, 2005, p.376-417

Elías, C., « La rendición de cuentas en el marco constitucional español: anclaje y perspectivas », Séminaire « Rendición de cuentas en democracias complejas. Papel y relevancia de la rendición de cuentas del presidente del Gobierno a la sociedad española », Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 13 mai 2021

Halachmi, A., « Performance measurement, accountability and improved performance », *Public Performance and Management Review*, 25/4, 2002, p.370-374

Hedberg, B., « How organizations learn and unlearn », *Handbook of organizational design*, édité par C. Nystrom et W. Starbuck, Oxford University Press, 1981

O'Donnell, G.A., « Accountability horizontal: la institucionalización de la desconfianza política », *Revista Española de Ciencia Política*, 11, 2004, p.11-31

Schedler, A., *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia, IFAI, 2004

Van Thiel, S. et Leeuw, F. « The performance paradox in the public sector », *Public Performance & Management Review*, 25/3, 2002, p.267-281



Partie II. Analyse effectuée par le GAM



I. Analyse méthodologique : origine, finalité et portée

Comme le président du Gouvernement l'a précisé dans son discours inaugural, son propos n'est pas seulement de rendre des comptes aux citoyen-nes, mais de le faire avec un maximum de garanties. À cette fin, le DPS travaille sur un processus d'amélioration continue qui vise à consolider la méthodologie utilisée et à préparer l'audit externe.

En 2020, un groupe d'analyse méthodologique (GAM) indépendant a ainsi été créé. Il est composé d'expertes issues d'universités publiques, chargées d'étudier et de réfléchir à la méthodologie utilisée par le DPS.

La mission de ce groupe consiste essentiellement à analyser la méthodologie conçue par le DPS pour la reddition de comptes, ainsi que ses mises à jour, afin de garantir un maximum de cohérence et de rigueur internes en y incorporant les meilleures normes ou les critères jugés pertinents, de manière à consolider le travail effectué pour qu'il soit fiable, objectif et vérifiable par des tiers.

II. Composition du GAM

Les membres du GAM ont été sélectionnés sur la base des critères suivants :

- Membres actifs de la communauté universitaire.
- Parité hommes-femmes.
- Parcours universitaire impeccable en tant qu'enseignant et chercheur, dans leur domaine d'expertise.
- Expertise dans le domaine des sciences sociales, en particulier de l'analyse, du suivi et de l'évaluation des politiques publiques et de l'activité gouvernementale, ou dans d'autres domaines apparentés.
- Pluralité disciplinaire, de manière à intégrer différentes perspectives complémentaires.
- Diversité territoriale des universités d'origine.



Le GAM, constitué conformément aux critères susmentionnés, a examiné les bases méthodologiques de l'exercice de décembre 2020. Le groupe a été élargi pour l'exercice de juillet 2021 à trois nouveaux membres, venus s'ajouter aux neuf membres précédents. Les membres du GAM sont :

- Ares Castro-Conde, Cristina*
Professeure de sciences politiques et de l'administration à l'Université de Saint-Jacques-de-Compostelle
- Aymerich Ojea, Ignacio*
Professeur de philosophie du droit à l'Université Jaume I de Castellón
- Blanco-Fillola, Ismael
Directeur de l'Institut du gouvernement et des politiques publiques (IGOP).
Professeur du Département des sciences politiques et du droit public à l'Université Autónoma de Barcelone
- Bustelo Ruesta, María
Professeure de sciences politiques et de l'administration à l'Université Complutense de Madrid
- Canals Ametller, Dolors*
Professeure de droit administratif à l'Université de Gérone
- Elías Méndez, Cristina
Professeure de droit constitutionnel à l'Université nationale d'éducation à distance (UNED)
- Innerarity Grau, Daniel
Professeur de philosophie politique, chercheur à l'Ikerbasque, Université du Pays basque, et professeur à l'Institut européen de Florence
- Lorenzo Rodríguez, Javier
Professeur de sciences politiques à l'Université Carlos III de Madrid
- Monge Lasiera, Cristina
Professeure de sociologie à l'Université de Saragosse
- Ramió Matas, Carles
Professeur de sciences politiques et de l'administration à l'Université Pompeu Fabra de Barcelone

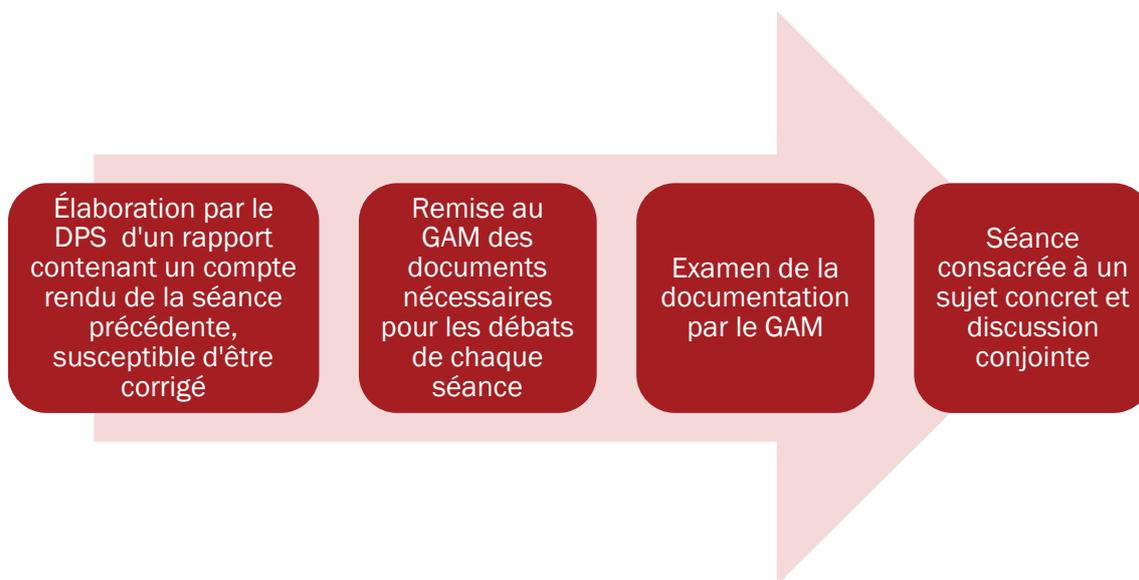
- Rodríguez Modroño, Paula
Professeure du département d'économie, des méthodes quantitatives et d'histoire de l'économie à l'Université Pablo de Olavide de Séville
- Villoria Mendieta, Manuel
Professeur de sciences politiques et de l'administration à l'Université Rey Juan Carlos de Madrid

III. Dynamique de travail du GAM

Le fonctionnement du GAM s'articule autour des axes suivants :

- L'étude de la méthodologie conçue par le DPS aux fins de la redevabilité est réalisée au regard de l'expérience manifeste des membres du GAM et de la plus grande rigueur académique.
- Le DPS fournit au GAM la documentation et les explications nécessaires. Le traitement de ces informations est confidentiel et ne peut être divulgué à des tiers en dehors de la sphère du GAM.
- Les membres du GAM agissent en toute indépendance et autonomie dans la conduite des travaux, ainsi que dans la formulation des conclusions et/ou recommandations pertinentes, dans le cadre d'un processus fondé sur un débat ouvert et libre.
- Au terme de son analyse, le GAM publie un document présentant les résultats (conclusions et/ou recommandations) qui sont susceptibles d'être annexés aux rapports de redevabilité établis par le DPS.
- Les membres du GAM autorisent la Présidence du gouvernement à rendre publique cette collaboration, le cas échéant.
- La participation au GAM n'implique aucune contrepartie financière, au-delà de la prise en charge éventuelle des frais qui, le cas échéant, pourraient être engagés pour des déplacements ou d'autres dépenses justifiées strictement liées à la conduite des travaux.

Le GAM et le DPS établissent une méthode de travail concertée au début des séances de chaque exercice en vue d'atteindre les objectifs et de respecter les délais fixés, dans le cadre d'un calendrier indicatif de réunions et de livraisons convenues au préalable. Chaque séance de travail est consacrée à un sujet concret.



Les deux exercices ont été réalisés selon les mêmes critères et la même dynamique. Les critères ont été approuvés par les membres du GAM lors de la première réunion constitutive du groupe, le 20 novembre 2020.

À l'issue des travaux, le GAM remet au DPS un document unique, qui comprend les conclusions de l'étude et d'éventuelles recommandations pour le renforcement méthodologique des exercices futurs. Si les conclusions ne sont pas unanimes, le document reflète également les points de vue divergents des participantes.

Les réunions entre le GAM et le DPS se sont déroulées virtuellement aux dates suivantes :

- 10 février : réunion constitutive du GAM pour l'exercice 2021.
- 24 mars : analyse de l'état d'avancement de la redevabilité et élaboration des lignes de travail.
- 4 mai : évaluation et mise en œuvre des recommandations formulées par le GAM au cours de la période précédente.
- 27 mai : analyse des nouveautés proposées aux fins de leur intégration à l'exercice.
- 11 juin : examen du document final relatif aux bases méthodologiques, discussion et formulation de recommandations.

IV. Résultats de l'analyse méthodologique

Au terme de l'examen effectué, le GAM a validé les bases méthodologiques conçues par le DPS pour l'analyse de la réalisation des engagements du Gouvernement de l'Espagne, dans la mesure où elles confèrent à l'exercice rigueur, systématisation et prévisibilité.

Les discussions se sont concentrées sur les nouveautés que présente l'édition de « **Fidèles à nos engagements** » du premier semestre 2021 et sur les perspectives d'évolution qui permettraient d'enrichir les informations fournies par le biais de cet exercice de redevabilité.

Les rubriques suivantes répondent aux recommandations formulées par le GAM dans le cadre de l'exercice 2020 qui étaient à l'étude en vue de leur application lors des exercices ultérieurs.

Les principales recommandations formulées dans le cadre de l'exercice du premier semestre 2021 sont également résumées. Comme cela a déjà été fait précédemment, elles sont présentées indépendamment du degré de consensus atteint au sein du groupe ou de leur pertinence, celle-ci n'étant pas évaluée.

a) Réponses aux recommandations formulées en décembre 2020 qui étaient à l'étude en vue de leur application lors des exercices ultérieurs

Le texte de la recommandation formulée par le GAM en décembre 2020 est reproduit littéralement. Il est suivi de la décision prise par le DPS au terme des réunions tenues au cours du premier semestre 2021.

- « Dans la classement des engagements par catégorie en fonction de leur nature, envisager d'ajouter une catégorie "approche processus". »
 - EN COURS. Des travaux sont en cours pour identifier deux types d'engagements : (i) ceux qui exigent la mise en œuvre d'actions qui doivent être maintenues dans le temps, soit parce qu'elles fixent des objectifs à moyen ou long terme, soit parce qu'elles exigent la réalisation d'actions qui doivent être prolongées ou répétées et (ii) celles qui exigent la réalisation d'un produit ou d'un résultat. Les engagements portant sur des « processus » figurent dans la première catégorie.
- « Aligner les engagements sur l'Agenda 2030. »
 - APPLIQUÉE. L'alignement des engagements sur les ODD de l'Agenda 2030 a été intégré (voir point 7 du rapport).
- « Délimiter la portée de l'exercice dans la sphère des entreprises publiques. »



- APPLIQUÉE. Les engagements peuvent comprendre des actions qui relèvent de la responsabilité d'entreprises publiques de l'État. Toutefois, ils doivent toujours avoir été expressément formulés ou souscrits par le président du Gouvernement ou par les titulaires des ministères pour être inclus dans la carte des engagements (voir section 6.2 de la présente annexe).
- « Préciser les mesures à adopter en termes de diffusion, de communication et de visibilité de l'exercice. »
 - APPLIQUÉE. – Une section spécifique a été ajoutée décrivant les actions menées par le DPS au cours du premier semestre 2021 pour la diffusion et la communication du rapport *Fidèles à nos engagements* (voir partie III de l'annexe I).
- « Une fois que l'exercice de redevabilité de la Présidence du Gouvernement sera clairement défini, le remettre en contexte à l'échelle internationale dans une démarche comparative. »
 - EN COURS. Ce point sera abordé au cours d'un cycle de séminaires prévu dans le cadre académique. En outre, Le DPS organise actuellement des réunions bilatérales et multilatérales pour partager l'expérience de cet exercice de redevabilité avec d'autres pays menant des travaux similaires (voir partie III de la présente annexe).
- « Étant donné que les engagements sont nombreux et n'ont pas tous la même importance, établir un ordre de priorité ou un classement des engagements, à différents niveaux. »
 - EN COURS. L'édition de juin 2021 du rapport *Fidèles à nos engagements* comprend une analyse spécifique des 20 réformes que le PRTR a jugées les plus pertinentes pour les trois prochaines années (voir point 8.3 du rapport).

Par ailleurs, différents types de classification des engagements sont actuellement à l'étude (voir point 8 du rapport) et, sur cette base, la possibilité d'établir un ordre de priorité et une hiérarchie sera examinée lors d'exercices ultérieurs.
- « Inclure de manière plus détaillée d'autres dimensions de l'analyse, telles que l'efficacité ou les acteurs impliqués dans la réalisation des engagements. »
 - EN COURS. Des travaux sont en cours pour fournir une vision multiforme des engagements. Cette édition contient des informations sur leur alignement avec (i) les ODD, (ii) les axes stratégiques du Gouvernement



(tant ceux formulés dans le discours d'investiture que ceux contenus dans le PRTR) et (iii) les fonctions du Gouvernement (voir base de données téléchargeable accompagnant le rapport). Il est prévu d'ajouter de nouvelles données, telles que les destinataires ou le champ de la réalité concerné par les engagements.

- « Envisager la mise en place de systèmes d'information circulaires moins hiérarchisés. Le recueil de données publiques doit être conçu de manière à ce que les citoyen·nes puissent vérifier ce qui a été fait et ce qui ne l'a pas été. »
 - EN COURS. La redevabilité est un exercice qui, par définition, relève du Gouvernement et vise à informer les citoyen·nes de la réalisation des engagements et à soumettre à l'examen public les mesures qui ont été prises. À l'occasion de la présentation de l'exercice de décembre 2020, une base de données téléchargeable reprenant tous les engagements, ainsi que les initiatives entreprises pour les activer et, le cas échéant, les réaliser, a été mise à la disposition du public sur le microsite **Cumpliendo**. Dans cette nouvelle édition, le volume des informations fournies tant dans le rapport que dans la base de données téléchargeable est plus important, ce qui permettra aux citoyen·nes d'approfondir leur connaissance des engagements et des initiatives mises en œuvre. D'autres outils d'interaction avec les citoyen·nes, actuellement à l'étude, seront mis en place.
- « Inclure le coût de l'exercice de redevabilité, tant pour le DPS que pour les ministères. »
 - EN COURS. Cette aspect figure dans le rapport puisque la source de financement de l'exercice est indiquée (voir point 3 de la partie I [Bases méthodologiques]).
- « Rassembler certains engagements sous une même étiquette quand ils portent sur des questions identiques ou des procédures semblables (adoption d'une loi, d'un projet de loi, d'un avant-projet de loi, etc.). »
 - REJETÉE. Il a été décidé de respecter la formulation initiale des engagements, malgré l'hétérogénéité que cela implique, afin de respecter leur littéralité et de garantir le maximum d'objectivité de l'exercice.
- « Étudier la possibilité de limiter l'objet de la redevabilité aux engagements qui ont été formellement pris. »
 - REJETÉE. L'un des principes de l'exercice est que la redevabilité doit être intégrale, puisqu'elle est destinée à répondre à toutes les attentes



produites auprès de tiers. Par conséquent, cette recommandation s'avère incompatible avec la nature même de l'exercice et ne saurait être acceptée. Aussi, tant les engagements « officiellement acquis » que ceux émanant d'interventions publiques de membres du Gouvernement continueront d'être pris en compte. Cette approche contribue également à éviter l'effet de *gaming*.

- « Étudier la possibilité de mesurer à l'avenir les effets ou les impacts de certains engagements particulièrement emblématiques ou prioritaires. »
 - REJETÉE. À l'heure actuelle, l'analyse des effets ou des impacts des engagements n'entre pas dans le cadre de l'objet ou de la finalité de ce travail de redevabilité, qui a été conçu comme un exercice de suivi ou de contrôle de l'action du Gouvernement et non comme une évaluation des politiques publiques. Toutefois, au fil de la législature, la possibilité de prendre en compte cet aspect sera étudiée à partir des informations fournies par le rapport *Fidèles à nos engagements*.
- « Évaluer la possibilité d'éliminer les sources de vérification de nature informative, telles que les communiqués de presse des ministères. »
 - REJETÉE. Les sources de vérification sont signalées afin que l'on puisse savoir où trouver plus d'information sur les initiatives qui justifient l'état de mise en œuvre d'un engagement. Certaines sont de nature officielle, mais d'autres, de par la nature de l'initiative, ne le sont pas, d'où l'obligation de recourir aux communiqués de presse, aux réseaux sociaux ou à l'actualité.

b) Recommandations formulées dans le cadre de l'exercice de 2021

Les principales recommandations formulées par le GAM dans le cadre de l'exercice du premier semestre 2021 sont résumées ci-dessous. Une distinction est faite entre celles qui ont été incorporées dans cette nouvelle édition de *Fidèles à nos engagements* et celles qui seront évaluées au cours du semestre prochain.

Une fois de plus, les recommandations sont présentées sans tenir compte du degré de consensus obtenu au sein du groupe ni leur niveau de pertinence.



RECOMMANDATIONS INCORPORÉES

- Approfondir la valeur constitutionnelle de l'exercice et sa complémentarité avec d'autres mécanismes de redevabilité.
- Mettre en évidence l'idée de débat et de délibération publics, intrinsèques à la redevabilité, dans le cadre de démocraties représentatives évoluant vers un modèle de démocraties participatives.
- Insérer la redevabilité dans le cadre juridique de l'Union européenne.
- Ajouter d'autres classifications des engagements à la redevabilité, pour qu'ils puissent être analysés sous différents angles. Dans la mesure du possible, ces classifications devraient être institutionnalisés et consolidés à l'échelle internationale.
- Dans la classification des engagements : remplacer le terme « nature » (*naturaleza*) par « caractère » (*carácter*) ; ne pas utiliser le terme « impact » (*impacto*) comme synonyme de « résultat » (*resultado*) ; et parler d'engagements à caractère « complexe » (*complejo*) au lieu de « abstrait » (*abstracto*).
- À la rubrique « principes de l'exercice » : (i) indiquer comment l'effet de *gaming* est évité et (ii) mentionner la disponibilité de données ouvertes et le lien entre redevabilité et culture de la gouvernance.
- Ne pas utiliser d'exemples dans l'élaboration de définitions.
- Intégrer des mécanismes de visualisation et d'interaction qui permettent aux citoyen·nes d'obtenir facilement des informations à partir de différentes perspectives.
- Mettre en évidence la relation entre redevabilité et gouvernement ouvert, et intégrer l'esprit de l'Accord du Forum « gouvernement ouvert » pour la communication inclusive des valeurs du gouvernement ouvert.
- Préciser en quoi consiste la vérification externe, afin de différencier (i) le processus d'examen méthodologique effectué par le GAM (ii) d'une éventuelle validation des résultats.
- Mentionner expressément le fait que l'exercice a été préparé en tenant compte de la perspective de genre.
- Élaborer le rapport en combinant le texte avec une visualisation graphique de l'information.



RECOMMANDATIONS QUI SERONT ÉVALUÉES EN VUE D'UNE ÉVENTUELLE INCORPORATION DANS LES EXERCICES ULTÉRIEURS

- Continuer à analyser les engagements sous différents angles complémentaires (par exemple leur lien avec la Constitution, leur dimension temporelle ou leur champ d'application territorial).
- Intégrer des mécanismes de participation citoyenne à l'exercice (par exemple, pour déterminer si les indicateurs de réalisation établis sont suffisants et pertinents, pour identifier les priorités sur lesquelles l'exercice devrait se concentrer et, en dans le fil de qui précède, pour évaluer l'utilité de la redevabilité).
- Aligner l'exercice sur les nouvelles approches stratégiques du Gouvernement à moyen et à long terme, telles que les documents « Espagne 2050 : fondements d'une stratégie nationale à long terme » ou la « Stratégie de développement durable ».
- Identifier les conditions de réalisation des engagements qui permettent d'objectiver le point d'arrivée.
- À moyen ou long terme, envisager la possibilité d'aligner de l'exercice de redevabilité sur d'autres exercices de programmation réalisés par le Gouvernement en interne et dans le cadre de l'Union européenne.



Partie III. Diffusion de la redevabilité

Le DPS a lancé un **projet de diffusion de la redevabilité**, tant à l'échelle internationale qu'en Espagne. Les activités menées à ce jour sont les suivantes :

a) Activités à l'échelle internationale

- Le 17 mars, l'exercice a été présenté dans le cadre d'un *webinaire* spécialement organisé à cet effet par le **Centre latino-américain d'administration pour le développement (CLAD)**.
- Par l'intermédiaire du Secrétariat d'État d'*España Global*, le rapport a été envoyé à toutes les ambassades et représentations permanentes auprès d'organisations – en espagnol, en anglais ou en français, selon le cas – pour que, à leur tour, elles le remettent à l'administration compétente en la matière dans chaque pays. Le résultat de cette initiative nous a conduit à préparer la **présentation de l'exercice dans diverses enceintes internationales au cours du second semestre 2021**.
- Des échanges sont en cours avec le **Secrétariat général ibéro-américain (SEGIB)** afin d'intégrer le projet espagnol à l'ordre du jour préparatoire du prochain Sommet ibéro-américain, qui se tiendra sous la présidence de la République dominicaine.
- En outre, le DPS a tenu des réunions avec des représentants diplomatiques, au cours desquelles il a été proposé d'organiser une réunion en présentiel pour présenter l'exercice à tous les ambassadeurs des pays européens accrédités dans notre pays.
- Des contacts ont été pris avec l'**équipe fondatrice de la *Delivery Unit* créée par Tony Blair**.
- Des réunions bilatérales, organisées par le Secrétariat d'État à la Communication, ont également eu lieu tout au long du semestre pour présenter l'exercice aux correspondants de la plupart des médias internationaux présents dans notre pays.

b) Activités en Espagne

- Le 13 mai s'est tenu au **Centre des études politiques et constitutionnelles (CEPC)** un séminaire intitulé « La redevabilité dans les démocraties complexes : rôle et pertinence de la redevabilité du président du Gouvernement à l'égard de la société espagnole », dans lequel le DPS, mais aussi les professeurs Manuel Villoria et Cristina Elías, sont intervenus pour analyser la valeur politique et constitutionnelle de l'exercice. Fernando Vallespín, Eloísa del Pino et Helen Darbishire ont également participé à la table-ronde pour discuter de l'impact de ce type d'initiatives.
- Le 24 mars, le projet a été présenté lors de la réunion plénière du **Forum « gouvernement ouvert »**. À cette occasion, certaines communautés autonomes



ont exprimé leur volonté de travailler en coordination avec le Gouvernement pour approfondir ce type d'initiatives.

- Le 22 avril, une réunion a eu lieu avec la direction générale du Gouvernement ouvert et de l'Innovation sociale du **Gouvernement d'Aragon** en vue de mutualiser les expériences.
- Le 10 mars, un *webinaire* a été organisé avec l'organisation politique citoyenne **Más Democracia**.
- Le 5 mars, l'exercice a été présenté dans la cadre du **Master en évaluation des programmes et politiques publiques** de l'Université Complutense de Madrid.
- En outre, des **rencontres avec des universitaires, des journalistes et des membres de la société civile spécialisés**, qui avaient déjà manifesté leur intérêt pour l'exercice, ont eu lieu tout au long du semestre.



GOBIERNO
DE ESPAÑA