

ANNEXE I

MÉTHODOLOGIE



**FIDÈLES À NOS
ENGAGEMENTS**

**Rapport de redevabilité
du Gouvernement
de l'Espagne**

Décembre 2020



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 et qui a été présenté aux citoyen·nes le 29 décembre 2020.

Des spécialistes intervenant dans les domaines de la redevabilité et de l'analyse des politiques publiques ont été consultés afin que les fondements proposés puissent faire l'objet d'un débat et d'une réflexion. Au sein du **groupe d'analyse méthodologique** constitué à cette fin (ci-après «GAM»), ces expert·es ont eu pour mission de vérifier la validité, l'applicabilité et la rigueur de la méthodologie envisagée.

Une grande partie des considérations issues des débats et des échanges tenus au sein du GAM sont venues enrichir les fondements méthodologiques appliqués dans l'exercice de redevabilité présenté aujourd'hui par le Gouvernement. Les autres feront l'objet d'une étude approfondie afin d'être éventuellement prises en compte lors de la réalisation d'exercices ultérieurs.

La démarche proposée est donc celle d'un processus d'amélioration continue, qui s'inscrit dans un contexte de révision permanente, ce que refléteront les fondements méthodologiques appliqués dans les prochains exercices.

La constitution du GAM, sa dynamique de travail, ainsi que les conclusions et les recommandations auxquelles il est parvenu, sont exposées dans la deuxième partie de cette annexe I.

II. CONSIDÉRATIONS PRÉLIMINAIRES: CADRE THÉORIQUE

1. Objectif des exercices de redevabilité

L'histoire et la théorie politiques décrivent amplement la redevabilité, un processus clé dans la configuration de notre système démocratique. 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'il

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.

Enfin, il est important de souligner que les exercices de redevabilité réalisés entre le Gouvernement et les citoyen·nes, sans intermédiaires, impliquent la communication d'informations substantielles sur l'action gouvernementale et qu'ils constituent un complément des différents mécanismes de contrôle du pouvoir exécutif formellement établis.

2. Qu'est-ce qu'un exercice de redevabilité ?

Diverses sources doctrinales et 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 publication d'informations, d'explications et d'argumentations relatives à l'activité, passée, présente ou future, lesquelles sont le fruit d'un suivi ou d'une surveillance de l'action gouvernementale et sont mises à la disposition de tous. Il en découle le droit d'obtenir 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 de la redevabilité peuvent être présentes à des degrés divers et se prêter à des modulations, sans que pour autant l'on puisse considérer que l'exercice réalisé ne contient pas les éléments fondamentaux de la redevabilité. Les contenus argumentatifs et explicatifs peuvent ainsi revêtir différentes formes, à condition d'être cohérents. De même, le degré de justification peut être plus ou moins approfondi.

Par ailleurs, 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 et de débat. Plutôt que de parler de systèmes purs, il serait préférable de faire référence à un *continuum* de systèmes hybrides.

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.
- Le travail réalisé peut faire l'objet d'un débat et être soumis au jugement du forum.

La redevabilité revêt un caractère horizontal, lorsqu'elle est pratiquée entre des organisations ou des pouvoirs disposant de l'autorité légale pour exercer des actions qui peuvent aller de la supervision jusqu'à la sanction pénale. C'est le cas de la Cour des comptes ou des agences dont l'indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif est garantie. Elle peut être aussi verticale, lorsqu'elle intervient entre l'État, ou ses instances dirigeantes, et les citoyen·nes ou des groupes sociaux.

À l'instar de la démocratie, la redevabilité est à la fois une structure, un processus et un résultat: une structure qui répond à des règles et implique des institutions dont la responsabilité est d'informer, d'expliquer et de soumettre à l'examen public leur action gouvernementale; un processus qui comprend des actions concrètes de reddition de comptes; et un résultat qui correspond aux produits obtenus au terme du processus.

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. La redevabilité «est parfois utilisée comme une formule conceptuelle qui recouvre plusieurs termes différents» (Bovens, 2007).

L'évaluation est l'un des outils qui peuvent être utilisés dans une démarche de redevabilité, mais du point de vue de la doctrine, elle présente des caractéristiques particulières: elle implique une interprétation de données avérées et un jugement; elle est axée sur l'action, puisqu'elle porte essentiellement sur les objectifs et l'utilité de celle-ci; et 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: celle-ci est le résultat d'un travail de suivi ou de surveillance; elle implique le devoir et l'obligation de présenter des informations sur les activités réalisées; et 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 (et 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).

3. 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 respect du programme de gouvernement. Mais cette unité a été supprimée en 2010. 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 européen, il convient de mentionner la création récente en France de la Direction interministérielle de la transformation publique. Né en 2019, ce service, qui dépend de 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. 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.

Enfin, 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 revanche, l'Espagne n'a pas connu jusqu'à présent, au niveau de l'État, 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 PRÉSIDENTE DU GOUVERNEMENT DE L'ESPAGNE

1. Contexte

La Constitution espagnole consacre le mandat parlementaire représentatif lorsqu'elle affirme que la forme politique de l'État espagnol est la monarchie parlementaire (art. 13) et qu'elle établit le principe de la démocratie représentative. Les Cortès générales «représentent le peuple espagnol» (art. 66.1), dans lequel «réside la souveraineté» (art.1.2), et elles se voient attribuer le pouvoir législatif et le contrôle de l'action du Gouvernement (art.66.2). Les citoyens sont donc à la fois les acteurs et les auteurs de notre ordre juridique (arrêt du Tribunal constitutionnel 241/1990 du 15 février 1990).

L'élection du président du Gouvernement naît de la confiance que dépose en lui le pouvoir législatif, plus précisément le Congrès des députés, qui lui accorde sa confiance lors de la procédure d'investiture réglementée à l'article 99 de la Constitution, au cours de laquelle le candidat expose le programme politique du Gouvernement. Le président du Gouvernement est tenu de conserver cette confiance pendant toute la durée de son mandat. La relation entre le Parlement et le Gouvernement reposant sur la confiance, celles-ci exercent un contrôle sur l'action gouvernementale. Le contrôle parlementaire permet à la démocratie représentative d'être une réalité et est indissociable de l'activité de tout Parlement. 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, etc.).

Les paragraphes suivants permettront de constater que, tant par ses objectifs que par son objet, l'exercice de redevabilité que présente aujourd'hui la Présidence du gouvernement est, pour le moins, un outil complémentaire des instruments de contrôle déjà existants, qui vient renforcer la relation directe entre le pouvoir exécutif et les citoyen·nes. Cette démarche rejoint les formes de gouvernance actuelles, qui doivent répondre aux attentes de sociétés de plus en plus éduquées, exigeantes et informées. Il est important de préciser qu'elle s'inscrit dans le strict respect du cadre constitutionnel et qu'en aucun cas elle n'entend minimiser l'importance de l'activité de contrôle réalisée par le pouvoir législatif.

L'engagement à rendre des comptes auquel il est fait référence dans ces pages 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. Il 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 5 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».

2. Finalité

L'exercice de redevabilité mis en œuvre par la Présidence du gouvernement a pour principale finalité de revendiquer la valeur de la parole donnée, qui doit être à la fois le moteur et l'horizon de l'action gouvernementale.

L'objectif est de 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.

Mais ce travail prétend aussi aller plus loin. Il a pour ambition de s'inscrire dans un processus de renforcement de la qualité démocratique. En termes de gouvernance publique, il s'agit de répondre aux revendications de citoyen·nes de plus en plus en plus informé·es, exigeant·es et impliqué·es. Nous sommes en effet convaincus qu'un tel processus accroîtra la confiance dans nos institutions démocratiques, à travers la mise en place de mécanismes et de structures qui permettent d'évaluer l'activité 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 route de ce mécanisme entend, en définitive, contribuer au processus démocratique car, au-delà de son instauration, il est prévu qu'il s'inscrive dans une démarche de continuité et de régularité. Certes, l'on pourrait argumenter que le contrôle politique et la redevabilité ne constituent pas en soi une garantie de qualité, mais tous les types d'*accountability* sont essentiels au bon fonctionnement d'un

système démocratique (O'Donnell, 2004), en particulier lorsque la redevabilité s'accompagne d'autres mécanismes.

Cet exercice s'inscrit dans 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, qui apporteront des informations substantielles sur l'action gouvernementale, encourageront le Gouvernement et ses ministères à améliorer leur action, notamment en matière de planification et de supervision.

3. Définition

L'on entend ici par «exercice de redevabilité» le processus par lequel la Présidence du gouvernement, en vertu de l'engagement exprimé par le président du Gouvernement, soumet régulièrement à la connaissance et à l'examen du public l'avancée des engagements pris. C'est dans ce but qu'a été créé le Département de planification et de suivi de l'activité gouvernementale (ci-après «DPS»), qui dépend directement du président du Gouvernement, en tant qu'unité du secrétariat général du cabinet présidentiel.

Les éléments suivants définissent l'exercice de redevabilité:

- **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. Mis en œuvre par le cabinet de la Présidence du gouvernement, il est conduit via le DPS par le secrétariat général de la Présidence du gouvernement, avec la collaboration active de tous les ministères.
- **Objet de la redevabilité.** Le rapport de redevabilité analyse l'état d'avancement des chantiers que le Gouvernement de l'Espagne s'est engagé à réaliser et dont l'exécution a été confiée à 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 institutions locales.

- **Champ territorial.** L'exercice de redevabilité s'applique à l'ensemble du territoire espagnol. Toutefois les engagements peuvent avoir une portée ou une nature nationale, s'inscrire dans un champ territorial sous-national spécifique ou revêtir une dimension européenne ou internationale.
- **Destinataires.** Le rapport de redevabilité s'adresse à l'ensemble des citoyen-nes et au Parlement. Il s'adresse aussi aux groupes, institutions et organisations de la société civile qui manifestent un intérêt particulier pour l'action gouvernementale, son analyse, son évaluation et la reddition de comptes.

4. Principes

La redevabilité telle qu'envisagée ici repose sur les principes suivants:

- Elle est **globale et mutualisée**, car elle porte sur l'action de l'ensemble du Gouvernement de l'Espagne et, même s'il s'agit d'un exercice piloté par la Présidence du gouvernement, via le DPS, ce rapport a été élaboré à partir des informations communiquées par tous les ministères.
- Elle revêt une **approche intégrale**, car elle 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.
- Elle est **dynamique**, car elle tient compte de l'évolution continue des événements et entend réaliser un suivi intégral des engagements 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 d'avancement étant connu à tout moment, de même que les raisons à l'origine des changements qui se produisent.
- Elle a été réalisée dans un souci de **rigueur méthodologique**. Ces travaux s'appuient sur les meilleurs standards internationaux et sur des critères utilisés au niveau international dans des expériences semblables, dans des analyses critiques ou dans des évaluations de systèmes de redevabilité. 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.

- Le suivi réalisé permettra d'assurer la **traçabilité des engagements** afin de connaître à tout moment leur état d'avancement et de suivre leur évolution dans le temps.
- Les résultats seront présentés dans un rapport de redevabilité qui sera **public** et accessible aux citoyen·nes. Par ailleurs, il sera possible de consulter la base de données des engagements et des initiatives, conformément aux principes de **transparence, d'ouverture des données et d'accès à l'information**.
- L'exercice de redevabilité s'étendra de manière **continue** sur toute la durée de la législature et **périodiquement**, vraisemblablement à un rythme semestriel, des rapports sur l'avancée des engagements seront publiés, accompagnés d'informations détaillées sur les données utilisées (engagements et initiatives) et de toute autre information jugée pertinente.
- Il s'agira de maintenir des **coûts de transmission de l'information réduits**. La demande d'information aux ministères et aux organismes publics concernant les engagements et les initiatives mis en œuvre ne devra pas être excessive ni impliquer 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 sera d'éviter ce type de situations.
- Des formules de **vérification externe** de l'exercice de redevabilité seront étudiées afin de garantir que la méthodologie conçue a été correctement et rigoureusement appliquée pour obtenir les résultats contenus dans les rapports publiés.
- L'exercice sera **soumis à un audit citoyen**. Pour ce faire, diverses activités et rencontres seront organisées au cours de la législature afin de permettre aux citoyen·nes dans leur ensemble, ainsi qu'aux acteurs et parties prenantes les plus représentatifs, de connaître en profondeur les rapports présentés et d'en débattre.
- On cherchera à atténuer **l'effet de « cliquet » (ratchet)**. Il s'agit, de manière générale, d'un mécanisme pervers qui peut inciter à limiter les objectifs ou les engagements de manière à obtenir des indicateurs ou des taux de rendement plus élevés ou plus favorables en raison du nombre réduit d'objectifs ou de la non-incorporation de nouveaux engagements. Cet effet conduit généralement à ne pas augmenter les objectifs d'une année par rapport à l'année précédente. Cet effet de cliquet sera limité en intégrant continuellement de nouveaux engagements, et en justifiant et en motivant au cas par cas les objectifs qui auront été laissés sans suite.

- Un autre objectif poursuivi est d'éviter **l'effet de gaming ou la manipulation des résultats** obtenus. Habituellement, un système 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 réels obtenus. Pour ne pas compromettre la crédibilité de l'exercice, le système actuel de redevabilité prévoit des mesures incitatives ou des sanctions de nature symbolique.
- Enfin, comme on pourra le voir dans les pages qui suivent, l'exercice de redevabilité qui est présenté constitue un outil **complémentaire** qui vient s'ajouter aux instruments de contrôle du pouvoir exécutif déjà en place.

5. Méthodologie

5.1. Systématique du travail

L'approche systématique adoptée pour structurer l'exercice de redevabilité peut être décrite comme suit:

- 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.
- Déterminer quel est l'objet de la redevabilité. Il a été considéré que le programme à élaborer par le Gouvernement serait celui présenté dans le discours d'investiture de celui qui était alors candidat à la présidence du Gouvernement, auquel s'ajoutent, d'une part, le contenu des accords signés avec les formations politiques qui ont permis l'issue favorable du vote et, d'autre part, les engagements formellement exprimés par les ministres lors de leurs comparutions devant le Parlement pour présenter les grandes lignes de la politique de leurs ministères respectifs.
- Concevoir et développer des processus méthodologiques et des outils pour le suivi ou la surveillance, toujours dans une dynamique d'apprentissage institutionnel et d'amélioration continue, propres 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 ci-dessous. Les différents processus seront analysés en détail dans les pages qui suivent:

- Identifier et systématiser les engagements pris au début de la législature.
- Déterminer la façon dont les nouveaux engagements seront incorporés, ainsi que la façon dont certains des engagements existants seront redéfinis ou laissés sans suite, le cas échéant.
- Prendre connaissance des actions et des décisions publiques prises par le président du Gouvernement et les ministres, afin d'étudier leur lien avec les engagements et de pouvoir déterminer le degré de réalisation de ces derniers.
- Intégrer les objectifs nationaux proposés par le président du Gouvernement et tenir compte de leur évolution, pour pouvoir classer les engagements et les initiatives et adapter l'exercice de redevabilité aux lignes d'action du Gouvernement.
- Faire connaître publiquement l'exercice de redevabilité, sous des formes adaptées aux différents publics. La diffusion portera sur les résultats de l'exercice et les données individualisées de chacun des engagements, les initiatives prises aux fins de leur réalisation et un ensemble de variables qui permettent de les analyser.

5.2. Analyse des engagements

5.2.1 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, ce qui suscite une attente chez un tiers ou des tiers. Un engagement est donc une obligation acquise.

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 qui se concrétisent sous la forme d'un processus formel, dans le cadre duquel les actions mises en œuvre peuvent être jugées sur la base de normes spécifiques de réalisation des engagements.

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, dans la mesure où ils ne reflètent pas la volonté de changement inhérente à l'action du Gouvernement.

5.2.2 D'où émanent-ils?

Les sources des engagements sont variées: le discours d'investiture du président du Gouvernement; l'Accord de coalition pour un gouvernement 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 comparutions des ministres devant le Parlement, ou toute autre déclaration publique de leur part.

En tout état de cause, pour comprendre que nous nous trouvons face à un engagement, nous devons disposer d'une source de vérification fiable et concrète, verbale ou écrite.

5.2.3 Le processus de mise à jour des engagements

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 l'intégration de nouveaux objectifs et de nouvelles lignes d'action qui viennent s'ajouter aux promesses faites au début de la législature. Un exemple concret en est la COVID-19: le Gouvernement s'est vu contraint d'agir sur divers plans, en prenant de nouveaux engagements afin de faire face aux conséquences de la pandémie et d'en atténuer les effets, essentiellement sociaux et économiques.

Le caractère dynamique de l'action du Gouvernement implique:

- **La nécessité d'incorporer de nouveaux engagements.** Ceux-ci doivent avoir été expressément formulés et être vérifiables. Ils doivent donc être contenus dans un accord 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, l'annonce d'une action qui sera effectuée de façon imminente ne peut pas être considérée comme un nouvel engagement.

- Cette différence apparaît clairement dans la gestion de la pandémie causée par la COVID-19. La crise sanitaire, sociale et économique qui a commencé en mars a contraint le Gouvernement à mettre en œuvre, dans un premier temps, toute une série de mesures spécifiques pour faire face à une situation imprévue et inattendue. Les informations fournies sur la mise en œuvre de ces actions n'ont pas été précédées d'un engagement, tel que nous l'avons défini aux fins de l'exercice de redevabilité. En revanche, au cours des neuf mois qui se sont écoulés depuis lors, le Gouvernement a manifesté sa volonté de faire front, à court, moyen et long terme, aux problèmes et aux besoins survenus à la suite de la pandémie. Ces manifestations peuvent être considérées comme de nouveaux engagements et les initiatives qui y sont liées peuvent être analysées en termes de réalisation.
- Le rapport de décembre 2020 incorpore les nouveaux engagements pris entre janvier et décembre 2020, à condition qu'ils soient conformes à la définition donnée, qu'ils aient été identifiés par le DPS ou les ministères et que ces derniers aient conclu à la nécessité de les inclure. Ils doivent pouvoir être pleinement identifiés.
- **L'éventuelle 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;
 - parce que de nouveaux engagements de plus grande ampleur sont pris, englobant des engagements antérieurs d'une portée moindre (par exemple, la «promotion» d'un domaine de politique publique peut être reformulée a posteriori et être remplacée par l'adoption d'une stratégie visant à atteindre des objectifs ou à obtenir des résultats dans ce domaine de politique publique).

Les engagements ainsi écartés sont repris dans un tableau qui indique également le motif de leur modification.

En tout état de cause, la réalisation d'un engagement particulier ne donne pas lieu automatiquement à d'autres engagements qui en découleraient. Par exemple, le fait de «créer l'Institut pour la transition juste» n'impliquera pas que l'exercice des fonctions ou des compétences attribuées à l'Institut devienne à son tour un nouvel engagement ou le fait d'«adopter une stratégie pour le défi démographique» n'impliquera pas que, une fois celle-ci approuvée, tous les objectifs de cette stratégie doivent être considérés comme de nouveaux engagements.

La traçabilité fait partie intégrante de l'exercice. Les nouveaux engagements et les engagements qui sont modifiés peuvent ainsi être clairement identifiés et il est également possible de savoir à quel moment un engagement voit le jour ou à quel moment il est incorporé à l'exercice de redevabilité; quel est l'état d'avancement de cet engagement à chaque instant; à quel moment il est pleinement réalisé; s'il est écarté en raison de doublons ou parce qu'il s'insère dans un engagement plus vaste; ou, le cas échéant, s'il est laissé sans suite. Grâce à cela, l'intégrité de l'information et la possibilité d'assurer un suivi et une analyse détaillée sont garanties.

5.2.4 Classifications utilisées

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

Compte tenu de l'objet de la présente édition de l'exercice de redevabilité, on peut considérer que les critères de classification les plus pertinents sont les suivants:

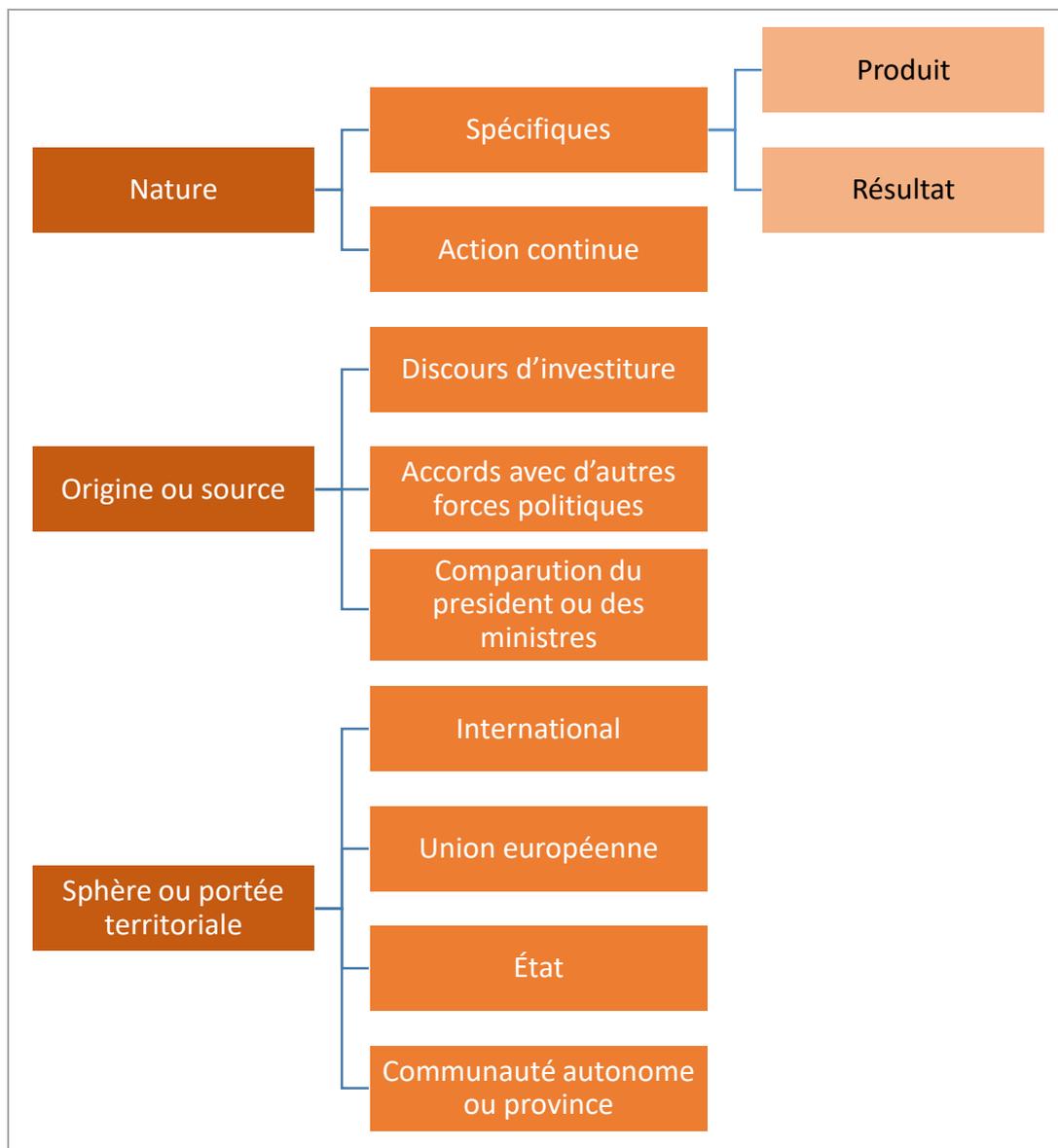
- nature de l'engagement (ce critère facilite l'analyse de la réalisation);
- origine ou source de l'engagement (permet d'obtenir des résultats partiels);
- portée territoriale (permet d'analyser l'action du Gouvernement central aux différents niveaux territoriaux).

En ce qui concerne la nature de l'engagement, une distinction peut être établie entre engagements spécifiques et engagements portant sur une action continue.

- Les engagements spécifiques définissent clairement l'initiative à mettre en œuvre ou l'objectif final à atteindre. Ils peuvent viser soit un produit (*output*), soit un résultat ou un impact (*outcome*).
 - Les engagements portant sur un produit ont pour objectif l'adoption d'une loi ou d'un plan (à un caractère normatif, donc), ou l'adoption d'un projet, d'une infrastructure, etc. Ils contribuent à l'obtention d'un résultat, même s'ils ne le garantissent pas par eux-mêmes.

Exemples: mettre en place un réseau de «salles de classe du futur», créer une commission déléguée pour l'Agenda 2030 ou adopter un nouveau règlement des musées d'État.

Figure 1. Classification des engagements



Les engagements visant un résultat ou un impact exigent, quant à eux, qu'un objectif spécifique, ou susceptible d'être mesuré quantitativement par rapport à une situation antérieure, soit atteint. Pour rappel, l'OCDE définit le résultat comme l'ensemble des effets «à court et moyen terme probables ou obtenus par les produits d'une intervention» (OCDE, 2010).

Exemples: augmenter de 20 % la limite du montant pouvant être perçu pour les projets audiovisuels considérés comme «œuvres audiovisuelles

difficiles» (le plafond de l'aide passant ainsi de 40 % à 60 %), poursuivre la mise à niveau de la rémunération de la police et de la Garde civile, intensifier le travail de l'Inspection du travail en matière de temps de travail et d'économie souterraine.

- Les engagements portant sur une action continue sont associés à des objectifs plus abstraits sans que le résultat spécifique prévu ou la façon dont ils doivent être atteints soient précisés. Ils exigent une action soutenue au fil du temps.

Exemples: améliorer les politiques de l'emploi, accorder une attention particulière aux personnes les plus vulnérables, s'efforcer de faire de l'Afrique une priorité pour l'UE ou préserver l'État-providence.

En ce qui concerne le deuxième critère, comme indiqué au paragraphe 5.2.2, il existe cinq origines/sources possibles:

- Le discours d'investiture du président du Gouvernement.
- L'Accord de coalition pour un gouvernement progressiste signé entre le PSOE et Unidas Podemos et les accords signés entre le PSOE et d'autres formations politiques qui ont permis d'obtenir la majorité suffisante pour assurer l'investiture (ERC, PNV, Compromís, Nueva Canarias, BNG et Teruel Existe), ainsi que tout autre accord de nature similaire qui pourrait être signé dans le courant de la législature.
- Les manifestations ou déclarations publiques du président du Gouvernement ou des ministres, notamment les premières comparutions des ministres au Congrès des députés ou au Sénat, selon le cas, pour expliquer les orientations stratégiques de leur ministère, ainsi que d'autres comparutions dans des instances institutionnelles ou informelles au cours de la législature.

Enfin, en fonction de leur portée territoriale, les engagements peuvent avoir une dimension internationale, communautaire, nationale, régionale ou provinciale.

En outre, une classification a été établie conformément aux lignes directrices du Plan de relance, de transformation et de résilience présenté par le président du Gouvernement: l'Espagne verte, l'Espagne numérique, l'Espagne sans disparités entre les sexes et l'Espagne solidaire et inclusive. En cas de modification de ces grands axes, le rapport maintiendra autant que possible les classifications selon ces différentes thématiques et, dans tous les cas, selon les axes présentés dans le discours d'investiture du Gouvernement, afin d'assurer la comparabilité et la continuité de l'analyse.

5.3 Les initiatives

5.3.1 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 intéresse les citoyen·nes, les institutions, l'environnement ou tout autre sujet ou objet susceptible d'être bénéficiaire d'une action du Gouvernement.

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

5.3.2 Quelle est la source de vérification des initiatives?

Dans la mesure où les initiatives sont le résultat de l'action dynamique de tous les membres de l'exécutif et qu'elles sont de nature diverse, il n'existe pas une source unique d'initiatives en tant que telle, 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:

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

Quoi qu'il en soit, l'information obtenue de ces sources est vérifiée auprès des différents ministères, dans la mesure où l'exercice de redevabilité réalisé par le DPS n'est pas unidirectionnel, mais 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.

Ainsi, toutes les initiatives identifiées doivent avoir au moins une source spécifique de vérification pour corroborer leur existence (ainsi que leur cohérence interne par rapport à l'engagement et à l'état d'avancement indiqué dans le rapport de

redevabilité – voir rubrique 5.4.2). 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 sera expressément mentionnée.

5.3.3 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 des objectifs du rapport est de territorialiser l’information obtenue afin de présenter, non seulement l’état d’avancement des engagements à l’échelle du pays dans son ensemble, mais aussi, dans un contexte multi-niveaux, à l’échelle des communautés autonomes et, si possible, des provinces, 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:** menées en dehors des frontières de notre pays et de l’UE (exemples: investissement dans un projet de coopération, collaboration avec les pays de transit pour traiter le phénomène migratoire).
- **Initiatives de l’Union européenne:** menées dans le cadre de l’Union européenne (exemple: négociation de la PAC).
- **Initiatives nationales:**
 - **territorialisables:** conçues pour l’ensemble du pays, mais dont les actions peuvent être analysées de manière désagrégée parce qu’elles donnent lieu à des produits ou à des résultats au niveau territorial (exemples: revenu minimum vital, mise en œuvre du système VioGén).
 - **non territorialisables:** conçues pour l’ensemble du pays, mais dont les actions ne peuvent pas être analysées de manière désagrégée (exemples: loi sur le changement climatique, loi sur la création d’une *sandbox* pour les services financiers).
- **Initiatives sous-nationales:** menées, de par leur nature, dans une ou plusieurs communautés autonomes ou dans une province (exemples: réparation d’une route, octroi d’une subvention pour répondre à une situation d’urgence dans une région donnée).

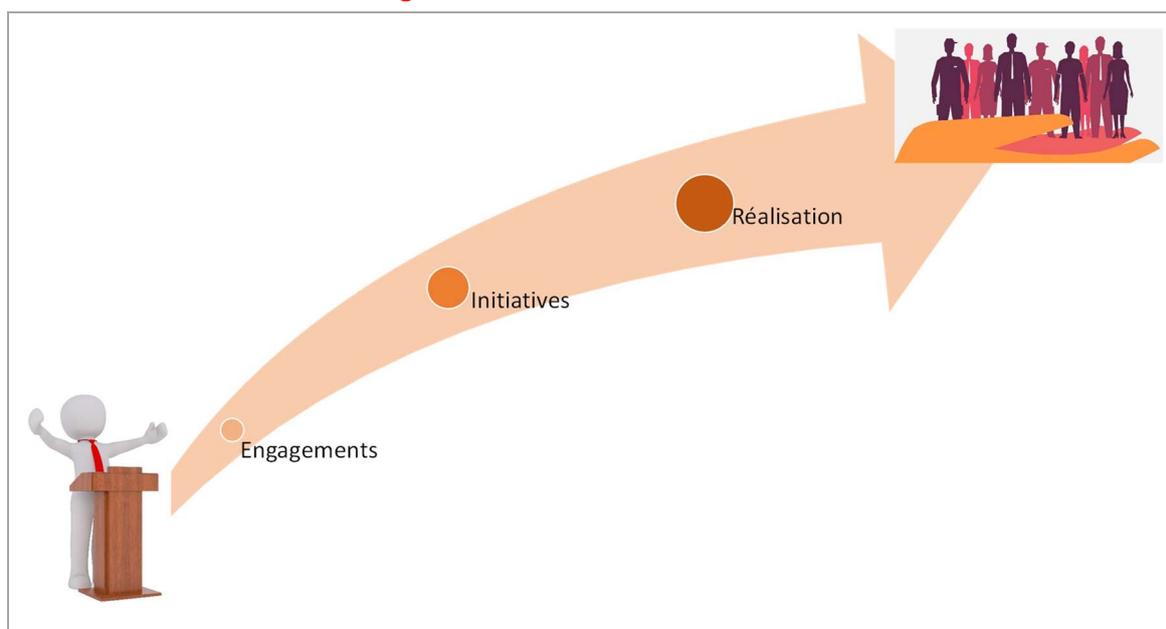
Cette classification permet d’assurer une reddition de comptes homogène et cohérente, mais également spécifique, dans les 50 provinces et dans les deux villes autonomes, et d’analyser la réalisation des engagements d’un point de vue territorial.

5.4. Réalisation des engagements

L'analyse de la réalisation des engagements consiste à déterminer le degré d'obtention des produits, des résultats ou des actions continues promises.

Le tableau suivant illustre le processus qui détermine la réalisation d'un engagement.

Figure 2. Processus de réalisation



5.4.1. 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 un produit, un résultat ou un ensemble d'actions continues.

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 (par exemple, la restauration d'un *Parador* de tourisme). Dans d'autres cas, il pourra donner lieu au déploiement plus complexe de ressources et d'activités pour que l'engagement puisse être réalisé (par exemple: «travailler pour une mobilité à faibles émissions et réduire la pollution atmosphérique et sonore» ou «protéger l'État-providence»). Compte tenu de l'hétérogénéité des engagements pris, leur réalisation peut exiger la mise en œuvre 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 (par exemple, un projet de loi modifiant le Statut des travailleurs permettra de réaliser plusieurs engagements, tels que la limitation de la sous-traitance et du recours aux contrats à durée déterminée, le rétablissement de la priorité d'application de l'accord d'entreprise, la lutte contre l'utilisation frauduleuse des contrats à temps partiel, etc.), ou encore parce que l'initiative implique d'agir à différents niveaux ou dans différentes sphères de politique publique (par exemple, un décret-loi royal sur des mesures d'urgence dans le domaine de l'environnement, de la culture et du logement qui comprenne des mesures dans chacun de ces domaines, qu'elles soient liées entre elles ou non).

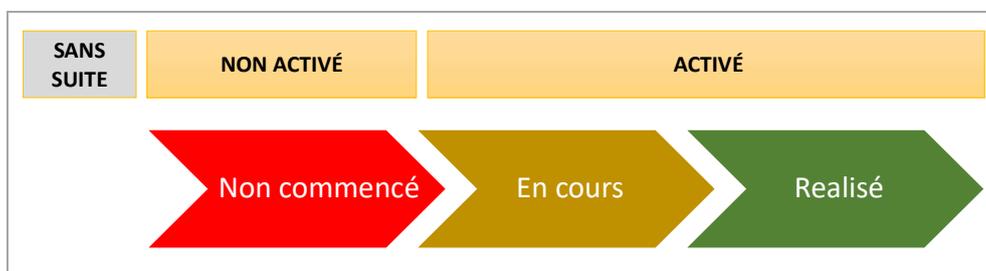
5.4.2. Les états d'avancement dans la réalisation des engagements

Les états d'avancement des engagements sont au nombre de trois. Les engagements peuvent être activés, non activés ou laissés sans suite.

- Ils sont considérés comme **«non activés»** lorsqu'aucune initiative n'a encore été prise aux fins de leur réalisation.
- 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» et «réalisés» sont incompatibles, un engagement ne pouvant se trouver simultanément dans deux de ces états.

Figure 3. États d'avancement des engagements



La détermination des critères qui définissent les différents états d'avancement est sans aucun doute le pilier fondamental de l'exercice de redevabilité de l'activité gouvernementale effectué par le DPS, c'est pourquoi nous analysons ci-après la séquence plus en détail.

5.4.3. Les 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 œuvre pour obtenir le produit, le résultat ou l'action continue planifiée.

L'hétérogénéité des engagements et des initiatives fait qu'il est difficile d'établir une gradation commune du processus de réalisation qui soit suffisamment cohérente avec la nature et les caractéristiques de tous les 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:

- **En cours – avec des avancées:** 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 réalisation de l'engagement sont perceptibles.
- **En cours – sans avancées:** un engagement est dit «en cours-sans avancées» lorsque, au cours du semestre de référence, aucune activité ne s'est produite bien que par le passé une certaine activité ait eu lieu.
- **En cours de traitement par des tiers:** un engagement est dit «en cours de traitement par des tiers» lorsque l'activité qui permet de progresser dans la réalisation de l'engagement ou de le mener à son terme n'est plus, en principe, de la seule responsabilité du Gouvernement, parce qu'une phase 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 réalisation des engagements ne dépend plus uniquement de lui.

Ceci se produit, par exemple, lorsque les engagements impliquent l'adoption de lois, ce qui requiert inévitablement l'intervention du Parlement. L'engagement ne peut alors être considéré comme réalisé lorsque le Gouvernement approuve le projet de loi, car l'attente suscitée auprès des

citoyen·nes n'est pas satisfaite. D'un point de vue strictement formel, la réalisation de l'objectif ne peut plus être attribuée uniquement à l'exécutif puisqu'elle dépend d'autres sphères institutionnelles.

5.4.4. Les 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 font que la décision est moins évidente. Par exemple, où pouvons-nous fixer le point d'arrivée des engagements suivants: «renforcer l'État-providence», «protéger les personnes titulaires d'hypothèques» ou «faire de l'Afrique une priorité pour l'Union européenne»?

Pour répondre à cette question, 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 d'évaluer l'efficacité des initiatives adoptées, comme nous l'avons déjà signalé. Au contraire, cet exercice se situe sur un autre plan: il consiste à déterminer si les initiatives prises peuvent être interprétées dans le cadre des engagements contractés et permettent donc au Gouvernement de confirmer qu'il tient sa parole.

La clé est de savoir où situer le point d'arrivée. Pour ce faire, compte tenu de l'hétérogénéité des engagements, que nous avons déjà mentionnée, des critères précis ont été établis selon que les engagements sont «spécifiques» ou qu'ils portent sur une «action continue».

- Comme expliqué au paragraphe 5.2.4, 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, que les dernières étapes dépendent ou non du Gouvernement.

Ainsi, par exemple, l'engagement «adopter la stratégie pour le défi démographique» sera considéré comme rempli lorsque le Gouvernement aura donné son accord en Conseil des ministres, mais «adopter la loi sur l'euthanasie» ne sera achevé que lorsque cette loi aura été publiée au Journal officiel après son approbation par le Parlement.

- Les **engagements portant sur une action continue**, c'est-à-dire ceux qui sont formulés de manière plus abstraite ou «aspirationnelle», et qui requièrent une action soutenue au fil du temps, posent un autre problème en ce sens qu'ils ne fixent pas d'objectif concret et mesurable.

Par conséquent, afin de les concrétiser, il a été décidé qu'ils seraient **considérés comme remplis lorsque des initiatives pertinentes auront été prises pour atteindre ces objectifs indéfinis**. 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 l'existence de ces objectifs sur le long terme.

En conséquence, les points d'arrivée suivants ont été établis pour pouvoir considérer qu'un engagement portant sur une «action continue» a été réalisé:

- Lorsque l'on peut interpréter que les actions mises en œuvre ont **modifié la situation de départ dans une mesure suffisamment importante pour considérer que le problème ou le besoin public a été réglé par le Gouvernement** et, par conséquent, qu'il ne serait pas strictement nécessaire de mener d'autres actions dans ce domaine.

Ainsi, par exemple, l'engagement de «promouvoir la formation professionnelle et actualiser le contenu des diplômes actuels et des métiers traditionnels» sera considéré comme réalisé lorsque le contenu de plusieurs diplômes aura été modifié de manière durable et que des investissements auront été faits pour améliorer la formation professionnelle.

- Les engagements se rapportant à une activité de promotion, de conservation, de préservation, d'encouragement ou d'impulsion seront réputés remplis lorsque les crédits budgétaires ouverts à cette fin auront été exécutés, lorsque des actions de promotion ou d'autres manifestations auront été organisées, lorsque des contrats ou des accords auront été passés ou lorsque toute autre activité normale suffisante aura été réalisée.

Par exemple, l'engagement «conservation et promotion du patrimoine historique» sera considéré comme réalisé lorsque les allocations

budgétaires seront mises en œuvre, que les contrats de travaux prévus ou les accords nécessaires seront signés en des termes appropriés pour préserver un bien donné du patrimoine historique.

- Enfin, dans le cas d'engagements qui, en raison du niveau d'abstraction de leur formulation, s'avèrent difficiles ou impossibles à réaliser, du moins dans les termes littéraux dans lesquels ils ont été rédigés, il sera 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.

Par exemple, dans le cas de l'engagement «travailler pour faire de l'Afrique une priorité dans l'UE», la mise en œuvre des actions incombant aux ministères concernés (réunions au sein de l'UE, déplacements dans des pays africains, élaboration de propositions, etc.) est suffisante pour 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.**

Une fois qu'ils seront considérés comme remplis, les engagements portant sur une action continue ne verront pas leur état modifié à moins qu'il n'y ait une détérioration évidente du problème ou de la situation de départ ou qu'il ne soit constaté que l'activité de l'unité chargée de sa mise en œuvre s'est ostensiblement réduite. Les engagements réalisés feront l'objet d'un suivi afin d'en apprendre davantage sur leur évolution éventuelle, en particulier lorsqu'ils portent sur un processus continu.

En outre, ces critères doivent être entendus sans préjudice de la possibilité de les développer ou de les approfondir à l'avenir dans le cadre des mêmes actions, ou d'autres, afin de continuer à réduire le problème ou à améliorer la situation de base existante.

5.4.5. Les 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 d'accords internationaux qui le laisseraient sans effet.

5.4.6. 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'il 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, étant donné qu'il existe 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.

5.5 La présentation du rapport de redevabilité

5.5.1 Comment la réalisation des engagements est-elle reflétée dans l'exercice de redevabilité?

Une fois que les engagements ont été identifiés, que les initiatives ont été suivies et que la réalisation 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 avec une série d'annexes contenant des informations complémentaires.

La structure de ce rapport reflète nécessairement les questions soulevées dans les présents fondements méthodologiques:

- Il traite, d'un point de vue quantitatif, du degré de réalisation des engagements pris par le Gouvernement. Les futures éditions de ce rapport comprendront deux

degrés ou pourcentages de réalisation des engagements, étant donné que les engagements sont dynamiques et que de nouveaux engagements sont incorporés progressivement:

■ Un premier pourcentage prend comme base de référence les engagements formulés au début de la législature, qui sont ceux contenus dans le discours d'investiture du président du Gouvernement et les accords programmatiques signés avec d'autres forces politiques, ainsi que ceux pris par les ministres lors de leur première comparution devant le Congrès des députés ou le Sénat, en définitive, les engagements pris au début de la législature. Le degré de réalisation (nombre d'engagements réalisés par rapport au nombre d'engagements pris au début de la législature) sera analysé à la date fixée dans le rapport.

■ Un deuxième pourcentage prend comme référence tous les engagements mis à jour à la date de clôture du précédent rapport (c'est-à-dire ceux pris initialement et tous ceux qui se sont ajoutés au cours de la législature), afin d'obtenir le degré de réalisation (engagements réalisés par rapport au nombre total d'engagements).

Afin de permettre ce deuxième calcul au cours de l'exercice suivant, chaque rapport devra présenter le résultat de la mise à jour correspondante à la date de clôture du document.

■ Un troisième pourcentage regroupe les engagements pour lesquels le Gouvernement a mis en œuvre toutes les actions qui lui incombent, bien qu'ils ne soient pas totalement réalisés, car la complète réalisation de ces engagements dépend d'autres organismes ou institutions (engagements dépendant de tiers par rapport à l'ensemble des engagements).

- En outre, les rapports qui coïncident avec la procédure parlementaire d'approbation du budget analyseront l'impact de l'adoption éventuelle de la loi de finances sur le processus de réalisation des engagements. Ainsi, le nombre d'engagements qui seront activés, qui pourront progresser ou même être réalisés parce qu'ils disposent d'une ligne budgétaire spécifique, pourra être analysé.
- Le pourcentage d'engagements en cours par rapport au nombre total d'engagements et au nombre d'engagements en fonction de leurs états d'avancement (sans avancées, avec avancées ou en cours de traitement par des tiers) sera précisé.

- Une analyse sera également effectuée sur la base des lignes directrices afin de vérifier l'alignement de l'action du Gouvernement sur les principaux objectifs du pays, en fonction du discours que tiendra à chaque moment le président du Gouvernement.
- Ce rapport contiendra également une analyse désagrégée de l'action du Gouvernement au niveau territorial, dans les différentes communautés et villes autonomes.

Enfin, l'exercice de redevabilité inclura des prévisions sur le degré de réalisation au cours du semestre suivant. Ces prévisions sont fondées sur les informations fournies initialement par les ministères sur l'état des engagements à une date donnée et leurs prévisions pour les six mois suivants.

5.5.2 Structure du rapport

Le rapport présente essentiellement les rubriques suivantes:

- Un résumé exécutif dans lequel sont exposées les principales conclusions.
- Les résultats en termes de réalisation, accompagnés des engagements les plus pertinents.

Les présents fondements méthodologiques, sur lesquels se fonde l'exercice, sont joints au rapport sous forme d'annexe, de même que les conclusions et recommandations formulées par le Groupe d'analyse méthodologique.

5.5.3 Diffusion publique

Le rapport est rendu public de façon à ce que ses destinataires, à savoir les citoyen·nes, puissent disposer de son contenu, le but de l'exercice étant précisément de leur permettre de mieux connaître les actions du Gouvernement et de les tenir informé·es de l'avancée des engagements pris par l'exécutif.

De plus, des mécanismes seront mis en place pour présenter et discuter des résultats obtenus avec les agents ou les collectifs issus de la société civile qui sont plus particulièrement concernés par les questions de bonne gouvernance et de redevabilité. Des données désagrégées seront également mises à disposition afin de permettre une connaissance et une analyse plus fines.

5.5.4 Procédure

Le président du Gouvernement présentera le rapport au Conseil des ministres, après quoi il sera présenté au public lors d'une conférence de presse. Le rapport sera ainsi publié sur le site web de la Présidence du gouvernement et un fichier téléchargeable contenant les données en libre accès sera également mis à la disposition du public sur le site. Sur décision du président, la Commission générale des secrétaires et des sous-secrétaires d'État, qui se réunit avant le Conseil des ministres, sera également informée par le secrétaire général de la Présidence du gouvernement des résultats en matière de redevabilité et prendra également connaissance du contenu du rapport.

IV. BIBLIOGRAPHIE

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

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 rendición de cuentas?, Cuadernos de Transparencia, IFAI, 2004, 47 p.

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

Deuxième partie

ANALYSE RÉALISÉE PAR LE GROUPE
D'EXPERT·ES

I. INTRODUCTION

Le cabinet de la Présidence du gouvernement a mis en place une procédure de redevabilité pour **donner toute sa valeur au respect des engagements**, avec un double objectif : informer les citoyen·nes des progrès accomplis dans la réalisation des engagements pris par le Gouvernement dans son ensemble et rendre compte de l'évolution des engagements proprement dits (c'est-à-dire expliquer comment et pourquoi, tout au long de la législature, de nouveaux engagements sont ajoutés, certains engagements existants sont reformulés ou d'autres sont laissés sans suite, le cas échéant).

Ce projet trouve son origine dans le défi lancé par le président du Gouvernement lors de son discours inaugural du 5 janvier 2020, exprimé en ces termes :

« Nous devons combattre le désintérêt des citoyens pour la politique avec des exercices clairs de transparence, des mécanismes de contrôle stricts et des garanties de redevabilité. »

Dans le même ordre d'idées, lors de la conférence de presse qui s'est tenue à l'issue du premier Conseil des ministres de la législature, le 14 janvier 2020, le président du Gouvernement a précisé :

« 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. Et nous allons le faire tous les 100 jours, en montrant les progrès réalisés dans notre pays pour chacune de ces 5 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. »

Afin de concevoir, d'articuler et de mettre en œuvre ce projet, le décret royal 136/2020 du 27 janvier 2020 portant restructuration de la Présidence du gouvernement, a créé le Département de planification et de suivi de l'activité gouvernementale (ci-après DPS), qui dépend du Secrétariat général, et qui « (...) est chargé de préparer les

éléments et les mécanismes nécessaires pour que le Gouvernement puisse rendre des comptes sur son action » (article 8.1).

Pour mener à bien ce travail, le DPS a développé une méthodologie permettant de recenser et de systématiser les engagements pris par le Gouvernement et, par la suite, les initiatives mises en œuvre par les différents ministères, ce qui permet de suivre les progrès accomplis pour le respect des engagements pris.

II. ANALYSE MÉTHODOLOGIQUE : ORIGINE, FINALITÉ ET PORTÉE

Comme le président du Gouvernement l'a précisé dans son discours inaugural, son but 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.

Dans ce contexte, il a été décidé de créer un groupe d'analyse méthodologique (GAM) indépendant, composé d'expert·es issu·es de l'université publique, pour étudier et réfléchir à la méthodologie utilisée par le DPS.

Il s'agit essentiellement d'analyser la méthodologie conçue par le DPS afin de garantir un maximum de cohérence et de rigueur internes en y incorporant les meilleures normes ou critères jugés pertinents, de manière à consolider le travail effectué pour qu'il soit fiable, objectif et vérifiable par des tiers.

À cette fin, les expert·es ont analysé les documents et les explications fournis par le DPS au sujet des fondements méthodologiques et des procédures conçus et mis en œuvre dans le cadre du rapport de redevabilité de la Présidence du gouvernement de décembre 2020. Les objectifs, les principes, les procédures, les méthodes et les outils utilisés ont notamment été analysés.

III. COMPOSITION DU GROUPE D'ANALYSE MÉTHODOLOGIQUE

1. Critères d'éligibilité

La sélection des membres qui composent le GAM a été faite sur la base des critères suivants:

- Membres actifs de la communauté universitaire.
- Parcours universitaire impeccable en tant qu'enseignant et chercheur, dans leur domaine d'expertise.

- Expertise dans le domaine de l’analyse, du suivi et de l’évaluation des politiques publiques, ou dans d’autres domaines apparentés permettant d’intégrer les différentes approches dans lesquelles la question de la redevabilité peut être envisagée.
- Parité hommes-femmes.
- Diversité territoriale des universités d’origine.

Conformément aux critères susmentionnés, différents professeur·es ont été contacté·es. Après explication du projet, il leur a été proposé d’y prendre part. L’équipe ainsi constituée est devenue le Groupe d’analyse méthodologique (GAM).

2. Membres du groupe

- 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 Autònoma de Barcelone.
- Bustelo Ruesta, María
Professeure de sciences politiques et de l’administration à l’Université Complutense de Madrid.
- 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 Lasierra, 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.

IV. PRINCIPES APPLICABLES AUX TRAVAUX DU GROUPE D'ANALYSE

- (i) L'étude de la méthodologie conçue par le DPS en matière de redevabilité est réalisée au regard de l'expérience manifeste des membres du GAM qui font preuve d'une grande rigueur académique.
- (ii) 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.
- (iii) Au terme de son analyse, le GAM publie un document présentant les résultats obtenus (conclusions et/ou recommandations) qui peut être annexé au rapport de redevabilité établi par le DPS.
- (iv) Les membres du GAM autorisent la Présidence du gouvernement à rendre publique cette collaboration, le cas échéant.
- (v) La participation au GAM n'implique aucune rémunération financière, hormis la prise en charge éventuelle des frais qui, le cas échéant, pourraient être engagés pour des voyages ou d'autres dépenses justifiées liées au déroulement du projet.

V. PROPOSITION DE DYNAMIQUE DE TRAVAIL

Le GAM et le DPS établissent une méthode de travail concertée qui permet d'atteindre les objectifs et de respecter les délais impartis.

Dans un premier temps, la proposition suivante a été faite par le DPS en vue d'être analysée et discutée lors de la première réunion avec le GAM.

- Un calendrier annuel des réunions et des dates de livraison des travaux devrait être fixé.
- Le thème à aborder lors de chaque réunion sera établi dans ce calendrier. Dans tous les cas :
 - Les réunions entre le GAM et le DPS seront de préférence virtuelles.
 - Le DPS fournira à l'avance la documentation nécessaire aux débats.
- À l'issue des travaux, le GAM remettra au DPS un document unique, qui comprendra 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 reflétera également les points de vue divergents des participant·es.
- Les membres du GAM pourront désigner une personne pour coordonner le travail en interne et servir d'interlocuteur principal avec le DPS.
- Après chaque réunion, le DPS fournira au GAM un document reprenant les présentations et les débats qui se sont tenus. Ce document sera envoyé sous la forme d'un procès-verbal avant la tenue de la réunion suivante afin d'être analysé, corrigé et, le cas échéant, validé par les membres du GAM.

L'engagement acquis par le DPS auprès de chacun des membres, ainsi qu'auprès du GAM dans son ensemble, est de promouvoir et de respecter au maximum la liberté et l'autonomie des membres lors des travaux mais aussi lors de la rédaction des conclusions et/ou des recommandations correspondantes.

VI. DÉLAIS ET CALENDRIER PROVISOIRE

La date butoir pour terminer les travaux liés à l'exercice de redevabilité est fixée au 15 décembre 2020. Le calendrier suivant a donc été adopté :

- 20 novembre, 12h30 : réunion de constitution du GAM.
- 27 novembre, 13h00-14h30 : analyse du cadre général et des *Engagements*.
- 4 décembre, 13h00-14h30 : analyse des *Initiatives* et du *Respect des engagements*.
- 11 décembre, 13h00-14h30 : présentation des conclusions et des recommandations. Débat de clôture.

Le lundi précédant chaque réunion, le DPS fournit la documentation nécessaire au travail d'analyse méthodologique correspondant. S'ils ont besoin d'informations supplémentaires, les membres du GAM peuvent les obtenir avant la réunion, en en faisant la demande le plus tôt possible.

Les critères et la dynamique ci-dessus (sections I à VI) ont été approuvés par les membres du GAM lors de la réunion initiale.

VII. RÉSULTATS DE L'ANALYSE MÉTHODOLOGIQUE

Voici un résumé des principales recommandations formulées par le GAM en matière d'analyse méthodologique, non de vérification, à l'issue des quatre séances de discussion. Il convient de distinguer les recommandations qui ont déjà été incluses dans les fondements méthodologiques de l'exercice de redevabilité de décembre 2020 de celles qui seront étudiées au cours des exercices suivants. Ces dernières contributions ou recommandations sont présentées indépendamment du degré de consensus plus ou moins élevé qu'elles ont suscité au sein du GAM. Dans cette liste, elles ne sont pas classées selon un ordre d'importance.

A. RECOMMANDATIONS DU GROUPE D'ANALYSE INCLUES DANS LES FONDEMENTS MÉTHODOLOGIQUES DE L'EXERCICE DE DÉCEMBRE 2020

- Inclure les appréciations portant sur la constitutionnalité de l'exercice et sur les relations entre le législatif et l'exécutif.
- Souligner la complémentarité de l'exercice de redevabilité avec d'autres mécanismes de contrôle gouvernemental formellement établis.
- Relier l'exercice à la notion de gouvernance publique.
- Mentionner la composition territoriale ou la gouvernance multi-niveaux de l'État.
- Souligner le caractère innovant de l'exercice : il n'y a en Espagne aucune expérience antérieure de ce type promue par le Gouvernement lui-même.
- Inscire l'exercice dans le cadre des mécanismes de redevabilité et préciser les différences entre l'exercice et l'évaluation des politiques publiques.
- Définir le concept de redevabilité et ses différentes dimensions de manière plus détaillée, en intégrant le champ matériel, subjectif et territorial. Mettre également l'accent sur le destinataire de l'exercice.
- Mentionner l'existence de sanctions symboliques pour ne pas compromettre la crédibilité de l'exercice.
- Souligner que l'exercice contribue à l'apprentissage institutionnel.
- Apporter des précisions permettant de différencier le travail du groupe d'analyse de celui accompli dans le cadre de l'audit externe.
- Inclure le concept de « données ouvertes » dans les principes de l'exercice.
- Clarifier la nature périodique de l'exercice de redevabilité.

- Nuancer la définition de l'objet de l'exercice.
- Ajouter une section spécifique pour décrire la procédure suivie, à laquelle s'ajoute la diffusion publique.
- Expliquer plus en détails l'incorporation de nouveaux engagements.
- Mettre en évidence la traçabilité des engagements, en particulier dans le cas des nouveaux engagements et de ceux qui sont laissés sans suite, et conserver, dans la mesure du possible, les classifications par axes thématiques.
- Organiser la classification des engagements de manière systématique et détaillée : nature, origine, portée territoriale et lignes directrices.
- Redéfinir les engagements en fonction de leur nature : action ponctuelle ou action continue.
- Incorporer la nécessité d'initiatives substantielles et exclure les initiatives liées au travail ordinaire des ministères, ainsi que toutes celles qui ne sont pas liées au respect des engagements.
- Préciser les numérateurs et les dénominateurs des ratios de conformité et détailler l'indicateur des engagements en cours.
- Remplacer l'expression « dépendant de tiers » par « en cours de traitement par des tiers ».
- Élargir l'information concernant la mise en place de mécanismes de diffusion de l'exercice de redevabilité.
- Faire référence aux travaux du GAM : la plupart des recommandations formulées par le groupe ont été suivies tandis que d'autres sont à l'étude et seront appliquées lors des prochains exercices.

B. RECOMMANDATIONS DU GROUPE D'ANALYSE QUI SONT À L'ÉTUDE EN VUE DE LEUR APPLICATION LORS DES PROCHAINS EXERCICES

- 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.
- 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.

- 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.).
- Dans le classement des engagements par catégorie en fonction de leur nature, envisager d'ajouter une catégorie «approche processus».
- Étudier la possibilité de limiter l'objet de la redevabilité aux engagements qui ont été formellement pris.
- Étudier la possibilité de mesurer à l'avenir les effets ou les répercussions de certains engagements particulièrement emblématiques ou prioritaires.
- Aligner les engagements sur l'Agenda 2030.
- Délimiter la portée de l'exercice dans la sphère des entreprises publiques.
- Inclure de manière plus détaillée les autres dimensions de l'analyse, telles que l'efficacité ou les acteurs impliqués dans la réalisation des engagements.
- Évaluer la possibilité d'éliminer les sources de vérification de nature informative, telles que les communiqués de presse des ministères.
- Préciser les mesures à adopter en termes de diffusion, de communication et de visibilité de l'exercice.
- 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.
- Inclure le coût de l'exercice de redevabilité, tant pour le DPS que pour les ministères.

FIDÈLES À NOS ENGAGEMENTS

Rapport de redevabilité du
Gouvernement de l'Espagne

Décembre 2020



GOBIERNO
DE ESPAÑA