

## Évaluation et mesures proposées

---

### Principales conclusions

---

S'attachant à réaliser les objectifs de l'*Agenda de Lisbonne* de l'Union européenne concernant la croissance économique et la création d'emplois, le Portugal a décidé de créer des conditions propices aux entreprises en améliorant considérablement les performances du secteur public. Depuis 2006, il accorde, avec brio, une haute priorité et une attention toute particulière à la mise en œuvre des *programmes Simplex*, une série ambitieuse de vastes programmes intégrés de simplification administrative et d'administration électronique. Ces programmes, uniques dans les pays de l'OCDE et suscitant beaucoup d'intérêt de la part du public dans le pays, visent à rendre plus efficace la prestation des services publics destinés aux citoyens et aux entreprises et de renforcer la compétitivité en améliorant les conditions cadres de la réglementation. D'autres programmes de réforme ambitieux ont également pour but de faire évoluer le secteur public. Ces mesures qui sont bien engagées bénéficient d'une attention particulière à un haut niveau leur garantissant durabilité et continuité non seulement au niveau du gouvernement central mais aussi des régions et des municipalités.

L'examen national conduit par l'OCDE concernant la simplification administrative et l'administration électronique au Portugal a mis en lumière plusieurs caractéristiques qu'il est possible de résumer en cinq grandes conclusions qui sont les suivantes :

- *Stimuler la croissance économique et la création d'emplois*: le Portugal est confronté aux défis de la mondialisation, rivalisant avec de nouveaux entrants sur le marché mondial dans des secteurs où il prédominait à côté d'autres pays auparavant. Le Portugal pourrait profiter de l'amélioration des conditions cadres pour s'adapter à ces défis. En renforçant la concurrence sur ses marchés, en améliorant les procédures de passation de marchés publics et, de manière générale, en réduisant les coûts de mise en conformité avec la réglementation, le gouvernement portugais contribue à l'accroissement de la productivité. Limiter les obligations légales, simplifier les régimes d'accord de licences et favoriser une plus grande efficacité des relations entre les entreprises et les autorités sont quelques-uns des instruments destinés à réduire les coûts de mise en conformité.

- *Rendre la prestation de services publics plus efficiente et efficace*: L'efficacité de la prestation des services publics fait partie d'un environnement propice aux entreprises. Le Portugal s'attache actuellement avec succès à améliorer l'efficacité et l'efficience par une série de mesures ciblées en matière de simplification administrative et d'administration électronique. Une des conditions préalable pour en bénéficier pleinement est de mettre en place des fonctions intégrées de traitement administratif, plus spécialement le partage de ressources (comme les processus opérationnels, les informations ou les données, etc.), et de veiller à la qualification des agents.
- *Veiller à la hiérarchisation des priorités et au ciblage des mesures de simplification*: Le Portugal est l'un des premiers pays au sein de l'OCDE à regrouper la simplification administrative et l'administration électronique en une série complète et cohérente de programmes de réforme. L'intégration de ces deux domaines permet de combiner leurs forces et de développer des synergies. Impressionnants par leur portée, leur ambition et les résultats déjà obtenus, les programmes Simplex doivent toutefois impérativement conserver un ciblage précis et une hiérarchisation solide des priorités concernant les mesures à mettre en œuvre afin d'être pleinement efficaces.
- *Améliorer et généraliser la collaboration et la coopération dans le secteur public*: Le succès des efforts de simplification et des services publics assurés au Portugal dépend fortement de l'application intégrale des programmes concernés dans l'ensemble du secteur public et à tous les niveaux d'administration. Jusqu'à une date récente, le gouvernement central disposait d'un nombre restreint d'instruments efficaces de collaboration et de coordination avec les autorités locales. Évoluer vers un cadre commun obligatoire de collaboration et coopération entre partenaires du secteur public améliorerait considérablement l'intégration des politiques, des stratégies et de leur mise en œuvre.
- *Améliorer les résultats et la mise en œuvre par l'utilisation systématique du suivi et de l'évaluation*: Les contrôles fréquents et précis et l'évaluation sont des éléments essentiels qui permettent de gérer les performances et la mise œuvre des mesures et de repérer les difficultés futures. Le Portugal a adopté jusqu'ici quelques procédures de suivi concernant la mise en œuvre des programmes Simplex et élabore actuellement un concept commun de suivi et d'évaluation qui pourra être appliqué systématiquement à l'ensemble du secteur public.

Ces cinq grandes conclusions touchent différents aspects de la gouvernance publique comme la gestion des ressources humaines, la gestion budgétaire et la réforme de la réglementation. Elles sont développées plus loin et complétées par des évaluations clés et des propositions essentielles de mesures à mettre en œuvre.

---

## Le contexte national

---

Le lancement du programme Simplex a eu lieu dans un contexte macroéconomique marqué par d'importants déficits budgétaires et une économie structurellement faible. Néanmoins, cette situation difficile offrait une occasion sans pareille pour changer la culture réglementaire, améliorer l'environnement pour les entreprises et accroître l'efficacité du secteur public. L'idée que le changement est inévitable et indispensable est partagée par les principaux acteurs des milieux politiques et de l'administration. Le gouvernement portugais a relevé le défi en adoptant des mesures de réforme énergiques et audacieuses<sup>1</sup>, parmi lesquelles les programmes Simplex. Le premier programme Simplex a été lancé en 2006, suivi depuis par les programmes annuels de 2007 et 2008. Ces programmes profitent de l'intégration de la simplification administrative et de l'administration électronique et ont déjà entraîné la mise en œuvre d'un grand nombre de mesures importantes visant à améliorer les performances au niveau de la prestation des services publics (en rendant possible la création d'une entreprise en moins d'une heure, par exemple).

Des éléments solides témoignent de la volonté du gouvernement portugais de réformer le secteur public. Le Portugal a dépassé en quelques années le niveau atteint par la plupart des pays de l'OCDE en ce qui concerne la mise en ligne des services publics et il occupe désormais la troisième place dans le classement établi concernant l'offre de téléservices du secteur public, avec 90 % de services accessibles en ligne<sup>2</sup>. La Banque mondiale a qualifié le Portugal de « champion des réformes » parmi les pays membres de l'OCDE pour ce qui est du cadre réglementaire concernant l'activité des entreprises<sup>3</sup>. La responsabilité des programmes Simplex incombe au ministre chargé de la présidence du Conseil des ministres avec le soutien direct du Premier ministre. Un service spécial a été créé (SEAM – le Cabinet du secrétaire d'État chargé de la Modernisation de l'Administration) et un secrétaire d'État à la Modernisation de l'Administration a été nommé.

Le SEAM est responsable de la coordination stratégique générale et de la surveillance alors qu'une unité spéciale, l'Agence pour la modernisation administrative (*Agência para a Modernização Administrativa, AMA*), coordonne les activités au niveau opérationnel ainsi que la mise en place des instruments liés aux TIC et organise l'administration électronique. L'Agence pour la société de la connaissance (*Agência para a Sociedade do Conhecimento, UMIC*) contribue à l'évolution vers la société de l'information par la diffusion de connaissances et de pratiques exemplaires et l'organisation d'activités de formation et de recherche (essentiellement des programmes d'inclusion de services électroniques).

---

## Stimuler la croissance économique et la création d'emplois

---

Le Portugal réduit actuellement les barrières aux échanges et à l'investissement et progresse dans la réduction des coûts administratifs et réglementaires imposés aux entreprises. Mais il serait possible d'aller plus loin afin d'améliorer la compétitivité. Simplex contribue à ces évolutions quand il s'applique à des secteurs dans lesquels la réglementation étouffe la concurrence ou impose des coûts excessifs qui pèsent sur l'activité des entreprises. Les régimes d'accord de licences et la réglementation du marché du travail et des marchés de produits sont des domaines, par exemple, où la simplification de la réglementation peut entraîner une amélioration des conditions cadres pour les entreprises portugaises et rendre le Portugal plus attractif pour les investissements étrangers. L'amélioration de l'efficacité générale du secteur public, par une réduction des temps d'attente ou l'adoption de mesures davantage axées sur l'utilisateur, par exemple, contribue à une amélioration de l'environnement pour les entreprises en réduisant les obstacles au développement économique et à l'innovation.

Toutefois, le fossé numérique risque d'être un obstacle à l'adoption par les usagers de solutions avancées en matière d'administration électronique dans leurs relations avec les institutions gouvernementales car l'aptitude à utiliser des outils modernes dans le domaine des TIC est étroitement liée au degré d'éducation et de qualification et, sur ce plan, le Portugal rencontre des difficultés importantes. Un pourcentage relativement élevé de la main-d'œuvre ne dispose que d'un niveau d'éducation primaire et de faibles qualifications. Pour concrétiser les améliorations à apporter aux citoyens, en général, et à l'ensemble du secteur des entreprises, le Portugal devrait veiller à ce qu'il existe une souplesse suffisante dans les modes de relation privé-public. Se reposer uniquement sur l'administration électronique avancée c'est risquer de laisser en chemin un nombre de personnes trop important.

### Évaluations

- Des mesures importantes ont été adoptées en vue de réduire le nombre d'autorisations nécessaires ainsi que les temps d'attente pour obtenir un accord après le dépôt d'une demande. On peut citer l'exemple de la création d'entreprise en une heure. En effet, le délai nécessaire pour créer une entreprise a été réduit de 50 jours à moins d'une heure.
- On constate de nettes disparités entre les besoins et aptitudes des petites et grandes entreprises dans l'utilisation des outils liés aux TIC, par exemple. De la même façon, les entreprises des villes plus importantes sont différentes de celles des zones rurales et le degré d'éducation et de

qualification varie entre les générations et les différentes régions en raison du problème que pose le fossé numérique au Portugal.

### **Mesures proposées**

- Améliorer la concurrence et supprimer les barrières aux échanges et à l'investissement devraient constituer des priorités importantes dans les programmes Simplex, ainsi que les mesures visant à améliorer l'efficacité générale des relations public-privé.
- Comblé le fossé numérique doit rester une priorité. Il est indispensable de prendre en considération les différences qui existent en termes de besoins et de qualifications entre les groupes de parties intéressées. La création de guichets du citoyen et autres points de contact physiques en complément des guichets universels numériques constitue un élément notable de la stratégie portugaise concernant les modes de relations public-privé.

---

#### *Rendre la prestation des services publics plus efficiente et efficace*

---

Créer un environnement attractif pour les entreprises en vue de soutenir la croissance économique et la création d'emplois est lié à la création d'un secteur de services publics efficaces et efficients. Ces derniers aident les citoyens et les entreprises grâce à la prestation efficace des services publics par des fonctionnaires qualifiés et bien formés et grâce à un service de traitement administratif bien intégré contribuant à la fluidité de la prestation des services. Ce résultat implique lui aussi une étroite coopération entre toutes les entités du secteur public concernées.

Les ressources humaines représentent un élément majeur de toute réforme du secteur public. Améliorer la prestation des services exige que les fonctionnaires soient qualifiés et axés sur le service. Face au vieillissement de la population et à l'augmentation des contraintes budgétaires, les pays de l'OCDE ont commencé à utiliser des instruments de gestion de ressources humaines comme la formation, les contrats individuels de performances, les incitations monétaires et la décentralisation des responsabilités de gestion en vue d'accroître l'efficacité et l'efficience du secteur public.

L'existence dans le secteur public de services de traitement administratif bien intégrés garantit l'interopérabilité de la prestation des services d'administration électronique, en particulier, dans tout le secteur public et à tous les niveaux d'administration, la normalisation des informations et données pour ce qui est de la cohérence organisationnelle, juridique et technique, l'usage commun d'un cadre de sécurité liés aux TIC qui crée un environnement commun sûr en matière d'accès, de stockage et d'échanges d'informations et de données électroniques.

## Évaluations

- On est conscient qu'il est indispensable d'élever les qualifications et compétences de base dans la fonction publique pour permettre au secteur public de répondre de manière adaptée à l'évolution des besoins à la suite de la réforme du secteur public et de nombreux efforts ont déjà été accomplis en ce sens. L'élaboration et la mise en œuvre de mesures de simplification pourraient encore être renforcées, surtout au niveau des autorités locales. Il serait possible de créer des structures d'incitation pour contribuer à la réalisation des objectifs des réformes inscrites à l'ordre du jour.
- Le Portugal a bien avancé en peu de temps dans la mise en place d'éléments de base de l'administration électronique qui permettent au secteur public portugais de développer des services communs d'administration électronique étayant des mesures de simplification essentielles. La normalisation de l'administration électronique commune de base au niveau des structures organisationnelles et techniques et des structures d'informations et de données est la condition nécessaire mais pas suffisante d'une simplification réussie en utilisant l'administration électronique comme instrument. Il faut impérativement s'assurer que l'utilisation de normes communes dans l'ensemble du secteur public bénéficie pleinement des avantages d'une stratégie de simplification à l'échelle du secteur public dans son ensemble.
- Instaurer la confiance dans les moyens électroniques est une condition préalable pour le Portugal qui accorde une importance prépondérante à l'utilisation de l'administration électronique comme instrument clé pour étayer la simplification administrative. Pour promouvoir un environnement électronique qui inspire la confiance, le Portugal a mis en place différents éléments appartenant à un dispositif de sécurité informatique, notamment des entités d'intervention d'urgence en matière informatique, une carte d'identité nationale électronique et une infrastructure à clé publique sûre. Ces éléments de sécurité informatique constituent un premier pas vers la création d'un dispositif de sécurité complet et cohérent dans le domaine des TIC destiné au secteur public.
- La simplification c'est également optimiser l'utilisation des différents modes de prestation des services et encourager les usagers ayant la possibilité d'utiliser les modes de diffusion numérique à le faire (services d'administration électronique, courrier électronique, entités mobiles sans fil, etc.) tandis que les usagers ne disposant pas des mêmes possibilités ou ayant des besoins spécifiques peuvent compter sur des modes de prestation des services plus traditionnels (téléphone, face-à-face, etc.). Le Portugal a un *objectif stratégique* qui est de veiller à un bon rapport coût-efficacité et à l'amélioration de la satisfaction des usagers en offrant des services

d'administration électronique avancée. Ceci étant, le problème fondamental qui est de combler le fossé numérique au Portugal reste important. C'est une des raisons pour laquelle la mesure qui vise à accorder une place importante à la création de guichets du citoyen dans tout le pays est importante en vue d'améliorer la qualité des services fournis par l'administration. Du fait qu'ils regroupent les services et partagent les ressources, les guichets du citoyen en place offrent une meilleure prestation de services proche du citoyen, et servent de plate-forme pour d'autres modes de prestation des services.

### **Mesures proposées**

- La réforme de la politique des ressources humaines dans le secteur public pourrait s'appuyer sur une combinaison d'incitations et de formations ciblées, incluant des éléments tels que des prix ou récompenses, des concours, du benchmarking éventuellement lié à des enquêtes de satisfaction des usagers. Ces instruments pourraient être directement liés aux programmes Simplex en intégrant des instruments de gestion des ressources humaines et des instruments de simplification. Il serait possible en parallèle de les accompagner d'une offre de formations qui serait considérablement renforcée et étroitement axée sur la réalisation des objectifs des programmes Simplex.
- La normalisation de l'administration électronique de base commune et le dispositif de sécurité informatique pourraient s'appliquer de manière cohérente à l'ensemble du secteur public lorsqu'il s'agit de concevoir, élaborer et mettre en œuvre des services d'administration électronique dans un but de simplification. Le Portugal pourrait rechercher un accord commun du secteur public concernant l'application obligatoire de la normalisation de l'administration électronique commune de base (incluant la normalisation des informations et données) et des éléments de sécurité informatique permettant de garantir l'interopérabilité et l'interconnectivité dans tout le secteur public ainsi qu'un environnement commun et bien défini de la sécurité informatique dans un but de simplification.
- Le Portugal pourrait élaborer, adopter et appliquer des principes communs dans le cadre d'une stratégie globale des différents modes de prestation des services en offrant des choix supplémentaires de modes de prestation associés à des services transactionnels d'administration électronique plus avancés. Dans ces circonstances, la création et la diffusion de nouveaux guichets du citoyen est un élément très important. Par ailleurs, le Portugal pourrait continuer de concentrer ses efforts pour réduire au maximum la fracture numérique en fonction de l'âge, du degré d'éducation et des régions concernées.

## Changement de culture administrative

Le Portugal pense que le changement de culture dans l'administration publique est la clé de la réussite concernant l'effort de simplification qu'il a engagé. Les problèmes qui se posent à propos de la façon traditionnelle de penser les choses par département et d'adopter des réactions de type « silo » sont perçus et reconnus comme l'un des défis majeurs à relever.

### Évaluation

- Des mesures horizontales importantes comme la Carte d'identité, la Création d'entreprise en une heure, le Système d'information simplifié pour les entreprises, le Certificat permanent ou le *Portal da Empresa* (site Internet pour les entreprises) sont des exemples de coopération soutenue et de mise en réseau de ministères. Il existe des cas où la collaboration au sein du gouvernement central fonctionne bien, en dépit de difficultés dues à l'organisation en « silo » et une tradition limitée de coopération entre organismes.

### Mesures proposées

- L'effort visant à renforcer la coopération et mettre en réseau les ministères pourrait être poursuivi. Il serait possible d'opter, dans les phases suivantes du programme Simplex, pour un système basé sur les événements de la vie dans lequel les mesures concernent la situation d'un citoyen ou d'une entreprise durant toute sa vie, qu'il s'agisse de créer une entreprise ou d'avoir un enfant, par exemple. Cette optique encouragerait la coopération entre les organismes. D'autres possibilités seraient de créer des groupes de travail communs, de poursuivre et renforcer la mise en réseau des agents chargés de la simplification et d'envisager un détachement de personnel des ministères et agences vers l'Agence pour la modernisation de l'administration et d'autres organismes chargés de la coordination horizontale en général.

---

### *Améliorer la hiérarchisation des priorités et le ciblage des mesures de simplification*

---

La mise en place du premier programme Simplex, qui a été un succès, cherchait à répondre aux problèmes les plus pressants et manifestes en ne tenant guère compte d'un ordre des priorités. Cette démarche et l'accent mis parallèlement sur les résultats ont eu un impact important et contribué à donner une forte impulsion au programme. En même temps, Simplex est devenu un programme bien connu et reconnu, et une image de marque identifiable instantanément.



Le Portugal a adopté une *double* stratégie dans la composition des programmes Simplex : une priorité accrue est accordée à la sélection de mesures qui doivent ensemble apporter des solutions aux problèmes majeurs de l'économie et améliorer la prestation des services. Parallèlement, pour favoriser un changement de culture général dans toute l'administration privilégiant une orientation plus marquée vers l'utilisateur et une amélioration des services, un deuxième niveau de mesures est ouvert aux suggestions provenant de ministères, d'agences ou d'autres autorités publiques qui pourraient être incitées à participer au changement, ou même à des propositions de mesures faites par les citoyens lors de la consultation du public. La philosophie du changement qui est sous-jacente repose sur l'idée que le secteur public doit impérativement créer un environnement plus propice aux entreprises ce qui nécessite une évolution de la culture réglementaire vers l'acceptation d'un niveau de risque minimum et d'une ingérence moins forte du pouvoir réglementaire dans l'économie.

## Évaluation

- Faire évoluer la culture réglementaire est ambitieux et difficile à traduire en termes opérationnels. Les pratiques réglementaires ne font pas toujours apparaître qu'il faut repenser à la base le recours aux interventions réglementaires. Il existe au Portugal des signes qui témoignent de l'émergence de nouveaux principes concernant les interventions réglementaires. Par exemple, des conditions préalables obligatoires sont remplacées par des conditions préalables volontaires (concernant des documents officiels, par exemple) reposant sur l'analyse de risques ; et, dans certains domaines, une responsabilité spécifique ou d'éventuels contrôles *ex post* se substituent à des contrôles *ex ante* (autorisations).
- Les premiers programmes annuels Simplex qui appliquaient la *double stratégie* se caractérisaient par un grand nombre de mesures qui n'étaient pas clairement liées entre elles par des objectifs stratégiques généraux ou des lignes d'action globales. La stratégie consistait à obtenir qu'un nombre d'acteurs aussi important que possible participe au changement. Mais à long terme, cette approche peut faire courir le risque de privilégier le nombre sur l'importance, l'opportunité des mesures ou leur impact éventuel alors que certains problèmes essentiels liés à la réglementation seraient ignorés. Le gouvernement portugais a pris en compte ces considérations dans le Programme Simplex 2007 et surtout dans le Programme Simplex 2008 ce qui a entraîné une réduction du nombre de mesures ajoutées au programme. Une autre conséquence a été la réorganisation des mesures en fonction des événements marquants de la vie, pour les citoyens et les entreprises, comme par exemple la création d'une entreprise, un changement d'emploi, etc. Parallèlement, le Portugal

souhaite conserver des lignes d'action globales susceptibles de créer ou maintenir une sensibilisation aux mesures de simplification inscrites à l'ordre du jour dans l'ensemble du secteur public.

### **Mesures proposées**

- Le Portugal pourrait tirer parti d'une recherche approfondie sur la façon de rendre opérationnel le changement de culture réglementaire, en améliorant l'analyse des risques encourus du fait de la réglementation, par exemple, et en identifiant les secteurs qui permettraient un transfert de responsabilité plus important de l'état régulateur vers certaines catégories sociales. Il faut tenir compte de la tradition corporatiste au Portugal dans l'effort de substitution de l'autoréglementation à la réglementation publique de certaines catégories professionnelles. Le Portugal pourrait faire un meilleur usage d'autres instruments de simplification, ou le rendre plus délibéré, compte tenu de la priorité importante accordée à l'utilisation d'instruments liés aux TIC.
- Il serait souhaitable que le Portugal reste vigilant à propos de la nécessité de cibler les programmes Simplex annuels, en concentrant son effort sur un nombre plus limité de mesures génériques ayant un impact plus étendu. L'expérience internationale porte à penser qu'il existe une règle des 80-20, selon laquelle on peut imputer 80 % de la lourdeur réglementaire à seulement 20 % de la réglementation qui peuvent alors constituer une cible pour des mesures de simplification. La sélection des domaines méritant une attention particulière pourrait être effectuée en impliquant des parties intéressées ou en utilisant des indicateurs quantitatifs élaborés. Il serait possible d'appliquer la *double* stratégie, en ayant un niveau de mesures, essentiellement de haut en bas, visant à réaliser les principaux objectifs stratégiques de Simplex alors qu'un autre niveau serait alimenté par des propositions de mesures ascendantes dans le but de favoriser un vaste changement de culture. Il importe de ne pas confondre ces deux éléments. Il serait possible d'envisager d'étendre la durée de planification au-delà des cycles annuels actuels. Ceci étant, il est souhaitable de la maintenir pour fixer une date butoir ambitieuse mais réaliste aux projets retenus et auxquels on accorde une haute priorité au niveau des politiques.

### **Qualité de la réglementation**

Dans le cadre du programme Simplex, les procédures visant à garantir la qualité des nouvelles réglementations ont été considérablement renforcées depuis 2006 par l'adoption du *Programme Mieux légiférer*, la mise en place du *test Simplex* et en attribuant une fonction de filtrage bien définie au secrétaire d'État pour la présidence du Conseil des ministres.

## Évaluation

- Le Portugal s'intéresse actuellement à la qualité des nouvelles réglementations et évolue dans le sens des pratiques internationales exemplaires en faveur de l'*analyse d'impact de la réglementation*. Actuellement, la fragmentation de l'assurance qualité des réglementations, nouvelles et existantes, ne semble pas peser mais le risque existe de voir des problèmes se poser si un système commun d'établissement de rapports et de surveillance n'est pas mis en place. Le contrôle *ex ante* de la réglementation est un élément essentiel des systèmes de contrôle de la qualité réglementaire qui pourrait inclure des méthodes et procédures adaptées permettant de procéder à des analyses d'impact de la réglementation (AIR) et appliquer également les mêmes méthodes et procédures à l'ensemble de la réglementation en vigueur.

## Mesures proposées

- Le Portugal doit mieux faire connaître l'ensemble du système de qualité réglementaire incluant la mise en œuvre d'un système commun d'établissement de rapports et de surveillance pour les mesures visant à améliorer les réglementations nouvelles et existantes. Autoriser les parties intéressées externes à prendre connaissance des résultats du Test Simplex permettrait de s'assurer qu'ils s'engagent de manière crédible en faveur de la qualité des nouvelles réglementations. Il serait également possible d'envisager une extension du système d'analyses d'impact de la réglementation en s'inspirant des évolutions récentes dans des pays précurseurs de l'OCDE comme le Royaume-Uni.

## Consultation du public

La consultation du public donne la possibilité aux parties intéressées de contribuer à l'élaboration des politiques et de fournir au gouvernement des informations sur les coûts les plus bas de la solution la plus efficace pour les citoyens et les entreprises et de la mise en conformité avec les mesures en question. Une consultation du public a eu lieu avant Simplex 2007 et Simplex 2008 mais pas avant l'élaboration du programme Simplex 2006.

## Évaluations

- Une priorité raisonnable est accordée à la consultation du public dans le cadre des programmes Simplex et les éléments issus de la consultation sont, dans une large mesure, pris en compte dans les programmes. Les parties intéressées expriment leur satisfaction de manière générale concernant les possibilités qui leur sont offertes de faire des suggestions et des commentaires.

- Puisque les programmes Simplex cherchent de plus en plus à mettre l'utilisateur au centre de la prestation des services publics, il semble logique de s'appuyer fortement sur les propositions faites par les usagers. Les citoyens et les entreprises ont des relations non seulement avec le gouvernement central mais aussi avec les autorités régionales et locales mais les programmes Simplex ne concernent que dans une faible mesure les problèmes rencontrés à ces niveaux. Il serait recommandé de prévoir une extension du champ d'application des programmes Simplex et une participation plus importante des régions et municipalités au processus de consultation.

### **Mesures proposées**

- Le Portugal pourrait renforcer à nouveau la participation des citoyens et des entreprises dans les mesures Simplex et de nouvelles possibilités d'améliorer le dialogue avec les parties intéressées pourraient être explorées. L'opinion favorable exprimée parmi les parties intéressées concernant la consultation devrait être évaluée et se traduire dans les faits par une transparence accrue sur la façon dont les parties prenantes externes peuvent influencer sur les programmes Simplex. L'utilisation accrue d'objectifs quantitatifs dans le programme Simplex renforce la participation et la transparence sur les réalisations. Cela peut également renforcer les attentes des parties intéressées qui exercent des pressions externes saines sur les programmes mais une stratégie de communication sera sans doute nécessaire pour que ces attentes s'inscrivent dans la ligne d'une évaluation réaliste de la portée des mesures en question.
- Le Portugal pourrait envisager de s'assurer, de manière continue, que des consultations du public ont lieu systématiquement par le biais d'évaluations *ex ante* du ciblage et du champ d'application des consultations et par une évaluation *ex post* des informations obtenues provenant de la consultation, et plus particulièrement de leur prise en compte dans la hiérarchisation des mesures dans le cadre des programmes Simplex.

### **Mécanismes budgétaires**

Le Portugal est confronté aux mêmes difficultés que de nombreux pays de l'OCDE en ce qui concerne la création de mécanismes budgétaires efficaces permettant de hiérarchiser les priorités à long terme concernant les projets de simplification. Des considérations budgétaires pourraient s'avérer opportunes lors des processus d'élaboration et de mise en œuvre des mesures faisant partie des programmes Simplex, par exemple par une amélioration de la perspective pluriannuelle. Comme les décisions d'investissement dans le système de planification actuelle ne peuvent être justifiées que par des

considérations budgétaires à court terme, les projets importants risquent de ne jamais démarrer si le retour sur investissement est éloigné ou si les coûts ou les économies réalisées sont répartis de manière inégale entre les différentes institutions. L'utilisation d'analyses du rapport coût-avantages et de la justification économique peut étayer les processus décisionnels.

### **Évaluation**

- Le Portugal ne dispose d'aucun mécanisme budgétaire pour le financement conjoint de projets communs auxquels participent plusieurs ministères ou organismes, et aucune procédure systématique ne permet de bénéficier des économies réalisées et des gains d'efficacité à long terme. Il n'existe aucun cadre commun pour l'analyse du rapport coût-avantages et de la justification économique. L'absence d'orientations et de procédures limite l'efficacité d'une hiérarchisation des priorités au niveau des projets.

### **Mesures proposées**

- Dans le cadre de la réforme budgétaire prochaine, il serait possible de mettre en place des mécanismes de financement conjoint des projets communs. On pourrait examiner de plus près quelle serait la meilleure façon de traiter les économies et gains d'efficacité réalisés. Une solution serait d'autoriser les institutions qui adoptent des mesures de réduction de coûts de conserver les économies réalisées même si celles-ci dépassent l'investissement initial. Ceci étant, ce n'est pas le meilleur moyen d'affecter les ressources de manière efficace. Des orientations et procédures clairement définies pourraient améliorer la hiérarchisation des priorités.
- Il serait possible de réaliser une meilleure planification budgétaire et hiérarchisation des priorités si on utilisait de manière systématique des analyses du rapport coût-avantages et de la justification économique des projets de simplification qui entraînent des dépenses. Ces instruments pourraient également renforcer l'objectif qui est de réaliser des économies et des gains.

---

### *Améliorer la collaboration et la coopération*

---

En raison du nombre important de contacts entre le secteur public et les usagers aux niveaux régional et local, il est important que les mesures de simplification concernent également ces niveaux et couvrent tous les domaines de compétence.

Les municipalités et les régions autonomes ne font pas officiellement partie des programmes Simplex qui visent de manière délibérée l'administration centrale. Certaines mesures Simplex touchent les municipalités, et certaines

municipalités s'engagent dans des mesures de simplification qui leur sont propres. Les deux régions autonomes (les Açores et Madère) disposent de leurs propres programmes de simplification administrative et d'administration électronique, qui ressemblent aux programmes Simplex du gouvernement central.

Certains pays ont mis en place des cadres solides permettant de coordonner les mesures mises en œuvre aux niveaux central et local. En raison de l'autonomie des municipalités et des régions inscrite dans la constitution portugaise, aucune approche systématique ne permet d'évaluer la nécessité de mesures de simplification au niveau local. Il existe des différences importantes au niveau des mesures mises en œuvre au niveau local visant à moderniser l'administration et améliorer la prestation des services destinés aux citoyens et aux entreprises. Certaines municipalités, principalement des grandes villes, ont accompli de rapides progrès et ont engagé une réflexion stratégique sur la façon de faire évoluer leur administration alors que d'autres ont fait très peu d'efforts. Cela est dû dans une certaine mesure, mais pas entièrement, à des problèmes de capacités (ressources, qualifications et compétences) de mise en œuvre.

Il n'existe pas de structure institutionnelle solidement établie pour discuter de la coordination des mesures aux niveaux central et local, et aucune méthode n'a été définie pour permettre au gouvernement central d'inciter les municipalités à se lancer dans des mesures de simplification.

## Évaluations

- L'autonomie des municipalités est ancrée dans la Constitution. Pour garantir une action commune et concertée, si besoin est, le gouvernement central doit convaincre ses partenaires au niveau des autorités régionales et locales de leur propre intérêt à participer aux projets en question ou il doit disposer de certaines incitations.
- La collaboration et coordination entre les administrations centrales, régionales et locales est une condition imposée par la Commission européenne pour l'octroi de fonds structurels. Cela a donné une impulsion pour établir une collaboration plus étroite entre le gouvernement central, les régions administratives<sup>4</sup> et les municipalités au niveau des politiques de simplification. Le gouvernement central a principalement recours, à cause de la constitution portugaise, à des instruments moins structurés comme le dialogue ponctuel, la diffusion de pratiques exemplaires et, dans une certaine mesure, le benchmarking. Ces instruments n'ont aucun impact formel ou juridique pour les parties concernées et on pourrait se demander s'ils constituent les outils les plus efficaces au niveau du leadership et de la coordination. C'est vrai surtout si l'établissement de normes concerne des

domaines qui ont une expérience limitée de la simplification administrative et de l'administration électronique. Il n'existe aucun organe officiel de dialogue entre les parties et la méthode choisie par l'administration centrale diffère d'un projet à l'autre. Du fait qu'il n'existe pas de lien solide entre les mesures mises en œuvre aux niveaux central et local, le risque d'incohérence et d'une éventuelle déperdition de synergies demeure.

- Étant donné qu'un grand nombre de municipalités ne disposent pas de ressources, qualifications et compétences suffisantes pour se lancer dans des activités de simplification administrative et d'administration électronique, il est certain que la mise en œuvre de mesures en la matière reste limitée dans ces localités, sauf si des incitations efficaces sont mises en place. Certains projets financés par la Commission européenne dans lesquels la collaboration et la coopération entre les municipalités étaient une condition préalable pour l'admissibilité au bénéfice des financements en question ont donné lieu à des expériences positives au niveau des avantages et synergies découlant d'une collaboration et coopération.

### **Mesures proposées**

- Le gouvernement central pourrait envisager d'établir un cadre de collaboration et de coordination avec les autorités locales pour remplacer l'approche actuelle, indépendante et ponctuelle, de chaque municipalité concernée. Une méthode systématique permettant d'engager le dialogue avec les régions et les municipalités permettrait de renforcer la simplification administrative. Une des possibilités consisterait à créer une instance officielle permettant de débattre de problèmes communs de normalisation et d'interopérabilité ainsi que de projets communs de simplification (comme les accords de licence, par exemple) qui sont essentiels pour parvenir à de bons résultats. Cela donnerait une perspective à l'échelle du secteur public dans son ensemble. Une autre possibilité consisterait à créer un programme Simplex incluant des mesures aux niveaux central, régional et local.
- Des instruments tels que le benchmarking et la publication de classements de résultats pourraient être examinés de plus près pour stimuler la concurrence et inciter les municipalités à produire de bons résultats. L'idée est que certaines municipalités progresseraient plus vite que d'autres, les moins rapides cherchant à rattraper leur retard pour offrir le même niveau de services dans leurs localités.
- Le gouvernement central pourrait fournir une aide technique en analysant les besoins au niveau local et faciliter la coopération entre des groupes de municipalités. Ce serait un moyen de surmonter les difficultés dues à l'insuffisance de capacités dans certaines municipalités.

---

### Utilisation systématique de la surveillance et de l'évaluation

---

Les contrôles fréquents et précis et l'évaluation sont des éléments essentiels qui permettent de gérer les performances et la mise en œuvre des mesures et de déceler d'éventuels problèmes futurs. L'utilisation de méthodes de suivi et d'évaluation est de plus en plus systématique dans les pays de l'OCDE et fait partie de la gestion courante des projets de simplification. Le suivi et l'évaluation peuvent être réalisés à l'aide d'instruments standard permettant de contrôler et d'évaluer les fonctions et activités relatives aux projets concernés, avec une gestion des risques et des analyses d'impact économique comme l'analyse coût-avantages, la méthode de la justification économique, les calculs de rentabilité des investissements, etc.

Pour mesurer les progrès accomplis en matière de simplification il est nécessaire d'élaborer des indicateurs qui définissent l'état et le degré d'avancement en ce qui concerne la réalisation des objectifs fixés. De nombreuses initiatives des programmes Simplex sont liées à des objectifs précis et à un contrôle fréquent. Cependant les indicateurs de résultats ne sont pas couramment utilisés comme instrument intégré destiné à gérer les activités en matière de simplification administrative et d'administration électronique et suivre les progrès accomplis.

Les résultats et les implications de la simplification au Portugal sont difficiles à évaluer à ce jour étant donné que le temps n'a pas encore permis à un grand nombre de ces mesures d'être suffisamment connues ou éprouvées. Ceci étant, le Portugal a accordé une priorité pendant plusieurs années à la mise en place de la Société de l'information au Portugal et a centré ses efforts sur la mise en ligne des services du secteur public. Cela a permis d'améliorer considérablement les éléments de comparaison en matière d'administration électronique au niveau de l'Union européenne concernant l'accessibilité aux téléservices. Des possibilités d'évaluer les résultats et implications des mesures de simplification (individuellement et globalement) devraient permettre de continuer de développer le système de surveillance et d'évaluation.

### Évaluations

- Les objectifs des programmes Simplex concernent l'amélioration de la production dans le secteur public et l'amélioration de la compétitivité du secteur privé. Ce sont des objectifs généraux et ils n'ont pas été rendus suffisamment opérationnels et mesurables.
- L'utilisation de méthodes de suivi et d'évaluation permettant d'obtenir des informations sur les résultats et l'avis des usagers ainsi que leur degré de satisfaction concernant l'amélioration des prestations de service dans le



cadre du programme Simplex était limitée dans les premiers programmes Simplex mais elle progresse actuellement. De plus de plus, les programmes Simplex font prendre conscience de l'importance du suivi et de l'évaluation et on a vu apparaître plusieurs pratiques exemplaires qui devront être développées, notamment la mesure normalisée des charges administratives (SCM) et les indicateurs de satisfaction des usagers (EC SI). Le programme Simplex 2008 a permis d'effectuer un pas important vers une surveillance et une évaluation systématiques.

- Plusieurs mesures importantes ont été lancées dans le prolongement du programme Simplex. La surveillance et l'établissement de rapports sur les mesures mises en œuvre sont centrés sur la nécessité que les décisions soient prises en temps voulu ou que des solutions spécifiques soient apportées en temps voulu. Jusqu'à une date récente, on accordait peu d'importance à la mise en œuvre des décisions prises ou à une utilisation effective de solutions spécifiques. Une évolution commence à se dessiner qui accorde la priorité aux résultats.
- Le *Panel de surveillance Simplex* a été attribué un rôle consultatif par le gouvernement central. Dans d'autres pays européens, des « organismes de surveillance » indépendants ont été créés, munis d'un mandat solide pour que les gouvernements rendent des comptes sur la réalisation des objectifs fixés. C'est le cas aux Pays-Bas (Actal) et au Royaume-Uni (le Risk and Regulation Advisory Council, anciennement la Better Regulation Commission), où les institutions de contrôle indépendantes, à un degré différent, sont autorisées à faire part au parlement et au public en général de leur avis sur la politique réglementaire du gouvernement et les progrès accomplis. Les expériences faites montrent que ces pratiques garantissent l'amélioration durable à long terme du cadre réglementaire. Dans la plupart des cas, ces expériences et pratiques ne sont sans doute pas transposables directement dans d'autres pays, des adaptations peuvent être trouvées en tenant compte de la tradition administrative et réglementaire des pays concernés.

### **Mesures proposées**

- Il serait possible, dans une plus grande mesure, de fixer et diffuser largement des objectifs quantitatifs, à la fois à l'intérieur du secteur public et à l'extérieur pour le public. Ces objectifs pourraient être liés aux buts généraux des programmes Simplex qui devraient être plus clairement définis. À nouveau, cela permettrait d'opter pour certaines mesures, de manière plus délibérée, et d'améliorer le suivi et l'évaluation.
- L'évolution saine vers une amélioration du suivi et de l'évaluation pourrait être poursuivie et renforcée. Elle permettrait d'avoir une meilleure connaissance du moment où l'action engagée penche vers la réussite ou

l'échec ainsi que des raisons qui l'expliquent, et d'accorder une plus grande attention aux objectifs des différentes mesures mises en œuvre dans les organismes impliqués. Pour suivre les progrès accomplis dans la réalisation d'objectifs généraux en matière de simplification, le Portugal pourrait envisager d'élaborer et de mettre en œuvre un concept commun et des outils communs de suivi et d'évaluation qui seraient communs à la fois aux différents ministères et aux régions et municipalités concernées. Des objectifs et indicateurs clairement définis pourraient, dans une plus large mesure, être élaborés pour les différentes mesures des programmes Simplex ce qui permettrait de mesurer les progrès accomplis.

- Les réalisations importantes sont reconnues mais, pour s'assurer tout le bénéfice des investissements passés, il serait souhaitable d'accorder une plus grande attention à la mise en œuvre et aux résultats. La *plate-forme d'interopérabilité* et le *cadre commun de prestations de service*, qui sont actuellement élaboré et pas encore entièrement mis en œuvre dans le secteur public, peuvent être cités en exemple. À l'avenir, il sera sans doute nécessaire d'imposer certaines contraintes pour faire en sorte que toutes les institutions importantes du secteur public contribuent et profitent des solutions communes mais, si ce n'est pas le cas, l'administration et la société portugaise ne tireront pas le bénéfice des investissements et efforts réalisés.
- Le Portugal pourrait envisager de donner au *Panel de surveillance Simplex* un mandat plus solide, lui permettant d'évaluer l'état d'avancement du programme Simplex et de proposer des mesures futures. Pour autant que la tradition politique portugaise le permette, le Panel pourrait être mandaté de faire part au Parlement et au public en général de ses avis, ce qui rendrait encore plus crédible la volonté du gouvernement de réaliser les objectifs des programmes Simplex, et la transparence au niveau de l'élaboration des principaux indicateurs de suivi contribuerait à maintenir une pression extérieure en ce qui concerne les performances des programmes Simplex.

## Notes

1. Ces mesures de réforme concernent trois programmes de réforme clé visant à améliorer les performances du secteur public portugais : le *Programme d'action nationale en faveur de la croissance et de l'emploi* (PNACE), le *Programme de restructuration pour l'administration centrale de l'État* (PRACE), le *Plan technologique et Connecter le Portugal*.
2. Commission européenne (2007), *The User Challenge Benchmarking the Supply Of Online Public Services. 7th Measurement, Septembre 2007*, Commission européenne, établi par Capgemini.
3. *Doing Business in 2008*, La Banque mondiale, Washington, 2007.
4. Commissions pour la coordination et le développement régional (appelées CCDR).

# Table of Contents

<b>Assessment and Proposals for Action</b> .....	11
<b>Évaluation et mesures proposées</b> .....	27
<b>Chapter 1. Country Profile and Context</b> .....	45
The public sector .....	49
Institutional set-up for administrative simplification and e-government .....	50
Drivers for simplification .....	53
Notes .....	55
<b>Chapter 2. Policies and Strategies</b> .....	57
Vision and mission .....	58
Policies and strategies at central government level .....	59
Links to other public sector reform programmes .....	69
Policies and strategies at the regional and local government level ..	71
Notes .....	74
<b>Chapter 3. Legal and Regulatory Context</b> .....	75
Quality of regulation .....	77
Tools for better regulation .....	80
Legal and regulatory framework for e-government .....	91
Notes .....	95
<b>Chapter 4. E-Government for Simplification</b> .....	97
How does e-government support simplification? .....	98
An integrated back office for simplification .....	100
Data standardisation .....	102
ICT security framework .....	104
Notes .....	106
<b>Chapter 5. Implementation Tools</b> .....	109
Budgetary tools .....	111
Human resource management .....	118
Collaboration and co-ordination tools .....	123
Administrative culture .....	128

Public consultation: Engaging stakeholders . . . . .	130
Notes . . . . .	132
<b>Chapter 6. Performance Tools</b> . . . . .	135
Monitoring and evaluation . . . . .	136
Outcomes and impacts . . . . .	150
Communication and dialogue . . . . .	158
Notes . . . . .	159
<b>Annex A. Economic and Social Background</b> . . . . .	163
<b>Annex B. Public Governance Structure in Portugal</b> . . . . .	178
<b>Annex C. History of E-Government in Portugal</b> . . . . .	184
<b>Annex D. Methodology</b> . . . . .	186
<b>Annex E. Survey on the Simplex Programmes, October-December 2007</b> . . . . .	191
<b>Annex F. Main Initiatives in Simplex 2006-2008</b> . . . . .	206
<b>Boxes</b>	
1.1. Goals in the Simplex programmes . . . . .	48
2.1. Examples of Simplex initiatives under Key area 1: Eliminating certificates . . . . .	60
2.2. Examples of Simplex initiatives under Key area 2: Eliminating paper/dematerialisation . . . . .	61
2.3. Examples of Simplex initiatives under Key area 3: Simplification/de-bureaucratisation . . . . .	62
2.4. Examples of Simplex initiatives under Key area 4: Deregulation . . . . .	63
2.5. Examples of Simplex initiatives under Key area 5: Easier access to public services . . . . .	63
2.6. Examples of Simplex initiatives under Key area 6: Harmonising and consolidating sets of rules . . . . .	64
2.7. The Simplex Test . . . . .	67
2.8. Évora Digital Region . . . . .	72
3.1. Administrative simplification in the Netherlands . . . . .	86
3.2. Tools for administrative simplification and reduction of administrative burdens . . . . .	89
3.3. Key barriers to legal and regulatory frameworks in OECD countries . . . . .	91
4.1. The Common Services Framework in Portugal . . . . .	100
5.1. The Portuguese state budget process . . . . .	112
5.2. Portugal's National Strategic Reference Framework (NSRF 2007-2013) . . . . .	115
5.3. ICT skills in Australia . . . . .	119

5.4. Collaboration and co-ordination across levels of government . . . . .	126
6.1. OECD's indicators on Product Market Regulation (PMR): methodology . . . . .	138
6.2. The World Bank's indicators on Ease of Doing Business: methodology . . . . .	139
6.3. World Economic Forum's Index on Global Competitiveness: methodology . . . . .	140
6.4. Evaluation and monitoring in OECD countries. . . . .	149
6.5. Electronic tax returns in Portugal. . . . .	153
6.6. Strategies for digital inclusion in selected OECD countries . . . . .	156
A.1. Portugal. . . . .	163
F.1. Thirty initiatives highlighted in Simplex 2006 . . . . .	207
F.2. Twenty initiatives highlighted in Simplex 2007 . . . . .	208
F.3. Fourteen initiatives highlighted in Simplex 2008. . . . .	209

## Tables

1.1. Distribution of civil servants in Portugal (2005) . . . . .	50
3.1. Rank of Portugal on Doing Business indicators . . . . .	79
3.2. Main European Union directives regarding e-government . . . . .	92
5.1. Results of public consultation on Simplex 2007. . . . .	131
6.1. Internet usage and access in Portugal and the EU27. . . . .	155
A.1. Demand, output and prices. . . . .	165
A.2. General government accounts . . . . .	166
A.3. Real GDP, percentage change from previous year . . . . .	166
A.4. Labour market. . . . .	167
A.5. Use of Internet by individuals (by education level) . . . . .	170
A.6. Use of Internet by individuals (by education level and age). . . . .	170
A.7. Use of Internet by businesses for interacting with public authorities . . . . .	172
A.8. Broadband access, growth. . . . .	173
A.9. Level of computer skills, individuals aged 16 to 74 . . . . .	173
A.10. Portugal as a top reformer. . . . .	175
A.11. i2010 . . . . .	176
D.1. Responses to the OECD survey . . . . .	188
E.1. Responses: Type of government. . . . .	191
E.2. Question 2.1: The overall purpose of the programme. . . . .	191
E.3. Question 2.2: The main lines of action in the SIMPLEX programme. . . . .	192
E.4. Question 2.3: Initiatives in SIMPLEX 2006 . . . . .	192
E.5. Question 2.4: Initiatives in SIMPLEX 2007 . . . . .	192
E.6. Question 3.1: My own institution has suggested initiatives for SIMPLEX . . . . .	193
E.7. Question 3.2: My own institution is responsible for initiatives included in SIMPLEX. . . . .	193

E.8. Question 3.3: My own institution is involved in implementation of SIMPLEX initiatives . . . . .	193
E.9. Question 3.4: My own institution is affected by SIMPLEX initiatives. . . . .	194
E.10. Question 4.1: To modernise public administration . . . . .	194
E.11. Question 4.2: To improve efficiency and lower costs of the public administration . . . . .	194
E.12. Question 4.3: To reduce the number of civil servants. . . . .	195
E.13. Question 4.4: To enhance the trust of government. . . . .	195
E.14. Question 4.5: To improve service delivery from central and local government to citizens . . . . .	195
E.15. Question 4.6: To improve service delivery from central and local government to businesses . . . . .	196
E.16. Question 4.7: To improve the business environment . . . . .	196
E.17. Question 4.8: To improve Portugal's competitiveness . . . . .	196
E.18. Question 4.9: To improve co-ordination between levels of government (state, regions, and municipalities) . . . . .	197
E.19. Question 5.1: Legislation is complex and difficult to understand . . . . .	197
E.20. Question 5.2. Legislation preventing collaboration with other actors. . . . .	197
E.21. Question 5.3: Lack of funding . . . . .	198
E.22. Question 5.4: Lack of long-term funding for multi-year projects . . . . .	198
E.23. Question 5.5: Lack of mechanisms for shared/joint funding across organisations. . . . .	198
E.24. Question 5.6: Lack of common instruments for cost/benefit analysis . . . . .	198
E.25. Question 5.7: Lack of common public sector enterprise architecture . . . . .	199
E.26. Question 5.8: Lack of secure electronic identification and authentication. . . . .	199
E.27. Question 5.9: Lack of ICT skills . . . . .	199
E.28. Question 5.10: Resistance to organisational change . . . . .	200
E.29. Question 5.11: Lack of coherent policies and strategies . . . . .	200
E.30. Question 6.1. Project selection . . . . .	200
E.31. Question 6.2: Cost-benefit analysis . . . . .	200
E.32. Question 6.3: Project planning . . . . .	201
E.33. Question 6.4: Monitoring . . . . .	201
E.34. Question 6.5: Evaluation . . . . .	201
E.35. Question 7.1: Evaluations are done . . . . .	201
E.36. Question 8.1: Lack of incentives to work together. . . . .	202
E.37. Question 8.2: Habit of non-collaboration . . . . .	202
E.38. Question 8.3: Lack of confidence in other actors . . . . .	202

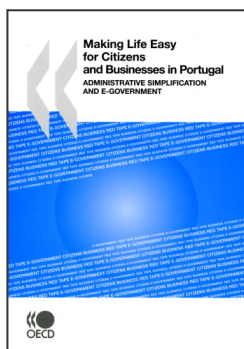
E.39. Question 8.4: Different maturity levels . . . . .	203
E.40. Question 8.5: Internal resistance to change . . . . .	203
E.41. Question 8.6: Lack of clear guidelines . . . . .	203
E.42. Question 8.7: Incompatible technical standards . . . . .	204
E.43. Question 8.8: Lack of financing mechanisms for shared service. . .	204
E.44. Question 8.9: Legal barriers . . . . .	204
E.45. Question 9.1: Citizens or citizens' organisations . . . . .	205
E.46. Question 9.2: Businesses or businesses' organisations. . . . .	205
E.47. Question 9.3: Other governmental institutions (including local government) . . . . .	205

## Figures

1.1. Organisation of the co-ordination of administrative simplification and e-government . . . . .	50
3.1. Indicator of burdens on start-ups . . . . .	78
3.2. Indicator of regulatory opacity. . . . .	78
3.3. World Economic Forum survey: most important problems in Portugal. . . . .	80
3.4. Knowledge of the purpose of Simplex . . . . .	83
3.5. Knowledge of main lines of action . . . . .	83
3.6. Institutions having suggested initiatives for Simplex . . . . .	84
3.7. Institutions responsible for Simplex initiatives . . . . .	84
3.8. Institutions responsible for Simplex initiatives . . . . .	85
3.9. Institutions affected by Simplex initiatives . . . . .	85
3.10. Challenges to implementation: complex legislation . . . . .	94
4.1. Challenges to implementation: enterprise architecture . . . . .	101
4.2. Challenges to implementation: secure ICT . . . . .	105
5.1. Challenges to implementation: funding. . . . .	113
5.2. Challenges to implementation: long-term funding . . . . .	114
5.3. Challenges to implementation: shared funding . . . . .	116
5.4. Challenges to implementation: cost-benefit analysis . . . . .	117
5.5. Guidelines for cost-benefit analysis . . . . .	117
5.6. Challenges to implementation: ICT skills and competencies . . . . .	120
5.7. Existence of guidelines and toolkits within organisations . . . . .	121
5.8. Importance of challenges in preventing co-operation. . . . .	123
5.9. Challenges to implementation: organisational change . . . . .	129
5.10. Challenges to implementation: coherent strategy . . . . .	130
5.11. Involvement of external stakeholders . . . . .	132
6.1. Structure of the Standard Cost Model (SCM) method. . . . .	141
6.2. Existence of guidelines for monitoring. . . . .	146
6.3. Existence of guidelines for evaluation . . . . .	147
6.4. Frequency of evaluation . . . . .	147
6.5. Percentage of e-services fully available online . . . . .	152

6.6. Use of e-government by individuals . . . . .	152
6.7. Use of e-government by businesses . . . . .	153
A.1. Map of Portugal . . . . .	164
A.2. Gross domestic product . . . . .	165
A.3. Households with access to home computers . . . . .	168
A.4. Households with access to the Internet . . . . .	169
A.5. Internet penetration for businesses with 10 or more employees (by size) . . . . .	171
A.6. OECD broadband subscribers per 100 inhabitants, by technology (Dec. 2007) . . . . .	172
B.1. The Portuguese government's legislative procedure . . . . .	181





Extrait de :  
**Making Life Easy for Citizens and Businesses in Portugal**  
Administrative Simplification and e-Government

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264048263-en>

**Merci de citer ce chapitre comme suit :**

OCDE (2008), « Évaluation et mesures proposées », dans *Making Life Easy for Citizens and Businesses in Portugal : Administrative Simplification and e-Government*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264048263-3-en>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).