

Résumé - Portugal

Moteurs de la gouvernance

Au Portugal, le développement des politiques de gouvernance réglementaire s'est inscrit ces dernières années dans les réformes gouvernementales visant à moderniser l'économie, à renforcer la croissance et à atteindre les objectifs de la stratégie de Lisbonne relatifs à la croissance économique et la création d'emplois. La nécessité de résoudre des problèmes structurels et économiques importants a contribué à ce que les hommes politiques et les fonctionnaires prennent conscience qu'il était indispensable d'effectuer de profonds changements. La plupart des acteurs reconnaissent que le secteur public doit devenir plus productif et plus proche des besoins du public, ce qui impose un changement dans la culture administrative du pays. Rendre l'environnement économique plus dynamique et favorable à l'innovation afin d'accroître la compétitivité de l'économie et sa capacité à attirer des investissements directs internationaux constitue également une priorité. Le classement relativement faible du Portugal dans plusieurs études comparatives de compétitivité internationale a fortement incité le gouvernement à lancer le programme *Simplex* de simplification administrative et d'administration électronique.

Cadre de la gouvernance publique

Le Portugal est un État unitaire et une République parlementaire régie par la Constitution de 1976 où l'administration est historiquement très centralisée. Le développement de la gouvernance réglementaire a été étroitement associé au pilotage de la transformation du secteur public. Témoin de la grande importance politique attachée à cet objectif, la responsabilité de la gestion de la qualité de la réglementation et le développement des politiques de gouvernance réglementaire ont toujours été au centre du gouvernement et confiés à des services proches du Premier ministre. La gouvernance réglementaire est également étroitement associée aux politiques d'administration électronique afin d'œuvrer en faveur d'une gouvernance publique plus efficace.

Évolution de la politique de la gouvernance réglementaire

Le développement de politiques de gouvernance réglementaire est relativement récent au regard de la situation d'autres pays de l'OCDE. Dans une première étape, la stratégie du gouvernement pour promouvoir la gouvernance réglementaire a consisté à se concentrer sur des mesures susceptibles d'engendrer rapidement des résultats tangibles et efficaces, sur lesquels il pourrait s'appuyer pour engager d'autres réformes. Au travers du programme *Simplex*, l'objectif était d'indiquer clairement la direction à suivre et de susciter chez les citoyens, dans les entreprises et au sein même de l'administration une aspiration à davantage de réformes. Le programme *Legislar Melhor* pour l'amélioration

de la qualité juridique constitue une nouvelle initiative de plus grande envergure qui vise à améliorer la qualité globale du système réglementaire et contient les premiers éléments qui permettent d'envisager des études d'impact *ex ante*.

Les capacités de gestion réglementaire continuent à se développer et à se renforcer. Le gouvernement portugais a récemment adopté une résolution visant à créer un cadre institutionnel plus solide pour suivre la transposition des directives européennes. En s'appuyant sur les renforcements successifs du programme, il a également pris des mesures en vue d'amplifier le programme *Simplex* de réduction des charges administratives au travers de projets visant à instaurer des objectifs quantifiés, à étendre le programme à l'ensemble des coûts relatifs au respect de la réglementation et à appliquer le programme aux citoyens, aux entreprises et aux charges qui pèsent sur l'administration. Le gouvernement s'occupe également des consultations publiques via l'instauration d'un code de bonnes pratiques.

Principales conclusions de cet examen

Le Portugal a fait des progrès remarquables en un très court laps de temps (trois ans) en matière d'élaboration et de mise en œuvre de politiques de gouvernance réglementaire, politiques qui, aujourd'hui, sont considérées comme une contribution importante à une gouvernance publique efficace. Il convient d'entretenir la dynamique et la confiance et de définir une stratégie globale claire qui relierait et approfondir les diverses initiatives relatives à la gouvernance réglementaire. Définir des objectifs plus opérationnels et plus stratégiques permettra de maintenir l'orientation du programme de réforme. Tout en dévoilant de nouvelles initiatives de gouvernance réglementaire dans le cadre du programme *Legislar Melhor*, le Portugal doit aussi s'assurer que des évaluations *ex post* sont prévues, que ce soit sur des points particuliers de sa politique ou sur la stratégie de gouvernance réglementaire dans son ensemble.

Le Portugal dispose de structures institutionnelles au cœur du gouvernement ainsi que d'un réseau de fonctionnaires impliqués et intéressés par la gouvernance réglementaire qui s'étend dans toute l'administration. Ces structures et ce réseau sont prêts à faire avancer les choses. La mise en œuvre du programme *Simplex* a grandement contribué à susciter de l'intérêt dans les ministères, en donnant lieu à des coopérations interministérielles. Le Portugal devrait s'attacher principalement à renforcer le travail collectif au sein du gouvernement et à s'assurer de la disponibilité des capacités nécessaires aux évolutions futures des politiques de gouvernance réglementaire.

Ces dernières années, les consultations publiques ont connu une évolution importante : reposant auparavant sur des obligations formelles, elles s'appuient aujourd'hui sur des expériences plus diversifiées et plus souples. Néanmoins, en pratique, la qualité et le périmètre des consultations semblent inégaux et les consultations publiques ne sont pas encore complètement entrées dans les mœurs. Le Portugal a fait de réels progrès pour faciliter l'accès au stock de lois et plus généralement à l'administration, notamment grâce au développement de l'administration électronique. Deux problèmes doivent être suivis avec attention : les lenteurs du système judiciaire en appel et la nécessité de renforcer le cadre de gestion des affaires européennes. Le gouvernement s'est attaché à résoudre ces deux problèmes.

Des progrès notables ont été accomplis en matière d'amélioration de la qualité de la réglementation et de maîtrise de la production réglementaire. Des procédures et des notes d'orientation concernant l'élaboration des lois nouvelles ont été mises en place. Le

gouvernement a également instauré le test *Simplex*, principalement destiné à évaluer les charges administratives que de nouvelles réglementations pourraient faire peser sur les citoyens et les entreprises. Il conviendrait de développer davantage cet embryon d'étude impact afin d'améliorer la qualité et la gestion de la réglementation.

Le programme *Simplex* avait un périmètre et une ambition remarquables et a permis de résoudre certains problèmes importants dont souffrait le système réglementaire. Le gouvernement prévoit de mettre en place une variante de la méthode des coûts standard (MCS) et d'instaurer des objectifs quantifiés en 2012. Une démarche plus ciblée reposant sur la quantification contribuera à estimer les progrès en s'appuyant sur des éléments plus fiables et favorisera un engagement sans réserve des ministères concernés. Aujourd'hui, le gouvernement associe également les communes au programme *Simplex*, au travers du programme *Simplex Autárquico*, lancé en août 2008.

Politiques et stratégie pour mieux légiférer

Le Portugal a fait des progrès remarquables en matière de développement et de mise en œuvre de politiques de gouvernance réglementaire en un très court laps de temps. En moins de trois ans, le gouvernement a lancé un programme pour l'amélioration de la qualité juridique (Legislar Melhor Programme, programme « Mieux légiférer » en français) et un programme de réduction des charges administratives (Simplex Programme) qui s'étend aujourd'hui aux communes (Simplex Autárquico Programme), parallèlement à un grand programme de développement de l'administration électronique. Plusieurs résultats tangibles ont été obtenus, comme la réduction des charges administratives qui pesaient sur les citoyens et les entreprises pour plusieurs actes administratifs, un accès plus facile à la réglementation (sites Internet du Journal officiel et du Parlement), à la codification et aux règles de procédure relatives à l'élaboration des réglementations. Le Portugal mérite également d'être félicité pour s'être inspiré de l'expérience d'autres pays, bénéficiant ainsi d'un effet de rattrapage, et plus généralement pour avoir pris la mesure des efforts nécessaire afin de modifier la culture administrative et des problèmes à résoudre.

Grâce à ces résultats tangibles, le « Mieux légiférer » est aujourd'hui considéré comme une contribution importante à une gouvernance publique efficace et est intégré à la stratégie gouvernementale. La nécessité de mieux légiférer est aujourd'hui de plus en plus reconnue et défendue non seulement par une grande partie de l'administration mais aussi en dehors (par les entreprises, les syndicats ou les citoyens). Dans ce domaine, les réformes ne semblent plus dépendre des considérations politiques du moment. Une dynamique de réforme s'est créée, et les entreprises, comme le corps social, tout à la fois espèrent et ont le sentiment que le gouvernement prend les réformes au sérieux.

Il convient d'entretenir la dynamique et la confiance et de définir une stratégie globale claire qui relierait et approfondirait les différentes initiatives. Beaucoup de choses ont été accomplies durant la première étape des réformes, mais c'est une deuxième étape qui s'ouvre aujourd'hui, et cette étape impose d'innover pour contribuer à la réalisation des objectifs économiques du Portugal. Le programme Legislar Melhor constitue un pas important dans cette direction, en montrant que le gouvernement a compris que la gouvernance réglementaire doit s'étendre au-delà du programme Simplex, par lequel elle avait débuté. Ce nouveau programme définit une stratégie plus large et qui pourrait s'avérer plus profonde en matière de gouvernance réglementaire au Portugal. Le risque existe que les réformes de gouvernance réglementaire s'enlisent au cours des prochaines années si la question de la vision stratégique n'est pas réglée. Une vision

centrale forte contribuera également à éviter l'éclatement des démarches au sein des ministères, des organismes publics et à l'échelle des communes.

Définir des objectifs plus opérationnels et plus stratégiques permettra de maintenir l'orientation du programme de réforme. Définir des objectifs opérationnels et stratégiques vis-à-vis desquels le gouvernement pourrait rendre compte des progrès accomplis, inciterait également les ministères et d'autres entités à maintenir, voire à intensifier leurs efforts. À cette fin, il conviendrait de développer davantage les politiques actuelles, notamment en définissant des objectifs et des mesures spécifiques pour le programme de réduction des charges administratives et en mettant en place une démarche plus soutenue et plus complète en matière d'études d'impact ex ante ; cette démarche doit aller plus loin que l'évaluation des charges administratives. Le gouvernement a pris des mesures en ce qui concerne le programme de réduction des charges administratives et doit maintenant aller de l'avant pour ce qui est des études d'impact ex ante.

Les stratégies de gouvernance réglementaire devraient être clairement exposées aux parties prenantes, qu'elles fassent ou non partie de l'administration. La première étape des réformes reposait pour une bonne part sur une politique spécifique et très visible (le lancement du programme Simplex de réduction des charges administratives, qui permettait de faire de la gouvernance réglementaire une des priorités de l'administration). Cette politique a fait l'objet d'une bonne communication, mais la situation actuelle n'est plus aussi bien perceptible. Les parties prenantes ne doivent rien ignorer de ce qui est prévu et de ce que le gouvernement a déjà mis en place.

Aujourd'hui, les évaluations ex post ne font pas encore partie de la culture administrative, même si des initiatives utiles ont été lancées. Il est important de mesurer et d'évaluer les progrès accomplis afin de maintenir une dynamique de réforme et d'améliorer le programme de réforme. L'initiative récente qui a consisté à créer un comité de suivi pour le programme Simplex est utile et pourrait être une première étape conduisant à l'instauration d'un dispositif plus général de suivi et d'évaluation des politiques. Tout en dévoilant de nouvelles initiatives de gouvernance réglementaire dans le cadre du programme Legislar Melhor, le Portugal doit s'assurer que des évaluations ex post sont prévues, que ce soit sur des points particuliers de sa politique ou sur la stratégie de gouvernance réglementaire dans son ensemble.

Il conviendrait d'améliorer la compréhension du lien entre les programmes de gouvernance réglementaire et leurs effets sur l'économie afin que la gouvernance réglementaire continue d'être soutenue à long terme. Le Portugal s'est fixé comme objectif d'améliorer ses résultats économiques et de réduire son déficit public. Comment la gouvernance réglementaire (qui elle-même requiert des moyens) peut-elle contribuer ou contribue-t-elle aux résultats économiques du pays ? Au niveau macroéconomique, cela est difficile à établir directement. Cependant, il est possible d'en observer les effets dans des domaines spécifiques, par exemple en opérant un lien entre la simplification des processus de création d'entreprise et ses conséquences en termes de nombre de nouvelles entreprises créées. Cela peut également permettre d'évaluer de manière concrète l'efficacité du programme de réforme.

Au Portugal, la gouvernance réglementaire est étroitement liée aux politiques d'administration électronique, qui visent à encourager une gouvernance publique et une gestion de la réglementation plus efficaces, et en bénéficie. Pendant plusieurs années, le Portugal a donné la priorité à l'émergence d'une société de l'information portugaise et s'est principalement attaché à mettre les services du secteur public en ligne. Il en a résulté une amélioration notable du classement du Portugal en matière d'accessibilité de

l'administration électronique dans les études comparatives sur l'administration électronique effectuées par l'Union européenne. Cependant le gouvernement ne pourra tirer pleinement les bénéfices de la simplification opérée grâce aux services d'administration électronique que s'il s'attache à réduire la fracture numérique au Portugal.

Capacités institutionnelles de gouvernance réglementaire

En un court laps de temps, des progrès considérables ont été accomplis et les fondations permettant d'accroître les capacités institutionnelles sont en train d'être posées. Aujourd'hui, le Portugal dispose de structures institutionnelles au cœur du gouvernement ainsi que d'un réseau de fonctionnaires impliqués et intéressés par la gouvernance réglementaire qui s'étend dans toute l'administration. Ces structures et ce réseau sont prêts à faire avancer les choses. La mise en œuvre du programme Simplex a grandement contribué à susciter de l'intérêt dans les ministères, en donnant lieu pour la première fois à une coopération interministérielle sur un grand programme transversal sans qu'il y ait eu d'obligation légale d'y participer. Deux entités faisant partie de la Présidence du Conseil des ministres et donc situées au cœur du gouvernement jouent un rôle essentiel dans le développement de la gouvernance réglementaire au Portugal : le CEJUR (Centre juridique de la Présidence du Conseil des ministres, en charge du programme Legislar Melhor) et le SEMA (secrétariat d'État à la modernisation administrative) avec le soutien de l'AMA (Agence pour la modernisation administrative, en charge du programme Simplex). Parmi les ministères, le ministère de la Justice est un acteur particulièrement actif et efficace en ce qui concerne le programme Simplex, notamment parce qu'il constitue un prolongement de ses propres initiatives visant à remédier à l'encombrement des tribunaux. Le ministère des Finances et de l'Administration publique et celui de l'Innovation ont également été des acteurs essentiels pour le développement des programmes de simplification.

Malgré les avancées, le moteur institutionnel de la gouvernance réglementaire situé au cœur du gouvernement connaît des faiblesses. L'une d'entre elles, c'est l'insuffisance du travail collectif. Les principaux acteurs de la Présidence du Conseil des ministres et les ministères essentiels font preuve de bonne volonté et d'un certain degré de coopération mais la plupart de leurs travaux semblent être effectués indépendamment les uns des autres et peuvent être trop dépendants de l'enthousiasme des responsables en poste à un moment donné. Ce problème deviendra de plus en plus important au fur et à mesure que de nouveaux processus seront mis en place, par exemple pour calculer les charges administratives des nouvelles réglementations : ces nouveaux processus devront trouver leur place à côté du programme Simplex, plus éprouvé. Le deuxième point faible essentiel concerne les capacités et les compétences. Celles-ci ne sont pas adaptées aux travaux à venir. Ainsi, le CEJUR s'est vu confier un rôle important dans le cadre du développement du programme Legislar Melhor, mais ses capacités à effectuer ces tâches seront limitées par ses moyens et ses compétences, qui sont axées sur la qualité de la législation. Dans l'état actuel des choses, il ne pourrait pas, par exemple, apporter une contribution efficace au développement des études d'impact ex ante. Les politiques relatives à la simplification administrative et la qualité des nouvelles réglementations sont liées et nécessitent des actions étroitement coordonnées. Elles sont actuellement menées par l'AMA et le CEJUR, qui sont placés sous l'autorité de deux secrétariats d'État différents au sein de la Présidence du Conseil des ministres.

Au sein des ministères et des organismes publics, les capacités et les compétences permettant de mener à bien des réformes semblent extrêmement inégales et il convient également de s'en préoccuper. Des efforts considérables ont été entrepris afin de développer la formation et une initiative importante visant à lier l'évaluation des performances aux résultats obtenus dans le cadre de politiques de gouvernance réglementaire comme le Simplex Programme a été lancée. Certaines entités (notamment le ministère de la Justice et les autorités de contrôle financières) semblent disposer de tout ce qui est nécessaire et prendre leur rôle très à cœur. En revanche, d'autres semblent moins à l'aise et paraissent ne pas fonctionner aussi bien.

Il conviendrait d'accroître la participation des parties prenantes extérieures, dont beaucoup soutiennent activement les politiques de gouvernance réglementaire du gouvernement. Mise à part la commission de déformalisation qui dépend du ministère de la Justice et qui comprend à la fois des représentants de l'administration et des personnes extérieures, le Portugal ne dispose pas aujourd'hui d'un organe consultatif externe entièrement indépendant, comme il en existe dans plusieurs pays de l'OCDE. De tels organes, à condition qu'ils soient créés en ayant le souci de leur indépendance et de l'équilibre de leur représentativité, peuvent constituer un soutien important pour la gouvernance réglementaire à long terme, en conseillant le gouvernement sur le meilleur moyen de renforcer les programmes de gouvernance réglementaire et en servant de canal de communication public efficace pour le gouvernement.

Le gouvernement et le Parlement ont le même intérêt pour la gouvernance réglementaire, ce qui devrait être mis à profit. L'Assemblée de la République s'est énormément investie dans des initiatives de gouvernance réglementaire visant à améliorer la qualité de la législation, notamment en s'intéressant très tôt aux études d'impact. Le partage des bases de données qui concernent le stock de réglementation pourrait être un autre point de départ permettant de favoriser la communication et la coopération.

Transparence à travers la consultation publique et la communication

Les processus de consultation sont bien établis, qu'il s'agisse des règles formelles ou de la pratique, et sont évolutifs. Même si les consultations publiques ne sont pas obligatoires pour toutes les réglementations, en pratique, la plupart des projets de réglementation sont soumis à une certaine forme de consultation. Il existe une pratique bien établie de consultations officielles de parties prenantes spécifiques, qui résultent d'obligations constitutionnelles. Ces dernières années, les consultations publiques ont connu une évolution importante : reposant auparavant sur des obligations formelles, elles s'appuient aujourd'hui sur des expériences menées par différents ministères ou organismes publics, où la consultation prend des formes plus diversifiées et plus souples et s'appuie souvent sur Internet. La mise en œuvre du programme *Simplex* a notamment donné l'occasion de développer de nouvelles formes de consultation des parties prenantes extérieures qui peuvent être considérées comme des succès.

Le nouveau cadre juridique de consultation associé au Code de bonnes pratiques prévu favorise des consultations plus efficaces, ouvertes et accessibles aux personnes extérieures dans tous les ministères, et pas seulement dans les structures les plus performantes. Il apparaît qu'en pratique la qualité et le périmètre des consultations varient en fonction des ministères, et que les consultations publiques ne sont pas encore entrées dans les mœurs partout. Le gouvernement prépare actuellement un nouveau cadre juridique et un Code de bonnes pratiques. Il est tout particulièrement nécessaire de promouvoir des dates butoirs plus compatibles avec les possibilités des parties prenantes

et de donner plus systématiquement des informations sur les résultats d'une consultation, afin de ne pas décourager ceux qui ont fait de gros efforts pour donner leur avis. En général, les consultations publiques se déroulent dans un court laps de temps et tardivement dans le processus d'élaboration des réglementations, ce qui ne donne pas suffisamment de temps aux parties prenantes pour participer et réfléchir à la manière dont elles pourraient être affectées. Cela n'encourage pas non plus le public à s'appropriier les politiques qui sont en cours d'élaboration. Il apparaît également que les retours d'information sur l'utilisation qui a été faite des commentaires apportés sont insuffisants.

*Le Portugal a également fait de réels progrès pour améliorer l'accès au stock de lois et plus généralement à l'administration, en ayant, à cette fin, fortement recours aux TIC. L'initiative *Digesto* et d'autres initiatives visant à améliorer la transparence du processus d'élaboration normative (mise en ligne du Journal officiel, site Internet de l'Assemblée de la République et de chaque ministère) montrent que le Portugal a compris qu'il était nécessaire d'adopter une approche plus transparente, adaptée aux besoins des entreprises et des citoyens et indépendante de tout contexte ou appui juridique. Par ailleurs, la création de portails complets destinés aux citoyens et aux entreprises transforme les moyens d'accès aux services publics et aux procédures administratives. Les entreprises pourraient accueillir favorablement une simplification accrue résultant de l'adoption de dates communes de prise d'effet, celles-ci permettant d'éviter d'avoir à surveiller régulièrement les nouvelles réglementations ou les modifications de réglementations existantes.*

L'élaboration des nouvelles réglementations

*Des progrès réels ont été accomplis en matière de renforcement des procédures et d'orientation pour l'élaboration de nouvelles lois. Jusqu'à il y a peu, très peu de choses existaient. Un guide pratique dont le but est d'aider les rédacteurs de loi est cours d'élaboration pour compléter les règles de procédure de 2006 établies par le Conseil des ministres, lesquelles ont fixé des règles communes pour l'élaboration des réglementations. Cela constitue une grande réussite du *CEJUR* et devrait se traduire par une meilleure qualité rédactionnelle et une meilleure planification des nouvelles réglementations.*

*Un embryon de mise en place d'études d'impact ex ante réelles est manifeste, surtout depuis l'instauration du test *Simplex*. Une forme d'étude d'impact a été officiellement intégrée aux règles de procédure de l'exécutif comme du Parlement. Le gouvernement a également instauré le test *Simplex* pour les projets de réglementation, principalement aux fins d'évaluer les charges administratives que ces réglementations pourraient faire peser sur les citoyens et les entreprises. Le test *Simplex* est maintenant bien connu au sein des ministères et la pratique de réaliser des études d'impact ex ante (même si elles sont axées sur les charges administratives) et d'envisager des alternatives à la réglementation fait son chemin dans la culture administrative. Le premier bénéfice du test *Simplex*, c'est qu'il a permis aux responsables de l'administration centrale de prendre conscience qu'une bonne réglementation nécessite un travail préparatoire, au cours duquel on doit s'interroger sur les conséquences attendues de la réglementation en question. Le test a ses limites, mais, avec ce nouvel outil, le Portugal a fait un pas important en vue d'améliorer la qualité de la réglementation et de maîtriser la production réglementaire. Durant toute la mission d'étude de l'OCDE, les personnes interrogées ont souligné cette avancée.*

Même si, pour l'instant, ces initiatives ne constituent pas une procédure d'étude d'impact complète, elles représentent un point de départ utile pour approfondir la

démarche actuelle. L'examen actuel du test, après une phase-pilote, représente une occasion importante de faire le point sur les questions suivantes et sur la manière dont elles pourraient être traitées dans le contexte portugais.

Il conviendrait de passer d'une démarche statique à une démarche dynamique. Le test *Simplex* est aujourd'hui une analyse statique, un instantané des projets de réglementation à un stade précoce de leur élaboration. Des études d'impact *ex ante* réelles supposent un processus dynamique dans le temps. Mettre à jour l'évaluation au fur et à mesure que la rédaction progresse peut aider les autorités à évaluer la réglementation tout au long de son élaboration. Cela peut également permettre de faire référence à une évaluation plus indiscutable car effectuée sur la version finale du texte et non sur une version préliminaire qui a été sensiblement modifiée.

Il conviendrait également d'étendre le périmètre des évaluations, en prenant en compte le principe de proportionnalité. L'analyse qui sous-tend le test *Simplex* (lequel est essentiellement constitué d'un long questionnaire) et la note explicative sont très limitées. Le test *Simplex* renferme quelques éléments permettant une évaluation plus générale, mais est principalement axé sur les charges administratives et non sur le spectre complet et plus général des effets d'une politique et de ses coûts et bénéfices éventuels. Il peut être légitime de disposer de différents niveaux d'études d'impact, proportionnés à l'objet de l'examen et à sa complexité. En définitive, l'objectif serait de parvenir à un bon équilibre, la version actuelle du test *Simplex* étant trop longue et trop complexe et ne constituant pas non plus une base adaptée pour saisir réellement toutes les conséquences d'un projet de réglementation.

Il conviendrait de publier les résultats des études d'impact et d'engager des actions de communication publique afin de favoriser la transparence des choix publics et l'efficacité à moyen terme. Aujourd'hui, les résultats du test *Simplex* restent confidentiels, même au sein de l'administration. La confidentialité peut se justifier dans la phase de lancement et de mise en route d'un nouveau dispositif. Néanmoins, il est aujourd'hui nécessaire de définir quand et comment le test *Simplex* pourra être communiqué aux parties intéressées et au Parlement. Un argument avancé pour ne pas rendre publiques les études d'impact est qu'il s'agit d'un travail préparatoire destiné à éclairer le gouvernement. Certes, mais l'étude pourrait être rendue publique une fois que les choix ont été faits et que le projet de texte doit être publié ou, dans le cas des projets de loi, lorsque ceux-ci sont adressés au Parlement. La consultation publique est également un aspect de la transparence qui doit être amélioré. À l'heure actuelle, il n'existe aucun lien spécifique entre les consultations publiques et les études d'impact *ex ante*. Le développement du test *Simplex* destiné à évaluer les charges administratives des nouvelles réglementations devrait donner lieu à des consultations publiques efficaces des parties prenantes afin de mettre en lumière les éventuels problèmes.

Il conviendrait de renforcer l'appui institutionnel donné aux études d'impact. Le CEJUR, de par ses responsabilités dans le cadre du programme *Legislar Melhor*, est officiellement chargé de superviser les études d'impact. Or, en tant que centre juridique responsable de la qualité rédactionnelle, il ne dispose pas des compétences ou des moyens économiques nécessaires pour superviser un processus d'étude d'impact plus développé. Renforcer le cadre institutionnel impose également de favoriser un changement de culture au sein de l'administration, et notamment la volonté de s'engager dans des échanges plus systématiques et plus ouverts concernant l'élaboration des nouvelles politiques et des réglementations y afférentes.

Le Parlement devrait être associé au processus de renforcement des études d'impact. Dans le régime politique portugais, le Parlement joue un rôle important pour l'élaboration de la législation. Cette assemblée a déjà pris plusieurs initiatives personnelles visant à renforcer l'évaluation des projets de réglementation, notamment en imposant qu'une note technique très développée accompagne les textes qu'il doit adopter. Le Parlement dispose également de ses propres règles pour assurer la transparence du processus d'élaboration des lois au travers de la consultation publique, notamment grâce à son site Internet et aux données recueillies auprès d'experts extérieurs. Il a récemment engagé une réflexion sur l'élaboration d'une procédure d'étude d'impact plus formelle. Il serait logique que les initiatives parlementaires soient préparées en coopération avec le gouvernement en ce qui concerne les projets de réglementation (qu'ils soient à l'initiative du gouvernement ou du Parlement) qui doivent être adoptés par le Parlement.

Des mesures sont en train d'être prises pour promouvoir les alternatives à la réglementation. Pour les nouvelles réglementations, le test *Simplex* pose la question des alternatives possibles. Le programme *Simplex* de réduction des charges administratives insiste également de plus en plus sur les alternatives possibles. Il conviendrait de conforter ces avancées.

Gestion et rationalisation des réglementations existantes

Le Portugal a lancé des initiatives importantes pour consolider le stock de réglementations, initiatives qui vont dans le sens de la clarté juridique et de la transparence pour les citoyens et les entreprises. La consolidation des réglementations existantes fait partie du programme de gouvernance réglementaire du gouvernement. En 2006, des contrôles de la consolidation de la réglementation ont été intégrés au processus d'élaboration des lois ; le test *Simplex* attire également l'attention sur cette question. Le programme *Simplex* comprend également des initiatives importantes visant à consolider certaines parties de la réglementation. Néanmoins, depuis 2006, la consolidation a perdu en visibilité dans la formulation du programme et de ce fait a peut-être perdu du terrain. On voit par ailleurs apparaître — quoique de manière encore limitée — des réglementations comportant des clauses de rendez-vous ou à durée d'application déterminée.

Ces trois dernières années, le Portugal a accompli de réels progrès en matière de simplification des procédures administratives qui pèsent sur les citoyens et sur les entreprises. Le programme *Simplex*, notamment les mesures adoptées par le ministère de la Justice, ont réussi à éliminer quelques points noirs du système réglementaire. La simplification des procédures de création d'entreprise, qui étaient particulièrement lourdes et souvent considérées comme un frein à la compétitivité de l'économie, a constitué une mesure phare. Il ne s'agit que d'un seul exemple : le programme *Simplex* avait un périmètre et une ambition remarquables et a par conséquent eu des résultats tangibles pour les entreprises et les citoyens. Au Portugal, ces progrès sont largement reconnus au sein de l'administration comme en dehors, y compris par les principales associations professionnelles. La simplification des autorisations (qui constitue l'une des priorités du *Simplex* 2008) est également considérée comme essentielle afin de créer un environnement plus concurrentiel au Portugal.

De solides fondations ont été mises en place pour les évolutions futures du programme de réduction des charges administratives. Le projet de mise en place d'une variante de la méthode SCM et d'objectifs quantifiés pour 2012 montre que le gouvernement en a conscience. Une approche plus ciblée reposant sur la quantification

sera utile à plus d'un titre. Elle apportera davantage de rigueur au programme, en veillant à ce que les problèmes les plus importants soient traités. Elle permettra également au gouvernement d'évaluer les progrès en s'appuyant sur des éléments plus fiables. Enfin, elle favorisera un engagement complet des ministères concernés, qui devront montrer des progrès précis à l'aune d'une mesure de référence. La prochaine étape du programme est ambitieuse, car elle vise à s'intéresser à l'ensemble des coûts relatifs au respect de la réglementation et à appliquer le programme aux citoyens, aux entreprises et aux charges qui pèsent sur l'administration

De solides fondations ont également été mises en place pour promouvoir efficacement et suivre le programme. Le Portugal dispose déjà d'une entité située au cœur du gouvernement — le SEMA — pour piloter le programme, entité qui a accompli cette tâche très efficacement ces trois dernières années. Il conviendrait désormais de compléter ce dispositif en augmentant les capacités et les moyens dans chaque ministère concerné, afin de fournir un appui technique, de favoriser la gouvernance réglementaire et d'effectuer un suivi des progrès accomplis. Cela contribuerait également à ce que les ministères s'approprient pleinement le programme.

Respect et application des réglementations, voies de recours

Le Portugal conserve une approche très classique en matière de respect de la réglementation (en ayant recours à des inspections), même si le programme Simplex a conduit à des changements. À l'échelon local, les structures, les compétences et les capacités restent conçues pour une approche classique. Néanmoins, la mise en œuvre du programme Simplex a entraîné des changements d'orientation stratégique visant à favoriser une approche plus adaptée en matière de respect de la réglementation. Le moment est peut-être venu de s'appuyer sur l'expérience d'autres pays afin de promouvoir cette approche à la fois dans les organes d'administration centrale (y compris au niveau des services locaux) et dans les communes.

Les lenteurs du système judiciaire constituent un problème réel, auquel le ministère de la Justice s'est attaqué avec de bons résultats grâce au plan d'action pour le désencombrement des tribunaux. Cela constitue également un bon exemple de l'approche résolue adoptée par certaines parties de la structure institutionnelle pour mettre en évidence et traiter les problèmes.

Les relations entre les États membres et l'Union européenne

La démarche actuelle en matière de négociation et de transposition des réglementations européennes ne produit pas de résultats satisfaisants. Le bilan du Portugal en matière de transposition est inférieur à la moyenne européenne. Il conviendrait d'encourager le Portugal à mettre en place une approche plus formelle qui comprendrait des guides d'orientation, afin d'aider les ministères à traiter les questions européennes de manière plus structurée (au stade de l'élaboration et de la négociation des réglementations européennes comme au stade de leur transposition). Les guides d'orientation européens élaborés par le Royaume-Uni peuvent être une source d'inspiration. Le Danemark constitue également un exemple intéressant de la manière dont les efforts engagés lors de la négociation, au travers d'un processus approfondi auquel participent toutes les parties prenantes, peut faciliter le processus de transposition. Il y a sans doute un problème de moyens d'action au sein des ministères, et si tel est le cas, ce problème devra également être résolu.

Les relations entre le niveau d'administration central et les administrations infranationales

Faire participer les communes au programme Simplex constitue une nouvelle initiative importante, en parallèle des efforts directs engagés par certaines communes dans ce domaine. En juillet 2008, le gouvernement portugais a lancé le programme Simplex Autárquico (Simplex pour les communes), initiative qui vise à faire participer les communes au programme Simplex. Certaines mesures du programme imposent une coopération étroite entre l'administration centrale et les collectivités locales ainsi qu'entre les collectivités locales elles-mêmes. La participation des communes est indispensable afin d'assurer le succès du programme sur des points essentiels, et notamment pour la simplification des procédures d'autorisation, étant donné que les communes jouent un rôle important dans ce domaine. Le gouvernement a pour objectif de faire participer 50 % des communes d'ici 2012 (à son lancement, neuf communes participaient au programme). Certaines grandes municipalités ont également engagé leurs propres efforts en matière de gouvernance réglementaire. La participation d'un plus grand nombre de communes est nécessaire étant donné que les différences de mise en œuvre des réglementations entre communes engendrent des difficultés pour les citoyens comme pour les entreprises.

Il conviendrait d'engager davantage d'efforts afin de promouvoir les meilleures pratiques et d'apporter un soutien aux collectivités locales. Les efforts engagés pour mettre en œuvre les politiques de gouvernance réglementaire varient énormément en fonction des communes. Il conviendrait de trouver des moyens d'inciter les communes à adopter les meilleures pratiques. À cet égard, le programme Simplex Autárquico contient des mesures intéressantes, mais une harmonisation de l'approche des communes en matière d'application de la réglementation nécessiterait davantage d'efforts.

Principales recommandations

<i>Politiques et stratégie pour mieux légiférer</i>	
1.1.	Le Portugal devrait définir sa vision stratégique de l'évolution des politiques de gouvernance réglementaire pour les prochaines années, en s'appuyant sur les initiatives qui ont déjà été lancées. Un livre blanc constituerait un bon moyen de parvenir à cette fin.
1.2.	Le gouvernement devrait prendre des mesures pour renforcer les études d'impact ex ante (cf. chapitre 4).
1.3.	Parallèlement à la définition d'une vision stratégique, le gouvernement devrait mettre en place une stratégie de communication pour la gouvernance réglementaire à destination de l'administration comme des parties prenantes extérieures, stratégie qui soulignerait les résultats accomplis à ce jour.

1.4.	Il conviendrait de prendre des dispositions pour évaluer ex post la stratégie de gouvernance réglementaire et des initiatives spécifiques, afin que les enseignements tirés puissent être utilisés pour consolider cette stratégie dans le temps. Il conviendrait de s'interroger pour déterminer si la Cour des comptes peut jouer un rôle à cet égard.
1.5.	Le Portugal devrait examiner s'il convient de commander des études qui permettraient de mettre en évidence et de quantifier la relation qui existe entre les politiques de gouvernance réglementaire et l'amélioration des résultats économiques (notamment les effets microéconomiques comme les créations d'entreprises).
1.6.	Le Portugal devrait continuer à faire de la mise en œuvre de l'administration économique au service de la gouvernance réglementaire une priorité.

Capacités institutionnelles de gouvernance réglementaire

2.1.	À défaut de créer une unité entièrement unifiée, qui pourrait modifier de manière trop importante les structures actuelles, le Portugal devrait mettre en place une démarche de gouvernance réglementaire mieux coordonnée au sein de la Présidence du Conseil des ministres, de sorte que les responsables puissent travailler ensemble et partager leur expérience sur des questions connexes. En parallèle, il devrait réfléchir à la manière de renforcer les moyens et les compétences dont le CEJUR a besoin pour pouvoir assumer efficacement ses responsabilités dans le cadre du programme Legislar Melhor.
2.2.	Le Portugal devrait désigner un comité de haute instance chargé de la gouvernance réglementaire, bénéficiant de l'appui d'un secrétariat au sein de la Présidence du Conseil des ministres et auquel les ministères rendraient régulièrement compte de l'avancée des travaux. Il conviendrait de désigner, dans chaque ministère, un correspondant « gouvernance réglementaire » qui serait chargé d'assurer la liaison avec les structures centrales, de coordonner l'établissement des comptes rendus et de promouvoir les meilleurs pratiques.
2.3.	Le Portugal devrait envisager de créer un organe consultatif externe indépendant constitué de représentants d'entreprises et d'autres parties de la société afin de favoriser le développement des politiques de gouvernance réglementaire.

2.4.	Il conviendrait de prendre des initiatives afin d'intensifier les contacts et la coopération entre la Présidence du Conseil des ministres et le Parlement en matière d'élaboration des outils et des procédures de gouvernance réglementaire, notamment les études d'impact ex ante des nouvelles lois, ainsi que pour les bases de données.
------	--

Transparence à travers la consultation publique et la communication

3.1.	Le Portugal devrait veiller à ce que le nouveau cadre juridique et le Code de bonnes pratiques en cours d'élaboration indiquent clairement qu'il faut procéder à une consultation dès les débuts d'un processus d'élaboration de réglementation et fournir un retour d'information sur cette consultation.
3.2.	En sus des initiatives actuelles lancées dans le cadre du programme Legislar Melhor, il conviendrait de mettre en place des dates communes de prise d'effet pour les nouvelles réglementations adoptées.

L'élaboration des nouvelles réglementations

4.1.	Il importe que le guide pratique aborde tous les aspects de l'élaboration normative, notamment la qualité juridique, les consultations et les études d'impact. La mise en ligne du guide faciliterait son utilisation par tous les rédacteurs de lois.
4.2.	Le gouvernement devrait améliorer la procédure du test Simplex afin que les évaluations soient mises à jour au fur et à mesure que la rédaction avance.
4.3.	Le gouvernement devrait mettre en place un dispositif d'évaluation de l'impact des nouvelles réglementations afin de saisir toutes les conséquences (bénéfices aussi bien que coûts) des projets de réglementation, en allant au-delà de ce qui est déjà fait pour les charges administratives dans le test Simplex et en tenant compte de la nécessité de parvenir à une démarche adaptée aux besoins.
4.4.	Le gouvernement devrait prendre des dispositions pour que les études d'impact soient publiées, surtout lorsque le projet est adressé au Parlement, et faire participer systématiquement des parties prenantes externes aux procédures d'études d'impact, afin de favoriser une évaluation plus efficace et plus systématique des impacts éventuels.

4.5.	Le gouvernement devrait réfléchir au moyen de renforcer le CEJUR, afin que cet organe soutienne et, si nécessaire, remette en cause les ministères dans le cadre de la mise en œuvre des études d'impact.
4.6.	Le gouvernement et le Parlement devraient procéder à des échanges de vues et d'idées sur l'évolution des études d'impact qui concernent les projets de loi qui doivent être adoptés par le Parlement.
4.7.	Le gouvernement devrait examiner le moyen de susciter de l'intérêt pour les alternatives à la réglementation et d'intégrer celles-ci à la culture réglementaire, en donnant notamment des orientations aux responsables. Ces orientations pourraient faire partie du guide pratique mentionné ci-dessus.

Gestion et rationalisation des réglementations existantes

5.1.	Il importe de mettre de l'ordre dans le stock de réglementations. Il convient de maintenir systématiquement toutes les initiatives en cours dont l'objectif est de consolider ce stock. Il conviendrait d'adopter plus systématiquement de nouvelles réglementations à durée d'application déterminée ou contenant une clause de rendez-vous.
5.2.	Afin de mettre en place un cadre institutionnel efficace pour la prochaine étape du programme Simplex, chaque ministère concerné devrait disposer d'un correspondant ou d'une cellule centrale afin d'offrir un appui aux responsables ministériels qui effectuent les mesures et mettent en œuvre les décisions prises.

Respect et application des réglementations, voies de recours

6.1.	Le Portugal devrait s'intéresser à l'expérience de certains autres pays de l'OCDE en matière de mise en place d'une approche par les risques pour l'application des réglementations et les inspections afin d'élaborer une politique adaptée à sa situation.
6.2.	Il conviendrait d'apporter un soutien sans faille aux efforts actuels du ministère de la Justice pour résoudre le problème de l'encombrement des tribunaux.

Les relations entre les États membres et l'Union européenne

7.1.	Le Portugal devrait arrêter une politique et une orientation plus ferme en matière de négociation et de transposition des réglementations européennes, après avoir consulté des parties prenantes appartenant à l'administration et des parties prenantes qui n'en font pas partie. Ce point est aujourd'hui pris en compte : depuis l'examen mené par l'OCDE en 2008, le gouvernement portugais a adopté une résolution visant à créer un cadre institutionnel plus solide pour le suivi de la transposition des directives européennes, ce qui constitue un pas dans cette direction.
------	---

Les relations entre le niveau d'administration central et les administrations infranationales

8.1.	Le Portugal devrait maintenir ses efforts de promotion de la gouvernance réglementaire auprès des communes au travers du programme Simplex Autárquico. Il conviendrait d'engager des efforts supplémentaires afin de promouvoir les meilleurs pratiques et la cohérence en matière d'application de la réglementation dans tout le pays (au-delà de la réduction des charges administratives) et d'apporter un soutien aux autorités locales, en s'inspirant de l'expérience d'autres pays de l'OCDE.
------	---