



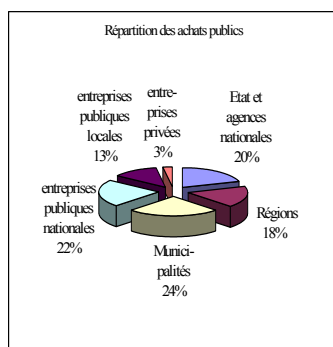
# L'achat public en Suède

Le 27 mai 2005

MINEFI – DGTPE

Prestation réalisée sous système de management de la qualité certifié AFAQ ISO 9001

## Présentation



Loi LOU (version anglaise) :  
[www.nou.se/loueng.html](http://www.nou.se/loueng.html)

## Chiffres et cadre législatif

On estime aujourd'hui que le montant des achats publics en Suède est d'environ 480 milliards de couronnes suédoises (SEK), soit 53 Mds€. Cela équivaut à **20,5 % du PIB suédois**. Ces achats sont répartis sur un ensemble de plus de 200.000 contrats par an, dont 3.500 dépassent les seuils communautaires.

La ventilation entre l'Etat et les collectivités locales est visible sur le graphique ; ainsi le secteur public national (administrations et entreprises) représente 45 % contre 55 % pour le secteur public local.

L'achat public en Suède est réglementé par la **loi LOU (1992 :158)**, *Lagen om Offentlig Upphandling*, qui est entrée en vigueur le 1er janvier 1994. Celle-ci a subi, depuis, une dizaine d'amendements afin notamment de se conformer aux exigences des directives européennes dans ce domaine.

Une nouvelle modification devrait avoir lieu afin de transposer dans le droit suédois deux nouvelles directives communautaires, l'une relative aux marchés de travaux, de fournitures et de services, et l'autre concernant les secteurs particuliers de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications. Celles-ci ne devraient pas entrer en vigueur avant le 1er février 2006 pour la partie obligatoire et avant le 1er janvier 2007 pour le reste.

## Acteurs

### Une multitude d'entités concernées

Le système institutionnel suédois est décentralisé : ainsi de nombreuses autorités participent aux procédures des marchés publics. Les entités concernées sont les suivantes : l'Etat qui est composé de 10 ministères, les agences décentralisées sous la tutelle de l'Etat (environ 300), les collectivités locales (289 municipalités et 21 régions), les entreprises, les associations, les établissements publics et les fondations.

#### Les mécanismes de contrôle :

L'achat public est réglementé et encadré par deux agences gouvernementales et une autorité indépendante, permettant ainsi le recours à des contrôles administratifs et juridictionnels :

- L'Office national des achats publics **NOU**, *Nämnden för Offentlig Upphandling*, a pour mission de contrôler le respect de la LOU et de l'accord conclu à l'OMC sur les marchés publics. Il est, en outre chargé d'œuvrer à l'efficacité des procédures de marchés publics, d'informer et de conseiller les acheteurs publics par tous les moyens (téléphone, lettres d'information, publications, séminaires et conférences), et de suivre les évolutions du droit au sein de l'UE et de l'OMC. Il est, en moyenne, saisi de 250 plaintes annuelles relatives le plus souvent à des marchés publics locaux.
- L'agence gouvernementale compétente pour effectuer des audits et vérifier les comptes ainsi que les performances de toutes les agences d'Etat, des entreprises publiques et des fondations est **ESV**, *Ekonomistyrningsverket*. Les marchés publics passés par les entités au niveau national donnent lieu à des

[www.nou.se](http://www.nou.se)

[www.esv.se](http://www.esv.se)

contrôles a posteriori. En revanche, les municipalités et les régions ne sont pas soumises au contrôle de cette agence.

[www.kkv.se](http://www.kkv.se)

- Enfin, les contrôles juridictionnels (civils et/ou pénal) sont effectués par **KKV**, *Konkurrensverket*, l'Autorité suédoise de la concurrence, créée le 1<sup>er</sup> juillet 1992 et chargée, donc, de veiller au respect de la concurrence. Elle peut intervenir dans le domaine des marchés publics, en cas d'ententes ou d'abus de position dominante de la part d'entreprises présentant des offres.

#### La mutualisation des procédures :

Afin de faciliter les procédures, des organismes représentatifs des niveaux national et local ont été mis en place :

[www.statskontoret.se](http://www.statskontoret.se)

- A l'échelon national, l'Agence suédoise pour la gestion publique, **Statskontoret**, est chargée par la loi de « *soutenir le Gouvernement et les Ministres dans leurs efforts pour revoir et améliorer l'efficacité dans l'administration publique* ». Les agences gouvernementales ne sont pas contraintes de passer par les accords cadres de *Statskontoret* mais doivent justifier les raisons pour lesquelles elles ne le souhaitent pas lorsqu'elles effectuent des achats publics.

[www.skl.se](http://www.skl.se)

- Au niveau local, les collectivités sont regroupées sous l'égide de **SKL**, *Sveriges Kommuner och Landsting*. Cette fédération se charge de représenter et de défendre les intérêts des collectivités locales suédoises. Elle permet également de synthétiser et de promouvoir les bonnes pratiques relevées au niveau local notamment en ce qui concerne les avancées technologiques. Pour autant, chaque collectivité locale est responsable de ses achats publics.

## Organisation

### Les procédures régissant les achats publics

#### Les principes issus de la réglementation :

La LOU affirme, tout d'abord, le *principe de « good business practice »*, ce qui inclut le fait de « prendre avantage de la compétition existante » et d'« appliquer des règles de bonne pratique commerciale ».

Pour que l'égalité de traitement soit respectée, tous les fournisseurs, traités de façon équivalente, doivent *recevoir les mêmes informations* ; certains ne peuvent pas, en raison de leur implantation locale, bénéficier d'un traitement préférentiel. De même, les appels d'offres doivent être rédigés de façon claire et contenir toutes les informations pertinentes.

Le *principe de transparence* signifie, lui, que les achats publics doivent, au-dessus des seuils communautaires, faire l'objet d'avis d'appels publics à la concurrence. Les critères de choix des offres doivent être par ailleurs clairement énoncés, notamment les dossiers d'appels d'offres qui doivent être exhaustifs sur les critères d'évaluation des offres, ainsi que, si possible, sur la pondération de ces critères, lesquels doivent être intangibles.

Le *principe de proportionnalité*, enfin, suppose que les exigences relatives à la qualification et aux spécifications techniques soient proportionnées à l'objet du marché.

#### Les procédures principales :

#### Seuils communautaires :

> 200.000 € HT pour les fournitures et les services  
> 5 millions d'€ HT pour les travaux  
> 400 000 € HT dans les secteurs de l'eau, de l'énergie et des transports  
> 600 000 € HT dans le secteur des télécommunications

Différentes procédures sont mises en place selon que le montant des achats publics dépasse ou non les seuils communautaires (voir ci-contre). Il est bien sûr interdit aux administrations publiques de diviser le contrat dans le but de ne pas dépasser ce seuil.

Les dispositions législatives prévoient trois procédures pour les achats dépassant ces seuils :

- l'appel d'offres ouvert avec avis d'appel public à la concurrence, étant observé qu'aucune négociation ne peut être entreprise avec les candidats
- l'appel d'offres restreint avec avis d'appel public à la concurrence ; cinq candidats au moins doivent être retenus et aucune négociation n'est possible

- la procédure négociée qui n'est applicable que dans certains cas limitativement prévus tels que l'urgence.

En dessous des seuils communautaires, le chapitre 6 de la LOU prévoit deux types de procédures :

- La procédure simplifiée par laquelle les fournisseurs sont appelés à présenter des offres à la suite de publicité émises dans des journaux nationaux ou de courriers adressés par les acheteurs publics. Si toute entreprise peut présenter des offres, une négociation ne sera entreprise qu'avec certaines d'entre elles.
- Les achats directs en dessous de seuils bas (*low threshold*) ou en cas d'urgence impérieuse, étant observé que les seuils bas ne sont pas définis par la loi et présentent un caractère variable. NOU a proposé des règles qui ne sont qu'indicatives. Les municipalités, principalement concernées par les achats directs, se sont elles-mêmes données des règles. Pour les services, la procédure d'achats directs serait possible jusqu'à 80.000 SEK, c'est-à-dire environ 8.800 €.

#### La publication des avis :

En ce qui concerne la publicité, les marchés au-delà des seuils communautaires doivent faire l'objet d'une publication dans le Journal Officiel et être répertoriés dans la banque de données TED. Ils doivent aussi être notifiés dans un journal officiel national, comme l'*AnbudsJournalen* ou encore *Anbud och inköp*, et font l'objet d'une publicité sur des sites de compagnies publiques spécialisés comme *Allego* ou *Opic*.

En deçà de ces seuils, les administrations peuvent décider, de par elles-mêmes, les seuils à partir desquels une publicité est requise. Dès lors, les publications sont diffusées sous formes papier et/ou électronique.

[www.ajour.se](http://www.ajour.se)  
[www.opic.com](http://www.opic.com)

## Dématérialisation

### **L'émergence progressive des procédures électroniques**

La dématérialisation de l'achat public consiste à favoriser les échanges de documents par la voie électronique par rapport au support papier et, progressivement, développer l'emploi des technologies de l'information pour faciliter tous les aspects de la passation et de l'exécution des marchés publics.

#### De la pratique à l'acte législatif :

En Suède, ce processus a débuté dans les années 1995 sur une base volontariste, en particulier à l'échelon local. En effet, aucune réglementation n'est venue encadrer le recours à l'« *e-procurement* ». Ainsi, les collectivités locales ont été les premières à expérimenter ce nouveau procédé technologique. On peut estimer aujourd'hui qu'elles sont environ 25 % à recourir à ces procédures électroniques pour leurs achats publics même si cela n'est pas régulier.

De façon générale, le cadre législatif et l'obligation qui en découle apparaissent trop rigides et trop autoritaires aux yeux des suédois. Ainsi les autorités préfèrent elles vanter les mérites et les avantages de la dématérialisation pour encourager le changement de comportement à cet égard et donc étendre l'utilisation de ce procédé. La frilosité des suédois reste liée au coût économique du passage à la dématérialisation, à la difficulté d'estimer les gains réalisables avec l'adoption de cette démarche, et, enfin, des suspicions relatives à la sécurité de telles transactions électroniques demeurent.

Pour autant, l'adhésion de la Suède à l'UE l'a obligée à inscrire ces pratiques dans la loi. Celles-ci s'accroissent au fur et à mesure : ainsi par exemple, les enchères électroniques inversées vont être prochainement autorisées par la loi suédoise. On note, cependant, qu'il n'existe, à l'heure actuelle, aucune plate-

forme commune – c'est-à-dire une centrale d'achat en ligne – permettant d'unifier les procédures d'achats publics tant au niveau national que local.

La signature électronique :

La notion de contrat public est notamment définie par la signature des parties concernées. Depuis l'amendement de la loi sur les achats publics (2000:832), la signature électronique est autorisée. Cependant, on notera qu'en pratique la signature dans sa version « papier » reste la plus utilisée.

Un système de cryptage connu sous le nom de *PKI, Public Key Infrastructure*, a été mis en place afin d'imposer un certificat électronique confirmant ainsi les informations données au sujet de l'identité du signataire.

La signature est, en effet, basée sur un certificat qualifié et créée par un système sécurisé. Le signataire qui veut être en possession d'une signature avancée devra se présenter de lui-même à l'un des prestataires reconnus. Une des exigences envers les prestataires est qu'ils doivent informer l'organisme national d'accréditation et de contrôle qu'ils ont l'intention d'émettre des certificats qualifiés.

[www.pts.se](http://www.pts.se)

En Suède, cette autorité est l'*Agence Nationale des Postes et des Télécommunications (Post- och Telestyrelsen, PTS)*. Elle a la charge de publier une liste des prestataires autorisés. Des contrôles peuvent être effectués vis-à-vis de ceux qui ne remplissent pas les conditions exigées pour exercer une telle activité et des sanctions prononcées.

Ainsi, on s'oriente bien, en Suède, vers une expansion des nouvelles technologies concernant les achats publics même si le niveau actuel de ces procédures peut paraître décevant au regard de l'engouement suédois pour les projets d'administration électronique (« *e-government* »). Le gouvernement a, cependant, annoncé son souhait de mettre en place des commissions de réflexion chargées d'élaborer une politique de communication à l'égard des utilisateurs potentiels de ces procédures dématérialisées afin de promouvoir cet outil et d'encourager, dans ce sens, l'évolution des comportements.