Le Premier Ministre

Paris, le 24 avril 2026

N°6529/SG

à

Mesdames et Messieurs les ministres,
Mesdames et Messieurs les ministres délégués,
Mesdames et Messieurs les secrétaires généraux,
Mesdames et Messieurs les préfets

Objet : **Circulaire relative à l'exécution des contrats de la commande publique dans le contexte actuel de hausse des prix de certaines matières premières et abrogeant la circulaire n° 6374/SG du 29 septembre 2022.**

Référence	N°6529/SG
Date de signature	24 avril 2026
Émetteur	PRM - Premier ministre
Objet	Conditions d'exécution et de modification des contrats de la commande publique dans le contexte de hausse des prix de certaines matières premières
Commande	La présente circulaire présente aux préfets les recommandations en matière d'exécution des contrats de la commande publique dans le contexte de hausse des prix de certaines matières premières : obligation de prévoir des prix révisables et circonstances dans lesquelles ils peuvent être modifiés dans ce contexte ; modalités d'application de la théorie de l'imprévision avec versement d'une éventuelle indemnité à ce titre au cocontractant de l'administration ; faculté de résilier le contrat à l'amiable faute d'accord des parties sur les conditions de sa poursuite ; traitement de difficultés analogues dans les contrats de droit privé.
Action(s) à réaliser	Sensibiliser les collectivités locales et leurs établissements publics aux règles relatives l'exécution des contrats de la commande publique présentées dans la circulaire
Echéance	Effet immédiat
Contact utile	La direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers
Nombre de pages et annexes	6 pages

Pour faire face aux difficultés d'exécution des contrats de la commande publique tenant à la flambée des prix des matières premières et composants et à des pénuries d'approvisionnement, la circulaire n° 6338-SG du 30 mars 2022 a rappelé les solutions pouvant être mises en œuvre. La circulaire n° 6374/SG du 29 septembre 2022, abrogeant la précédente, a apporté des précisions au regard de l'avis rendu par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat le 15 septembre 2022.

Dans cet avis, le Conseil d'Etat a précisé que si les clauses financières contractuelles, dont le prix, convenues par les parties ne peuvent, en principe, être modifiées, il est néanmoins possible de déroger à ce principe dans les conditions fixées par les directives européennes de 2014 relatives aux marchés publics et aux contrats de concession et transposées dans le code de la commande publique.

Compte tenu de la hausse des prix de certaines matières premières résultant du conflit actuel au Moyen Orient, susceptibles d'avoir des conséquences sur l'exécution des contrats, il apparaît aujourd'hui opportun de rappeler à nouveau aux acteurs de la commande publique les marges de manœuvre offertes par les règles applicables.

Je vous demande par conséquent de veiller à ce que vos services respectent les consignes ci-dessous et d'inviter les opérateurs de l'Etat placés sous votre tutelle à les mettre également en œuvre.

Je demande en outre aux préfets de sensibiliser les collectivités territoriales et leurs établissements publics, dans le respect de leur libre administration, sur l'importance des principes et règles énoncés ci-après.

Afin d'accompagner vos services dans la mise en œuvre de la présente circulaire, une fiche technique est consultable sur le site internet de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique.

1. L'obligation de prévoir des prix révisables pour de nombreux marchés publics

Le droit de la commande publique impose la prise en compte, dans la rédaction des cahiers des charges, des fluctuations économiques pour l'exécution financière de nombreux marchés publics.

Aux termes de l'article R. 2112-13 du code de la commande publique, les acheteurs sont tenus de conclure des marchés publics à prix révisables « *dans le cas où les parties sont exposées à des aléas majeurs du fait de l'évolution raisonnablement prévisible des conditions économiques pendant la période d'exécution des prestations* ». C'est notamment le cas des marchés ayant pour objet l'achat de denrées alimentaires, mais aussi l'achat d'énergies lorsque les usages de la profession ne prévoient pas des prix fermes (certains contrats de fourniture de gaz et d'électricité).

L'article R. 2112-14 précise en outre que, pour les marchés de plus de trois mois qui nécessitent une part importante de fournitures dont le prix est directement affecté par les fluctuations de cours mondiaux, la clause de révision de prix inclut au moins une référence aux indices officiels de fixation de ces cours. C'est le cas notamment de nombreux marchés de travaux, ainsi que des marchés de transports.

Ces obligations visent à assurer une relation équilibrée entre acheteurs et prestataires, aussi bien lorsque les coûts augmentent que lorsqu'ils baissent, en particulier dans les contrats s'exécutant sur plusieurs années. Elles doivent être impérativement respectées dans les futures procédures de passation de marchés. Il faut en particulier veiller à retenir des fréquences et des références ou formules de révision des prix qui soient suffisamment représentatives des conditions économiques de variation des coûts des secteurs objets des prestations, notamment dans le cas des marchés de travaux allotis par corps de métier.

Par ailleurs, afin que les clauses de révision de prix puissent refléter fidèlement les variations des coûts réellement subies, à la hausse comme à la baisse, je vous demande de veiller à ce que les contrats conclus par vos services ne prévoient pas, sauf exception, de terme fixe au sein de la formule de révision de prix et ne contiennent pas de clause butoir.

2. Possibilité de procéder à des modifications des seules clauses financières des contrats pour compenser les conséquences des hausses imprévisibles de certains coûts d'approvisionnement des entreprises prestataires

Pour faire face au contexte de hausse et de volatilité du prix de certaines matières premières et composants, il est possible de procéder à une modification des contrats dans les conditions prévues par les dispositions du code de la commande publique.

La portée de ces dispositions ne soulève pas de difficultés particulières lorsque la modification envisagée concerne les spécifications techniques et les conditions d'exécution, par exemple lorsqu'elle vise à substituer un produit ou un matériau à celui initialement prévu et devenu introuvable ou trop cher, à modifier les quantités ou le périmètre des prestations à fournir ou à aménager les conditions et délais de réalisation des prestations pour pallier les difficultés provoquées par cette situation.

Leur application s'agissant d'une modification « sèche » des clauses financières du contrat, c'est-à-dire portant exclusivement sur le prix, sur ses modalités d'évolution ou sur toute autre clause déterminant les conditions de rémunération de l'entreprise cocontractante, a été précisée par le Conseil d'Etat dans son avis du 15 septembre 2022.

Le principe selon lequel le prix contractualisé ne peut être modifié découle des principes de libre accès à la commande publique et d'égalité de traitement des candidats qui interdisent, notamment, la remise en cause des conditions de mise en concurrence initiale. Toutefois, les directives « marchés publics » et « contrats de concession » du 26 février 2014, que transpose le code de la commande publique, ont expressément prévu les hypothèses dans lesquelles des modifications du contrat initial sont autorisées. De telles modifications sont notamment possibles, soit parce qu'elles sont rendues nécessaires par des circonstances qu'une autorité contractante diligente ne pouvait pas prévoir, soit parce qu'elles sont d'une ampleur limitée sans que les directives n'interdisent expressément une modification portant exclusivement sur les clauses financières des contrats.

Les conditions économiques nouvelles survenues depuis la conclusion du contrat peuvent donc justifier une renégociation des prix ou des autres clauses financières en application des articles R. 2194-5 ou R. 3135-5 du code de la commande publique, qui prévoient la possibilité de modifier les marchés ou les concessions lorsque la modification est rendue nécessaire par des circonstances qui ne pouvaient pas être prévues.

Le Conseil d'Etat précise qu'une telle modification n'est possible que si l'augmentation des dépenses exposées par l'opérateur économique ou la diminution de ses recettes imputables à ces circonstances ont dépassé les limites ayant pu raisonnablement être envisagées par les parties lors de la passation du contrat. En revanche, elle ne peut avoir pour effet d'assurer au cocontractant la couverture des risques dont il a tenu ou aurait dû tenir compte dans ses prévisions initiales.

Le montant de la compensation est négocié entre les parties dans la limite de ce qui est nécessaire pour permettre à l'entreprise titulaire de poursuivre l'exécution du contrat dans le respect de l'exigence constitutionnelle de bon emploi des deniers publics et du principe général interdisant aux personnes publiques de consentir des libéralités. Le Conseil d'Etat a ainsi rappelé que la modification de prix doit être strictement limitée dans son champ d'application et dans sa durée à ce qui est rendu nécessaire par les circonstances imprévisibles pour assurer la continuité du service public et la satisfaction des besoins de la personne publique.

L'acheteur devra donc vérifier la réalité et la sincérité des justificatifs apportés par le titulaire pour éviter de payer des sommes sans lien avec les circonstances imprévisibles ou dont la réalité ne serait pas objectivement justifiée. A cet égard, le titulaire devra notamment fournir des éléments comptables et de décomposition de ses coûts afin de justifier, par des éléments objectifs, sa demande et le calcul du montant de la modification demandée.

Enfin, ces modifications sont limitées à 50 % du montant initial du contrat pour les marchés et concessions conclus par les pouvoirs adjudicateurs.

Par ailleurs, il est toujours possible, pour remédier à des difficultés dans l'exécution du contrat, de procéder à une modification de faible montant des clauses financières sur le fondement des articles R. 2194-8 ou R. 3135-8 du code de la commande publique. En effet, ces dispositions autorisent les modifications des contrats, dès lors que ces modifications n'excèdent pas 10 % du montant initial du contrat pour les marchés de fournitures et de services ainsi que pour les contrats de concession, et 15% du montant initial du contrat pour les marchés de travaux, dans la limite des seuils européens[1]. De telles modifications doivent néanmoins être dûment justifiées, et respecter le principe de bonne utilisation des deniers publics et l'interdiction faite aux personnes publiques de consentir une libéralité.

En revanche, le contrat ne peut être modifié sur le fondement des articles R. 2194-7 et R. 3135-7 du code de la commande publique relatifs aux modifications non-substantielles, dès lors qu'il ressort de l'avis du Conseil d'Etat que les modifications rendues nécessaires par des circonstances imprévisibles, même lorsqu'elles ne sont pas substantielles, ne sont pas régies par ces dispositions mais uniquement par celles des articles R. 2194-5 et R. 3135-5 de ce code.

En tout état de cause, les modifications des contrats en cours, même lorsqu'elles sont rendues nécessaires par des circonstances imprévisibles, ne sont pas de droit pour le cocontractant et ne peuvent être effectuées qu'avec l'accord de l'autorité contractante.

---

[1] Le montant cumulé des modifications de faible montant est doublement plafonné. Il ne peut excéder :

- Pour les marchés de fournitures ou services des pouvoirs adjudicateurs : 10% du montant du marché initial et 140 000 euros HT (autorités centrales) ou 216 000 euros HT (autres pouvoirs adjudicateurs) ;
- Pour les marchés de fournitures ou services des entités adjudicatrices et les marchés fournitures ou services de défense ou de sécurité : 10% du montant du marché initial et 432 000 euros HT ;
- Pour les marchés de travaux : 15% du montant du marché initial et 5 404 000 euros HT ;
- Pour les contrats de concession : 10% de la valeur du contrat initial et 5 404 000 euros HT.

3. Droit du cocontractant à être indemnisé sur le fondement de la théorie de l'imprévision

Lorsque le cocontractant de la personne publique est confronté à des pertes anormales provoquées par des circonstances imprévisibles, les parties peuvent aussi choisir, plutôt que de modifier le contrat, de conclure une convention d'indemnisation sur le fondement de la théorie de l'imprévision codifiée au 3° de l'article L. 6 du code de la commande publique.

Cette indemnité vise à dédommager partiellement le titulaire du préjudice qui résulte de l'exécution du contrat en raison du bouleversement temporaire de l'équilibre économique de celui-ci.

En cas de désaccord entre les parties sur les modifications à apporter au contrat ou sur l'indemnisation à verser au cocontractant, ou si leur accord est insuffisant pour éviter le bouleversement de l'économie des contrats, cette indemnité peut être octroyée par le juge.

Qu'elle soit convenue entre les parties ou fixée par le juge, l'indemnisation, qui n'est pas assimilable à une modification du contrat, n'est pas soumise au plafond de 50 % prévu par les articles R. 2194-5 et R. 3135-5 du code de la commande publique.

La condition tenant au bouleversement de l'économie des contrats doit être analysée au cas par cas en tenant compte des spécificités du secteur économique et des justifications apportées par l'entreprise.

Pour la détermination du montant de l'indemnité, la jurisprudence laisse traditionnellement à la charge du titulaire une partie de l'aléa variant de 5 à 25 % du montant de la perte effectivement subie, en fonction des circonstances et compte tenu des éventuels profits dégagés par l'entreprise dans le cadre du contrat en dehors de la période d'imprévision.

Si le montant définitif de l'indemnité d'imprévision doit être évalué à la fin du contrat, cette indemnité doit, au moins pour partie, être versée de façon aussi proche que possible du moment où le bouleversement temporaire de l'économie du contrat en affecte l'exécution. Dès lors, dans le cadre d'une convention d'indemnisation, les autorités contractantes peuvent accorder aux entreprises qui en font la demande des indemnités provisionnelles, mandatées avec chaque règlement, à valoir sur l'indemnité globale d'imprévision dont le montant définitif ne pourra être déterminé qu'ultérieurement. Cette convention pourra comprendre une clause de rendez-vous dont la périodicité permettra d'adapter le montant des provisions en fonction de l'évolution de la situation économique.

4. Possibilité de résilier le contrat à l'amiable faute d'accord sur les conditions de poursuite du contrat

Confronté aux mêmes difficultés d'exécution du contrat, la personne publique peut aussi envisager sa résiliation. La résiliation du contrat peut être convenue avec le titulaire soit à effet immédiat, si les prestations en cause peuvent souffrir un retard, soit à effet différé, le temps d'organiser une nouvelle procédure de mise en concurrence aux conditions économiques actuelles. Dans l'hypothèse d'une résiliation différée, le titulaire a droit à une indemnité d'imprévision pour la partie du contrat qu'il lui reste à exécuter, si les conditions sont réunies.

5. Application de l'article 1195 du code civil pour les contrats de droit privé

Lorsqu'ils sont des contrats de droit privé, les contrats de la commande publique peuvent être renégociés en application de l'article 1195 du code civil « *Si un changement de circonstances imprévisible lors de la conclusion du contrat rend l'exécution excessivement onéreuse pour une partie qui n'avait pas accepté d'en assumer le risque* ». Cette renégociation doit être effectuée dans les conditions et les limites prévues aux articles R. 2194-5 et R. 3135-5, ainsi que le cas échéant R. 2194-8 et R. 3135-8 du code de la commande publique et précisées ci-dessus.

Sébastien LECORNU