

 LES FICHES TECHNIQUES DE LA DAJ

L'indexation des prix dans les marchés publics de services de restauration collective

SOMMAIRE

1. Définitions.....	1
2. Principes et spécificités dans le secteur de la restauration collective.....	1
3. Avantages du recours au prix révisable	3
4. Recommandations.....	3
4.1. Bonnes pratiques.....	3
4.2. Mauvaises pratiques	6

1. Définitions

Les marchés publics de services de restauration collective concernent, au sens du présent document, les marchés par lesquels les acheteurs confient à des sociétés de restauration collective la préparation et le service des repas destinés aux usagers bénéficiaires du service.

Par « repas », il faut entendre l'ensemble composé des mets et denrées, ainsi que des boissons, délivrés par le titulaire aux usagers bénéficiaires du service de restauration collective. Dans les marchés de services de restauration collective, ces repas sont préparés, ou le cas échéant reconditionnés, par et sous la responsabilité du titulaire et de ses personnels dans les locaux de l'acheteur. Les marchés de services de restauration collective peuvent comprendre à titre accessoire la fourniture de produits alimentaires et boissons destinés à être consommés en l'état, sans préparation, ni reconditionnement (exemples : goûters pour les écoles, collations dans les établissements hospitaliers, etc.).

Ces marchés sont à distinguer des marchés d'approvisionnement de denrées alimentaires permettant aux collectivités publiques, qui gèrent directement leurs services de restauration collective, de les faire fonctionner.

2. Principes et spécificités dans le secteur de la restauration collective

Les prix sont soit unitaires, soit forfaitaires. Toutefois un marché peut comporter ces deux formes de prix à condition de préciser et d'individualiser clairement les prestations relevant respectivement de l'une ou de l'autre forme de prix. Dans les marchés publics de services de restauration collective, les prix sont en général des prix unitaires par repas ou éléments de repas. En fonction des prestations, un même marché peut cependant inclure plusieurs postes de facturation avec des formes de prix différentes : le premier (P1) correspond à la rémunération des frais fixes, qui est établie sur la base d'un prix forfaitaire (frais de personnel, frais d'exploitation comme la maintenance, les analyses bactériologiques, etc.), et le second (P2) couvrant les frais alimentaires, à prix unitaires (qui permet

notamment de prendre en compte la variabilité des prix liée aux exigences de qualité plus durable des lois EGAlim).

Les marchés des collectivités publiques sont en principe conclus à prix définitifs (article R. 2112-7 du code de la commande publique (CCP)).

Le caractère définitif des prix ne fait pas obstacle à leur modification en application et dans le respect des dispositions du CCP, notamment de son article L. 2194-1.

Les prix peuvent ainsi notamment être modifiés en application de clauses de variation de prix, qu'il est nécessaire de prévoir en connaissance de cause, puisque la forme et la variation du prix retenues constituent des éléments susceptibles d'influer sur les offres des candidats et par conséquent sur les conditions de la mise en concurrence¹.

Les clauses de réexamen, dont les clauses de variation du prix sont le principal exemple, doivent permettre de maintenir l'équilibre financier initial du marché. Elles permettent notamment de prendre en compte de fortes variations de prix des matières premières, en cours d'exécution du marché, en prévoyant, par exemple, une modification du prix par l'application d'une formule paramétrique prédéfinie ou de la clause de variation du prix elle-même, lorsque certaines circonstances sont réunies (substitution d'indice, par exemple). Selon l'article R. 2194-1 du CCP, ces clauses doivent être rédigées de façon claire, précise et sans équivoque et indiquer : le champ d'application, la nature des modifications envisagées, ainsi que les modalités de leur mise en œuvre. L'acheteur doit informer les candidats dans les documents de la consultation du réexamen éventuel de certaines conditions d'exécution du contrat. Néanmoins, en l'absence de telles clauses dans les marchés, les clauses financières ou les prix restent modifiables, notamment pour faire face à des circonstances imprévisibles ou pour des modifications de faible montant, dans les conditions prévues par le CCP².

Les prix définitifs sont soit fermes, éventuellement actualisables³, soit révisibles, ce qui doit être privilégié⁴. Un marché peut toutefois comporter ces deux formes de prix pour des prestations différentes, ainsi que des formules et des périodicités de révision différentes selon les prestations. Les prix fermes doivent toutefois être évités. L'article R. 2112-9 du CCP prévoit en effet que le recours au prix ferme est limité au cas où « *cette forme de prix n'est pas de nature à exposer les parties à des aléas majeurs du fait de l'évolution raisonnablement prévisible des conditions économiques pendant la période d'exécution des prestations.* » Dans les autres cas, le contrat doit obligatoirement être conclu à prix révisable.

Le prix d'un marché public doit varier en fonction de paramètres objectifs, qui ne dépendent pas de la volonté des parties. La révision doit être un outil de traduction fidèle de l'évolution du coût des prestations pendant l'exécution du marché. Un indice/index trop général privera la révision de son objectif. La formule de révision du prix peut juridiquement comporter une partie fixe et une partie variable (régulièrement recalculée sur la base de l'évolution des indices ou des index la composant). Cependant, s'agissant spécifiquement des marchés publics de services de restauration collective, il est déconseillé d'utiliser des formules de variation de prix incluant une partie fixe, cette dernière n'étant pas justifiée dans un secteur où l'accroissement des gains, de productivité du titulaire, est marginal. Par ailleurs, s'agissant de ces marchés, il est également déconseillé de faire coexister des clauses butoirs avec les clauses de variation des prix compte tenu de la variabilité intrinsèque aux prix des denrées alimentaires incluses dans la prestation : le recours à des clauses butoirs neutralise les variations de prix, tant à la baisse qu'à la hausse, ne permettant pas une exécution équitable du

¹ En cours d'exécution, les parties ne peuvent modifier la forme et la variation du prix retenues que dans les hypothèses dans lesquelles des modifications du contrat initial sont autorisées par le CCP : clauses de réexamen, circonstances imprévisibles, modifications de faible montant ou non substantielles, etc. Ces modifications ne constituent pas un droit du titulaire.

² Cf. [CE, Ass., Avis n° 405540 du 15 septembre 2022](#) et [fiche technique de la DAJ](#)

³ Voir dernier paragraphe du point 2.

⁴ Cf. chapitre 3 du [guide de la DAJ sur le prix dans les marchés publics](#)

marché entre les parties, et obérant l'atteinte des objectifs des lois EGAlim⁵. En revanche, le recours à des clauses de sauvegarde peut être utile afin de rendre possible la résiliation du marché, si l'augmentation des coûts est telle qu'il vaut mieux mettre fin au contrat et relancer une mise en concurrence qui permettra de convenir de bases de prix conformes aux conditions économiques du moment. Il convient toutefois d'y recourir avec prudence et d'éviter qu'elles n'entraînent une résiliation automatique du marché. Elles peuvent être aussi l'occasion d'envisager une renégociation entre les parties pour établir le juste prix.

Le recours au prix révisable est fortement recommandé pour ces marchés. Compte tenu de la composante « denrées alimentaires » qui est par nature exposée à des fluctuations aléatoires liées aux saisons et à des problématiques de disponibilité des ressources (météorologie, rendements, mondialisation de certains facteurs de détermination des coûts et de l'offre et de la demande, etc.), il est donc recommandé de prévoir une révision de prix infra annuelle, en particulier lorsque la durée du marché excède une année. Cette révision ne doit cependant pas être trop fréquente au risque d'entraîner des lourdeurs administratives d'exécution du marché. Il est donc préconisé de prévoir une révision semestrielle, voire trimestrielle.

Le recours au prix ferme est fortement déconseillé, même pour les marchés de ce type de moins d'un an. Il ne devrait jamais être retenu pour un marché de plus de 12 mois. Et si le prix ferme est néanmoins retenu, il est nécessaire de prévoir une clause d'actualisation, dans les conditions prévues aux articles R. 2112-9 à R. 2112-12 du CCP, si le marché prend effet plus de 3 mois après la date de réponse du fournisseur à la consultation. En effet, les prix des prestataires ne sont généralement pas connus à la date de la réponse, qui est donc établie sur des prévisions ou des tendances. La clause d'actualisation permet de tenir compte des évolutions de prix entre le moment où les réponses à la consultation sont adressées et celui de la mise en œuvre effective du marché.

3. Avantages du recours au prix révisable

- Améliorer la mise en concurrence puisqu'un plus grand nombre d'entreprises pourront répondre aux appels d'offres sans craindre de nuire à leur pérennité.
- Corriger les effets pervers liés à l'attitude « de prudence » (avec un surcoût évitable), au moment de la passation des marchés, des fournisseurs ne pouvant anticiper l'évolution des prix ou des cours ou ne pouvant pas se couvrir financièrement de cette évolution. En effet, lorsque l'acheteur prévoit des prix fermes dans son marché, il peut se voir confronté à des offres avec un prix majoré, les candidats se préservant ainsi des aléas économiques.
- Limiter les litiges avec les fournisseurs et les situations où le fournisseur est contraint de solliciter une résiliation anticipée à l'amiable du marché. (Simplifie la gestion de l'exécution des marchés.)
- Bénéficier des révisions de prix, à la baisse, lorsque les cours sont baissiers. (Contrairement au prix ferme.)

4. Recommandations

4.1. Bonnes pratiques

- Prévoir, le plus souvent possible, même lorsqu'il n'est pas obligatoire, un prix révisable permettant de tenir compte de l'évolution des prix. La première révision doit intervenir à une date cohérente avec la date de remise de l'offre, afin d'éviter un décalage temporel trop fort.
- Prévoir des clauses de réexamen, en cas de survenance de certains événements, et des clauses de rendez-vous permettant un dialogue régulier entre l'acheteur et l'opérateur économique.

⁵ Cf. circulaires de la Première ministre n° [6374/SG](#) et n° [6380/SG](#)

- Basé sur la révision sur un ou plusieurs indices représentatifs.

Selon une méthode élaborée avec les différents opérateurs de la restauration collective et l'INSEE, il est proposé d'utiliser, pour la révision des prix des marchés publics de services de restauration collective, deux formules de révision différentes, selon que les repas sont préparés sur place ou livrés, et construites sur les trois inducteurs de coûts suivants : aliments, travail et divers (énergie et frais divers), et les indices INSEE associés. Ces formules de révision de prix n'intègrent pas de partie fixe.

Formule de révision de prix de la restauration sur place :

$$P_r = P_0 * [0,35 * A + 0,5 * T + 0,15 * D]$$

Composante Alimentaire A :

$$A = \left[0,22 * \frac{I1_m}{I1_0} + 0,07 * \frac{I2_m}{I2_0} + 0,12 * \frac{I3_m}{I3_0} + 0,06 * \frac{I4_m}{I4_0} + 0,06 * \frac{I5_m}{I5_0} + 0,02 * \frac{I6_m}{I6_0} + 0,15 * \frac{I7_m}{I7_0} + 0,03 * \frac{I8_m}{I8_0} + 0,08 * \frac{I9_m}{I9_0} + 0,14 * \frac{I10_m}{I10_0} + 0,05 * \frac{I11_m}{I11_0} \right]$$

Composante Travail T :

$$T = \left[\frac{I12_m}{I12_0} \right]$$

Composante Divers D :

$$D = \left[0 * \frac{I13_m}{I13_0} + 0 * \frac{I14_m}{I14_0} + 0,17 * \frac{I15_m}{I15_0} + 0,11 * \frac{I16_m}{I16_0} + 0,15 * \frac{I17_m}{I17_0} + 0,29 * \frac{I18_m}{I18_0} + 0,16 * \frac{I19_m}{I19_0} + 0,01 * \frac{I20_m}{I20_0} + 0,10 * \frac{I21_m}{I21_0} + 0,01 * \frac{I22_m}{I22_0} \right]$$

Formule de révision de prix de la restauration livrée :

$$P_r = P_0 * [0,37 * A + 0,37 * T + 0,26 * D]$$

Composante Alimentaire A :

$$A = \left[0,22 * \frac{I1_m}{I1_0} + 0,07 * \frac{I2_m}{I2_0} + 0,12 * \frac{I3_m}{I3_0} + 0,06 * \frac{I4_m}{I4_0} + 0,06 * \frac{I5_m}{I5_0} + 0,02 * \frac{I6_m}{I6_0} + 0,15 * \frac{I7_m}{I7_0} + 0,03 * \frac{I8_m}{I8_0} + 0,08 * \frac{I9_m}{I9_0} + 0,14 * \frac{I10_m}{I10_0} + 0,05 * \frac{I11_m}{I11_0} \right]$$

Composante Travail T :

$$T = \left[\frac{I12_m}{I12_0} \right]$$

Composante Divers D :

$$D = \left[0,10 * \frac{I13_m}{I13_0} + 0,15 * \frac{I14_m}{I14_0} + 0,15 * \frac{I15_m}{I15_0} + 0,07 * \frac{I16_m}{I16_0} + 0,21 * \frac{I17_m}{I17_0} + 0,13 * \frac{I18_m}{I18_0} + 0,05 * \frac{I19_m}{I19_0} + 0,02 * \frac{I20_m}{I20_0} + 0,11 * \frac{I21_m}{I21_0} + 0,01 * \frac{I22_m}{I22_0} \right]$$

Avec pour les deux formules :

Pr : Prix révisé

Po : Prix initial du marché

A : Composante Alimentaire

T : Composante Travail

D : Composante Divers

Im : Valeur de la référence du mois de révision de prix

Io : Valeur de la référence du mois de remise des offres

Et les indices associés :

Composante Alimentaire A :

I1 : Indice INSEE 010764062 / Viande et produits à base de viande

I2 : Indice INSEE 010764066 / Préparations et conserves à base de poisson et de produits de la pêche

I3 : Indice INSEE 010764067 / Produits à base de fruits et légumes

I4 : Indice INSEE 010776699 / Fruits frais

I5 : Indice INSEE 010776722 / Légumes frais

I6 : Indice INSEE 010764071 / Huiles et graisses végétales et animales

I7 : Indice INSEE 010764073 / Produits laitiers et fromages

I8 : Indice INSEE 010764075 / Produits du travail des grains et produits amylacés

I9 : Indice INSEE 010764078 / Produits de boulangerie pâtisserie et pâtes alimentaires

I10 : Indice INSEE 010764082 / Autres produits alimentaires

I11 : Indice INSEE 010764093 / Boissons

Composante Travail T :

I12 : Indice INSEE 001565191 / ICHT - Restauration

Composante Divers D :

I13 : Indice INSEE 010764839 / Véhicules utilitaires

I14 : Indice INSEE 001764104 / Carburants et lubrifiants pour véhicules de tourisme

I15 : Indice INSEE 010764276 / Réparation de machines et équipements mécaniques

I16 : Indice INSEE 010546548 / Entretien-amélioration des bâtiments

I17 : Indice INSEE 010764161 / Emballages en matières plastiques

I18 : Indice INSEE 010764147 / Savons, détergents et produits d'entretien

I19 : Indice INSEE 010764105 / Articles d'habillement

I20 : Indice INSEE 001763993 / Alimentation en eau

I21 : Indice INSEE 010764291 / Electricité vendue aux entreprises consommatrices finales

I22 : Indice INSEE 010764296 / Commerce du gaz par conduites aux entreprises consommatrices finales

Pour faciliter l'utilisation de ces deux formules par les acheteurs et les opérateurs économiques, les valeurs des index correspondants et la méthodologie utilisée seront prochainement mises en ligne et régulièrement mises à jour sur une page dédiée du site Internet du [syndicat national de la restauration collective \(SNRC\)](#).

- Prévoir des révisions de prix selon des fréquences semestrielles, voire trimestrielles.

4.2. Mauvaises pratiques

- Prévoir un prix ferme même pour un marché d'une durée inférieure à 12 mois.
- Prévoir une révision seulement annuelle.
- Prendre une clause de révision sans rapport avec les facteurs réels d'évolution des prix ou des coûts : indices trop généraux, etc.

Des modalités de révision inadaptées :

- peuvent être constituées par des clauses de révision trop générales du fait du choix d'indices ou index inappropriés, ou intégrant une partie fixe non justifiée, qui ne reflètent pas la tendance d'évolution réelle des prix des marchés. Cela conduit, soit à un marché déséquilibré, soit à un effet inflationniste : le fournisseur présente une offre de prix qui anticipe l'effet de ces clauses ;
 - peuvent conduire un fournisseur à vendre à perte, menaçant ainsi la survie des opérateurs les plus fragiles.
- Prendre une clause de révision avec une partie fixe.
 - Limiter les effets de la révision par une clause butoir.
 - Prévoir une clause de sauvegarde entraînant la résiliation automatique du marché.

La clause de révision constitue un engagement contractuel et aucune des parties ne pourra y renoncer ou empêcher unilatéralement sa mise en œuvre. Les clauses de sauvegarde ou butoirs sont le plus souvent inadaptées aux marchés comportant une part de denrées alimentaires du fait de la variabilité des prix des produits. Elles ne permettent pas une exécution équitable du marché entre les parties, obérant notamment l'atteinte des objectifs des lois EGAlim.