



la fédération
des entreprises
d'insertion

Efficacité économique,
finalité sociale



7 propositions pour une **commande publique** plus **inclusive** et **sociale**

Octobre 2026

lesentreprisesdinsertion.org



Cofinancé par
l'Union européenne

Pour une commande publique plus
inclusive et sociale

03

Renforcer le nombre de clauses sociales d'insertion
dans la commande publique

04

Renforcer la prise en compte de l'effort d'insertion
porté par les SIAE

11

Pour une commande publique plus inclusive et sociale

Les plus de **2 000 entreprises d'insertion (Ei) et entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI)** représentées par la fédération des entreprises d'insertion partagent toutes la même finalité : **insérer durablement dans l'emploi près de 100 000 salariés en difficulté sociale et professionnelle** qu'elles forment et accompagnent chaque année.

Présentes sur l'ensemble du territoire national, ces entreprises sont d'abord des TPE / PME ancrées localement, qui exercent leurs activités dans des **secteurs variés** tels que l'économie circulaire, le numérique, le bâtiment, les espaces verts, la propreté, la logistique, l'intérim ou encore la restauration. Elles répondent ainsi à des besoins économiques concrets, tout en permettant à des personnes éloignées de l'emploi de retrouver une activité salariée, d'acquérir des compétences et de construire un parcours vers l'emploi durable.

Performantes économiquement tout en luttant contre l'exclusion, ces entreprises constituent ainsi de véritables partenaires pour les acheteurs publics. En recourant aux entreprises d'insertion, l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics peuvent répondre à leurs besoins d'achat par des **prestations de qualité, au prix du marché**, tout en donnant une portée sociale directe à leurs marchés. La commande publique devient alors un levier concret d'inclusion permettant de soutenir l'emploi local, de renforcer les parcours d'insertion et de lutter contre l'exclusion, **dans une logique d'efficience pour les finances publiques**.

Ce levier est d'autant plus stratégique que la commande publique représente **plus de 230 milliards d'euros*** (8% du PIB français). Par son volume, elle peut jouer un rôle déterminant dans le développement des achats socialement responsables, sans impact sur le coût des prestations pour les acheteurs, notamment à travers un recours plus efficace aux **clauses sociales d'insertion** dans les **marchés publics**. La dynamique est d'ailleurs déjà engagée : **entre 2021 et 2024, les heures d'insertion réalisées dans le cadre des marchés publics ont progressé d'environ 33 %***. Par ailleurs, **en 2024, près de 12 %** des marchés intégraient une considération sociale**.

Pourtant, malgré ce potentiel, le recours à la commande publique inclusive demeure encore trop limité. Des freins juridiques continuent de restreindre la capacité des acheteurs publics à mobiliser pleinement les Ei / ETTi pour répondre à leurs besoins (lien avec l'objet du marché, seuils d'application des considérations sociales, notion d'action d'insertion, etc.).

Ainsi, la fédération des entreprises d'insertion formule plusieurs propositions dans l'optique de **faire de la commande publique un véritable outil d'inclusion social et de lutte contre l'exclusion**.

*Donnée calculée par la fédération à partir des chiffres d'Alliance Villes Emploi.

**Données issues de l'Observatoire Economique de la Commande Publique 2024

1. Renforcer le nombre de clauses sociales d'insertion dans la commande publique

Les **clauses sociales d'insertion** trouvent leur origine dans les programmes de rénovation urbaine lancés avec la création de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) en 2003, où elles ont été **introduites à titre expérimental** pour réserver une part des heures de travail aux habitants des quartiers prioritaires. Progressivement, **au vu de leurs résultats, elles se sont diffusées et généralisées dans la commande publique**, contribuant plus largement au développement des considérations sociales dans les achats publics. Celles-ci recouvrent aujourd'hui des réalités variées, telles que l'insertion des personnes éloignées de l'emploi, la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes ou encore la lutte contre les discriminations. Elles occupent une place croissante, renforcée par l'**article 35 de la loi Climat et Résilience** de 2021 qui prévoit, à compter du 22 août 2026, l'intégration d'au moins une considération sociale dans les marchés publics dépassant les seuils européens, allant de 140 000 € HT (seuil le plus bas) à 5 404 000 € HT (seuil le plus élevé).

Afin d'accompagner les acheteurs dans la mise en œuvre de ces obligations, une feuille de route a été définie dans le cadre du **Plan national des achats durables (PNAD)**. Celui-ci fixait comme objectifs d'atteindre, à l'horizon 2025, **30 % de considérations sociales et 100 % de considérations environnementales dans les marchés publics**.

Toutefois, malgré les évolutions observées ces dernières années, un nombre encore important de marchés n'intègre pas de clause sociale, y compris dans certains segments d'achat ou types de projets présentant un réel potentiel en matière d'insertion. Cette situation s'explique notamment par les nombreux freins qui demeurent et qui limitent encore la capacité des acteurs publics à développer une commande publique plus ambitieuse en matière d'insertion.

Si les dispositions de la loi Climat et Résilience constituent une avancée structurante, leur portée demeure encore limitée :

- Elles ne concernent qu'une partie des marchés, de montants élevés, qui ne représentent pas la majorité des marchés en France et sur lesquels **les TPE et PME, notamment les Ei et les ETTi, peuvent rencontrer des difficultés à se positionner** ;
- Leur ambition en matière d'inclusion des personnes vulnérables n'est pas automatique car elle évoque des **considérations sociales ne correspondant pas nécessairement à des clauses sociales d'insertion**. Dès lors, la mise en œuvre de la loi Climat et Résilience ne garantit pas en elle-même un recours effectif aux clauses sociales d'insertion.

Ainsi, l'atteinte de l'objectif de 30 % de marchés intégrant une considération sociale dans le PNAD ne se traduisait pas nécessairement par le développement des clauses sociales d'insertion. De plus, dans un contexte de diversification des considérations sociales mobilisables dans les marchés publics, **une vigilance particulière doit être portée afin d'éviter tout effet de dilution ou de substitution** au détriment des enjeux d'insertion. Les outils stratégiques de déploiement, notamment les Schéma de Promotion des Achats publics Socialement et Écologiquement Responsables (SPASER), jouent à cet égard un rôle déterminant.

1. Renforcer le nombre de clauses sociales d'insertion dans la commande publique

Un autre frein majeur réside dans l'exigence de lien avec l'objet du marché, qui s'applique à toutes les considérations sociales et environnementales. Si ce lien est généralement plus facile à démontrer pour les considérations environnementales, il apparaît **plus complexe à établir pour les considérations sociales et notamment les clauses sociales**, telles que l'embauche de personnes éloignées de l'emploi. Cette difficulté alimente une **insécurité juridique** pour les acheteurs, susceptible de freiner leur recours aux clauses sociales d'insertion par crainte de contentieux.

L'ensemble de ces limites met en évidence la nécessité de poursuivre les efforts engagés afin de favoriser un recours plus large aux clauses sociales d'insertion dans la commande publique.

Dans cette perspective, la fédération formule plusieurs recommandations visant à renforcer l'impact et l'effectivité des considérations sociales dans les politiques d'achat :

- 1 Généraliser la définition d'**objectifs quantitatifs** en matière de clauses sociales d'insertion dans la commande publique ;
- 2 Étendre aux **marchés passés sous procédure adaptée** l'obligation d'intégrer des considérations sociales ;
- 3 Faire des grands **projets industriels** les moteurs de la clause sociale d'insertion ;
- 4 **Limiter les dérogations** à l'obligation de considération sociale issue de la loi Climat et Résilience ;
- 5 Instaurer une **présomption de lien direct avec l'objet du marché** pour sécuriser les décideurs et acheteurs publics.



1. Renforcer le nombre de clauses sociales d'insertion dans la commande publique

1

Généraliser la définition d'objectifs quantitatifs en matière de clauses sociales d'insertion dans la commande publique

La mise en œuvre d'une commande publique plus inclusive demeure aujourd'hui complexe et peu spontanée pour les acheteurs publics, compte tenu de la diversité des contraintes à concilier et de la complexité de la chaîne de décision. Afin de mobiliser l'ensemble des acteurs concernés, des donneurs d'ordre techniques internes aux élus, en passant par les services administratifs et juridiques, **il est essentiel que les documents stratégiques, notamment les SPASER, tant au niveau local que national, se dotent d'objectifs concrets et opérationnels afin d'en structurer le déploiement.** Au-delà d'une portée déclarative, **la fixation d'objectifs** constitue un levier essentiel pour engager les services dans leur mise en œuvre, orienter les pratiques d'achat et permettre un suivi régulier des résultats obtenus.

À cet égard, le cadre national a amorcé une première évolution : le dernier PNAD a ainsi intégré un volet dédié à la dimension sociale. Toutefois, le caractère large des considérations sociales, qui recouvrent des réalités diverses et **dépassent le seul périmètre des clauses sociales d'insertion, peut nuire à la lisibilité des enjeux spécifiques d'emploi et d'insertion, au risque d'en diluer la portée.** Il apparaît dès lors nécessaire d'inscrire plus explicitement des objectifs dédiés à ces enjeux afin de garantir leur identification, leur déploiement effectif et leur évaluation dans le temps, mais également de préserver l'ambition initiale des clauses sociales d'insertion en évitant leur dilution au sein d'objectifs sociaux plus larges.

Proposition : Renforcer l'ambition et l'efficacité des plans nationaux et locaux d'achat durable en matière d'insertion.

- **Accroître l'ambition sociale du PNAD 2022-2025** en allant au-delà de l'objectif de 30 % de marchés publics comportant une considération sociale.
- **Distinguer les objectifs d'emploi et d'insertion au sein du prochain PNAD**, afin de leur donner une visibilité spécifique aux côtés d'autres ambitions sociales, telles que l'égalité entre les femmes et les hommes ou la lutte contre les discriminations.
- **Fixer des objectifs quantitatifs clairs en matière d'insertion** (volume d'heures d'insertion, pourcentage de marchés intégrant une clause d'insertion) **dans les SPASER***, qui constituent les principaux outils stratégiques de déploiement des considérations sociales pour les collectivités. Ces cibles pourraient être déclinées selon les types de marchés ou les familles d'achats, afin de tenir compte des réalités opérationnelles.
- **Capitaliser sur les SPASER ayant développé des pratiques abouties**, notamment via l'élaboration d'un guide de bonnes pratiques dédié aux dimensions sociales.
- « Engager des **travaux d'évaluation de l'impact** des considérations environnementales et sociales », en cohérence avec les orientations mentionnées dans le SPASER de l'Etat de la Direction des Achats de l'Etat (DAE).
- **S'appuyer sur l'expertise des acteurs de l'insertion** pour la définition des objectifs quantitatifs.

*Modification de l'article L2221-3 en rajoutant dans le troisième alinéa : « Il fixe également des objectifs quantitatifs relatifs à la mise en œuvre de clauses sociales d'insertion dans les SPASER, permettant d'en assurer le suivi et l'évaluation. ».

1. Renforcer le nombre de clauses sociales d'insertion dans la commande publique

2

Étendre aux marchés passés sous procédure adaptée l'obligation d'intégrer des considérations sociales

L'obligation d'intégrer des considérations sociales prévue à l'article **L2112-2-1** du code de la commande publique ne s'applique aujourd'hui qu'aux marchés dépassant les **seuils européens (de 140 000 € à 5 404 000 €)**. Ces montants élevés limitent fortement l'accès des **TPE** et **PME**, en particulier des **Ei** et des **ETTi**, alors même qu'elles proposent des réponses particulièrement adaptées aux enjeux sociaux.

Proposition : Abaisser les seuils d'application de l'obligation d'intégrer des considérations sociales et l'étendre aux marchés passés sous procédure adaptée.*

Cela inclut la possibilité d'appliquer cette obligation à **certaines marchés de montants inférieurs, y compris ceux passés sans publicité ni mise en concurrence**. Cette évolution permettrait d'augmenter le nombre de marchés intégrant des clauses sociales d'insertion et d'en améliorer l'accessibilité pour les acteurs de l'insertion. Consciente que toutes les collectivités ne disposent pas des capacités humaines et techniques nécessaires pour mettre en œuvre ces exigences, la fédération recommande de **cibler cette extension sur les collectivités déjà engagées dans une politique ambitieuse de commande publique responsable***, notamment celles soumises à l'obligation d'adopter un SPASER.

*Modification de l'article L2112-2-1 ; ajouter un deuxième alinéa au point I. : « Les acheteurs soumis à l'obligation d'adopter un schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsable en vertu de l'article L2111-3 du présent code prévoient une condition d'exécution prenant en compte des considérations relatives au domaine social ou à l'emploi dans les marchés à procédure adaptée relevant de l'article L2123-1. ».

1. Renforcer le nombre de clauses sociales d'insertion dans la commande publique

3

Faire des grands projets industriels les moteurs de la clause sociale d'insertion

Dans un contexte de développement de grands projets industriels et d'aménagement soutenus par des financements publics importants, notamment via le plan « France 2030 », le programme « Territoires d'industrie » ou les projets stratégiques récemment identifiés dans une logique d'accélération inspirée de la méthode « Notre-Dame-de-Paris », **les volumes d'investissement mobilisés sont considérables. Ces opérations génèrent également d'importantes perspectives d'emploi.**

L'intégration de clauses sociales d'insertion dans ce type de projets n'est pas sans précédent : plusieurs opérations d'envergure, telles que les programmes de renouvellement urbain portés par l'ANRU, le chantier du Canal Seine-Nord Europe ou encore certains projets d'éolien en mer, ont déjà intégré des dispositifs d'insertion professionnelle dans leur réalisation, **démontrant leur capacité à générer des opportunités d'emploi au bénéfice des personnes éloignées du marché du travail et des territoires concernés.** Le plan « France 2030 », doté de 54 milliards d'euros, vise à transformer durablement les secteurs clés de l'économie par l'innovation, tandis que le programme « Territoires d'industrie » repose sur une stratégie de réindustrialisation ancrée dans les territoires. Par ailleurs, la « méthode Notre-Dame-de-Paris » traduit une volonté récente d'accélérer les grands projets en simplifiant les procédures.

Pour autant, ces financements ne sont pas systématiquement assortis d'exigences en matière d'insertion professionnelle. Conditionner l'octroi d'aides publiques à la mise en place d'actions en faveur de l'insertion permettrait de mieux mobiliser ces projets au service de l'emploi et du développement des territoires. Une telle approche répond également aux besoins de recrutement des entreprises, tout en renforçant l'ancrage territorial des projets.

Proposition : Rendre obligatoire l'intégration de considérations sociales liées à l'emploi dans les contrats de sous-traitance et de mise à disposition de personnel des grands projets industriels et d'aménagement ayant fait l'objet d'un financement public.

1. Renforcer le nombre de clauses sociales d'insertion dans la commande publique

4

Limiter les dérogations à l'obligation de considération sociale issue de la loi Climat et Résilience

L'article **L2112-2-1*** du code de la commande publique impose la prise en compte de considérations sociales, tout en prévoyant en son II **quatre dérogations** à cette obligation. En raison de leur **rédaction large**, ces dérogations peuvent, en pratique, réduire la portée effective du dispositif. Le III du même article prévoit une **obligation de justification** afin d'encadrer le recours à ces dérogations, mais cette exigence **mériterait d'être renforcée**, dès lors qu'une justification limitée à une formalité minimale peut suffire. Afin de garantir une application plus effective de l'obligation de prise en compte des considérations sociales, la fédération propose donc de **faire évoluer ce dispositif**, par une modification législative visant à mieux encadrer le recours aux dérogations et les modalités de leur justification.

En l'absence de précisions sur les conditions de cette dérogation, une large marge d'appréciation est laissée aux acheteurs. Une justification minimale pouvant suffire, il existe un risque de contournement de l'obligation et, à terme, de non-intégration effective des considérations sociales.

Proposition : Mieux encadrer les possibilités de dérogation aux considérations sociales, en prévoyant que l'acheteur qui souhaite y déroger en explicite les motifs dans les pièces contractuelles du marché.*

*Modification de l'article L2112-2-1 ; dans le III, après les mots : « il en indique », insérer le mot : « dûment ».

1. Renforcer le nombre de clauses sociales d'insertion dans la commande publique

5

Instaurer une présomption de lien direct avec l'objet du marché pour sécuriser les décideurs et acheteurs publics

L'intégration de considérations sociales dans les marchés publics demeure source **d'incertitudes juridiques**, notamment en raison de la difficulté à établir un **lien avec l'objet du marché**, ce qui peut générer une insécurité pour les acheteurs. En pratique, il est souvent plus simple d'intégrer une considération environnementale qu'une considération sociale : par exemple, dans le cadre de la construction d'une école, il est plus aisé de justifier l'utilisation de **matériaux à faible émission de gaz à effet de serre** que d'imposer une obligation visant à favoriser l'emploi de personnes éloignées du marché du travail. Bien que le code de la commande publique ait évolué pour sécuriser le recours aux clauses d'insertion, cette exigence de lien avec l'objet du marché demeure susceptible de **freiner certains acheteurs** et de servir de **prétexte à une ambition limitée**.

Proposition : Consacrer dans la loi* une présomption de lien direct entre l'objet du marché et les considérations sociales.

*Modification de l'article L2112-2, ajouter un alinéa : « Les considérations relatives au domaine social sont présumées liées à l'objet du marché. ».

2. Renforcer la prise en compte de l'effort d'insertion porté par les SIAE

La clause sociale d'insertion constitue l'un des principaux leviers de la commande publique en faveur de l'emploi des personnes éloignées du marché du travail. Elle prévoit que l'entreprise attributaire d'un marché mette en œuvre, dans le cadre de son exécution, une action d'insertion au bénéfice de publics rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi. **Cette obligation peut être satisfaite selon différentes modalités**, notamment par la co-traitance ou la sous-traitance avec une **structure de l'insertion par l'activité économique**, la mise à disposition de salariés ou encore le recrutement direct de bénéficiaires par une entreprise classique. Cette diversité est pleinement admise par le cadre juridique. **Selon les données d'Alliance Villes Emploi, près de 50 % des équivalents temps plein réalisés au titre des clauses sociales d'insertion sont portés par des entreprises classiques.**

La clause sociale d'insertion repose toutefois principalement sur un objectif quantitatif, généralement exprimé en nombre d'heures d'insertion réalisées, sans distinguer les moyens mobilisés pour favoriser l'insertion durable des bénéficiaires. Dans les faits, des démarches aux niveaux d'accompagnement, de formation ou de suivi très différents peuvent ainsi être considérées comme équivalentes dès lors que le volume d'heures attendu est atteint.

Cette approche peut limiter la portée de la clause sociale en matière d'insertion professionnelle. Si elle permet de mesurer l'effort réalisé, **elle ne permet pas à elle seule d'apprécier la capacité de l'action mise en œuvre à renforcer durablement l'employabilité des personnes concernées, à lever les freins à l'emploi ou à sécuriser leur parcours professionnel.**

Dès lors, l'appréciation de la clause sociale d'insertion pourrait davantage tenir compte de la qualité de l'action d'insertion mise en œuvre et de sa capacité à favoriser une insertion durable dans l'emploi. Une telle évolution permettrait de renforcer la prise en compte de la finalité première de la clause sociale d'insertion : **faire de l'action d'insertion un véritable levier d'accès durable à l'emploi.**

Afin de garantir une mise en œuvre effective et qualitative des clauses sociales d'insertion, la fédération formule les propositions suivantes :

- 1 **Garantir la qualité de l'action d'insertion** dans l'exécution des marchés ;
- 2 **Imposer un critère d'évaluation** de l'efficacité sociale pour les marchés comportant une clause sociale d'insertion.



2. Renforcer la prise en compte de l'effort d'insertion porté par les SIAE

1

Garantir la qualité de l'action d'insertion dans l'exécution des marchés

Le cahier des clauses administratives générales et techniques (CCAG) constitue un document de référence pour les acheteurs publics, largement mobilisé pour la rédaction et l'exécution des marchés, même s'il ne présente pas de caractère obligatoire. Il prévoit aujourd'hui « la réalisation d'une action d'insertion à hauteur d'objectifs horaires d'insertion », mais il ne détaille pas ce qu'est précisément une action d'insertion. En pratique, ces principes sont ensuite déclinés dans les documents particuliers du marché, notamment le cahier des clauses administratives particulières (CCAP), qui précise les conditions d'exécution propres à chaque marché et s'impose aux titulaires. Dans la pratique, cela se traduit par le développement d'une approche horaire de la clause sociale d'insertion, au détriment de la qualité et des moyens mis en place par les candidats pour garantir une insertion professionnelle durable, notamment pour les profils les plus éloignés de l'emploi.

Proposition : Définir l'action d'insertion et l'accompagnement dans le cahier des clauses administratives générales et techniques.

Définition de l'**action d'insertion**

« Action visant à faire travailler le public éligible aux clauses sociales d'insertion sur les heures d'insertion (le "travail" comprenant également toute action de formation), en lui assurant un accompagnement adapté pendant l'exécution du marché, mais aussi à l'issue de celui-ci, afin de favoriser son accès à l'emploi »*.

Définition de l'**accompagnement**

« Appui apporté au / à la salarié(e) pour faciliter son intégration, développer ses compétences et sécuriser son parcours vers l'emploi durable ou la formation. Cet accompagnement mobilise également des moyens humains spécifiquement dédiés, afin de travailler non seulement les compétences professionnelles, mais aussi le savoir-être, essentiel à la réussite du parcours d'insertion, ainsi qu'à la bonne exécution de la clause sociale d'insertion. »

Préciser les modalités de mise en œuvre de l'action d'insertion dans le CCAP, en incluant des exigences relatives à l'accompagnement des personnes, à la formation et au suivi des parcours, pendant et à l'issue du marché.

*Cela exclurait certains types d'actions, tels que les visites d'entreprises, la sensibilisation aux métiers en tension, la réalisation d'entretiens d'embauche, les périodes d'immersion, les PMSMP ou encore les stages, lorsqu'ils sont envisagés comme modalité unique d'exécution de la clause sociale d'insertion.

2. Renforcer la prise en compte de l'effort d'insertion porté par les SIAE

2

Imposer un critère d'évaluation de l'efficacité sociale pour les marchés comportant une clause sociale d'insertion

La loi Climat et résilience a instauré l'obligation d'intégrer un critère environnemental, en plus de la considération environnementale, dans les marchés publics, notamment parmi les critères d'attribution. **Aucune obligation équivalente n'est toutefois prévue pour les considérations sociales.** Or, le **critère d'attribution*** constitue le moyen le plus efficace pour permettre à l'acheteur d'évaluer la qualité et l'efficacité de la réponse apportée aux considérations sociales, au-delà de simples engagements déclaratifs, et ainsi limiter les risques de « social washing ».

Proposition : Rendre obligatoire l'intégration d'un critère d'attribution portant sur l'efficacité sociale dans les marchés publics lorsqu'ils comportent une clause sociale d'insertion.

*Modification de l'article L2152-7, au premier alinéa, après le mot : « environnementales », insérer les mots : « et sociales ».



**la fédération
des entreprises
d'insertion**

Contacts :

Sara Jugnauth – Chargée de mission achats responsables et inclusifs
s.jugnauth@lesentreprisesdinsertion.org

La fédération des entreprises d'insertion
18-20 rue Claude Tillier 75012 PARIS
Tél. 01 53 27 34 80
contact@lesentreprisesdinsertion.org

www.lesentreprisesdinsertion.org



Cofinancé par
l'Union européenne