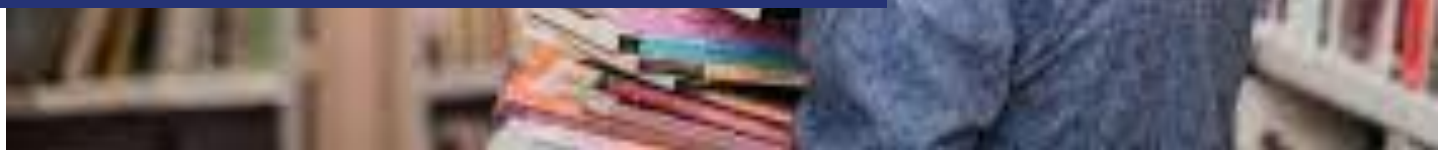




MINISTÈRE
DE LA CULTURE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

La clause sociale d'insertion et les marchés publics de livres



JANVIER 2025



MINISTÈRE DE LA CULTURE

Liberté
Égalité
Fraternité

La « clause sociale d'insertion » existe depuis 37 ans¹ ; elle représente **13,2% des marchés publics supérieurs à 90 000 € HT**, et **1% des marchés publics de fournitures**².

Son objectif est d'utiliser les marchés publics comme levier pour favoriser l'emploi des personnes qui en sont éloignées.

Ce dispositif fait partie, aux côtés des marchés réservés à un secteur de l'insertion sociale et des marchés à objet social, des leviers permettant d'intégrer les considérations sociales au sein de l'achat public.

1. Comment se traduit la prise en compte de considérations sociales dans la formalisation d'un marché ?

Sans que cela soit une obligation, l'acheteur pourra prévoir :

- des **clauses sociales d'insertion dans les conditions d'exécution** – exemples : mise en œuvre de mesure en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes, intégration de composants issus du commerce équitable, reprise du personnel en place lors du précédent marché... ;
- un **critère d'attribution** relatif à la performance en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté, de préférence combiné aux clauses d'exécution - exemples : qualité du tutorat et de l'encadrement technique des bénéficiaires de l'action d'insertion, volume horaire sur lequel s'engage l'entreprise... ;
- de **réserver le contrat à certaines entreprises dites « inclusives »** : structures employant majoritairement des travailleurs handicapés (EA, ESAT) et structures d'insertion par l'activité économique (SIAE), entreprises implantées en milieu pénitentiaire et employant des personnes détenues, structures de l'Economie sociale et solidaire (ESS) pour des services de santé, sociaux ou culturels ;
- un **marché à objet social** dont l'objet principal est l'insertion et la qualification professionnelle – exemple : marché de services d'insertion ayant comme activités de support des prestations d'enlèvement de dépôts sauvages de déchets.

L'action d'insertion sociale prévue par les Cahiers des clauses administratives générales (CCAG) n'est applicable que si elle est activée par les documents particuliers du marché.

Par ailleurs, **seuls sont concernés les marchés formalisés**, c'est-à-dire les marchés avec publicité et mise en concurrence qui donnent lieu à la rédaction de documents de consultation³.

1.1. La clause sociale comme condition d'exécution d'un marché

Dans ce cadre, la clause sociale impose aux entreprises de s'engager à **consacrer une part de la réalisation du contrat, sous la forme, le plus souvent, d'heures de travail, à la réalisation d'une action d'insertion professionnelle pour les publics éloignés de l'emploi.**

La clause ne doit pas avoir d'effet discriminatoire : l'acheteur doit veiller à ce que tout opérateur économique souhaitant répondre au marché, quel que soit son statut juridique ou sa taille, soit à même de pouvoir remplir cette clause. Il doit clairement indiquer la clause dans l'avis de publicité,

¹ 1994 : mise en œuvre de la clause « du mieux disant social » ; 2001 : entrée dans le code des marchés publics ; 2021 : publication de six nouveaux CCAG intégrant les clauses sociales.

² Chiffres 2021 du recensement économique de l'achat public.

³ Pour les achats de livres, la publicité et la mise en concurrence sont obligatoires à partir d'un montant de 90 000 € HT.

dans la rubrique « conditions particulières d'exécution » ou « informations complémentaires ». Les CCAG prévoient ainsi les clauses nécessaires à la mise en œuvre de l'action d'insertion (dispositions relatives aux modalités de réalisation pour l'entreprise, suivi de la mise en œuvre, nature des pénalités contractuelles prévues...). Le volume horaire d'insertion, prenant en compte les heures de formation, sera déterminé lors de la rédaction du Cahier des clauses administratives particulières (CCAP).

Le périmètre de la clause doit également être déterminé : concernera-t-elle l'ensemble des lots ou seulement certains d'entre eux ?

1.2. La clause sociale comme critère d'attribution du marché

Le critère de la performance des offres en matière d'insertion peut être utilisé dans le cadre d'un marché :

- soit en combinaison avec une condition d'exécution (clause sociale d'insertion) lorsque le contrat est susceptible d'être exécuté, au moins en partie, par des personnels engagés dans une démarche d'insertion professionnelle ;
- soit dans le cadre d'un marché dont l'objet est l'insertion professionnelle, notamment les marchés de services d'insertion et de qualification professionnelle.

Ce critère porte en général sur l'**aspect qualitatif** (tutorat, encadrement technique, formation). La pondération du critère social doit être proportionnée pour ne pas être discriminatoire, mais suffisamment importante pour être significative. Pour un contrat dont l'objet n'est pas lié à un service social, la jurisprudence comme les retours d'expériences d'acheteurs s'accordent pour retenir une **pondération du critère de performance en matière d'insertion sociale, à hauteur de 10% minimum de la note globale**. Le règlement de la consultation peut prévoir de prendre en compte la qualité du tutorat et de l'encadrement technique, le volume horaire supplémentaire sur lequel s'engage l'entreprise (heures de travail et/ ou heures de formation), nature et l'organisation des formations proposées par l'attributaire...

La [fiche 10 du Guide sur les aspects sociaux de la commande publique](#) propose des exemples de rédaction de la clause sociale comme condition d'exécution ou combinée à un critère d'attribution.

2. Quels sont les publics éligibles à la clause sociale ?

Pour éviter de ne viser que certains publics au risque d'en discriminer d'autres, une liste des publics éligibles a été établie. Cette liste a été mise à jour et intégrée dans tous les nouveaux CCAG de 2021. Elle comprend deux catégories correspondant à une quinzaine de profils non limitatifs :

- **personnes recrutées et accompagnées dans une structure reconnue par l'Etat** (entreprises adaptées, chantiers d'insertion...);
- **personnes répondant à des critères d'éloignement du marché du travail** (demandeurs d'emploi de longue durée, bénéficiaires du RSA, habitants de quartiers Politique de la ville, travailleurs handicapés, personnes sous main de justice...).

La clause sociale peut également être mobilisée en faveur des **jeunes en situation de décrochage scolaire**, dans le cadre des achats effectués par les services du ministère de l'Éducation nationale⁴. On parle alors de « clause sociale de formation sous statut scolaire ».

3. Comment bien préparer un marché intégrant une clause sociale ?

- anticiper au moment de la détermination des besoins ;
- sourcer pour connaître les fournisseurs du secteur économique concerné et informer sur son besoin, notamment les TPE/PME ;
- analyser la faisabilité du dispositif au regard des bassins d'emploi pertinents de la capacité de l'offre d'insertion sur celui-ci ;
- prendre en compte d'autres éléments spécifiques aux clauses sociales d'insertion, permettant de rendre plus pérenne le parcours d'insertion de la personne éloignée de l'emploi, notamment la mobilisation de la formation.

L'acheteur pourra être accompagné par un « facilitateur des clauses sociales » : présents dans les Plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE), les Maisons de l'Emploi (MDE), et au sein de collectivités territoriales ou de leurs groupements. Les facilitateurs expertisent, pour chaque projet de marché qui leur est soumis, la pertinence d'insérer une clause sociale et calibrent le volume d'heures d'insertion qui sera imposé à l'attributaire du marché. Ils assistent les acheteurs dans la rédaction de la clause et les entreprises titulaires des marchés pour la mise en œuvre.

4. Quelles perspectives à partir de 2026 ?

En application de la loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi « Climat et Résilience », **la clause sociale fait partie, au même titre que les clauses environnementales, des dispositifs que tous les acheteurs devront obligatoirement mettre en œuvre à partir du 22 août 2026.**

La loi « Climat et Résilience » prévoit en effet un **principe d'obligation de prise en compte de considérations relatives au domaine social ou à l'emploi**, dans les conditions d'exécution de tous les **contrats supérieurs aux seuils européens (marchés formalisés)**⁵. L'acheteur peut toutefois déroger à cette obligation dans les hypothèses prévues à l'article 35 de la loi :

- si le besoin peut être satisfait par une solution immédiatement disponible ;
- ou si cette prise en compte ne présente pas de lien suffisant avec l'objet du marché ;
- ou si cette prise en compte devrait restreindre la concurrence ou rendre techniquement ou économiquement difficile l'exécution de la prestation ;
- ou s'il s'agit d'un marché de travaux d'une durée inférieure à six mois.

Ces dérogations doivent être motivées dans les documents relatifs à la passation.

La Direction des affaires juridiques du Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique précise à cet égard, dans sa [fiche explicative sur la loi](#) que « *cet équilibre entre obligation de principe et dérogations permet de concilier le développement des clauses sociales dans les marchés avec les exigences de sécurité juridique et d'accès des entreprises à la commande publique* ». En effet, **cette évolution cible les marchés pour lesquels l'obligation d'insérer des clauses sociales est la plus pertinente.**

⁵ Article L. 2112-2-1 du code de la commande publique.

5. Clause sociale et marchés publics de livres

Comme tous les autres marchés, les marchés d'acquisition de livres sont concernés par les dispositions décrites ci-dessus. Les acheteurs, qu'il s'agisse de services de l'Etat ou des collectivités, ont la faculté depuis plusieurs années d'introduire une clause sociale dans leurs marchés d'acquisition de livres, sous forme de condition d'exécution et/ou de critère d'attribution⁶. Cette possibilité dépend des orientations que souhaitent donner les services de l'Etat et les collectivités à leur action.

Néanmoins, comme vu au paragraphe précédent, le recours à une clause sociale deviendra obligatoire pour certains marchés à partir de 2026 : dès lors, **les marchés d'acquisition de livres d'un montant supérieur à 143 000 € HT (pour les services des autorités publiques centrales) et 221 000 € HT (pour les collectivités et autres pouvoirs adjudicateurs) devront intégrer une clause sociale sous forme de condition d'exécution et/ou de critère d'attribution**. Il sera néanmoins possible de déroger à cette obligation si l'acheteur se trouve dans l'une des hypothèses évoquées ci-dessus et s'il en fait mention dans les documents de consultation.

Exemple : une librairie ayant remporté un ou plusieurs lots d'un marché de fourniture de livres dont l'une des clauses d'exécution est une « clause sociale d'action de formation sous statut scolaire » sera dans l'obligation d'accueillir un ou plusieurs jeunes (souvent en situation de décrochage scolaire) pour un stage visant plusieurs objectifs (découverte du monde de l'entreprise, définition d'un projet professionnel...). La rémunération des stagiaires sera à la charge de la librairie, qui devra également assurer l'encadrement du ou des stagiaires sur la base d'une convention tripartite signée par l'acheteur public, le titulaire du marché et le bénéficiaire.

Par conséquent, il est recommandé :

- A l'acheteur public de veiller à indiquer le plus précisément possible les implications de cette clause pour le titulaire du marché ;
- Au libraire candidat au marché de s'assurer, avant la présentation de sa candidature, de la viabilité économique de l'opération et de la disponibilité de ses équipes pour l'accompagnement d'un jeune en situation d'échec scolaire.

*

Ressources utiles :

Fiche DAJ, « [Les mesures commande publiques issues de la loi Climat et résilience et de la loi Industrie verte en matière d'achat durable](#) »,

Fiche DAJ « [Le schéma de promotion des achats publics socialement et écologiquement responsables](#) »,

Guide DAJ, [Guide sur les aspects sociaux de la commande publique](#),

Fiche DAJ « [La clause d'insertion sociale des personnes éloignées de l'emploi](#) »,

Annuaire des entreprises sociales inclusives favorisant l'insertion : [Le marché de l'inclusion](#),

Annuaire des facilitateurs : [Alliance Villes Emploi](#)

Pour vous accompagner :

Marchesdelivres.sll@culture.gouv.fr

Cellule d'information juridique des acheteurs publics ([CIJAP](#)).

