

Les entreprises exposées à la commande publique ont continué de soutenir l'activité en 2025

La commande publique française, dépendante des contraintes budgétaires des différentes entités publiques, est en grande partie portée par les collectivités locales dont l'épargne brute s'est repliée en 2023 et en 2024. Concernant l'État, dans un contexte où le recours à des lois spéciales dans les premières semaines de 2025 puis de 2026, ainsi que les lois de finances finalement promulguées pour ces deux années, ont confirmé un resserrement de certaines dépenses de fonctionnement, l'incertitude politique s'est globalement accrue depuis la dissolution de l'Assemblée nationale à l'été 2024.

Les enquêtes de conjoncture que l'Insee conduit chaque mois auprès des entreprises permettent de mesurer le moral de celles qui sont exposées à la commande publique. D'après leurs réponses, les entreprises des services, du bâtiment et des travaux publics ne semblent pas avoir été pénalisées par la hausse de l'incertitude politique depuis la mi-2024, ni par un éventuel coup de frein de la demande locale. Au contraire, elles sont même plus optimistes que leurs homologues tournés vers la demande privée. Ce constat semble globalement converger avec les données de la comptabilité nationale : depuis trois ans, la demande publique croît environ deux fois plus vite que la demande privée. Toutefois, les délais de paiement de la clientèle publique dans le bâtiment depuis la mi-2024 s'allongent de manière marquée, ce qui n'est pas le cas pour la clientèle privée, signe d'une dégradation progressive des conditions de règlement de la clientèle publique.

Julie Kiren

La commande publique française représenterait entre 6 % et 10 % du PIB

La commande publique rassemble l'ensemble des achats de biens et services des administrations publiques auprès des entreprises privées : selon le périmètre retenu, on estime qu'elle représente entre 6 % et 10 % du PIB. Le recensement économique de l'Observatoire économique de la commande publique (► [OECF, 2023](#)) liste les montants des différents marchés publics et constitue ainsi une borne inférieure de la commande publique : elle a représenté une dépense de 170 milliards d'euros en 2023, soit 6 % du PIB. Environ la moitié provient des collectivités territoriales, le reste étant partagé entre l'État, le secteur hospitalier et les opérateurs. Environ 40 % des achats concernent des prestations de services, 32 % des fournitures et 28 % des travaux de construction ou d'entretien/rénovation de bâtiment¹.

La comptabilité nationale fournit une estimation de la commande publique plus large car elle intègre l'ensemble des achats des administrations, passés ou non par un marché public, c'est-à-dire leurs consommations intermédiaires et leur investissement : cet ensemble représente 10 % du PIB en 2024, dont un peu moins de la moitié sont le fait des administrations publiques locales. En comptabilité nationale, les achats publics auprès de fournisseurs privés se répartissent équitablement entre biens, construction et services. Enfin, l'OCDE fournit une estimation intermédiaire, considérant que la commande publique française représentait 8 % du PIB en 2025 (► [OECD, 2025](#)).

Cet éclairage ne traite pas des achats de biens, car, d'une part, une grande partie des achats concerne l'énergie et le matériel militaire et, d'autre part, les commandes des autres biens transitent parfois par des grossistes. Seuls les secteurs des services et de construction, qui couvrent environ les deux tiers de la commande publique, sont ici étudiés.

Les enquêtes de conjoncture permettent de suivre les réponses des entreprises sensibles à la commande publique

La commande publique reflète les choix de politique budgétaire effectués par les décideurs et peut différer ainsi du cycle d'investissement du reste de l'économie. Dans les collectivités locales, elle dépend du cycle électoral (► [Beatriz M., 2019](#)), mais également des capacités d'autofinancement. Sur la période récente, l'épargne des collectivités a baissé en 2023 et 2024 (► [La Banque Postale, 2025](#)) ; notamment, les recettes de droits de mutation à titre onéreux qui alimentent le budget des départements, ont fortement reculé entre 2022 et 2024, avant de rebondir en 2025. Concernant l'État, l'incertitude politique s'est renforcée depuis la mi-2024 (► [éclairages de la Note de conjoncture d'octobre 2024](#)) et, en l'absence de loi de finances adoptée par le Parlement, les dépenses ont même été strictement encadrées par des lois spéciales entre le 1^{er} janvier 2025 et le 14 février 2025, puis de nouveau entre le 1^{er} janvier 2026 et le 19 février 2026. Dans ce contexte, les enquêtes mensuelles de conjoncture dans les services, le bâtiment et les travaux publics peuvent aider à mesurer l'impact de ces soubresauts sur la commande tel que perçu par les entreprises fortement exposées à la commande publique.

¹ Données hors avenants et actes de sous-traitance, montants des marchés supérieurs ou égaux à 25 000 € HT, sauf pour les collectivités territoriales.

Dans le bâtiment et les travaux publics, la demande publique suit le cycle électoral, mais les délais de paiement des payeurs publics s'allongent sensiblement

L'Insee conduit tous les mois une enquête de conjoncture auprès d'environ 2 500 entreprises² du bâtiment, pour mesurer les évolutions récentes et à venir de leur activité, leurs recrutements ou bien encore les difficultés qu'elles peuvent rencontrer. Les questions sur l'activité (passée et prévue) et sur les délais de paiement, posées trimestriellement, font la distinction entre les chantiers publics³ et les chantiers privés, permettant de différencier la dynamique des marchés publics relativement à la demande privée.

Les soldes associés à l'activité prévue pour les trois prochains mois pour les chantiers publics et les chantiers privés suivent des évolutions similaires depuis la crise sanitaire (► **figure 1**), illustrant le parallélisme entre demande privée et commande publique sur cette période. Néanmoins, depuis le dernier trimestre 2024 les prévisions d'activité pour les chantiers publics apparaissent plus dégradées, par rapport au rebond de celles relatives aux chantiers privés, ce qui peut témoigner soit d'un coup de frein sur la commande des administrations, soit, plus probablement, d'un retournement dû au cycle électoral local à l'approche des élections municipales.

En outre, depuis la mi-2024, les entrepreneurs signalent un allongement des délais de paiement plus marqué pour la clientèle publique que pour la clientèle privée (► **figure 2**) : alors que les soldes associés aux délais de paiement des

commandes publiques et privées évoluaient à des niveaux comparables depuis 2014, leur écart a augmenté dès le deuxième trimestre 2024. Cet écart a connu un premier pic au premier trimestre 2025, où il a atteint son plus haut niveau depuis fin 2012, hors période de crise sanitaire, et a établi un nouveau record début 2026.

L'enquête trimestrielle de conjoncture dans les travaux publics fait aussi la distinction entre les prévisions d'activité liée à la clientèle publique (État et collectivités territoriales) et celle relative à la clientèle privée (entreprises publiques et clientèle privée). Les soldes sur l'activité prévue ont globalement connu des mouvements proches pour la clientèle privée et publique (de 2011 à 2024). Toutefois, début 2026, une dégradation plus spécifique sur le segment public s'observe, ce qui semble cohérent avec le cycle électoral local. Par ailleurs, le solde sur les délais de paiement de la clientèle publique s'éloigne de celui sur la commande privée depuis la fin 2024 : comme dans le bâtiment, les entreprises signalent un allongement plus marqué des délais de paiement de la clientèle publique.

Dans les services, il est possible de reconstituer des soldes d'opinion en distinguant les entreprises exposées à la commande publique des autres

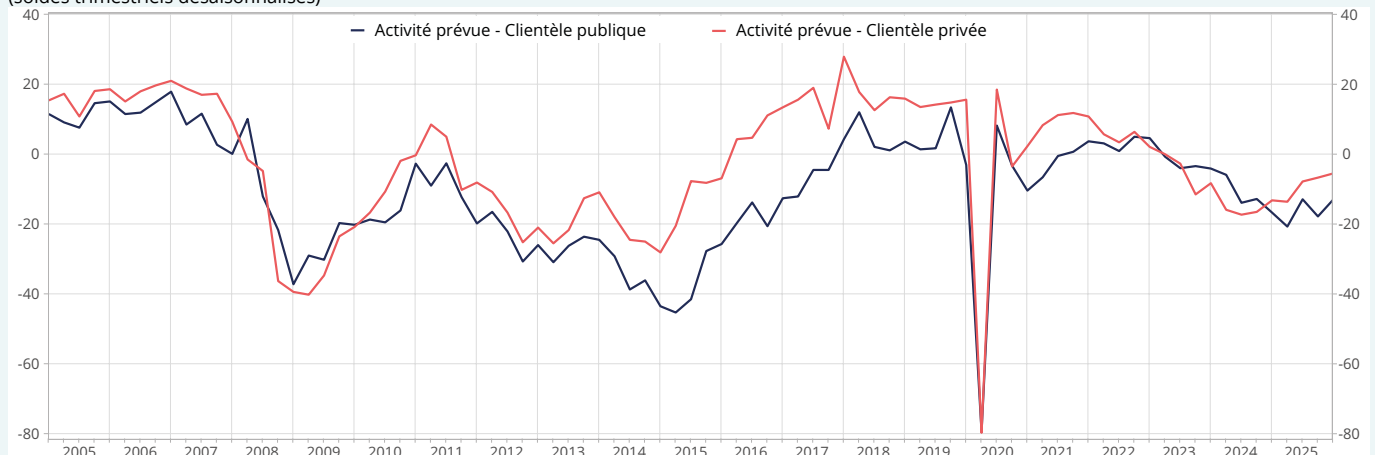
Chaque mois, l'enquête de conjoncture dans les services interroge environ 4 500 entreprises des services afin de recueillir des informations sur l'évolution récente et à venir de leur activité, leur demande, leurs effectifs ou encore leurs difficultés. Certaines entreprises dépendent de la commande publique, mais à la différence du bâtiment,

² Les enquêtes de conjoncture auprès des entreprises interrogent des unités légales, c'est-à-dire des entités juridiques de droit public ou privé. Dans tous les développements qui vont suivre, « entreprises » désigne les unités légales.

³ Un chantier est considéré comme public lorsque le maître d'ouvrage est public (État, collectivités locales, entreprises nationales) ou que le maître d'ouvrage est privé mais dont le financement est assuré en partie par l'État.

► 1. Soldes sur l'activité prévue dans le bâtiment pour la clientèle publique et la clientèle privée

(soldes trimestriels désaisonnalisés)



Dernier point : premier trimestre 2026.

Lecture : au troisième trimestre 2025, le solde d'opinion sur l'activité prévue pour la clientèle publique dans le bâtiment atteint -12,6 points, alors que celui sur celle pour la commande privée s'élève à -7,5 points.

Source : enquête de conjoncture dans le bâtiment, Insee.

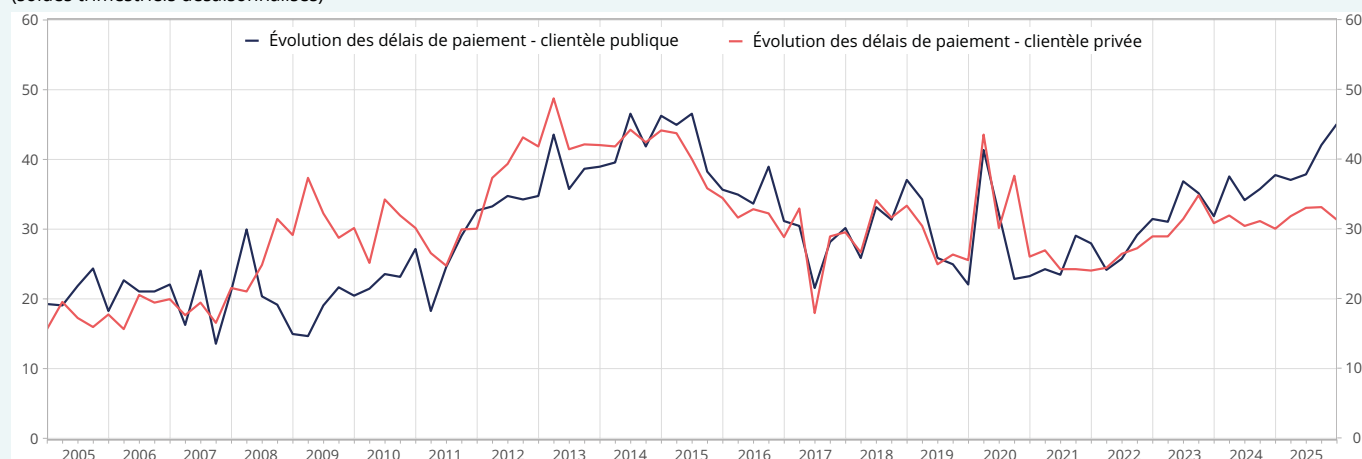
l'enquête n'interroge pas directement les entreprises par type de clientèle. Il est toutefois possible de mobiliser les données de l'Enquête sectorielle annuelle (ESA) de l'Insee pour estimer le degré d'exposition de chaque entreprise à la commande publique, à partir de la part du chiffre d'affaires qu'elles déclarent réaliser auprès de clients publics. Après avoir défini les entreprises les plus exposées à partir de l'ESA, l'appariement avec l'enquête de conjoncture permet le recalcul des soldes d'opinion en distinguant les entreprises exposées ou non à la commande publique, pour suivre ainsi les effets de la commande publique sur le tissu économique (► **encadré**). Les entreprises exposées à la commande publique se trouvent principalement dans certains sous-secteurs des services (information-communication et services aux entreprises). Dans l'hébergement-restauration ou le transport routier, presque aucune entreprise n'y est fortement exposée. Pour se limiter à des entreprises comparables, on retient l'analyse aux seuls sous-secteurs

de l'information-communication et des services aux entreprises (J, M et N de la nomenclature NAF rév. 2 - 2008) pour lesquels coexistent des entreprises exposées et non exposées à la commande publique.

Malgré les soubresauts politiques, les entreprises des services exposées à la commande publique se portent mieux que leurs consœurs depuis fin 2023

La comparaison des prévisions d'activité des deux groupes tels que construits (► **figure 3**) montre que la hausse de l'incertitude politique depuis la mi-2024 ne semble pas peser spécifiquement sur les entreprises des services exposées à la commande publique. Au contraire, ces entreprises semblent plus optimistes que les autres depuis l'été 2023 et cet écart ne s'est jamais réellement comblé depuis, sauf regain ponctuel d'optimisme des autres entreprises. Même en neutralisant de l'effet taille des entreprises (► **encadré**), celles exposées à la commande publique apparaissent plus optimistes que les autres.

► 2. Soldes sur les délais de paiement dans le bâtiment pour la clientèle publique et la clientèle privée (soldes trimestriels désaisonnalisés)

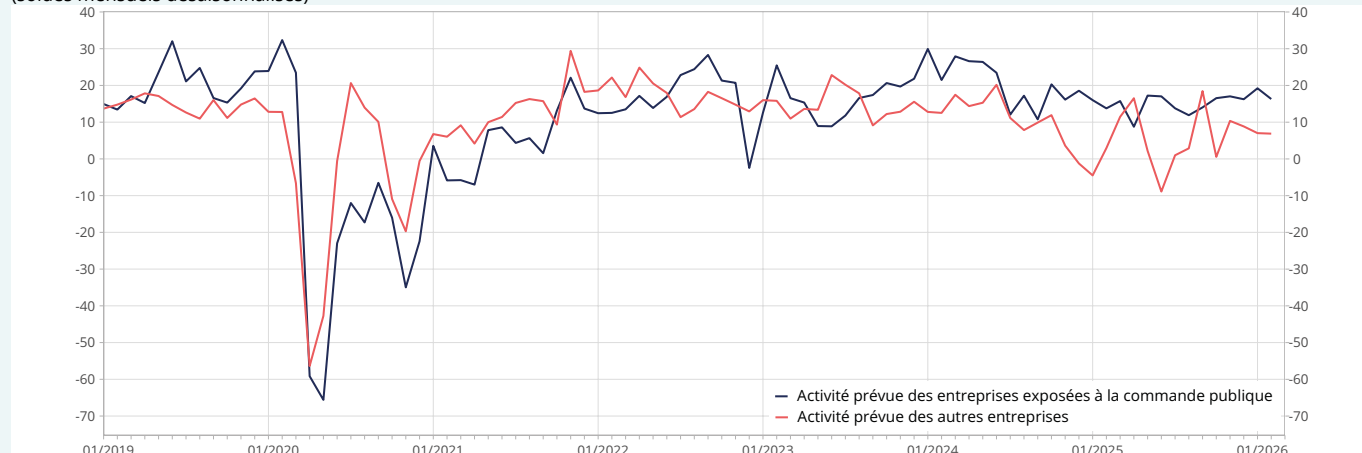


Dernier point : premier trimestre 2026.

Lecture : au troisième trimestre 2025, le solde d'opinion sur les délais de paiement de la clientèle publique dans le bâtiment atteint 37,8 points, alors que celui relatif à la commande privée s'élève à 33,0 points.

Source : enquête de conjoncture dans le bâtiment, Insee.

► 3. Soldes sur l'activité prévue pour les entreprises des services exposées à la clientèle publique et les autres (soldes mensuels désaisonnalisés)



Dernier point : février 2026.

Lecture : en janvier 2026, le solde d'opinion sur l'activité prévue dans les entreprises de services exposées à la commande publique atteint +19,2 points, contre +7,0 points pour les autres.

Champ : secteurs de l'information-communication et des services aux entreprises.

Source : enquête mensuelle de conjoncture dans les services et l'Enquête structurelle annuelle (2023), Insee.

Conjoncture française

Ce résultat se retrouve aussi dans les anticipations d'effectifs : avant la crise sanitaire, les chefs d'entreprises des services soumises à la commande publique étaient légèrement plus optimistes s'agissant de leurs effectifs que les autres (► [figure 4](#)). L'écart s'est ensuite résorbé entre le début 2020 et la mi-2024, puis les entreprises non exposées sont devenues ensuite bien plus pessimistes. En corrigeant de l'effet taille (► [encadré](#)), les entreprises exposées à la commande publique restent plus optimistes que les autres sur l'ensemble de la période. Jusqu'en février 2026, les réponses des entreprises des services suggèrent une demande publique toujours plus dynamique que la demande privée. Toutefois, avec le retournement dû au cycle électoral et le ralentissement attendu de la consommation publique, notamment de l'État du fait de la loi de finances pour 2026, les deux soldes pourraient

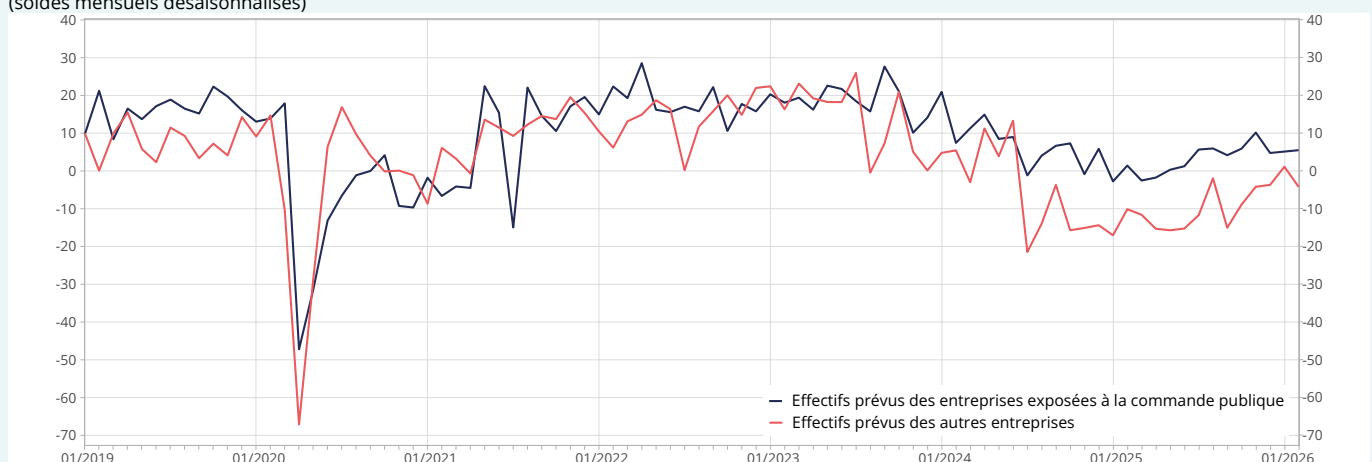
progressivement converger, d'autant plus que la demande privée semble s'affermir.

Les données de la comptabilité nationale confirment que la commande publique continue d'être un soutien majeur de la croissance française

Malgré les lois spéciales et l'instabilité budgétaire du début d'année, la commande publique reste donc encore dynamique dans les anticipations à court terme des entreprises rapportées dans les enquêtes de conjoncture. Ce constat semble globalement convergent avec les données de la comptabilité nationale : depuis 2022, la demande intérieure publique⁴ croît plus vite que la demande privée⁵ (► [figure 5](#)) et elle contribue à environ la moitié de la croissance. ●

⁴ Afin de mieux refléter la commande publique, on néglige la composante salariale des dépenses des administrations publiques. Dans la ► [figure 5](#), la demande intérieure publique comprend les consommations intermédiaires des administrations publiques ainsi que leurs dépenses d'investissement.
⁵ Dans la ► [figure 5](#), la demande intérieure privée des ménages et des entreprises comprend les consommations intermédiaires des branches marchandes non agricoles (hors services immobiliers et financiers), proxy des consommations intermédiaires des entreprises non financières, ainsi que la dépense de consommation finale des ménages et l'investissement des ménages et des entreprises.

► 4. Soldes sur les effectifs prévus pour les entreprises des services exposées à la clientèle publique et les autres (soldes mensuels désaisonnalisés)



Dernier point : février 2026.

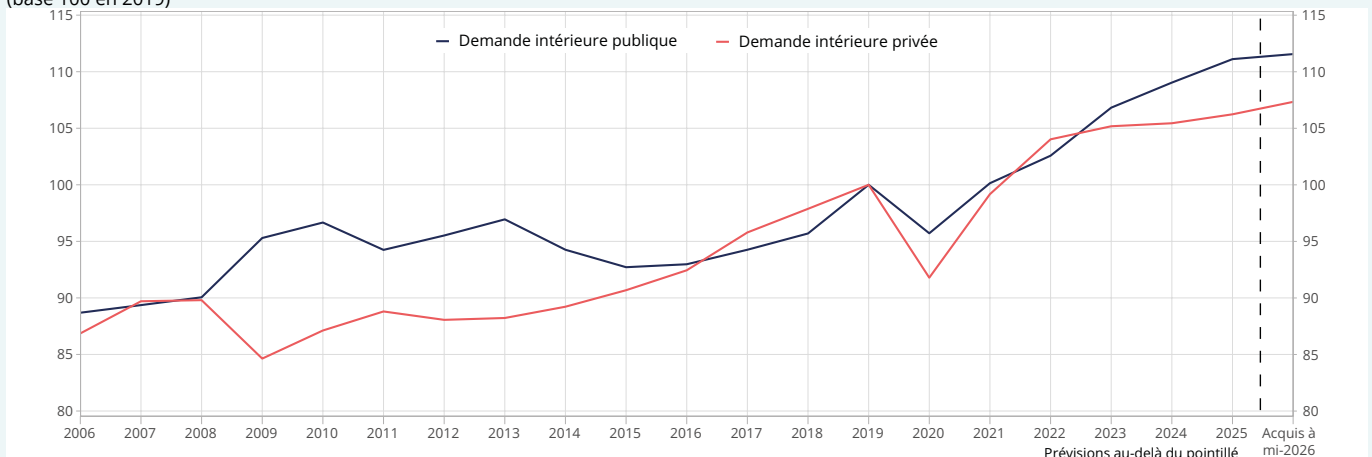
Lecture : en janvier 2026, le solde d'opinion sur les effectifs prévus dans les entreprises de services exposées à la commande publique atteint +5,2 points, contre +1,2 point pour les autres.

Champ : secteurs de l'information-communication et des services aux entreprises.

Source : enquête mensuelle de conjoncture dans les services et l'Enquête structurelle annuelle (2023), Insee.

► 5. Demande intérieure des administrations publiques et des agents privés (ménages et entreprises)

(base 100 en 2019)



Dernier point : 2025 (prévisions pour l'acquis à mi-année 2026).

Source : Insee, comptabilité nationale.

Calcul des soldes d'opinion dans les services exposés ou non à la commande publique à partir des données de l'ESA, en agrégeant les réponses des entreprises de l'enquête de conjoncture de l'Insee

Pour distinguer les entreprises des services selon leur degré d'exposition à la commande publique, des soldes d'opinion sont reconstitués a posteriori sur le champ des entreprises qui y sont exposées. Cette méthode reprend les travaux précédemment réalisés sur l'industrie de défense française (► [éclairage](#) de la *Note de conjoncture* de juillet 2024).

Un appariement individuel des entreprises des enquêtes de conjoncture sur le champ des services est réalisé avec l'Enquête sectorielle annuelle (ESA) 2023 de l'Insee. Dans cette enquête, les entreprises ventilent leur chiffre d'affaires par type de clientèle, en distinguant notamment les administrations et collectivités des autres clients.

Pour définir le champ des entreprises exposées à la commande publique, sont retenues les entreprises qui consacrent plus de 15 % de leur chiffre d'affaires aux instances publiques. Les entreprises déclarant moins de 50 % de chiffre d'affaires réalisé en France sont écartées de l'analyse pour se concentrer uniquement sur la commande publique française. À l'issue de l'appariement, 260 entreprises exposées à la commande publique sont retrouvées dans l'enquête mensuelle de conjoncture dans les services ; 60 % d'entre elles font des services aux entreprises et 30 % sont des entreprises de l'information-communication. Lorsqu'on considère la totalité de l'échantillon de l'enquête de conjoncture dans les services, incluant à la fois les entreprises réalisant de la commande publique et les autres, 40 % sont dans le secteur des services aux entreprises et 20 % dans l'information-communication. Pour se restreindre à des entreprises comparables, l'analyse est limitée à ces sous-secteurs.

Toutes les entreprises de cet échantillon exposées à la commande publique ne répondent pas tous les mois à l'enquête de conjoncture, mais leur taux de réponse est d'environ 70 %, (et autour de 40 % au plus fort de la crise sanitaire). On estime que les soldes d'opinion recalculés sur cette population s'inscrivent dans un intervalle de confiance de 7 points : les écarts supérieurs à 7 points sont donc commentés comme étant significatifs.

Au total, les entreprises répondantes de l'enquête de conjoncture représentaient en 2023 près de 8 milliards d'euros de chiffre d'affaires de commande publique, sur les 55 milliards calculés dans l'ESA de la même année.

Pour recalculer les principaux soldes d'opinion des entreprises exposées à la commande publique, les réponses individuelles ont été agrégées et pondérées par leur chiffre d'affaires réalisé dans la commande publique. De manière équivalente, les soldes d'opinion pour les autres entreprises sont calculés en pondérant les réponses individuelles par leur chiffre d'affaires réalisé auprès d'entités privées ou étrangères. Les soldes portant sur les effectifs sont quant à eux pondérés par les effectifs selon la même procédure. Tous les soldes sont ensuite corrigés des variations saisonnières selon la procédure habituellement utilisée (Census X13).

Afin de tester la robustesse des résultats à la taille des entreprises concernées, les soldes ont aussi été calculés sans appliquer de pondération. Il en ressort que l'effet taille explique une partie des écarts entre entreprises exposées à la commande publique et entreprises non exposées. En particulier, la bonne santé économique des entreprises non exposées en 2022 et 2023, puis le décrochage en 2023 et 2024, est le fait de grosses entreprises. En neutralisant l'effet taille, il apparaît que les entreprises exposées à la commande publique sont plus optimistes que les entreprises non exposées depuis 2022.

Enfin, quelle que soit la méthode, les soldes recalculés ici ne sont pas directement comparables avec ceux de la publication mensuelle du climat des affaires dans les services : en particulier, aucune pondération secondaire n'est appliquée dans l'exercice de cet éclairage, parce que ces soldes n'ont pas vocation à être représentatifs de l'ensemble du secteur des services en France. ●

Bibliographie

OECP (2023), Le recensement économique de la commande publique, 2023.

OECD (2025), Promoting Strategic and Green Public Procurement in France: Professionalising the State Procurement Function, 2025.

Béatriz M. (2019), « Le cycle des élections municipales : quels effets sur l'investissement public, l'emploi et la production », *Note de conjoncture* de l'Insee, décembre 2019, Insee.

La Banque Postale (2025), « Finances locales 2025 : minute de silence ou heure de vérité ? », *Note de conjoncture*, septembre 2025.

Adjerad R. et Vermersch G. (2024), « En juin 2024, une augmentation de l'incertitude sur les marchés financiers spécifique à la France et significative, mais pas majeure », *Note de Conjoncture* de l'Insee, octobre 2024, Insee.

Cazenave-Lacrouts M-C. et Iasoni E. (2024), « En France, l'incertitude économique liée au contexte politique estival a surtout concerné les services et le commerce », *Note de Conjoncture* de l'Insee, octobre 2024, Insee.

Bjai B., Bignon N. et Zimmer C. (2024), « Depuis l'invasion de l'Ukraine, l'industrie de défense française bénéficie d'une hausse des commandes et a augmenté sa production, mais bute sur des contraintes d'offre », *Note de Conjoncture* de l'Insee, juillet 2024, Insee. ●