



N° 3040

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 juin 2020.

PROPOSITION DE LOI

instaurant un moratoire sur l'implantation de nouveaux entrepôts logistiques destinés aux opérateurs du commerce en ligne et portant mesures d'urgence pour protéger le commerce de proximité d'une concurrence déloyale,

(Renvoyée à la commission des affaires économiques, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Delphine BATHO, Annie CHAPELIER, Hubert JULIEN-LAFERRIÈRE, Sébastien NADOT, Frédérique TUFFNELL, Yolaine de COURSON, Delphine BAGARRY, Émilie CARIOU, Jennifer De TEMMERMAN, Cédric VILLANI, Paula FORTEZA, Albane GAILLOT, Matthieu ORPHELIN, Aurélien TACHÉ, Philippe BERTA, Sonia KRIMI, Jean-Hugues RATENON, Dominique POTIER, Anne-France BRUNET, Patrick VIGNAL, David LORION, Erwan BALANANT, François-Michel LAMBERT, Martine WONNER, Jimmy PAHUN, François RUFFIN, Mathilde PANOT, Émilie BONNIVARD, Loïc PRUD'HOMME, Stéphane PEU, Philippe GOSSELIN, Yves DANIEL, Maud PETIT, Sandrine JOSSO, Olivier FALORNI, Jean-Bernard SEMPASTOUS, Nicole LE PEIH, Jean-Félix ACQUAVIVA, Fabien ROUSSEL, Christine PIRES BEAUNE, Philippe NAILLET,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Aux pertes humaines liées à la pandémie de covid-19 qui frappe la France depuis plusieurs mois s'ajoutent des conséquences considérables pour l'emploi et l'économie de proximité. Du fait de l'état d'urgence sanitaire et des mesures de confinement nécessaires pour lutter contre la propagation du virus, des pans entiers de la vie économique de notre pays ont été mis à l'arrêt, et, pour certains d'entre eux, le sont encore. Les conséquences sont dévastatrices pour les 600 000 entreprises du commerce de proximité, qui sont à 95 % des très petites entreprises, lesquelles occupent une place centrale dans la vie économique et sociale des villes et villages, représentent 20 % du produit intérieur brut (PIB), occupent 3 millions d'actifs et emploient 1,2 million de salariés.

La fermeture pendant huit semaines de 86 % des commerces de proximité a eu pour conséquence une explosion des ventes en ligne, dont le chiffre d'affaires a augmenté de 83 % en avril 2020 et devrait largement dépasser les 100 milliards d'euros sur l'ensemble de l'année. Or cette croissance n'est pas équitablement répartie. Elle a essentiellement bénéficié aux plus grandes plateformes, et en particulier la multinationale Amazon, en majeure partie pour des commandes portant sur des produits non essentiels et importés. Premier distributeur en ligne avec 18,9 % des parts de marché en France et une croissance de 29 % en 2018, la pandémie a constitué ainsi une aubaine pour le leader mondial du commerce en ligne. En avril, le cours de l'action de l'entreprise a dépassé son record historique, soit une augmentation de 30% depuis le début de l'année. La fortune de son propriétaire a quant à elle augmenté de plus de 25 milliards de dollars supplémentaires à la faveur de la catastrophe sanitaire actuelle.

Cet état de fait va à l'encontre de l'objectif de relocalisation de notre économie. La résilience de notre Nation face aux risques de toute nature dépend de notre capacité à organiser la reconquête de notre souveraineté dans les domaines les plus essentiels et à tirer les conséquences de toutes les vulnérabilités révélées ou confirmées par la pandémie. Dans cette perspective, les commodités en termes de service au consommateur offertes par le commerce en ligne ne doivent pas servir de prétexte à la captation de l'essentiel des activités économiques par des multinationales, au détriment du commerce et de l'emploi local.

Le bilan économique, social et environnemental du modèle promu par les multinationales du commerce en ligne telles qu'Amazon ou encore Alibaba est dévastateur :

– **Il est destructeur pour l'emploi**, comme l'a démontré notre collègue M. Mounir Mahjoubi, ancien secrétaire d'État chargé du numérique, dans un rapport en novembre 2019. A chiffre d'affaires équivalent les entrepôts Amazon embauchent 2,2 fois moins de salariés que les commerçants traditionnels. Aux États-Unis, 270 000 emplois nets ont été détruits en dix ans. Au Royaume-Uni, ce sont plus de 13 000 emplois qui ont été supprimés dans les magasins spécialisés au cours de la seule année 2018, dans un contexte où 90% des britanniques achètent désormais sur Amazon.

– **Il est destructeur pour les droits des salariés**. Les entrepôts d'Amazon, en France comme ailleurs dans le monde, ont augmenté leurs activités durant le confinement, aux dépens de la sécurité du personnel. La condamnation d'Amazon par le tribunal judiciaire de Nanterre dans une ordonnance de référé rendue le 14 avril 2020, confirmée dix jours plus tard par la Cour d'appel de Versailles, a montré que l'entreprise a méconnu des obligations fondamentales de sécurité et de prévention pour la santé des salariés. Pourtant, à la suite de cette décision de justice, la direction d'Amazon s'est permis de faire du chantage auprès du Gouvernement et des pouvoirs publics.

– **Il est destructeur pour le tissu économique et social du commerce de proximité et de la ruralité**, au moment même où la puissance publique investit 5 milliards d'euros sur cinq ans dans le programme « Action cœur de ville » pour préserver les commerces dont les fermetures ont de graves conséquences sur la vitalité des centres-villes, le lien social, les services de proximité, et plus globalement l'attractivité des territoires. Le commerce en ligne n'est pas soumis aux mêmes charges fiscales (défiscalisation, paiement partiel de la TVA, absence de paiement de taxe sur les enseignes et publicité extérieure, loyers très faibles...) et sociales (emplois non spécialisés, nombre d'emplois inférieur pour réaliser le même chiffre d'affaires, robotisation croissante...). De plus, ces entrepôts logistiques de vente ne sont pas soumis aux procédures habituelles pour toute création commerciale (Commission départementale d'aménagement commercial (CDAC), instance de recours des commissions départementales d'aménagement commercial (CNAC)) ni à la TASCOM. Cette situation engendre une situation de concurrence déloyale non seulement à l'égard

des commerces de proximité, mais aussi des commerces de périphéries et des grandes surfaces.

– **Il est destructeur pour les finances publiques** du fait de l'enregistrement des ventes dans des paradis fiscaux et des fraudes à la TVA massives sur les ventes des produits partenaires. L'Inspection générale des finances avait déjà alerté en 2019 : seulement 10 millions d'euros de TVA ont été collectés par Amazon France en 2018, pour un chiffre d'affaires sur le territoire estimé à 6,5 milliards d'euros.

– **Il est destructeur pour le climat et la biodiversité** et va dans le sens inverse de l'histoire au regard des impératifs écologiques. Ces grands opérateurs proposent à la vente aux particuliers principalement des articles importés à des prix plus bas que les commerces physiques qui privilégient les productions locales et/ou nationales. Le bilan carbone de l'entreprise Amazon est de 44,8 millions de tonnes d'équivalent CO₂ en 2018, et ce sans prendre en compte les émissions résultant de la fabrication des produits vendus sur ses sites internet, majoritairement des produits électroniques et textiles fortement émetteurs de gaz à effet de serre.

Or Amazon est engagée dans une stratégie visant à asseoir une position monopolistique sur le marché français du commerce en ligne. L'entreprise, qui compte actuellement une vingtaine d'entrepôts de stockage en France, représentant environ 560 700 mètres carrés de surface, compte doubler ses capacités d'ici le début 2021, en créant 9 entrepôts et centres de tri supplémentaires. De même, Alibaba compte en ouvrir deux, connectés au hub logistique géant qu'il construit à proximité de l'aéroport de Liège. Et ce n'est que le début !

Ces ouvertures sont imminentes et requièrent une intervention urgente du législateur : alors que l'entrepôt et le centre de tri de Brétigny-sur-Orge (140 000 m²) a moins d'un an d'existence, quatre méga-projets d'Amazon ont été autorisés par l'Etat à Augny-Metz (185 000 m²), Colombier Saugneu - Lyon St Exupéry (160 000 m²), Senlis (55 000 m²) et Fournès (39 000 m²) avec un entrepôt et centre de tri de 18 mètres de haut (6 étages) à 4 kilomètres du Pont du Gard, site classé au patrimoine mondial de l'UNESCO. Le permis de construire pour un projet à Belfort (76 000 m²) a été délivré, et l'autorisation des projets de Dambach-la-Ville (150 000 m²) et de Rouen (120 000 m²), en cours d'instruction, serait imminente.

Cette augmentation extrêmement rapide de la domination d'Amazon sur le commerce en ligne en France représente un risque

majeur pour l'emploi et le commerce de proximité, déjà très fortement affectés par les conséquences de la pandémie. À très court terme, plus de 15 000 emplois en France sont menacés de destruction si aucune mesure n'est prise. Les emplois du commerce de proximité comme de la grande distribution pourraient connaître un déclin spectaculaire.

Ce doublement de l'emprise d'Amazon en France n'a fait l'objet d'aucun débat démocratique. Ces projets d'entrepôts logistiques pour les multinationales du commerce en ligne, pour obtenir leurs autorisations, se jouent des procédures en contournant la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement, ne font l'objet d'aucun débat public local transparent, organisent une opacité cachant souvent le nom du destinataire final dans les demandes de permis de construire. Les surfaces concernées induisent une artificialisation des sols destructrice des terres agricoles et de la biodiversité, alors que la France a déjà perdu un quart de sa surface agricole durant les cinquante dernières années.

Elle est contraire aux impératifs liés à l'urgence écologique. Tandis que le site Amazon.fr commercialise déjà 1,9 milliard de produits par an en France, la plupart importés, ces nouveaux entrepôts représenteraient 960 millions de produits supplémentaires par an. Chaque entrepôt induit l'activité de 1 500 à 2 000 poids lourds et 4 000 utilitaires supplémentaires par jour, ainsi qu'une augmentation du trafic aérien pour la livraison en 24 heures et donc une aggravation de l'empreinte carbone de la France qui va à l'encontre de l'Accord de Paris sur le climat et des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Ce modèle est basé sur la culture du consumérisme et le gaspillage de produits vite commandés, vite jetés, bien loin des principes de sobriété, de réemploi et de réparation qu'a souhaité récemment favoriser le législateur par la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

La représentation nationale doit donc faire un choix : ou laisser faire une « amazonisation » de la France, et accepter une destruction fatale du tissu du commerce de proximité et de tous les liens sociaux qui font la vie quotidienne des bourgs et des centres-villes, ou stopper cette logique mortifère de concurrence déloyale et prendre des décisions d'intérêt général bonnes pour l'emploi, pour l'activité économique des très petites entreprises, pour l'aménagement du territoire et pour l'environnement.

Il convient donc d'adopter des mesures d'urgence pour mettre un coup d'arrêt à la multiplication des implantations d'entrepôts des grands

opérateurs du commerce en ligne. La Nation doit en effet pouvoir faire des choix éclairés en matière de structuration de l'offre de commerce en ligne, qui ne soient pas contraires aux objectifs de relocalisation et de résilience de notre économie, ni à nos engagements climatiques et écologiques.

C'est pourquoi la présente proposition de loi vise à l'instauration d'un moratoire de deux ans sur la délivrance de tout permis de construire pour les grands entrepôts logistiques du commerce en ligne, afin de prévenir une déstabilisation supplémentaire des commerces physiques durement affectés par la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19 et de donner au commerce de proximité le temps de développer des offres commerciales collectives, physiques ou utilisant les services numériques, adaptées aux nouvelles attentes des consommateurs. Ces deux années doivent également être mises à profit pour permettre à l'État et aux collectivités territoriales de définir la stratégie d'aménagement du territoire la plus pertinente pour les services liés au commerce en ligne, afin de mettre fin à des stratégies d'implantation anarchiques, de favoriser leur sobriété environnementale et d'optimiser l'utilisation d'infrastructures existantes (proximité de gares, livraison au dernier kilomètre, reconversion de friches industrielles...).

Au-delà du terme de ce moratoire, elle propose également de remédier aux importantes carences constatées dans la législation, qui constituent une distorsion de concurrence dont profitent les grands opérateurs du commerce en ligne. Il s'agit ainsi de soumettre à une concertation préalable et donc à un débat citoyen transparent tout projet d'implantation d'entrepôt destiné au commerce en ligne, d'assujettir ces entrepôts à toutes les règles d'urbanisme commercial et d'autorisation d'exploitation commerciale auxquelles ils échappent actuellement, ainsi qu'à la fiscalité afférente, à savoir la taxe sur les surfaces commerciales.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi, inspirée par la pétition et les propositions portées conjointement par la Confédération des commerçants de France et les amis de la terre.

L'article 1^{er} instaure un moratoire de deux ans sur la délivrance des permis de construire et d'aménager un entrepôt logistique à destination du commerce électronique d'une surface supérieure à 1 000 m².

L'article 2 soumet, à l'issue au moratoire de deux ans, les projets de construction de tels entrepôts à la procédure de concertation préalable prévue par le code de l'environnement, afin que l'ensemble de leurs

impacts économiques, sociaux et environnementaux sur le tissu local soit pris en considération.

L'**article 3** modifie différentes dispositions du code de commerce pour soumettre la création ou l'extension de surface d'entrepôts logistiques à destination du commerce en ligne de plus de 1 000 m² aux règles protectrices des commerces de centre-ville et de centre-bourg de la législation des autorisations d'exploitation commerciale et donc aux mêmes conditions d'implantation que les grandes surfaces.

L'**article 4** modifie la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés afin de soumettre les entrepôts logistiques à la taxe sur les surfaces commerciales dont ils sont actuellement exonérés.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① En raison des conséquences économiques, financières et sociales de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour y faire face dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, prévu au chapitre I^{er} bis du titre III du livre I^{er} de la troisième partie du code de la santé publique, notamment pour les activités de commerce de détail, est instauré un moratoire suspendant la délivrance des permis de construire ayant pour objet la construction, l'extension ou la transformation d'un bâtiment existant en un entrepôt logistique d'une surface supérieure à 1 000 m² qui n'est pas intégré à un magasin de commerce de détail et au départ duquel des biens stockés sont livrés, directement ou indirectement à travers des entrepôts de transit, au consommateur final à la suite d'une commande effectuée par voie électronique.
- ② Ce moratoire s'applique pour une durée de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi, y compris aux demandes de permis de construire en cours d'instruction.

Article 2

À l'issue du moratoire mentionné à l'article 1^{er} de la présente loi, tout projet de construction, d'extension ou de transformation d'un bâtiment existant en un entrepôt logistique d'une surface supérieure à 1 000 m² qui n'est pas intégré à un magasin de commerce de détail et au départ duquel des biens stockés sont livrés, directement ou indirectement à travers des entrepôts de transit, au consommateur final à la suite d'une commande effectuée par voie électronique, fait l'objet d'une concertation préalable définie à la section 4 du chapitre 1^{er} du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement.

Article 3

- ① Le code de commerce est ainsi modifié :
- ② 1° Après le dixième alinéa de l'article L. 752-1, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :

- ③ « 8° La création ou l'extension d'une surface de stockage des entrepôts de logistique supérieure à 1 000 m² qui ne sont pas intégrés à des magasins de commerce de détail et au départ desquels des biens stockés sont livrés directement, ou indirectement à travers des entrepôts de transit, au consommateur final à la suite d'une commande effectuée par voie électronique et résultant soit d'une construction nouvelle, soit de la transformation d'un immeuble existant.
- ④ « Par dérogation au 8°, ne sont pas soumis à une autorisation d'exploitation commerciale, les projets pour lesquels, selon les cas, un permis a été accordé expressément ou tacitement ou une décision de non-opposition à une déclaration préalable est intervenue avant la promulgation de la présente loi. »
- ⑤ 2° L'article L. 752-3 est complété par un IV ainsi rédigé :
- ⑥ « IV. - Au sens du présent code, constituent des entrepôts de logistique à destination du commerce par voie électronique toutes installations, aménagements ou équipements qui ne sont pas intégrés à un commerce de détail et qui sont conçus pour la livraison directe, ou indirecte, au consommateur final ou à un point relais de marchandises commandées par voie électronique. »
- ⑦ 3° À l'article L. 752-5, après le mot : « automobile, », sont insérés les mots : « ou entrepôts de logistique à destination du commerce par voie électronique définis à l'article L. 752-3 du présent code, » ;
- ⑧ 4° Après l'article L. 752-16, il est inséré un article L. 752-16-1 ainsi rédigé :
- ⑨ « *Art. L. 752-16-1.* - Pour les entrepôts de logistique à destination du commerce par voie électronique définis à l'article L. 752-3, l'autorisation est accordée par surface de stockage et par mètre carré d'emprise au sol des surfaces, bâties ou non, affectées au retrait des marchandises. »
- ⑩ 5° Le II de l'article L. 752-23 est ainsi modifié :
- ⑪ a) Au premier alinéa, après le mot : « autorisé, », sont insérés les mots : « ou s'agissant d'un entrepôt logistique à destination du commerce par voie électronique défini à l'article L. 752-3, l'exploitation d'une surface d'emprise au sol non autorisée, » ;
- ⑫ b) Après le troisième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

- ⑬ « En ce qui concerne les entrepôts de logistique à destination du commerce par voie électronique définis à l'article L. 752-3, la surface mentionnée au premier alinéa du présent II est égale à chacune des deux surfaces énoncées à l'article L. 752-16-1. »

Article 4

- ① Après le septième alinéa de l'article 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés, sont insérés trois alinéas ainsi rédigés :
- ② « Est également assujettie à la taxe sur les surfaces commerciales, la surface de stockage des entrepôts de logistique à destination du commerce par voie électronique tels que définis à l'article L. 752-3 du code du commerce, qui ne sont pas intégrés à des magasins de commerce de détail et au départ desquels des biens stockés sont livrés directement, ou indirectement à travers des entrepôts de transit, à des personnes physiques ou morales non assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée à la suite d'une commande effectuée par voie électronique, dès lors qu'elle dépasse 400 m².
- ③ « La taxe est due quelle que soit la forme juridique de l'entreprise qui les exploite dès lors que son chiffre d'affaires annuel hors taxes est supérieur à 460 000 euros. Sont cependant exonérées de la taxe sur les surfaces de stockage les entreprises assujetties à la taxe sur la surface de vente des magasins de commerce de détail.
- ④ « Lorsque des entreprises sont liées au sens du 12 de l'article 39 du code général des impôts, cette exonération s'applique à toutes les entreprises liées, la surface de vente assujettie à la taxe de magasins de commerce de détail à retenir étant la somme des surfaces de vente des magasins de commerce de détail exploitées par l'ensemble de ces entreprises. »