

## Mission d'information du Sénat relative à l'aménagement du territoire, volet logistique urbaine – contribution des grossistes

La présente contribution complète l'audition de la CGI par Mesdames les Sénatrices Martine Filleul et Christine Herzog en date du 24 février 2022.

### Sommaire

#### **Le commerce de gros en chiffres**

#### **La mobilisation des grossistes pour des logistiques urbaines durables**

#### **Le programme InterLud, vraie dynamique de concertation**

**1° La nature plurielle de la logistique urbaine routière en fait une thématique complexe**

**2° La logistique urbaine est une activité devant rester dans le champ concurrentiel privé**

**3° La logistique urbaine s'accommode mal des ruptures de charge**

**4° La logistique urbaine doit concentrer ses priorités sur la réduction des nuisances locales**

**5° La logistique urbaine durable repose sur trois pieds**

**6° La mise en place de logistiques urbaines durables repose sur du bon sens, nécessite du temps et doit s'inscrire dans une trajectoire réaliste**

**7° Des règles de circulation progressives, concertées et applicables**

**8° Des règles de circulation territorialement cohérentes**

**9° Une notion d'énergie « propre » à apprécier avec objectivité dans son acception la plus large**

**10° Des propositions d'évolutions législatives et réglementaires**

## Le commerce de gros en chiffres

150. 000 entreprises dans les secteurs de l'alimentaire, du non alimentaire, de l'interindustriel et de la santé

970.000 salariés

Un chiffre d'affaire annuel de 830 Milliards €

60.000 véhicules de transport de marchandises exploités en pour compte propre, majoritairement en zones urbaines ou dans leurs périphéries immédiates.

## La mobilisation des grossistes pour des logistiques urbaines durables

Les professionnels des secteurs relevant du commerce de gros sont **déterminés** à se mobiliser en **faveur des logistiques urbaines durables** et plaident pour qu'elles s'inscrivent et se construisent selon un **principe de réalité**, dans le cadre de **concertations**, et dans le respect de certains **principes fondamentaux**.

Cette détermination prend notamment tout son sens avec l'implication de la CGI dans le **programme InTerLud** (cf infra)

→ Le **principe de réalité** consiste à :

- Savoir de quoi on parle quand on évoque la logistique urbaine ; le fait pour les acteurs économiques et les élus locaux d'en partager les contenus et les contours dans un cadre concerté participe de la montée en expertise de chacun ;
- Eviter toute approche dogmatique et chasser les idées reçues qui sont bien souvent le résultat d'un manque de connaissance et d'expertise. Tant de la part des collectivités que des acteurs économiques, ne rien rejeter a-priori car la logistique est une matière vivante qui se nourrit de l'innovation technique, numérique et organisationnelle ;
- Objectiver les nuisances réelles ou supposées des énergies;
- Ne pas créer un fossé infranchissable entre le souhaité/souhaitable et le possible ;
- Assurer, autant que faire se peut, aux acteurs économiques une visibilité et une sécurité juridique ;
- Trouver l'équilibre permettant tout à la fois d'assurer le bien-être des habitants, de préserver la vitalité économique et sociale du territoire urbain et de concourir au développement des entreprises.

→ Les **principes fondamentaux** sont :

- Le respect de la **libre circulation des biens** conduisant à ce que toute mesure la restreignant respecte un principe de **proportionnalité** par rapport à l'objectif qu'elle poursuit et ne génère pas artificiellement des distorsions de concurrence entre entreprises, ni ne conduise à l'émergence de monopoles de fait ;
- Le maintien dans la **sphère concurrentielle privée** des activités de transport de marchandises et de logistique ;

**Les points 1° à 9 ci-dessous illustrent ce que recouvre le principe de réalité et précisent ce que sont les principes fondamentaux.**

## Le programme InterLud, vraie dynamique de concertation

Le programme InTerLUD, pour « *Innovations Territoriales et Logistique Urbaine Durable* », a pour objectif de réunir les acteurs économiques et les collectivités en vue de **déployer des chartes de logistique urbaine durable sur le territoire national**. Il réunit l'Etat et un consortium composé notamment de l'ADEME, du CEREMA et de la CGI (tous trois à l'initiative du projet) et son financement est assuré par le dispositif des certificats d'économie d'énergie- C2E.

Sur les 152 établissements publics de coopération intercommunale-EPCI (communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles) qui ont été sensibilisés grâce à ce programme, 40 d'entre eux, représentant 27% de la population française, se sont engagés, à date, dans le processus de co-construction d'une charte logistique Urbaine Durable. Le programme prend fin en décembre 2022 et son renouvellement est une nécessité, ne serait-ce que pour obtenir l'engagement de territoires qui n'ont pas eu le temps de s'impliquer jusqu'ici, ainsi que pour maintenir la dynamique de la concertation, pour consolider la gouvernance établie et pour accompagner la mise en œuvre des plans d'actions. Il convient de ne pas s'arrêter au milieu du guet et de capitaliser sur ce qui a été fait.

### 1° La nature plurielle de la logistique urbaine routière en fait une thématique complexe

Derrière la notion de logistique urbaine coexistent **plusieurs réalités et activités extrêmement variées** qui ont leurs propres **contraintes commerciales, techniques et opérationnelles**, et qui s'inscrivent dans des **modèles économiques différents**. Parler des logistiques urbaines est à cet égard plus approprié.

A cette diversité logistique s'ajoutent de nombreux acteurs évoluant à l'intérieur et hors de l'écosystème urbain (par exemple les constructeurs de véhicules et les énergéticiens) qui doivent interagir entre eux et qui dépendent les uns des autres. Cette réalité rend impossible ou illusoire l'émergence d'un modèle de logistique urbaine unique, universel et transposable partout.

Les activités logistiques urbaines peuvent toutefois être classées en **2 grandes catégories**.

Une **première catégorie** dans laquelle on retrouve les entreprises de transport routier de marchandises pour compte d'autrui et une partie des entreprises de transport routier pour compte propre dont font partie les grossistes. Elles livrent à des professionnels publics ou privés ou à des particuliers des **colis de toutes tailles** (de quelques grammes à plusieurs tonnes) au moyen de **véhicules de toutes tailles** (du vélo cargo et de la camionnette à l'ensemble routier de 44 tonnes et plus, en passant par toute la gamme des véhicules porteur).

Elles ont pour point commun **d'exploiter leurs véhicules de façon industrielle**, en ce sens qu'elles sont à la recherche permanente de solutions d'**optimisation** qui leur permettent de **mobiliser le moins de ressources possibles pour transporter une quantité la plus importante de marchandises**.

Elles **se distinguent** toutefois par des **rythmes différents de renouvellement des véhicules** qui ont une incidence sur leur modèle économique.

En effet, tandis que les entreprises de transport pour compte d'autrui sont sur des rythmes de renouvellement dépassant rarement 5 ans, les entreprises de **transport pour compte propre, dont les grossistes**, évoluant le plus souvent sur des zones de chalandises réduites et parcourant annuellement moins de kilomètres, ont des **durées de renouvellement de leurs véhicules pouvant dépasser 10 ans**. Il s'agit d'un paramètre déterminant à prendre en compte pour comprendre les difficultés des entreprises confrontées à des restrictions de circulation et leurs craintes de se tromper de choix d'investissement au moment des renouvellements.

La **deuxième catégorie** réunit les entreprises artisanales, les commerces de détail et les entreprises de services utilisant des véhicules de transport, majoritairement de petits tonnages, comme accessoires indispensables de leur activité principale, sans réelle possibilité d'en optimiser l'usage. Les durées de renouvellement de leurs véhicules dépassent très fréquemment la décennie.

Cette diversité d'activités se décline ensuite au sein de chacune de ces catégories. Une bonne illustration en est donnée, de façon non exhaustive, par les différents secteurs d'activités relevant du commerce de gros.

- Le commerce de gros alimentaire comprend la distribution de produits frais tels que les fruits et légumes, les viandes et volailles, les produits de la mer et les produits laitiers que l'on retrouve également sous forme de produits congelés et surgelés, mais aussi des produits secs comme les boissons et l'épicerie ;
- Le commerce de gros non alimentaire réunit des activités aussi variées que la distribution de plantes et de fleurs, la répartition pharmaceutique et la distribution des produits de santé, la décoration d'intérieur, la distribution de pièces détachées pour l'automobile, d'appareils de chauffage et sanitaires, de matériels électriques et électroniques, de papiers et d'emballage, de matériaux et matériels sur les chantiers;
- L'activité de vente et de services automatiques (distributeurs) touche quant à elle aussi bien l'alimentaire que le non alimentaire.

Toutes ses activités se différencient par plusieurs aspects :

- le type et la taille des véhicules utilisés (véhicules utilitaires légers, porteurs, avec ou sans carrosserie sous température dirigée) ;
- les fréquences, les volumes et les créneaux horaires des livraisons qui peuvent dépendre de nombreux facteurs (enjeu foncier pour les capacités de stockage, nature plus ou moins rapidement périssable des produits, arrivée des commandes clients au fil de l'eau ...);
- la nature et la configuration géographique des clients livrés (commerces de détail vs chantiers vs collectivités) ;
- des contraintes qui leurs sont inhérentes (exemple des réglementations sanitaires);
- des exigences en termes de logistique de retour (gestion des consignes, des emballages et des déchets).

## 2° La logistique urbaine est une activité devant rester dans le champ concurrentiel privé

Quelle que soit l'activité exercée et que l'on se situe dans l'une ou l'autre des catégories visées ci-dessus, les entreprises interviennent dans le **champ concurrentiel** et, à des degrés divers, **l'utilisation de leurs véhicules et personnels de livraison participe de leur différenciation et de leurs performances commerciales**. Sur ce dernier point, il est d'usage de considérer dans le secteur du commerce de gros que la livraison assurée au client par le grossiste avec ses moyens propres est le prolongement indissociable de l'acte de vente.

A l'exception des missions d'intérêt général tel que le ramassage des ordures ménagères ou des missions de service public tel que le service postal universel, il convient de préserver cette réalité et de faire en sorte que **la loi en reste garante**. Il convient de ne pas engager de **démarche, ni de prendre des mesures qui auraient pour objet direct ou indirect ou pour effet de confier à une autorité publique une mission d'organiser, de réaliser ou faire réaliser le transport et la circulation de biens et de marchandises appartenant à des personnes privées**.

Sont ainsi notamment incompatibles avec cet impératif les situations suivantes :

- Le fait **d'imposer le passage des marchandises par un centre de regroupement**, quel que soit le nom qu'on lui donne (ELU, CDU, HLU ....), associé, le cas échéant, au fait de **confier à une entreprise la mission d'assurer la distribution des biens qui y transiteraient** ; de telles initiatives entraînent par ailleurs des ruptures de charge dont la logistique s'accommode très mal (cf infra point 3) et ont le cas échéant comme conséquence indésirable de démutualiser des flux qui sont déjà traités de façon optimisée et de prétendre pouvoir mutualiser des flux qui ne peuvent pas l'être;
- Le fait d'imposer des contraintes de circulation d'un niveau tel que seules quelques entreprises seraient autorisées à circuler au détriment de la majorité, ce qui reviendrait à organiser une situation de **monopole ou de quasi-monopole**.

## 3° La logistique urbaine s'accommode mal des ruptures de charge

Il est encore fréquent d'entendre que l'organisation idéale de la logistique urbaine consisterait à la tronçonner en différents segments, consistant à faire faire aux marchandises des sauts de puces dans des véhicules de taille de plus en plus petite –et de plus en plus « propres » - au fur et à mesure qu'on se rapprocherait des cœurs de villes.

Outre le fait que la diversité de la logistique urbaine ne permet pas d'instituer de façon universelle un tel schéma, celui-ci reviendrait à additionner les **ruptures de charge qui sont le talon d'Achille de toute logistique**. Toute rupture de charge est en effet génératrice de :

- Coûts directs liés à la manutention et au passage à quai
- Coûts indirects liés à l'augmentation des risques de casse et de vol
- D'accidents du travail et de troubles musculo-squelettiques
- D'allongement des délais de livraison (enjeu très important pour les grossistes)

Ces raisons expliquent que les professionnels n'y recourent naturellement que dans trois situations :

- Sous la contrainte d'éléments techniques (logistique intermodale avec passage d'un mode de transport à un autre) ;
- Au nom du bon sens (accès dans les hyper centres) ;
- Quand la rupture de charge fait partie intégrante d'une organisation logistique (exemple des services de messagerie).

## 4° La logistique urbaine doit concentrer ses priorités sur la réduction des nuisances locales et ne pas chercher à lutter contre les émissions de CO<sub>2</sub>

Les priorités de la logistique urbaine sont les **nuisances locales** constituées des polluants atmosphériques émis par les gaz d'échappement des véhicules, des particules émises par l'usure des plaquettes de freins et des pneumatiques, du bruit (moteurs principal et auxiliaire des véhicules, ouvertures et fermetures des portes des véhicules, manutentions sur les chaussées et trottoirs), de la congestion et des enjeux de sécurité liés au partage de l'usage de la voirie.

Vouloir y ajouter les enjeux liés au réchauffement climatique ne peut qu'ajouter de la complexité à une thématique qui l'est déjà suffisamment, ajouter des contraintes non pertinentes et retarder l'atteinte des objectifs prioritaires que sont la réduction des nuisances locales. En effet, les **solutions permettant concomitamment en zone urbaine de réduire les émissions de CO<sub>2</sub>** (qui rappelons-le n'est pas polluant mais un gaz qui se répartit uniment dans l'atmosphère) et les émissions polluantes locales (qui se dispersent difficilement), **sont soit inexistantes, soit confidentielles et non industrialisées, soit inadaptées** sur le plan opérationnel.

Tant mieux si certaines solutions ont pour effet de conjuguer baisse des émissions de CO<sub>2</sub> et réductions des nuisances locales (exemple des fourgonnettes à motorisation électrique adaptées pour certains usages mais inadaptées à la plupart des situations du commerce de gros), mais, le **mieux étant l'ennemi du bien**, pour ne pas sacrifier l'essentiel, la question des **émissions de CO<sub>2</sub> des transports doit rester hors sujet** des préoccupations urbaines.

## 5° Une logistique urbaine durable repose sur 3 pieds (foncier, voirie et circulation)

La **question foncière** requiert de bien positionner les bonnes surfaces (m<sup>2</sup>) pour optimiser ensuite les stocks (m<sup>3</sup>) et les flux (km) et de se donner les moyens juridiques et financiers d'accéder aux **espaces disponibles** pour des besoins logistiques, y compris ceux situés bord à voie d'eau.

La **question de la voirie** englobe le sujet des **aires de livraison** (localisation, taille, nombre, coûts d'utilisation, utilisation exclusive ou partagée, disponibilité en temps réel, contrôles et sanctions) ainsi que la configuration des chaussées.

La **question de la circulation** renvoie aux sens de circulation mais surtout aux **restrictions de circulation pouvant concerner certains véhicules selon leur taille et leur motorisation**, voire le cas échéant selon qu'ils sont ou non en transit dans une zone urbaine. (cf infra point 6).

## 6° Pour être crédible et appropriée par les acteurs économiques, la mise en place de logistiques urbaines durables repose sur du bon sens, nécessite du temps et doit s'inscrire dans une trajectoire réaliste

Cet appel au **bon sens et ce besoin de temps** sont particulièrement prégnants quand il s'agit de mettre en place des **restrictions de circulation des véhicules selon leur taille et/ou leur motorisation**.

→ S'agissant de la **taille des véhicules**, la priorité doit être donnée au **bon sens** dont font preuve les acteurs économiques qui sont les mieux placés pour savoir quel type de véhicule utiliser en fonction de leur activité et de la géographie des lieux desservis (centre, centre historique, hypercentre, etc).

S'il est désormais acquis que le bilan environnemental d'un poids lourd effectuant une tournée (multi-livraisons) est bien meilleur que son remplacement par des véhicules légers faisant de la trace directe (mono-livraison), il ne s'agit pas non plus de faire du poids lourd l'alpha et l'oméga de l'activité des grossistes en zone urbaine. Certains d'entre eux, eu égard aux faibles volumes de marchandises commandés par leurs clients, recourent à des véhicules légers dont ils optimisent toujours l'usage.

→ S'agissant de la **motorisation des véhicules**, le principal enjeu est d'instituer **des règles cohérentes et compatibles avec les véhicules mis sur le marché par les constructeurs, la disponibilité des énergies « propres »** et leurs modes et réseaux de distribution. Sur ce point, il est déterminant qu'autorités publiques et acteurs économiques **travaillent sur la même échelle de temps** en retenant des calendriers qui se traduisent par des **réglementations applicables** (cf infra point 7).

A cet égard, les **travaux en cours de la task force sur la transition énergétique du transport routier** co-pilotés par la DGITM et la DGEC doivent être pris en compte dans les réflexions relatives à la mise en place des chartes de logistique urbaine durable et des ZFE-M pour les EPCI concernés.

## 7° Mieux vaut des réglementations de circulation progressives et concertées mais applicables que des réglementations brutales mais inapplicables car en décalage avec les réalités

La notion de **réglementations de circulation applicables** recouvre de nombreux **aspects interdépendants** les uns des autres :

- **L'existence même d'une offre de motorisations « propres »** et sa déclinaison pour l'ensemble des silhouettes des véhicules. Le fait que toutes les silhouettes de véhicules ne soient pas disponibles avec la même énergie « propre » rend inapplicable une restriction de circulation basée sur cette énergie. Il faut aussi garder à l'esprit que les **constructeurs de véhicules industriels** ont une **dimension européenne** et construisent en priorité des véhicules qu'ils

- pourront commercialiser à grande échelle le plus largement possible en Europe (recherche d'économies d'échelle pour amortir des économies de coûts fixes) ;
- Les éventuels effets de bord de certaines énergies tels que l'amputation de la **charge utile des véhicules et leur autonomie**. Ce sont deux critères pouvant se révéler **économiquement et opérationnellement rédhibitoires** pour certains usages ;
  - La fabrication en série ou confidentielle des offres existantes influe directement à la fois sur leur **disponibilité et sur leurs coûts de fabrication et d'utilisation** (notion de coût total de possession, incluant les frais de maintenance et la valeur à la revente du véhicule qui chute avec l'annonce de son interdiction de circulation) ;
  - Le délai de livraison des véhicules ;
  - La **durée de possession et le rythme de renouvellement des véhicules** peuvent nécessiter pour certains acteurs économiques une **phase de transition assez longue** (cf supra point 1- la situation des grossistes dont les durées de possession des véhicules avoisinent les 10 ans) pour ne pas étrangler économiquement les entreprises ;
  - Les **volumes des énergies « propres » produites et disponibles** (existence de marchés captifs et captés), conditionnant leur prix ;
  - La **distribution des énergies « propres »** et la densité des réseaux d'avitaillement.

De nombreux exemples foisonnent de réglementations inapplicables conduisant leurs auteurs à faire glisser les calendriers ou à délivrer des dérogations.

Ces **dérogations, quand elles deviennent la règle, sont des pis-aller** qui pèchent par :

- leur durée limitée (autorisée jusqu'à un maximum de 3 ans mais dans la pratique souvent 1 an pouvant le cas échéant et avec des préavis très courts, être prolongé) ;
- leur insécurité juridique ;
- le caractère discrétionnaire de leur attribution ;
- les distorsions de concurrence entre entreprise dont elles peuvent être à l'origine.

Elles brouillent le **message adressé aux acteurs économiques** et les rend frileux et fébriles au regard des choix d'investissements auxquels ils sont confrontés.

## 8° Avoir des règles de circulation territorialement cohérentes

La plupart des grossistes organisent des tournées pour livrer leurs clients dont certains peuvent être répartis sur plusieurs communes, voire sur plusieurs EPCI.

Plus le nombre de clients livrés avec le même véhicule sera grand, plus le transport sera optimisé et moins il y aura de nuisances générées. Pour assurer en toutes circonstances cette exigence, il est indispensable que des **territoires voisins** et situés sur le même bassin économique adoptent des **règles de circulation compatibles** entre elles.

Ainsi, prenons le cas d'un type de véhicule autorisé à circuler sur un territoire qui ne le serait pas sur le territoire voisin. L'entreprise qui ne détiendrait pas de véhicule pouvant circuler sur les différents territoires voisins serait soit exposée à ne plus pouvoir vendre ses produits aux clients qu'elle ne pourrait pas desservir, soit contrainte à recourir à deux véhicules pour assurer ses livraisons, source de sous performance environnementale et économique.

Il s'agit d'un **point de vigilance** tout particulier dans le cadre de la **mise en place des ZFE**.

## 9° Une notion d'énergie « propre » à apprécier avec objectivité dans son acception la plus large

Les nuisances en zone urbaine liées aux énergies utilisées par les véhicules sont principalement constituées, mesurées du réservoir à la roue, des polluants locaux et dans une moindre mesure du bruit à l'échappement. (cf supra point 4 qui exclut le CO<sub>2</sub> du champ de la réflexion).

A l'aune de cette réalité, la « propreté » aérienne et sonore des énergies doit conduire, tout au moins pendant la phase de **transition énergétique**, à **accepter toutes les énergies**, y compris celles d'origine fossile, permettant, selon des équilibres à trouver, d'assurer la qualité de l'air et de réduire les nuisances sonores. Il est nécessaire de promouvoir le **mix énergétique**.

Le classement national Crit'Air identifie les énergies historiques telles que le gazole qui est injustement décrié au regard des normes EURO 5 et 6 dont les performances environnementales sont ignorées ou placées sous le radar des émissions de CO<sub>2</sub>. A cet égard les **véhicules industriels roulant au gazole et couverts par une vignette 2 et 3** ne devraient pas être trop prématurément bannis des villes.

Au titre des énergies nouvelles, ce classement Crit'Air fait l'impasse sur des énergies existantes qui permettraient d'accélérer le déploiement de logistiques urbaines durables. Sont notamment et pour le moment absents de ce classement les **biocarburants** (biodiesel, carburants 100%bio et biogaz) que rien n'interdit aux EPCI de reconnaître au titre des énergies « propres ».

## 10° Propositions de modifications législatives

- Suppression du 3° du II de l'article L.1231-1-1 du code des transports accordant une compétence exceptionnelle aux AOM pour organiser des services de transport de marchandises et de logistique urbaine ;
- Modifier le 8° de l'article L.1214 -2 du code des transports afin que les plans de mobilité aient une vision plus globale de la mobilité des marchandises (foncier, voirie, circulation) et prennent en compte tous ses cas d'usage ;
- Compléter l'article L.2213-4-1 du Code général des collectivités territoriales par une disposition conditionnant l'interdiction de certains véhicules dans les ZFE à l'existence de solutions alternatives pertinentes, et idem à l'article L.2213-2 sur les pouvoirs des maires ;

- Compléter l'article L.2213-3 du Code général des collectivités territoriales par une disposition autorisant les maires à permettre aux véhicules de livraison (multi-flux/multi-clients) d'emprunter les couloirs de bus.

Paris, le 24 février 2022.