

LE PARADOXE DE LA SIMPLIFICATION : L'EXTENSION DE L'AEC AUX ENTREPÔTS, UN FREIN POUR LA LOGISTIQUE.

SYNTHÈSE

Le projet de loi de simplification de la vie économique n° 758 introduit de façon paradoxale, des mesures qui complexifient le fardeau réglementaire des entreprises, en particulier dans la logistique. La simplification de la vie économique constitue un véritable enjeu de compétitivité pour l'économie française. Malgré un diagnostic qui a été posé avant le début du siècle, aucune politique publique n'est parvenue à enrayer la complexité croissante du droit français. Entre 2004 et 2025, la taille, en nombre de mots, des Codes de commerce, de l'environnement ou encore de la consommation, a été multipliée par des facteurs de respectivement six, cinq et quatre. Entre 2017 et 2022, ce sont en moyenne une douzaine de nouvelles obligations qui sont imposées aux entreprises françaises. Cette complexité normative a un coût : entre 80 et 100 Mds€ par an pour la simple satisfaction aux obligations légales, et plus de 100 Mds€ de richesse qui n'est pas créée en raison du sous-investissement ou du mal-investissement. Dans ce contexte, la loi de simplification de la vie économique déposée devant le Parlement en avril 2024 et modifiée par l'Assemblée nationale en première lecture constitue une opportunité d'alléger ce fardeau. Pourtant, en prenant l'exemple de la logistique, Asterès montre que certaines mesures de simplification constituent bel et bien une complexification de la vie économique. En assimilant juridiquement un entrepôt à un commerce, la disposition visant à élargir l'Autorisation d'Exploitation Commerciale (AEC) aux entrepôts freinerait le développement du secteur en France. Les conséquences économiques sont plus ou moins profondes selon le scénario : l'AEC empêcherait l'ouverture ou l'extension de nouveaux entrepôts, ce qui entraînerait des conséquences directes sur le secteur et indirectes sur l'industrie dans son ensemble, et même si cela n'empêche pas la concrétisation de nouveaux projets, l'AEC augmenterait les coûts et allongerait les délais de construction, qui sont déjà particulièrement élevés en France, par rapport à l'Allemagne.

1. LA SIMPLIFICATION DE LA VIE ÉCONOMIQUE : UN ENJEU MAJEUR POUR LES ENTREPRISES FRANÇAISES

1.1 LA COMPLEXITÉ DU DROIT FRANÇAIS : UN CONSTAT DE LONGUE DATE ET TOUJOURS D'ACTUALITÉ

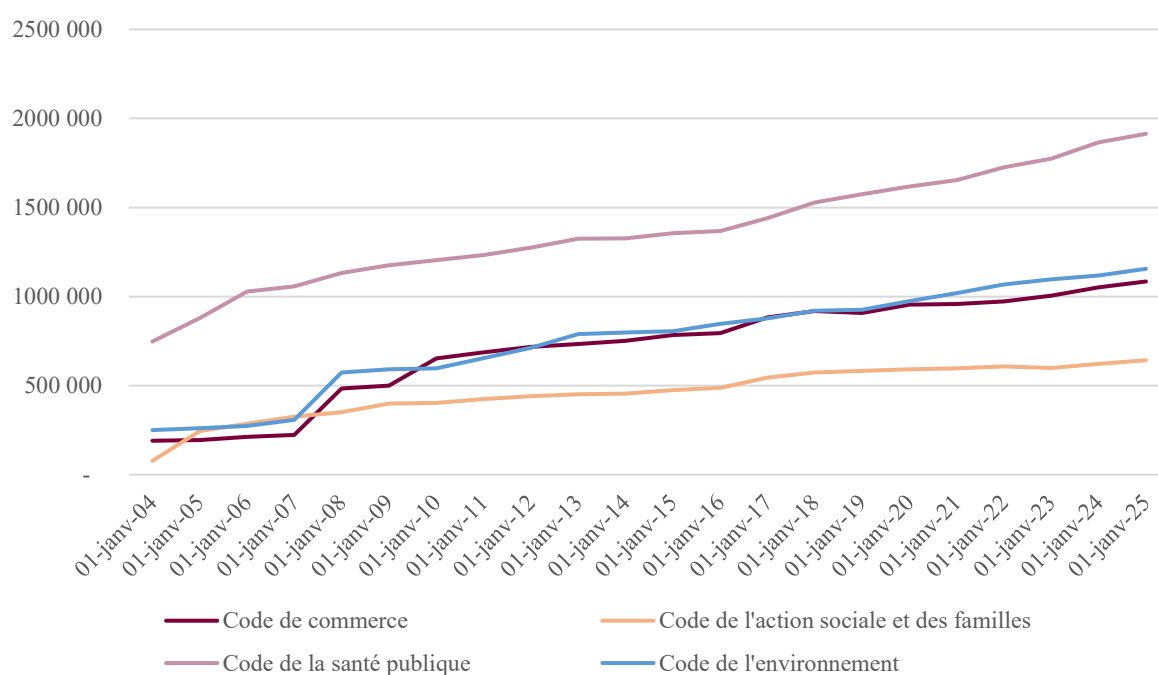
Le constat de la complexité croissante du droit français remonte aux années 1990 et aucune politique publique n'est jamais parvenue à s'y atteler efficacement. Dans son rapport annuel de 1991, le Conseil d'État avertissait déjà sur le manque de lisibilité, de prévisibilité et d'accessibilité du droit français, posant les jalons d'une réflexion sur la « sécurité juridique »¹ et ce qui sera appelé dans un second rapport publié huit années plus tard, la « complexité du droit »². Un des moyens d'objectiver cette complexité normative croissante est d'évaluer l'évolution du nombre de mots figurant dans les différents codes du droit français. Le constat est sans appel : en vingt ans, de nombreux codes ont plus

¹ Conseil d'État, Rapport public annuel 1991, *De la sécurité juridique*, La Documentation française.

² Conseil d'État, Rapport public annuel 1999, *Sécurité juridique et complexité du droit*, La Documentation française.

que doublé de taille (voir *graphiques* ci-dessous). À titre d'exemple, le nombre de mots dans le Code de commerce a été multiplié par six entre 2004 et 2025, ce qui correspond à une croissance annuelle moyenne de 8,6% par an. Le mal nommé « choc de simplification » entrepris sous le quinquennat de François Hollande n'a eu aucun effet perceptible sur cette dynamique qui semble difficile à enrayer. Cet indicateur ne mesure certes pas directement la « complexité normative », qui reste une notion abstraite, mais en capture différentes dimensions, notamment le caractère inflationniste de la norme, son instabilité et son illisibilité. D'autres travaux visant à objectiver ce phénomène ont été réalisés, notamment de la part du think tank Confrontations Europe, qui estime que 850 nouvelles obligations légales ont été imposées aux entreprises françaises entre 2017 et 2022, soit un rythme de 12 par mois en moyenne, renforçant le diagnostic de l'échec des politiques de simplification³.

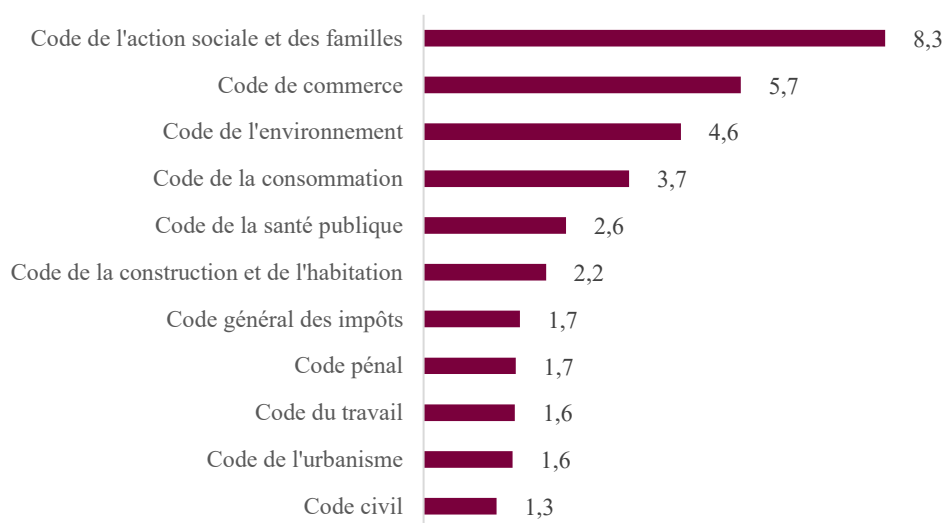
Évolution de certains codes en nombre de mots entre 2004 et 2025.



Source : Légifrance

³ MEDEF - Isère. (2023, 30 mai). *Nouvelles obligations européennes pour les entreprises*. Consulté sur : <https://medef-isere.com/fr/actualite/nouvelles-obligations-europeennes-pour-les-entreprises>

Ratio entre le nombre de mots en 2025 et en 2004 dans différents codes du droit français.



Source : Légifrance, calculs Asterès

1.2 LE COÛT ÉCONOMIQUE : DES CHARGES ADMINISTRATIVES QUI PÈSENT SUR LES ENTREPRISES ET DES DISTORSIONS DE MARCHÉ QUI INHIBENT LA CROISSANCE

Le coût des normes pour l'économie française s'élève à plus de 180 Mds€ par an selon plusieurs estimations. La complexité normative entraîne pour les entreprises et la société des coûts de deux natures : des coûts directs, qui incluent les frais juridiques, les dépenses administratives, le recrutement de personnel et les audits de certification ; et des coûts indirects, qui correspondent aux pertes de temps, aux désorganisations, aux retards et aux pertes d'opportunité. En France, plusieurs estimations de ces coûts ont été réalisées par divers organismes. La Commission européenne en 2007 et l'OCDE en 2010 ont estimé un coût administratif qui correspond à la notion de coût direct, tandis que des chercheurs américains estiment dans un travail récent un coût qui se rapproche de la notion de coût indirect. Notons qu'il s'agit de coûts bruts qui n'intègrent pas les éventuels gains liés à la réglementation :

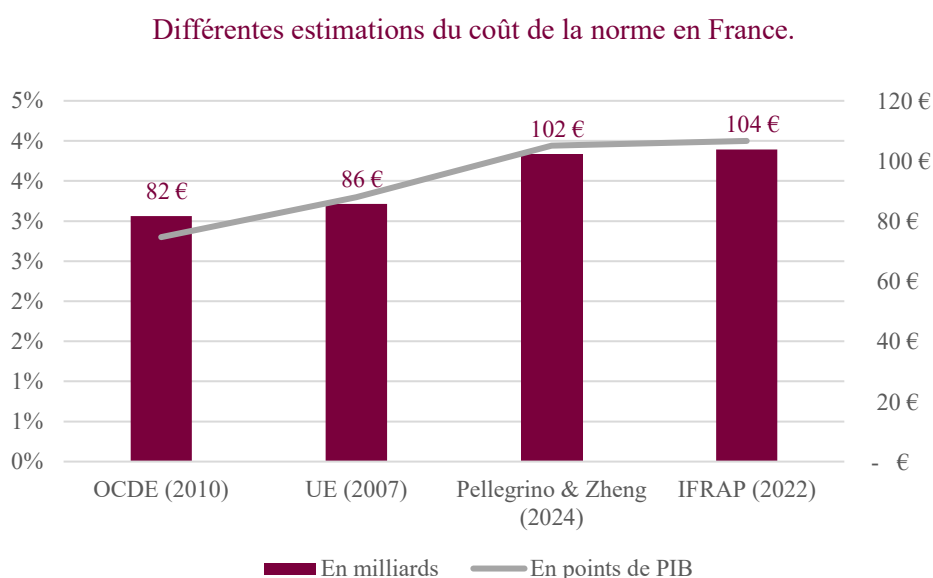
- **Le coût administratif en France est estimé entre 82 Mds€ et 104 Mds€ par an.** Les coûts administratifs désignent « les coûts supportés par les entreprises, le secteur associatif, les autorités publiques et les citoyens pour satisfaire à leurs obligations légales de fournir des informations sur leurs activités » (formulaires, *reporting*, statistiques, déclarations) et n'incluent pas les coûts de conformité⁴. En 2007, l'Union européenne a estimé entre 2,9 et 3,7 points de PIB le coût de la charge administrative en France, un ordre de grandeur qui est conforté par une étude de l'OCDE en 2010 qui estime ce coût à 2,8 points de PIB⁵. L'estimation de l'OCDE est

⁴ Commission européenne (2006). *Measuring administrative costs and reducing administrative burdens: A roadmap for cutting red tape by 25% in the EU*. Press Corner. European Commission.

⁵ OCDE (2010), *Mieux légiférer en Europe : France 2010*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264087170-fr>.

reprise et actualisée par l'iFRAP en 2022 en prenant en compte l'évolution du nombre de mots dans le droit réglementaire et législatif, portant le coût entre 3,5 et 4,5 points de PIB⁶.

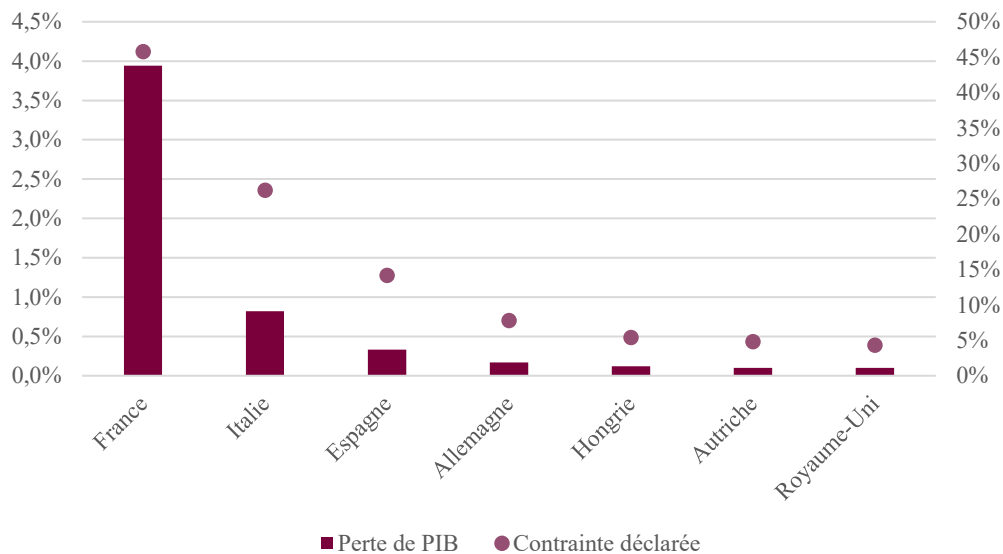
- **Les pertes de richesse sont estimées à 102 Mds€ en France, très supérieures à nos voisins européens.** Dans un papier publié en 2023, des chercheurs américains estiment pour sept pays européens, en s'appuyant sur une enquête auprès d'entreprises, le coût de la « paperasse » (ou « *red tape* » en anglais), définie comme les pertes de PIB induites par « une bureaucratie et une réglementation qui freinent ou retardent les décisions d'investissement »⁷. La France apparaît comme le pays du panel où la bureaucratie est la plus contraignante : 46% des entreprises déclarent être contraintes par la réglementation, contre 4% pour le Royaume-Uni et 8% pour l'Allemagne. En conséquence les pertes de production sont évaluées à 3,9% du PIB en France, contre seulement 0,1% au Royaume-Uni ou 0,2% en Allemagne (voir *graphique* ci-dessous).



⁶ Fondation iFRAP (2022). 100 Mds € : L'énorme charge administrative qui pèse sur la France (Société Civile, n° 236). Fondation iFRAP. Récupéré de https://www.ifrap.org/sites/default/files/documents/import/soci236web_2.pdf

⁷ Pellegrino, Bruno and Zheng, Geoffery, Quantifying the Impact of Red Tape on Investment: A Survey Date Approach (September 2023). George J. Stigler Center for the Study of the Economy & the State Working Paper No. 335, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4593370> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4593370>

Pertes de PIB induites par la bureaucratie.



Source : Pellegrino & Zheng (2023)

2. LE PROJET DE LOI DE SIMPLIFICATION N°758 : UN ÉCHEC DANS LA LOGISTIQUE

2.1 L'EXTENSION DE L'AEC À LA LOGISTIQUE : EXEMPLE D'UNE MESURE DE SIMPLIFICATION QUI N'EN EST PAS UNE

Le projet de loi simplification contient paradoxalement des mesures qui complexifient la vie économique des entreprises, et notamment de la logistique. Afin de lutter contre la complexité qui caractérise le droit français, le gouvernement a déposé en avril 2024 au Parlement un projet de loi contenant « vingt-six mesures de simplification à destination des entreprises »⁸. En première lecture, l'Assemblée nationale y a introduit des dispositions supplémentaires qui, loin d'alléger, contribuent à alourdir le cadre légal au sein duquel opèrent les entreprises. C'est le cas de la réforme de l'autorisation d'exploitation commerciale (AEC) qui, initialement réservée à l'ouverture ou à l'extension des grandes et moyennes surfaces commerciales (plus de 1 000 m² de surface de vente), est étendue aux entrepôts⁹. Cette autorisation est délivrée par la Commission Départementale d'Aménagement Commercial (CDAC), qui évalue notamment « l'effet du projet sur les flux de transports et son accessibilité par les transports collectifs et les modes de déplacement les plus économes en émission de dioxyde de carbone

⁸ <https://www.vie-publique.fr/loi/293913-entreprises-projet-de-loi-de-simplification-de-la-vie-economique>

⁹ Le projet de loi de simplification, dans sa version n° 758, propose d'élargir la réglementation aux « entrepôts de logistique d'une surface supérieure à 800 mètres carrés 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 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. ».

»¹⁰. Ce critère d'accessibilité n'est cependant pas pertinent pour la logistique : premièrement, un entrepôt logistique (ou de e-commerce) n'est pas un magasin et n'accueille donc pas de public et, deuxièmement, les entrepôts sont généralement situés dans des zones industrielles ou en périphérie, des lieux peu desservis par les transports en commun. L'application du critère d'accessibilité dans ce contexte pourrait donc entraîner le rejet d'un projet, transformant un critère pertinent pour un magasin en un obstacle absurde pour une infrastructure logistique.

2.2 LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES : UNE HAUSSE DU COÛT ADMINISTRATIF ET DES PERTES D'OPPORTUNITÉS ÉCONOMIQUES

L'extension de l'AEC aux entrepôts entraînerait, dans le meilleur des cas, une hausse des charges administratives et, dans le scénario le plus pessimiste, des pertes de richesse pour l'industrie dans son ensemble. Si l'AEC est étendue aux entrepôts, plusieurs scénarios sont possibles : soit l'AEC dissuade les investisseurs et le nombre de projets d'entrepôts diminue, soit l'AEC ne dissuade pas les investisseurs mais est refusée par la CDAC, ce qui a *in fine* le même effet sur le nombre de projets, soit l'AEC est acceptée, ce qui n'a pas d'effet sur le volume de projet mais augmente leur coût.

- **L'extension de l'AEC pourrait freiner la création de nouveaux entrepôts, soit en décourageant les investisseurs, soit en entraînant le rejet de certains projets, ce qui entraînerait des conséquences directes sur le secteur et indirectes sur l'industrie.** Premièrement, la logistique est un secteur créateur d'emplois : un entrepôt de 5 000m² ou plus emploie en moyenne 47 personnes pour 10 000m², sans compter les emplois indirects et induits par la consommation des salariés¹¹. Limiter leur développement réduit mécaniquement les opportunités de recrutement et les retombées pour l'économie. Deuxièmement, depuis la réception et le stockage des matières premières jusqu'à l'entreposage des produits finis, les entrepôts sont indispensables à l'activité des entreprises industrielles. Limiter le développement des entrepôts, c'est donc limiter la réindustrialisation de l'économie française.
- **L'extension de l'AEC pourrait allonger les délais et augmenter le coût administratif de construction d'un entrepôt, dans le cas où la demande serait acceptée.** L'obtention d'une AEC est un processus long : une étude d'impact doit être réalisée, le projet doit ensuite être évalué par la CDAC dans un délai de deux mois, avec possibilité de recours devant la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC). Le délai moyen pour obtenir un permis de construire pour un entrepôt serait donc allongé, sachant qu'il est déjà de 213 jours en France, contre seulement 126 jours en Allemagne (hors autorisation environnementale)¹². Les coûts administratifs de construction d'un entrepôt en France augmenteraient aussi mécaniquement, sachant qu'ils s'élèvent déjà à 3,9% de la valeur de la construction en France, contre 1,1% en Allemagne¹³.

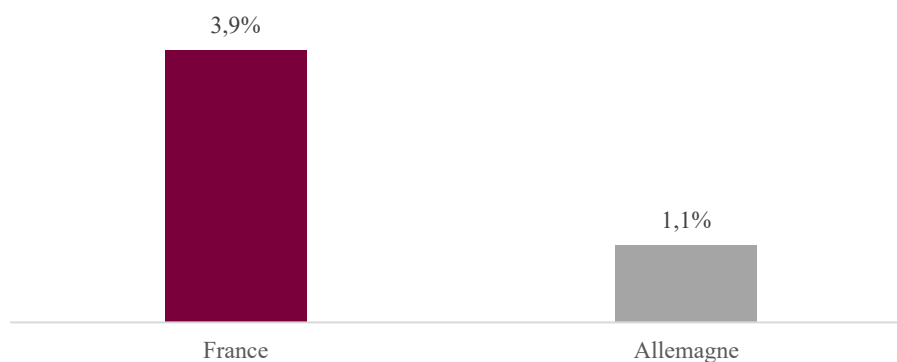
¹⁰ Article L752-6 du Code de commerce

¹¹ <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/lactivite-des-entrepots-et-des-plateformes-logistiques-en-2016-une-automatisation-encore-emergente?rubrique=&dossier=1349>

¹² Banque Mondiale. (2019, mai). Données sur les permis de construire. Consulté sur <https://archive.doingbusiness.org/fr/data/exploretopics/dealing-with-construction-permits>

¹³ Banque Mondiale. (2019, mai). Données sur les permis de construire. Consulté sur <https://archive.doingbusiness.org/fr/data/exploretopics/dealing-with-construction-permits>

Coût administratif de construction d'un entrepôt : comparaison entre la France et l'Allemagne.



Source : Banque mondiale

Guillaume MOUKALA SAME, chargé d'études
économiques chez Asterès
gmoukalasame@asteres.fr

A S T E R è S
études, recherche & conseil économique

Cette note d'analyse a été commanditée et financée par l'Union des Entreprises Transport et Logistique de France (TLF).